

## Vergunningen-, toezicht- en handhavingsbeleid 2025-2029

Het college van dijkgraaf en hoogheemraden van Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier;

gelezen het voorstel van 6 november 2024 met registratienummer 24.1043998;

b e s l u i t :

1. Het Vergunningen-, toezicht- en handhavingsbeleidsplan 2025-2029 inclusief bijlagenbundel vast te stellen;
2. De Landelijke Handhavingstrategie Omgevingsrecht als onderdeel van dit beleid vast te stellen.

### 1 Inleiding en kader

#### 1.1 Inleiding

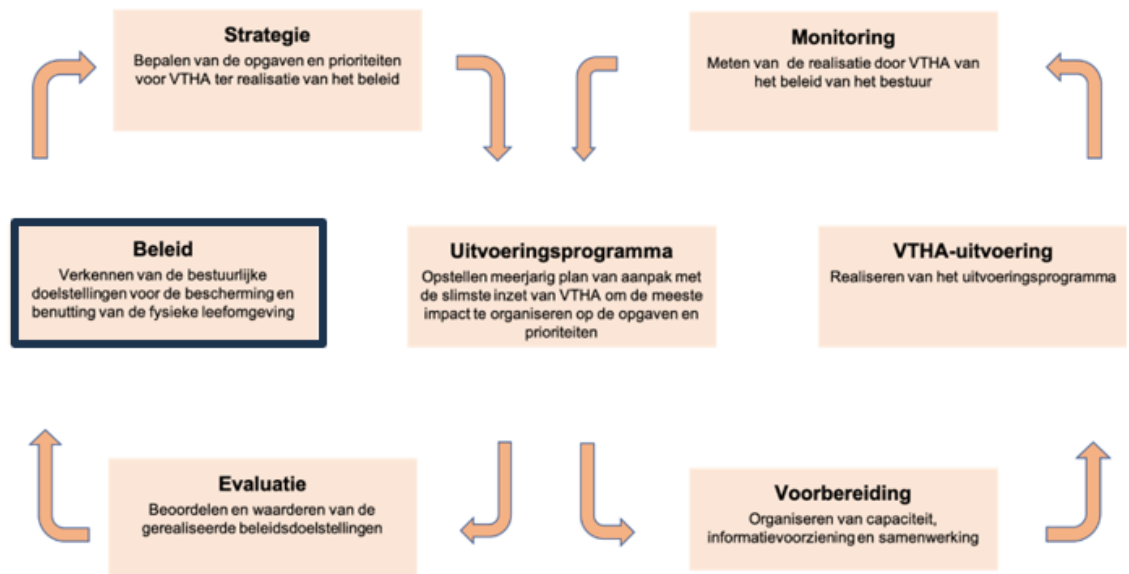
Vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) zijn belangrijke instrumenten die Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK) kan inzetten om de aan hem wettelijk opgedragen taken uit te voeren. Het VTH-proces raakt verschillende partijen. Zo zijn er initiatiefnemers die graag hun ideeën willen realiseren ook al hebben deze invloed op een waterbelang. Ook kunnen particulieren, andere overheden en bedrijven activiteiten uitvoeren die een negatief effect hebben op een watersysteem waardoor HHNK mogelijk moet ingrijpen. Als gevolg van de beperkte beschikbare personele capaciteit en de middelen die zij tot hun beschikking moet HHNK prioriteiten stellen. Het moeten stellen van prioriteiten kan ook het gevolg zijn van de ontwikkelingen zoals klimaatveranderingen, technische- en maatschappelijke ontwikkelingen. Deze kunnen er namelijk voor zorgen dat de prioriteiten die ten grondslag liggen aan de taakuitvoering van het waterschap aan verandering onderhevig zijn. Met dit VTH-beleidsplan geeft HHNK transparantie over de keuzes die gemaakt zijn voor de periode 2025-2029 voor het uitvoeren van de VTH-taken. Daarnaast wordt inzicht gegeven hoe en waarom deze taken uitgevoerd worden en hoe de VTH-taken binnen HHNK zijn georganiseerd.

#### 1.2 Kader

##### De Big-8

Naast het feit dat HHNK met dit beleidsstuk openheid wil geven over de wijze van uitvoering van zijn taken, is het vaststellen van beleid voor de uitvoerings- en handhavingstaken een wettelijke verplichting die vastgelegd is in het omgevingsrecht of de Omgevingswet.

Vanuit het oogpunt van kwaliteitsbevordering heeft de centrale overheid in de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit een aantal wettelijke verplichtingen (kwaliteitscriteria) opgenomen met betrekking tot de uitvoering van de VTH-taken door overheden. Tot 1 januari 2024 waren deze verplichtingen opgenomen in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en het Besluit omgevingsrecht. Het verplichte proces dat doorlopen moet worden wordt ook wel de "Big-8" genoemd. In het plaatje hieronder wordt de (gekantelde) Big-8 schematisch weergegeven.



Figuur 1: Big-8<sup>1</sup>

Op basis van de Big 8 wordt ongeveer elke vier jaar beleid vastgesteld voor de VTH uitvoering- en handhavingstaken. In dit beleid worden beleidsdoelen en prioriteiten opgenomen en de strategie bepaald hoe binnen de gestelde termijn tot deze doelen te komen. Ieder jaar wordt in een uitvoeringsprogramma aangegeven hoe de capaciteit en middelen in die periode worden ingezet om, middels SMART gemaakte operationeel doelen, een bijdrage te leveren aan de in het beleid gestelde doelen. Door deze inzet te monitoren worden het uitwerkingsprogramma en het beleid jaarlijks geëvalueerd. Mocht uit de evaluatie blijken dat de doelen, strategieën of prioriteiten moeten worden bijgesteld dan dient het beleid hierop aangepast te worden.

HHNK heeft in 2015 beleid vastgesteld met betrekking tot de toezicht- en handhavingstaken. Dit beleid is in 2019 geëvalueerd en geactualiseerd. Voor de uitvoeringstaak (vergunningverlening) vormt dit het eerste beleidskader.

### Ons beheergebied

Het beheergebied van HHNK omvat het gebied vanaf het Noordzeekanaal tot en met Texel. Het gebied heeft een totaaloppervlakte van 196.600 hectare waarvan het grootste gedeelte onder zeeniveau ligt. Om de ongeveer 1,2 miljoen mensen die in het gebied wonen tegen overstromingen te beschermen is een heel netwerk van primaire en regionale waterkeringen aangelegd. In totaal heeft het beheergebied 1.568 kilometer aan waterkeringen. De primaire keringen die de eerste bescherming bieden tegen de omliggende waterlichamen bestaan deels uit duinen (totale lengte 90 kilometer) en deels uit dijken (175 kilometer).

1) de "A" in VTHA staat voor advisering



In het westen en noorden van het gebied zijn met name zandgronden aanwezig terwijl het zuidoosten met name uit veengronden bestaat. Tussen deze gebieden is er vooral veel kleigrond te vinden. Voor HHNK geeft elk van deze gebieden weer andere uitdagingen. Daarnaast bestaat het beheergebied voor ongeveer acht procent uit oppervlaktewater zoals kanalen, meren en sloten. HHNK is tevens eigenaar van ongeveer 40 procent van dit oppervlaktewater en toezichthouder voor de directe lozingen op dit oppervlaktewater. In het oppervlaktewater komt namelijk dagelijks afvalwater van onder andere bedrijven en huishoudens terecht.

Als toezichthouder ziet HHNK erop toe dat illegale lozingen beëindigd worden. HHNK heeft tevens de taak om ervoor te zorgen dat het water schoon (genoeg) is. Om die reden zijn er in het beheergebied 301 rioolgemaal en 15 rioolwaterzuiveringsinstallaties (rwzi's). Per jaar wordt door de rwzi's van HHNK ongeveer 100 miljoen kubieke meter afvalwater gereinigd.



Afbeelding 1: beheergebied

Naast de wettelijke taken om het beheergebied veilig te houden, ervoor te zorgen dat er voldoende (niet te veel en niet te weinig) water is en het water schoon is, is HHNK ook nog beheerder van ongeveer 100 kilometer aan vaarwegen. HHNK zorgt ervoor dat deze vaarwegen veilig bevaarbaar zijn en dat de 36 sluizen en bruggen die daarin gelegen zijn naar behoren werken. Daarnaast heeft HHNK de taak om ook andere aan haar toegewezen vaarwegen veilig bevaarbaar te houden. Door uitvoering van de VTH-taken beschermt HHNK de belangen in het beheergebied die wettelijk aan ons zijn toebedeeld.

## 2 Beleid- en probleemanalyse

### 2.1 Inleiding

Om inzicht te krijgen in de wijze waarop de VTH-instrumenten dienen te worden ingezet, is een probleemanalyse uitgevoerd. Daarbij zijn de

uitgangspunten vanuit verschillende beleidsstukken geïnventariseerd, de relevante ontwikkelingen in kaart gebracht en zijn mogelijke uitdagingen in beeld gebracht. In dit hoofdstuk worden deze uiteengezet. Een uitgebreide beleids- probleemanalyse is terug te vinden in hoofdstukken 1 en 2 van de bijlagenbundel.

## 2.2 Uitgangspunten vanuit beleidstukken

Het huidige beleid van HHNK met betrekking tot zijn wettelijke taken is beschreven in het Waterplan Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier 2022-2027. Dit beleidsstuk is gebaseerd op de uitgangspunten vanuit Europees-, Rijks- en Provinciaal beleid met betrekking tot het omgaan en borgen van het waterbelang. Hiermee vormt dit beleidsstuk de basis voor de beleidsdoelen zoals deze in dit beleidsplan zijn opgenomen. Daarnaast heeft de coalitie van HHNK in 2023 het Coalitieakkoord 2023-2027 "Water verbindt" opgesteld, waarin is opgenomen op welke wijze invulling dient te worden gegeven aan de uitvoering van de taken. Het VTH-beleidsplan 2025-2029 omvat een langere periode dan zowel het Waterplan als het coalitieakkoord. De beleidsdoelen in dit plan zijn echter gebaseerd op wettelijke regelgeving. Het ligt daarom niet in de verwachting dat deze na 2027 aan grote veranderingen onderhevig zijn. Mogelijk dat er na 2027 nieuwe inzichten komen hoe deze doelen het beste bereikt kunnen worden. Het beleidsplan kan hierop worden aangepast.

Voor de wettelijk taken van HHNK die de VTH-organisatie raken (waterveiligheid, waterkwantiteit, waterkwaliteit en vaarwegbeheer) wordt gestreefd te voldoen aan de door hogere overheden opgelegde normen. Dit betekent voor waterveiligheid dat in 2050 het beheergebied klimaatbestendig en water robuust is ingericht en de waterkeringen en kunstwerken voldoen aan de wettelijke normen. Daarnaast wordt ingezet op crisisbeheersing.

Eventuele noodsituaties als gevolg van extreme weersomstandigheden worden, indien mogelijk, voorkomen. Mocht het toch zover komen dan is HHNK hierop voorbereid. In het kader van de waterkwantiteit wordt ernaar gestreefd dat het beheergebied in 2050 naast klimaatbestendig ook leefbaar is met voldoende water aan- en afvoer en een optimale verdeling van het beschikbare water. Het watersysteem en de beheerinstrumenten zijn op dat moment op orde en afgestemd op en met de omgeving.

Met betrekking tot waterkwaliteit is het doel dat het water in het beheergebied van een goede chemische en ecologische waterkwaliteit is en dus vrij van vervuiling en waarin de planten en dieren kunnen leven die er thuishoren. Daarnaast is het streven dat de waterlichamen in het beheergebied in 2027 voldoen aan de doelen uit de Europese richtlijn Kaderrichtlijn Water (KRW). Om een zo groot mogelijk bijdrage aan deze doelen te leveren heeft HHNK op 16 oktober 2024 het Impulsprogramma KRW vastgesteld waarin extra maatregelen zijn opgenomen.



Voor vaarwegbeheer is als doel gesteld dat voldaan wordt aan de afspraken die HHNK hierover gemaakt heeft met de Provincie Noord-Holland waarbij veilig gebruik van deze wateren en bescherming van de waterbelangen voorop staan. HHNK is betrokken, deelt kennis en denkt mee, dit wordt dus ook van de VTH-organisatie verwacht. Gestreefd wordt naar een betrouwbare organisatie, die vakkundig, kostenbewust en rolvast is. Werkzaamheden worden door de organisatie vooruitstrevend uitgevoerd door in te zetten op duurzaamheid en innovatie. Van de organisatie wordt verwacht dat zij zich flexibel en adaptief opstelt en processen bijstuurt indien dat nodig is. Waar mogelijk wordt gebiedsgericht gewerkt waardoor afgestemd kan worden op de specifieke eigenschappen en uitdagingen van het gebied. Ingezet wordt op het voorkomen van overtredingen door de inzet van communicatie. Echter indien nodig wordt handhavend opgetreden.

## 2.3 Ontwikkelingen

Voor het bepalen van de strategische inzet van het VTH-instrumentarium is het van belang dat de ontwikkelingen die invloed kunnen hebben bekend zijn. In dit beleidsplan zijn de volgende ontwikkelingen meegenomen.

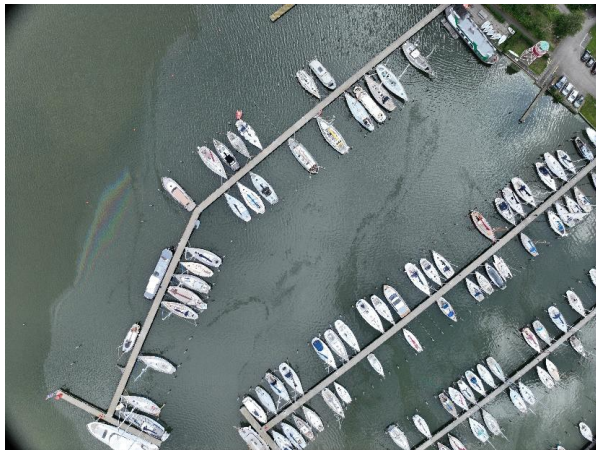
### *Wijzigingen in wet- en regelgeving*

Binnen HHNK is de Waterschapsverordening één van de belangrijkste kaders voor het verlenen van vergunningen en andere toestemmingen, het houden van toezicht en daarmee, indien noodzakelijk, handhavend optreden. Deze verordening wordt door HHNK gezien als een levend instrument waarmee ingespeeld kan worden op onder andere input vanuit praktijkervaringen, gewijzigde inzichten en gewijzigde wet- en regelgeving. Dit gegeven kan invloed hebben op de VTH-organisatie omdat wijzigingen gevolgen kunnen hebben voor bijvoorbeeld de vergunningplicht van activiteiten. Voor de medewerkers van vergunningen kan dit betekenen dat er bijvoorbeeld minder vergunningen verleend dienen te worden terwijl juist voor de medewerkers van toezicht de taak mogelijk verzaamd wordt omdat meer ingezet dient te worden op signaleren van eventuele overtredingen met betrekking tot deze activiteit in het beheergebied.

### *Technische ontwikkelingen*

Technische ontwikkelingen gaan steeds sneller. Er komen meer en meer toepassingen die ingezet kunnen worden voor ondersteuning van de werkzaamheden. HHNK zet zich in om de mogelijkheden van deze toepassingen voor de organisatie te onderzoeken. Zo kan je denken aan het gebruik van satellietfoto's en scripts als hulpmiddel voor het opsporen van mogelijke overtredingen. Er wordt gewerkt aan een dashboard voor gewasbeschermingsmiddelen waarmee actuele meetgegevens op eenvoudige wijze worden ingezien. Ook wordt een dashboard voor de KRW ontwikkeld, waarmee overzichtelijk in beeld wordt gebracht wat per gebied de toestand is voor alle KRW-parameters en stoffen en wat de trend in het gebied is. Resultaten van monitoring kunnen gebruikt worden binnen de werkprocessen van de gehele organisatie.

Door digitalisatie kunnen ook doelgroepen makkelijker benaderd worden en gegevens van bijvoorbeeld samenwerkingspartners makkelijker gedeeld of opgezocht worden. De technische ontwikkelingen hebben echter ook een keerzijde doordat tijdens het uitvoeren van de VTH-taken tevens aandacht moet worden besteed aan de veiligheid van de systemen met het oog op cybercriminaliteit, het lekken van data en de schending van privacy.



### *Overname stedelijk water*

Afgelopen jaren is door HHNK ingezet op het overdragen van de wegen in het beheer van HHNK naar de verschillende gemeenten. HHNK heeft de taak van de gemeenten overgenomen voor het uitvoeren van het reguliere onderhoud aan wateren in de stedelijke gebieden. Met de gemeenten waarvan dit onderhoud eind 2024 nog niet is overgenomen zijn afspraken gemaakt over het traject en moment van overname van het onderhoud. Overname van het onderhoud betekent dat er meer zicht is op het voldoen van deze wateren aan de onderhoudsverplichting.

## **2.4 Uitdagingen**

Naast bovenstaande ontwikkelingen zijn er ook enige uitdagingen die invloed kunnen hebben op het uitvoeren van de VTH-taken of de VTH-organisatie zelf.

### *Klimaatverandering*

De klimaatverandering die gaande is zorgt ervoor dat Nederland te maken heeft met zowel perioden van extreme droogte als perioden met extreme regenval. Daarnaast stijgt de zeespiegel. Dit betekent dat onze watersystemen en waterkeringen op orde moeten zijn. De werking hiervan dient niet gehinderd te worden door illegale activiteiten en bouwwerken die in deze systemen en/of de beschermingszones zijn uitgevoerd. Daarnaast dienen, indien nodig, beregenings- en onttrekkingsverboden genomen te worden die gehandhaafd dienen te worden. Om onze taken goed uit te kunnen voeren is het belangrijk

om bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen het waterbelang zo vroeg mogelijk veilig te stellen. Inzet van het VTH-instrumentarium kan hierin een grote rol betekenen.



#### *Naderen uiterlijke datum voldoen KRW-doelen*

Uiterlijk in 2027 dienen de doelen die opgenomen zijn in de KRW behaald te zijn. Het behalen van deze doelen is niet alleen een taak voor HHNK maar ook voor alle andere betrokken overheden. Onduidelijk is of de gezamenlijke inspanningen voldoende zullen zijn om tijdig aan de doelen te voldoen. De maatregelen uit het impulsprogramma KRW 2024-2027 zijn erop gericht de bijdrage van HHNK aan het behalen van deze doelen zo groot mogelijk te maken. Voor de VTH-organisatie betekent dit met name een inspanning van het onderdeel vergunningverlening door onder andere het actualiseren van de lozingsvergunningen. Voor toezicht en handhaving kunnen acties die in het kader van deze maatregelen worden genomen leiden tot een herziening van de risicoanalyse en daarmee de prioriteiten in de uitvoering. Een onderdeel van het programma is het inrichten van een KRW-loket voor complexe vraagstukken waardoor een centraal kennispunt ontstaat voor de diverse werkprocessen.

#### *Voldoen aan kwaliteitscriteria*

Op grond de Omgevingswet geldt een zorgplicht voor een goede kwaliteit van de uitoefening van de uitvoeringstaak en de handhavingstaak. In principe geldt deze zorgplicht alleen voor overheidsorganen die een taak hebben belegd bij Omgevingsdiensten. In 2015 heeft de Unie van Waterschappen het stuk "Samen sterk als waterbeheerders!" uitgebracht. Hierin zijn kwaliteitscriteria opgenomen die specifiek gericht zijn op het beoordelen van de kwaliteit van de VTH-organisatie en de VTH-processen bij waterschappen. Er heeft een globale toetsing aan deze criteria plaatsgevonden waarna geconcludeerd is dat HHNK (nog) niet aan alle criteria voldoet. HHNK streeft naar het voldoen aan de zorgtaak en gaat vanaf 2025 een invulling en/of uitwerking geven aan deze kwaliteitscriteria zodat meer inzicht ontstaat in de kwaliteit van de VTH-processen en de VTH-organisatie. Daarnaast wordt beoogd meer sturing te hebben op deze processen en inzicht te krijgen in en de resultaten die hiermee behaald worden.

Met dit beleidsplan wordt een eerste invulling gegeven aan het onderdeel procescriteria van de kwaliteitscriteria. Jaarlijks zal vanaf 2025 middels een uitvoeringsprogramma en een evaluatierapport aan dit onderdeel verdere invulling worden gegeven. Tevens zal monitoring worden ingezet om de kwaliteit en de resultaten te bewaken. Binnen HHNK zijn nog geen eenduidige werkwijzen of toetsingskaders vastgelegd of afgesproken binnen de VTH-organisatie om de integrale kwaliteit te beoordelen. Ook is niet vastgelegd welk kwaliteitsniveau wordt nagestreefd. In 2025 zal hiervoor een integrale systematiek worden opgezet en toegepast. In deze systematiek zal ook de kwaliteit en de borging van het onderdeel "kritieke massa" worden beschreven. De kritieke massa van een organisatie geeft aan of deze beschikt over voldoende capaciteit op alle onderdelen van de VTH-organisatie. Dit betreft dus niet alleen voor de VTH-taken zelf, maar ook de ondersteuning in de vorm van juristen en vakinhoudelijke adviseurs. Daarnaast geeft de kritieke massa inzicht in de mate van deskundigheid van de organisatie die verkregen is door opleidingen en verkregen vakbekwaamheid door ervaring. Tot slot vormt continuïteit een aspect van de kritieke massa. Bij dit aspect vormt de tijd die aan de VTH-taak wordt besteed het criterium. De achterliggende gedachte daarbij is dat wanneer een taak niet vaak genoeg uitgevoerd wordt, er niet voldoende vaardigheid wordt opgebouwd.

#### *Organisatorische uitdagingen*

Voorafgaand aan het opstellen van dit beleidsstuk heeft een inventarisatie plaats gevonden van zaken die als knelpunt worden gezien binnen de organisatie. Deze zaken kunnen namelijk invloed hebben op de kwaliteit van de uitvoerings- en handhavingstaken. De knelpunten die genoemd zijn hebben met name te maken met de werkdruk, de werkprocessen, de werkafspraken/instructies, de interne samenwerking en de communicatie binnen HHNK. Ook de gewijzigde wetgeving sinds 1 januari 2024 heeft de nodige druk op de organisatie gelegd. Eind 2024 zijn processen opgestart om deze knelpunten zoveel mogelijk te ondervangen. Ook het opstellen van het systeem voor de kwaliteitsborging in 2025 zal voor meer efficiëntie en duidelijkheid binnen de processen zorgen.

### *Maatschappelijke ontwikkelingen*

De maatschappij is zich aan het ontwikkelen. Er komen steeds meer mensen. Daarnaast wordt de samenleving mondiger en gaat sociale media een steeds grotere rol innemen wanneer het gaat om het innemen van een standpunt over allerlei zaken. Deze ontwikkeling is met name goed te zien aan de jaarlijkse toename van het aantal verzoeken op grond van de Wet open overheid dat bij HHNK binnenkomt. Ook hebben met name toezichthouders te maken met toenemende strijdbaarheid van potentiële overtreders. Deze ontwikkelingen kunnen invloed hebben op de capaciteit en inzet van de VTH-organisatie aangezien er meer aandacht moet worden besteed aan administratieve taken. Daarnaast betekent dit dat hierdoor soms meerdere toezichthouders op een toezichtzaak gezet moeten worden in plaats van het afhandelen van de zaak door één toezichthouder.



Bovendien spelen het klimaat en de natuur bij het nemen van beslissingen een steeds grotere rol terwijl door de toename van het aantal inwoners er steeds meer vraag is naar het versterken van de leefomgeving door onder andere woningbouw. De VTH-werkzaamheden worden hierdoor steeds complexer. Het betekent echter ook dat het belang dat deze taken goed worden uitgevoerd toeneemt. Door middel van de uitvoering van dit beleidsplan streven wij ernaar onze VTH-instrumenten zo efficiënt mogelijk in te zetten.



### 3 Beleidsdoelen

In dit hoofdstuk worden de beleidsdoelen aangegeven die nagestreefd zullen worden gedurende periode 2025-2029. Vervolgens worden in hoofdstuk 4 de strategieën toegelicht waarmee HHNK beoogd een zo groot mogelijke bijdrage te leveren aan deze doelen.

De beleidsdoelen voor de periode 2025-2029 sluiten aan bij de doelstellingen zoals weergegeven in het Waterbeheerplan 2023-2027. Deze doelstellingen geven immers al aan wat HHNK met betrekking tot haar kerntaken wil bereiken. Naast de kerntaken is een beleidsdoel opgesteld voor de VTH-organisatie. Om tot een efficiënte uitvoering van de VTH-taken te komen is een goed georganiseerde, vakbekwame organisatie nodig.

In onderstaand overzicht is per taak weergegeven welk beleidsdoel HHNK wilt bereiken, welke activiteit(en) HHNK daarvoor wil uitvoeren en welk resultaat daarmee beoogd wordt. Elk jaar zullen de beleidsdoelen in het uitvoeringsprogramma op operationeel niveau worden uitgewerkt in activiteiten met SMART doelen. Het uiteindelijke doel dat wordt nagestreefd is de VTH- instrumenten dusdanig in te zetten, te prioriteren en zo nodig op elkaar af te stemmen dat een zo groot mogelijke bijdrage aan de beleidsdoelen wordt behaald.

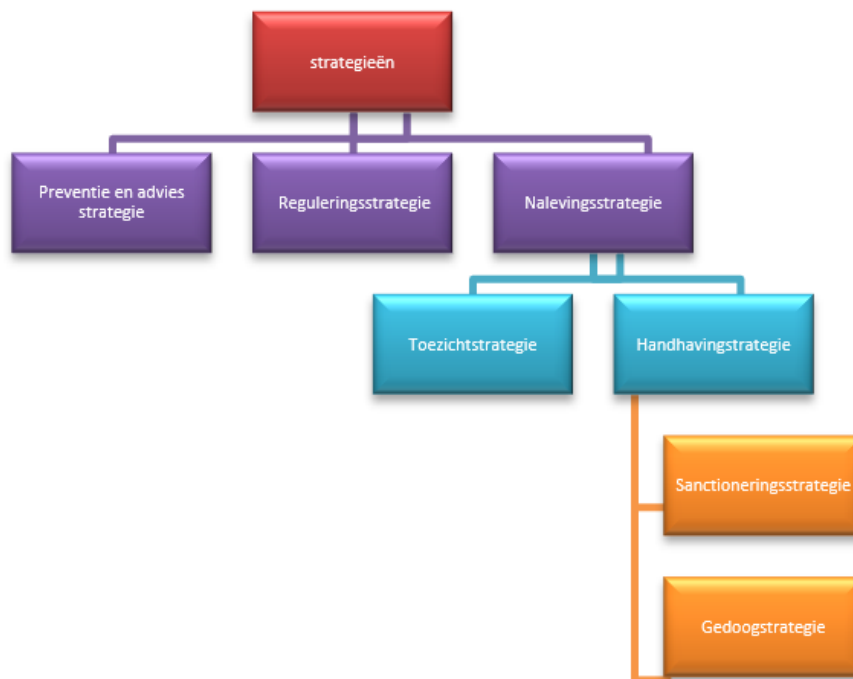
Met betrekking tot het beleidsdoel voor de kerntaak voor waterkwaliteit wordt opgemerkt dat waterschappen slechts een bijdrage kunnen leveren aan het bereiken van dit doel. Dit komt doordat deze taak verdeeld is over verschillende overheden die ieder verantwoordelijk zijn voor de eigen inzet. Te denken valt aan gemeenten die verantwoordelijk zijn voor de indirecte lozingen die plaats vinden via de rioolwaterzuiveringen op het oppervlaktewater in het beheergebied of de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit van het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur die onder andere toeziet op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

| Beleidsdoelen                                                                                                                                                           | Hoofdactiviteit                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Gewenste resultaat                                                                                                                                                     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Waterkwaliteit</b><br><b>Water met een goede chemische en ecologische waterkwaliteit</b><br><b>Het leveren van een zo groot mogelijke bijdrage aan de KRW-doelen</b> | In het jaarlijkse uitvoeringsprogramma de beleidsdoelen operationeel uitwerken en activiteiten formuleren die bijdragen aan het voorkomen en beëindigen van activiteiten en handelingen van derden die een (mogelijk) negatief effect hebben op de waterkwaliteit.                                                                                                                                                                                                                | De conclusie in de jaarverslagen dat de operationele doelen zoals opgenomen in de uitvoeringsprogramma's zijn behaald of kunnen motiveren waarom hiervan afgeveken is. |
| <b>Waterkwantiteit</b><br><b>Niet te veel en niet te weinig water in normale en extreme weersomstandigheden</b>                                                         | In het jaarlijkse uitvoeringsprogramma het beleidsdoel op operationeel niveau uitwerken en activiteiten formuleren die bijdragen aan het voorkomen en beëindigen van activiteiten en handelingen van derden die een (mogelijk) negatief effect hebben op de watersystemen of bijdragen aan water-inclusieve ruimtelijke ontwikkelingen.                                                                                                                                           | De conclusie in de jaarverslagen dat de operationele doelen zoals opgenomen in de uitvoeringsprogramma's zijn behaald of kunnen motiveren waarom hiervan afgeveken is. |
| <b>Waterveiligheid</b><br><b>Een klimaatbestendige en waterrobuuste inrichting van het beheergebied in 2050.</b>                                                        | In het jaarlijkse uitvoeringsprogramma het beleidsdoel op operationeel niveau uitwerken en activiteiten formuleren die bijdragen aan voorkomen en beëindigen van activiteiten en handelingen van derden die een (mogelijk) negatief effect hebben op de waterkeringen en de bijbehorende beperkingsgebieden of een toename geven op de overstromingskansen. Tevens activiteiten formuleren die bijdragen aan het klimaatbestendig en waterrobuust inrichten van het beheergebied. | De conclusie in de jaarverslagen dat de operationele doelen zoals opgenomen in de uitvoeringsprogramma's zijn behaald of kunnen motiveren waarom hiervan afgeveken is. |
| <b>Vaarwegen</b><br><b>Veilige vaarwegen die voldoen aan de wettelijk eisen en afspraken met de provincie Noord- Holland</b>                                            | In het jaarlijkse uitvoeringsprogramma het beleidsdoel op operationeel niveau uitwerken en activiteiten formuleren die bijdragen aan het veilig gebruik van de vaarwegen.                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | De conclusie in de jaarverslagen dat de operationele doelen zoals opgenomen in de uitvoeringsprogramma's zijn behaald of kunnen motiveren waarom hiervan afgeveken is. |

|                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                        |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Organisatie</b><br><b>HHNK voldoet aan haar zorgplicht met betrekking tot een goede kwaliteit van de uitoefening van de uitvoeringstaak en de handhavingstaak.</b> | In het jaarlijkse uitvoeringsprogramma het beleidsdoel op operationeel niveau uitwerken en activiteiten formuleren die bijdragen aan het (blijven) voldoen aan de zorgplicht. | De conclusie in de jaarverslagen dat de operationele doelen zoals opgenomen in de uitvoeringsprogramma's zijn behaald of kunnen motiveren waarom hiervan afgeveken is. |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

## 4 Strategieën

Om de bijdrage aan de beleidsdoelen zo groot mogelijk te maken wordt door HHNK bij de inzet van het VTH-instrumentarium gebruik gemaakt van strategieën. Hierbij wordt een vijftal strategieën onderscheiden waarvan de samenhang in onderstaand schema is weergegeven.



**Figuur 2: VTH-strategieën**

In de rest van dit hoofdstuk wordt per strategie aangegeven waar deze uit bestaat en wat HHNK hiermee beoogt. De strategieën zijn in hoofdstuk 3 van de bijlagenbundel verder uitgewerkt.

### 4.1 Preventie en advies strategie

De preventie- en advies strategie richt zich in de eerste plaats op het vergroten van het bewustzijn van ingelanden, bedrijven en andere overheden dat bij sommige activiteiten die zij uitvoeren waterbelangen een rol kunnen spelen en dat het belangrijk is met deze belangen rekening te houden. In de tweede plaats richt deze strategie zich op het vergroten van het bewustzijn dat, om het waterbelang te beschermen, bepaalde regels gelden en dat het naleven van deze regels in het belang van eenieder is. De gedachte achter het vergroten van het bewustzijn is het ontwikkelen van begrip. Dit is namelijk een belangrijke factor voor het contentieus omgaan met het waterbelang bij ontwikkelingen en activiteiten en spontane naleving van wet- en regelgeving.

Preventie is met name gericht op het voorkomen van overtredingen en vervult daarmee een centrale rol in de uitvoering van het VTH-beleid. Dit is ook gedeeltelijk het doel dat met advisering wordt nagestreefd. Advisering wordt binnen HHNK echter ook gebruikt om het waterbelang op voorhand in ruimtelijke ontwikkelingen en ruimtelijke plannen te borgen. Dit kan op basis van een wettelijke adviestaak of door de juiste weg te wijzen aan mensen of organisaties die een activiteit willen uitvoeren die het waterbelang raakt. Het gaat daarbij om activiteiten waarvoor een toestemming voor de uitvoering daarvan nodig is, maar ook om andere mogelijk schadelijke activiteiten te voorkomen. HHNK geeft hieraan invulling door onder andere haar wet- en regelgeving duidelijk en toegankelijk te maken, in te zetten op (voor)overleg en door bij alle VTH-taken in te zetten op het adviseren en informeren.

Ook maakt HHNK gebruik van de inzet van mediation in VTH-zaken. De achterliggende gedachte daarbij is dat middels het kweken van begrip voorkomen kan worden dat zaken verder escaleren.

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

#### 4.2 Reguleringsstrategie

In de reguleringsstrategie wordt aangegeven hoe HHNK het instrument vergunningverlening inzet om een bijdrage te leveren aan de beleidsdoelen. Het instrument vergunningen omvat niet alleen het beslissen op aanvragen om omgevingsvergunning, maar ook de overleggen die daaraan voorafgaand plaatsvinden en het behandelen van andere "toestemmingen" zoals de meldingen in het kader van het Besluit activiteit leefomgeving, informatieplichten en adviesverzoeken van andere overheden. De strategie die hierbij gevolgd wordt om een zo groot mogelijke bijdrage aan de beleidsdoelen te behalen, is gericht op het voorkomen van negatieve effecten van derden op watersystemen, waterkwaliteit en waterkeringen en bijbehorende beperkingen gebieden. Ook wordt ingezet op het klimaatbestendig en waterrobuust inrichten van het beheergebied mede door mee te werken en bij te dragen aan water-inclusieve ruimtelijke ontwikkelingen. Daarnaast wordt ingezet op een dienstverlening en het leveren van producten van voldoende kwaliteit.

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

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



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

➤ **Prioritering**

In het geval van een te grote druk op de aanwezige capaciteit zal de werkvoorraad zoals deze op dat moment aanwezig is op prioriteit worden ingedeeld. Daarbij wordt aan aanvragen voor een lozingsactiviteit de hoogste prioriteit gegeven. Voor informatieplichten geldt op dat moment de laagste prioriteit. De overige producten worden geprioriteerd op de impact van de verzochte activiteit op de waterbelangen.

➤ **Gebruik maken van termijnverlening**

In principe is het streven om aanvragen binnen de wettelijke termijn van acht weken af te handelen. Indien een te groot beroep wordt gedaan op de beschikbare capaciteit zal gebruik worden gemaakt van de (wettelijke) mogelijkheid deze termijn te verlengen.

➤ **Toe te zien op borging interne adviestermijn**

In voorkomende gevallen is een intern advies nodig in het kader van de behandeling van een aanvraag (bijv. veiligheid, hydrologie, ecologie, waterkwaliteit). Met de intern adviseurs worden heldere afspraken gemaakt over de termijn waarbinnen een advies wordt verwacht. Het hanteren van en toezien op de nakoming van de te stellen termijn is van groot belang voor een tijdige afhandeling.

Tot slot dient er een functiescheiding te zijn tussen vergunningverlening enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds. Binnen HHNK is er sprake van een scheiding op organisatieniveau tussen het cluster Vergunningen en de clusters waar toezichthouders ondergebracht zijn. Vanuit de clusters met toezichthouders wordt op sommige producten van cluster Vergunningen input gegeven. De beoordeling van de verzoeken en het beslissen hierop wordt echter door de medewerkers van cluster Vergunningen gedaan aan de hand van het betreffende toetsingskader. Hiermee is de functiescheiding tevens op functieniveau gewaarborgd.

De werkwijze en strategie van het instrument vergunningverlening is verder uitgewerkt in hoofdstuk 3 van de bijlagenbundel.

#### **4.3 Nalevingsstrategie**

De nalevingsstrategie bestaat uit de toezichtstrategie en de handavingsstrategie waarbij de laatste weer onderverdeeld is in de sanctiestrategie en de gedoogstrategie. De drie strategieën worden in de volgende paragrafen toegelicht. De werkwijzen en de strategieën met betrekking tot toezicht en handhaving zijn verder uitgewerkt in hoofdstuk 3 van de bijlagenbundel.

#### 4.3.1 Toezichtstrategie

Met het houden van toezicht wordt toegezien op de naleving van wet- en regelgeving, voorschriften in vergunningen en andere beschikkingen en algemene regelgeving waaronder de informatieplicht, melding en zorgplicht. De strategie van HHNK voor het instrument toezicht is gericht op het voorkomen, beëindigen en, indien mogelijk, laten herstellen van de gevolgen van activiteiten en handelingen die een (mogelijk) negatief gevolg hebben op de watersystemen, waterkwaliteit en waterkeringen in het beheergebied.

Het beheergebied van HHNK is relatief groot. HHNK heeft beschikking over een beperkte capaciteit toezichthouders waardoor keuzes moeten worden gemaakt op welke activiteiten en handelingen toezicht wordt gehouden. Bij de uitvoering van dit instrument wordt daarom opdracht- en risicogericht gewerkt. Opdrachtgericht werken heeft met name te maken met toezicht op vergunningen en speerpunten die vanuit de taakafdelingen zijn aangegeven. Bij risicogericht toezicht vormen de risico's en bedreigingen in relatie tot de taak en doelstellingen van het waterschap het uitgangspunt. Deze risico's zijn gerangschikt door middel van analyses die per wettelijke taak zijn gemaakt. Deze risicoanalyses zijn terug te vinden in bijlage 1 van de bijlagenbundel.

De prioritering van het risicogericht toezicht is als volgt:

- Incidenten en calamiteiten  
Zaken waarbij veiligheid in het geding komt, hebben de hoogste prioriteit en worden direct opgepakt. Daarbij valt te denken aan incidenten waarbij de waterkwaliteit ernstig wordt aangetast zoals bij lozingen van verontreinigde stoffen in het oppervlaktewater. Hieronder vallen ook incidenten waarbij (de stabiliteit van) de waterstaatwerken aangetast worden zoals bijvoorbeeld in het geval van dijkboringen waarvoor geen toestemming is verleend.
- Meldingen, klachten en toezicht naar aanleiding van een verzoek tot handhaving.
- Toezicht op basis van de risicoanalyses  
Bij zaken die niet direct de algemene veiligheid of waterkwaliteit in het geding brengen wordt risicogericht gewerkt. Dit betekent dat deze worden ingepland of de meeste aandacht genieten bij signaal toezicht. De prioritering hangt dus af van de ernst van waterschapbelangen die in het geding zijn. Opgemerkt wordt dat de risicoanalyse uitgaat van een gemiddelde impact van een overtreding. Er kunnen situaties voorkomen dat de impact hoger is. Dit kan bijvoorbeeld voorkomen in situaties dat activiteiten geheel zonder een voorafgaande vergunning zijn uitgevoerd. De impact kan, door bijvoorbeeld het geheel niet handelen conform de kaders in de wet- en regelgeving, een stuk groter zijn dan in de situatie dat wel een vergunning verleend is maar niet voldaan is aan één voorwaarde. Middels motivering kan er in die situaties afgeweken worden van de prioritering.

Naast de risicoanalyses is in paragraaf 3.3 van de bijlagenbundel een lijst opgenomen van activiteiten/handelingen waarvan het risico groter is gedurende een bepaalde periode van het jaar. Zo worden in juli bijvoorbeeld door de telers de bloembollen gespoeld en in oktober ontsmet waardoor een grotere kans bestaat op vervuiling van het oppervlaktewater. Voor deze activiteiten/handelingen geldt dat gedurende de periode dat de kans bestaat dat zij tot een verhoogd risico leiden, deze activiteiten/handelingen voor toezicht een hoge prioriteit hebben. Dit betekent impliciet dat de hogere prioritering ook voor het instrument handhaving geldt aangezien het toezicht mogelijk tot sanctionering moet leiden.

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

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

#### *Wachtdiensten*

Buiten werktijden wordt door de toezichthouders van cluster Gebiedsbeheer wachtdienst gehouden zodat altijd vijf toezichthouders bereikbaar zijn ten behoeve van incidenten en calamiteiten. Deze toezichthouder is bereikbaar via het callcenter waarvan het telefoonnummer op de website van HHNK is vermeld. Vanuit cluster Handhaving wordt deze wachtdienst aangevuld met een handhaver.

#### *Samenwerken*

HHNK werkt met betrekking tot het houden van toezicht samen met andere overheden om zodoende een zo groot mogelijke bijdrage te leveren aan een gezonde en veilige fysieke leefomgeving. Samenwerking vindt plaats met de drie omgevingsdiensten (OD's) in het beheergebied (OD-IJmond, OD-Noordzeekanaal en OD-Noord Holland Noord). Gemeenten hebben hun basistaken met betrekking tot milieu bij deze OD's belegd waardoor ook hun belangen met deze samenwerking deels worden gewaarborgd. Andere samenwerkingspartners zijn: Rijkswaterstaat, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), de (aangrenzende) waterschappen Waterschap Amstel, Gooi en Vecht en Hoogheemraadschap van Rijnland, het openbaar ministerie (OM), de (milieu)politie en het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb). HHNK richt zich bij deze samenwerking met name op het toezicht op de waterbelangen met oog voor de integrale belangen. Indien mogelijk vanwege de geheimhoudingsplicht vindt informatie-uitwisseling plaats met de partners om zodoende het toezicht effectiever in te zetten. Voor een volledig overzicht m.b.t. interne en externe samenwerking wordt verwezen naar hoofdstuk 4 van de bijlagenbundel.

#### *Roulatie toezichthouders*

Voor de toezichthouders van cluster Gebiedsbeheer is het toezichthouden op VTH-taken een functie die zij uitvoeren naast hun hoofdtak als gebiedsbeheerder. Zij voeren het VTH-toezicht uit in het gebied waar zij ook gebiedsbeheerder zijn. Aangezien zij voor hun taak als gebiedsbeheerder specifieke kennis nodig hebben van het gebied vindt vrijwel nooit roulatie plaats. Hierdoor kan bedrijfsblindheid of een vaste handhavingsrelatie helaas niet voorkomen worden.

De toezichthouders van cluster Handhaving werken ook in vaste gebieden. Deze gebieden zijn echter dusdanig omvangrijk dat het risico op het ontstaan van bedrijfsblindheid of een vaste handhavingsrelatie niet groot is. Thema gerichte projecten worden om deze reden uitgevoerd in een ander gebied dan waar zij werkzaam zijn. Ook de toezichthouders van cluster Onderhoud werken in vaste gebieden. Deze houden zich echter met name bezig met het toezicht op vergunningen waardoor zij niet vaak te maken hebben met dezelfde partij.

#### *Toezicht eigen organisatie/andere overheden*

HHNK is tevens een uitvoerende organisatie. In opdracht van HHNK worden bijvoorbeeld bagger- of maaierwerkzaamheden of werkzaamheden aan waterkeringen verricht. Op de uitvoering van deze werkzaamheden door aannemers wordt toezicht gehouden waarna zo nodig het werk gecorrigeerd dient te worden. Het is in het belang van HHNK zelf dat deze werkzaamheden goed worden uitgevoerd. Dit toezicht valt niet onder toezicht in het kader van VTH-taken en wordt daarom niet meegenomen in dit beleidsstuk.

Met betrekking tot de werking van de rioolwaterzuiveringen (rwzi's) van HHNK, worden meldingen daarover afgehandeld door de eigen toezichthouders. Wel is voor toezicht op deze installaties een samenwerking met het Wetterskip Fryslan. Jaarlijks voeren de toezichthouders/handhavers van cluster Handhaving inspecties uit bij vier rwzi's van het andere waterschap en vice versa. Op deze wijze wordt een onafhankelijk oordeel gevormd. Op activiteiten en handelingen van andere overheden wordt op dezelfde wijze toezicht gehouden als bij ingelanden en bedrijven.



### **4.3.2 Sanctiestrategie**

De sanctiestrategie vormt samen met de gedoogstrategie de handhavingsstrategie. De sanctiestrategie is daarbij gericht op het beëindigen en, indien mogelijk, laten herstellen van de gevolgen van activiteiten en handelingen die een (mogelijk) negatief effect hebben op de watersystemen, waterkwaliteit en wa-

terkeringen in het beheergebied. De werkwijze met betrekking tot het handelen bij overtredingen van wet- en regelgeving en de sanctiestrategie zijn uitgewerkt in paragraaf 3.4 van de bijlagenbundel.

Met sanctioneren beoogt HHNK in de eerste plaats het naleefgedrag van de overtreder af te dwingen. In de tweede plaats kan sanctioneren bijdragen aan preventie en dus beter naleefgedrag van derden. Als immers bekend is dat HHNK optreedt tegen bepaalde overtredingen zullen anderen aangezet worden na te denken voordat zij een vergelijkbare overtreding begaan. HHNK maakt bij het sanctioneren gebruik van zowel bestuursrechtelijk- als strafrechtelijk instrumenten. De strategie met betrekking tot de inzet van deze instrumenten is gebaseerd op de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO) van oktober 2022. De LHSO is als bijlage 2 bij de bijlagenbundel opgenomen.

In de LHSO zijn een interventiematrix en bijbehorende overwegingen opgenomen waarmee wordt bepaald welk instrument dient te worden toegepast. In de matrix is onderscheid gemaakt naar sancties op basis van het straf- en bestuursrecht. Sancties op basis van bestuursrecht zijn met name gericht op herstel terwijl sancties gebaseerd op het strafrecht met name het straffen van de overtreder tot doel hebben. Op grond van het gedrag van de overtreder, de gevolgen van de overtreding voor de waterbeveiliging en de mate waarin de gevolgen van de overtreding ongedaan kunnen worden gemaakt, kan de sanctie uiteenlopen van het (schriftelijk) aanspreken of informeren van de overtreder tot het opleggen van een last onder bestuursdwang/last onder dwangsom of het opstellen van een proces verbaal of een bestuurlijke strafbeschikking. Indien de gevolgen van een overtreding niet meer ongedaan te maken zijn, is het bestuursrecht niet effectief en wordt bekeken of middels het strafrecht een sanctie kan worden opgelegd.

Voor de verdere overwegingen met betrekking tot de inzet van de verschillende bestuursrechtelijke- en strafrechtelijke instrumenten wordt verwezen naar paragraaf 3.4 en bijlage 2 van de bijlagenbundel. Naast de bovengenoemde strategie worden de volgende uitgangspunten gehanteerd om een zo groot mogelijke bijdrage aan de beleidsdoelen te leveren:

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

#### 4.3.3 Gedoogstrategie

Gedogen is feitelijk een verklaring van een bestuursorgaan dat zij, al dan niet onder voorwaarden, niet handhavend zal optreden tegen een illegale situatie. Aangezien HHNK de beginselplicht tot handhavend optreden heeft, is het uitgangspunt van de gedoogstrategie dat gedogen een uitzondering is. Indien gekozen wordt om een situatie te gedogen dan gebeurt dit zeer zorgvuldig, uitsluitend actief middels een gedoogverklaring en altijd voor een bepaalde tijdsduur. Daarnaast worden over het algemeen voorwaarden aan het gedogen verbonden. Aan passief gedogen, dat wil zeggen "het door de vingers zien" van een overtreding, wordt door HHNK geen medewerking verleend. In paragraaf 3.5 van de bijlagenbundel is aangegeven in welke situaties HHNK kan overwegen een gedoogverklaring af te geven. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om een situatie waarbij het doel van de regelgeving beter gediend is met het tijdelijk gedogen van de overtreding.

Op de voorwaarden van gedoogverklaringen wordt toezicht gehouden. Indien een overtreding wordt geconstateerd zal HHNK overwegen de gedoogverklaring in te trekken en een bestuursrechtelijke sanctie op te leggen tegen de overtreding die aanleiding vormde tot het opstellen van de verklaring.

Andere uitgangspunten die worden gehanteerd zijn:

- De gedoogverklaringen zijn helder geformuleerd waarbij het voor de betrokkene duidelijk is wat verwacht wordt, dat het gaat om een tijdelijke situatie en wat de mogelijke gevolgen zijn van het niet voldoen aan de voorwaarden;
- De kwaliteit van de producten voldoet aan de daarvoor vastgelegde criteria;
- Medewerkers hebben de kennis en de middelen om hun werkzaamheden kwalitatief goed uit te kunnen (blijven) voeren;
- Werkprocessen zijn duidelijk, effectief en vastgelegd en worden conform uitgevoerd;
- De doorlopen stappen en genomen beslissingen worden verifieerbaar en transparant vastgelegd in het zaakstelsel.



## **5 Borging en uitvoering**

### **5.1 Financiële en personele middelen**

Om een zo groot mogelijke bijdrage te kunnen leveren aan de doelstellingen zijn personele en financiële middelen nodig. In de begroting zijn verschillende kostenposten gelabeld voor de uitvoering van de VTH-taken. Indien voor de uitvoering van bepaalde operationele doelen die worden opgenomen in een uitvoeringsprogramma extra geld benodigd is, zal dit tijdig worden zeker gesteld.

### **5.2 Uitvoeringsprogramma**

Het VTH-beleidsplan wordt jaarlijks uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma voor zowel vergunningverlening, toezicht en handhaving. Het uitvoeringsprogramma omvat operationele doelen en de activiteiten die een bijdrage zullen leveren aan de beleidsdoelen uit dit beleidsplan. In het programma wordt ook aangegeven welke financiële en personele middelen nodig zijn om deze operationele doelen te behalen. Doordat de doelen SMART beschreven zijn kan de voortgang daarvan gemonitord worden en zo nodig worden bijgestuurd. Het uitvoeringsprogramma wordt ter kennisname aangeboden aan het algemeen bestuur van het waterschap. Conform de verordening systematische toezichtinformatie Noord-Holland 2023 worden de uitvoeringsprogramma's (net als de evaluatie) elk jaar voor 15 juli toegezonden aan Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Holland.

### **5.3 Uitvoeringsproces**

De in het beleid opgenomen werkwijzen en strategieën zijn grotendeels al vertaald naar specifieke procesbeschrijvingen. Voor zover dit niet gebeurd is, zal dit uiterlijk in 2025 geborgd worden. De bestaande procesbeschrijvingen zijn bekend gemaakt bij alle betrokken medewerkers en zijn geborgd binnen de organisatie. Voor de nog op te stellen of aan te passen procesbeschrijvingen zal dit plaatsvinden zodra zij gereed zijn. Alle procesbeschrijvingen worden bekend gesteld aan nieuwe en bestaande medewerkers. Het inwerken van de personen vindt plaats op basis van deze beschrijvingen.

### **5.4 Samenwerking en afstemming**

Voor een goede uitvoering van de wettelijke taken van HHNK is het samenwerken van de VTH-organisatie met interne en externe partijen een belangrijk onderdeel van de taakuitvoering. In hoofdstuk 4 van de bijlagebundel is de samenwerking met alle interne en externe partners uitgewerkt. De onderdelen van het VTH-beleid die betrekking hebben op de strafrechtelijke handhaving zijn gebaseerd op reeds bestaande afspraken. Indien in de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's activiteiten zijn opgenomen die een effect kunnen hebben op de inzet van de politie en/of Openbaar Ministerie dan vindt hierover afstemming plaats binnen de vaste overlegstructuur.

### **5.5 Kwaliteitscriteria**

Zoals onder paragraaf 2.3 (uitdagingen) is aangegeven wordt voor de beoordeling van de kwaliteit van de VTH-organisatie en de VTH-processen voortsnog gebruik gemaakt van het document "Samen sterk als waterbeheerders! Kwaliteitscriteria voor Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Waterbeheer" van de Unie van Waterschappen. Het document is gebaseerd op wetgeving van voor 1 januari 2024 waardoor een herziening aan de orde is. Landelijk zal hiervoor afstemming plaats vinden tussen de waterbeheerders. In 2025 zal HHNK een integrale systematiek voor kwaliteitsborging opzetten waardoor vooruitlopend op de resultaten van deze afstemming voor de eigen organisatie al een gedeeltelijk beoordelingssysteem zal worden opgezet.

In de jaarverslagen zal worden aangegeven in hoeverre HHNK het betreffende jaar heeft voldaan aan de kwaliteitscriteria of op welke wijze een andere invulling is gegeven aan de borging van de kwaliteit van de VTH-taken en organisatie. Indien geconcludeerd dient te worden dat op één of meer punten niet aan de criteria is voldaan dan zal hiervoor een motivering worden geven.

## **6 Evaluatie**

De laatste stap van de beleidscyclus is de evaluatie. Vanaf het beleidsjaar 2025 rapporteert HHNK jaarlijks over de uitvoering van het vastgestelde uitvoeringsprogramma in een jaarverslag. Dit jaarverslag

zal over het algemeen in het voorjaar van het jaar volgend op het beleidsjaar worden opgesteld. In het jaarverslag is in ieder geval opgenomen:

- Of de voorgenomen activiteiten uit het uitvoeringsprogramma zijn uitgevoerd en de gestelde jaardoelen zijn behaald;
- In hoeverre de uitvoering van deze activiteiten hebben bijgedragen aan de beleidsdoelen uit dit beleidsplan;
- In hoeverre de resultaten van de evaluatie een effect hebben op de operationele doelen en/of activiteiten zoals die zullen worden opgenomen in het uitvoeringsprogramma van het volgende jaar.
- Of de resultaten van de evaluatie aanleiding geven om het VTH-beleid aan te passen.



*Aldus besloten in de vergadering van 3 december 2024 van het college van dijkgraaf en hoogheemraden,*

*de secretaris,  
M.J. Kuipers*

*de voorzitter,  
ir. R.P.G. Bosma*

## Bijlagenbundel Vergunningen-, toezicht- en handhavingsbeleid 2025-2029

### 1 Beleidsanalyse

Het uitvoerings- en handhavingsbeleid is onder andere gebaseerd op de onderstaande Europese, rijks en provinciale wetgeving. Daarnaast vormen de eigen wet- en regelgeving, beleidstukken en programma's van het Hoogheemraadschap Holland Noorderkwartier (HHNK) input voor dit beleid. Het onderstaande vormt geen uitputtende lijst maar geeft inzicht in de uitgangspunten die ten tijde van het opstellen van dit stuk zijn meegenomen.

#### 1. Europees Beleid

##### *Kaderrichtlijn Water*

De Kaderrichtlijn Water (KRW) is een Europese richtlijn met betrekking tot de kwaliteit van het oppervlaktewater en grondwater. De richtlijnen in het KRW zijn in 2000 vastgesteld door de landen van de Europese Unie. De KRW heeft als doelstelling dat in 2027 het water in de EU landen een goed leefgebied vormt voor de planten en dieren die er thuishoren. Daarnaast moet van het water redelijk eenvoudig drinkwater te maken zijn. In Nederland zijn de richtlijnen van de KRW opgenomen in de Omgevingswet en het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Systeem verantwoordelijke voor de uitvoering van de KRW is de minister van Infrastructuur en Waterstaat. De waterbeheerders, zoals HHNK, zijn echter verantwoordelijk voor de uitvoering van de richtlijnen binnen hun beheergebied.

In de KRW zijn prioritaire en specifieke verontreinigende stoffen met bijbehorende normen aangewezen waaraan moet worden voldaan. Sinds 2018 zijn basisdocumenten beschikbaar waarin voor stoffen die niet aan de norm voldoen, informatie is opgenomen over de overschrijding, de mogelijke bronnen van verontreiniging en de noodzaak en effectiviteit van mogelijke maatregelen. Deze basisdocumentatie kan de waterbeheerder gebruiken om een monitorings- en maatregelen-programma te ontwikkelen. De gegevens worden continue geactualiseerd en regelmatig worden nieuwe stoffen toegevoegd. Op dit moment bestaat de lijst uit ruim 40 Europees genormeerde stoffen en bijna 80 nationaal genormeerde stoffen maar er zijn wetvoorstellen om deze lijsten uit te breiden met nieuwe medicijnresten (hormoonverstoorders, pijnstillers en antibiotica), pesticiden en een selectie van PFAS stoffen. Daarnaast zijn voor de KRW beschermde gebieden aangewezen waar aanvullende omgevingswaarden gelden. Een voorbeeld hiervan is het IJsselmeer bij Andijk waar wateronttrekking plaats vindt voor de productie van drinkwater.

De KRW verlangt dat de toestand van oppervlakte- en grondwaterlichamen niet achteruitgaat. Van een achteruitgang is sprake als de toestand van een stof of parameter in een waterlichaam een klasse daalt. Indien de toestand reeds in de slechtste klasse verkeert, is iedere significante verslechtering van de kwaliteit niet toegestaan. Voor waterlichamen waarin een waterwinlocatie is gelegen moet dusdanige bescherming plaats vinden dat achteruitgang van de kwaliteit daarvan wordt voorkomen. Van achteruitgang is geen sprake wanneer schadelijke milieuvreemde stoffen vervangen worden door andere stoffen met een vergelijkbare werking die minder schade aan het watermilieu toebrengen.

De termijn voor het halen van de milieudoelstellingen liep tot 2015. Deze termijn kon twee maal met zes jaar verlengd worden tot 2027. Na 2027 is verlenging slechts mogelijk indien de oorzaak van de vertraging aan natuurlijke omstandigheden is te wijten. Het duurt immers een zekere periode voordat de hydromorfologie, stoffen en de biologie zich aanpassen aan de nieuwe omstandigheden. Voor stoffen die later aan de lijst zijn toegevoegd (zoals in 2008 in 2021) kan de termijn verder verlengd worden. Er kunnen minder strenge milieudoelstellingen worden vastgesteld wanneer waterlichamen zodanig door menselijke activiteiten zijn aangetast of hun natuurlijke gesteldheid van dien aard zijn dat het bereiken van de doelstellingen niet haalbaar of onevenredig kostbaar zou zijn.

Ook andere Europese richtlijnen stellen normen aan de waterkwaliteit, vaak als invulling van of aanvulling op de KRW. Zo zijn er onder andere de Grondwaterrichtlijn en de Zwemwaterrichtlijn. De Grondwaterrichtlijn bevat normen voor een goede chemische toestand met betrekking tot acht stoffen van het grondwater. Naast deze stoffen moeten de EU-lidstaten zelf stoffen aanwijzen die in hun land tot risico's kunnen leiden voor de mens, oppervlaktewateren of natuurgebieden die afhankelijk zijn van grondwater.

De eisen met betrekking tot de waterkwaliteit uit de KRW zijn sinds 1 januari 2024 opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en deels in de Bruidsschat van de Omgevingswet. In het Bkl zijn de doelen van het KRW, de Grondwaterrichtlijn en de Richtlijn prioritaire stoffen vastgelegd als omgevingswaarden. In het Bkl is ook vastgelegd dat de waterschappen verantwoordelijk zijn voor het behalen van de chemische en ecologische doelen van de oppervlaktelichamen waarvan zij beheerder zijn. De provincie is verantwoordelijk voor behalen van de goede kwantitatieve toestand en goede chemische toestand van de grondwaterlichamen. Ook is vastgelegd dat Rijk, provincie en waterschappen verantwoordelijk zijn voor het voorkomen van achteruitgang van de toestand van zowel oppervlakte- als

grondwaterlichamen. Aangezien het een gezamenlijke opgave blijft vindt afstemming plaats binnen de regionaal bestuurlijke overleggen van stroomgebieden.

In het Besluit activiteit leefomgeving (Bal) zijn mogelijkheden opgenomen om middels wetgeving maatregelen te nemen voor de waterkwaliteit zoals het beperken van lozingsactiviteiten in oppervlaktelichamen.

#### *Herziening Richtlijn stedelijk afvalwater*

Op 5 november 2024 heeft de Europese unie ingestemd met de Herziene Richtlijn stedelijk afvalwater. De herziene richtlijn is één van de belangrijkste resultaten van het actieplan van de EU voor nulvervuiling en omvat onder andere een pakket aan maatregelen dat moet leiden tot een betere bescherming van de waterkwaliteit en de volksgezondheid. Het betreft onder andere maatregelen met betrekking tot:

- Betere monitoring van chemische verontreinigende stoffen, ziekteverwekkers en antimicrobiële resistentie;
- Het financieren van kosten van aanvullende behandelingen van microverontreinigingen door producenten van geneesmiddelen en cosmetica en de lidstaten;
- Meer hergebruik van gezuiverd stedelijk afvalwater om waterschaarste te voorkomen

Uiterlijk 36 maanden na de datum van inwerkingtreding van de HRSA moeten de lidstaten een nationaal uitvoeringsprogramma voor de richtlijn hebben opgesteld. In Nederland is dit een taak voor het ministerie van I&W.

## 1.2 Rijksbeleid

### *Nationale omgevingsvisie*

Aan de hand van een toekomstperspectief op 2050 brengt de Nationale omgevingsvisie (NOVI) de langetermijnvisie voor Nederland in beeld. Uitgangspunt in de NOVI is dat ingrepen in de leefomgeving niet los van elkaar plaatsvinden, maar in samenhang. Een ander uitgangspunt is dat functies in de leefomgeving beter afgestemd moeten worden op het bodem-watersysteem waarbij dit systeem leidend is. In de NOVI zijn de volgende opgaven voor Nederland opgenomen: ruimte voor klimaatadaptatie en energietransitie, duurzaam economisch groeipotentieel, sterke en gezonde steden en regio's en toekomstbestendige ontwikkeling van het landelijk gebied. In 2024 zal een aangescherpte versie van de NOVI worden vastgesteld.

### *Deltaprogramma*

Door stijging van de zeespiegel en extremer weer wordt de kans op overstromingen en wateroverlast in Nederland groter. Waterkeringen beschermen ongeveer 60% van Nederland tegen overstromingen. In dit overstroombare gebied wonen nu zo'n 9 miljoen mensen en dit aantal neemt toe. In dit gebied wordt 70% van het bruto nationaal product verdiend.

In het jaarlijkse Deltaprogramma staan plannen om Nederland nu en in de toekomst te beschermen tegen de gevolgen van de klimaatveranderingen. Het Deltaprogramma is een uitwerking van onder andere het Nationaal Waterplan. Jaarlijks wordt middels het programma gerapporteerd over nieuwe inzichten en de voortgang van de plannen. Een onderdeel van het programma vormen de veiligheidsnormen voor dijken, dammen en duinen die opgenomen zijn in de Omgevingswet. Het Deltaprogramma gaat ervan uit dat door extra inzet op waterbeheer de effecten van klimaatverandering voor een deel kan worden opvangen. Daarnaast worden oplossingen gezocht in het gebruik van onze omgeving en gronden. De plannen zijn in 2025 gericht op drie opgaven te weten: een klimaatbestendige inrichting, weerbaarheid tegen een watertekort en bescherming tegen overstromingen.

Voor 2025 bevat het programma de volgende aanbevelingen:

- Doorbreek de impasse, denk bij investeringsplannen groter en kijk vooruit.
- Geef water ruimte, maak ruimte om teveel neerslag te bergen en vast te houden.
- Geef duidelijkheid over wat er wel en niet kan in reserveringszones.
- Investeer in financiële zekerheid en voldoende en tijdig opleiden van professionals.

### *Nationaal Waterplan*

Het Nationaal Water Programma 2022-2027 (NWP) beschrijft de hoofdlijnen van het nationale waterbeleid en het beheer van Rijkswateren en Rijkswaarwegen voor de periode 2022-2027. Doel van het plan is om de vele functies die afhankelijk zijn van water een plek te geven en met elkaar in balans te brengen uitgaande van de uitdagingen waarvoor we staan. Het beleidsstuk gaat uit van een drietal grote opgaven voor het waterdomein:

- Nederland moet zich aanpassen aan de gevolgen van klimaatverandering.
- Blijvende aandacht voor een goede bescherming tegen overstromingen en een klimaat robuuste zoetwatervoorziening tegen toenemende droogte.
- Blijvende aandacht voor de zorg voor goede waterkwaliteit en een duurzame drinkwatervoorziening.

Het Stroomgebiedbeheerplan 2022-2027 en Overstromingsrisico-beheerplan 2022-2027 maken deel uit van het NWP 2022-2027. Nu de Omgevingswet per 1 januari 2024 in werking is getreden mogen deze programma's in de toekomst zelfstandig worden vastgesteld.

#### *Stroomgebiedbeheerplan 2022-2027*

De KWR geeft de verplichting om eens in de 6 jaar stroomgebiedbeheerplannen (SGBP's) vast te stellen. Deze SGBP's geven voor elk stroomgebied een overzicht van de toestand, problemen, doelen en maatregelen voor het verbeteren van de waterkwaliteit. Een SGBP staat niet op zich: er is een nauwe samenhang met de plannen en maatregelen van regionale waterbeheerders. Doel van de SGBP's is het streven naar chemisch schoon en ecologisch gezond water. Het SGP 2022-2027 omvat de visie voor alle vier de stroomgebieden van Nederland.

In het SGP 2022-2027 is opgenomen dat uit een onderzoek van 2020 is gebleken dat een expliciete koppeling tussen waterkwaliteitsdoelen en de opgave voor de VTH-organisaties vaak niet scherp gelegd wordt en dat beleids- en uitvoeringscyclus vaak onvoldoende op elkaar aansluiten. Doordat de taken versnipperd zijn kan het voorkomen dat organisaties andere prioriteiten geven aan de uitvoering van de taken. Om deze reden is binnen de Delta-aanpak Waterkwaliteit afgesproken dat Rijkswaterstaat, provincies, gemeenten, omgevingsdiensten en waterschappen een impuls zullen geven aan de VTH-taken op het onderdeel waterkwaliteit. Belangrijk is dat daarbij aandacht wordt besteed aan rollen, capaciteit en actuele kennis. In het SGBP is opgenomen dat de bevoegde gezagen minimaal één keer per 10 jaar de vigerende watervergunningen dienen te beoordelen en zo nodig te actualiseren.

#### *Overstromingsrisicobeheerplan*

Het overstromingsrisicobeheerplan (ORBP) beschrijft de doelen en maatregelen van het overstromingsrisicobeheer in Nederland. Nederland heeft ervoor gekozen om één beheerplan op te stellen voor de vier Nederlandse stroomgebieden. Doel van het ORBP is zoveel mogelijk beperken van overstromingsrisico's op basis van risicobenadering.

#### *Vaarwegen*

De verkeersregels voor een veilige en vlotte scheepvaart zijn vastgelegd in de scheepvaartverkeerswet. Deze wet regelt daarnaast de wijze waarop vaarwegen in stand dienen te worden gehouden. Verder is vastlegt hoe de vaarwegen onderhouden dienen te worden en schade door het scheepvaartverkeer aan onder andere oevers voorkomen of beperkt dient te worden. In de wet is ook regelgeving opgenomen om verontreiniging door scheepvaart te voorkomen en beperken. Ambtenaren van waterschappen kunnen worden aangewezen als toezichthouder op deze wet.

### 1.3 Provinciaal beleid

#### *Omgevingsvisie NH 2050*

In de Omgevingsvisie NH 2050 geeft de provincie Noord-Holland haar beleid weer met betrekking tot de leefomgeving tot het jaar 2050. Uitgangspunt daarbij is het vasthouden aan het relatief hoge welvaarts- en welzijnsniveau door een balans te houden tussen economische groei en leefbaarheid. Ontwikkelingen dienen zoveel mogelijk natuur-inclusief te zijn, (karakteristieke) landschappen te behouden en rekening te houden met de ondergrond.

In de omgevingsvisie zijn de volgende thema's opgenomen welke een verband houden met de werkzaamheden van HHNK:

- **Klimaatverandering**  
Noord-Holland dient klimaatbestendig en water robuust te zijn. Ontwikkelingen in stad, land en infrastructuur zijn klimaatbestendig en waterrobuust. Ingezet wordt om gebiedsgericht en in gezamenlijkheid met de partners die daar mede voor verantwoordelijk zijn de bodemdaling in veenweidegebieden af te remmen, te stoppen en zo mogelijk te herstellen.
- **Gezondheid en veiligheid.**  
Inzet is gericht op het behouden en waar mogelijk verbeteren van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Dit betreft bodem, water, lucht, omgevingsveiligheid, geluidbelasting en (ontwikkelingen in) de ondergrond. Aan de wettelijke normen wordt voldaan en waar mogelijk wordt ruimte gezocht voor verbetering. Gestreefd wordt om in samenwerking met partners zo spoedig mogelijk aan de KRW-normen voor water en aan de WHO<sup>2</sup>-normen voor luchtkwaliteit te voldoen, doch uiterlijk in 2027 wat betreft de KRW-normen en 2050 wat betreft de WHO-normen.
- **Biodiversiteit en natuur.**

2) Normen van de World Health Organization

Door het vergroten van de biodiversiteit kunnen ook andere ambities/doelen worden bereikt zoals een gezonde leefomgeving, economisch duurzame landbouw, bodem- en waterkwaliteit, aantrekkelijke verstedelijking en klimaatadaptatie.

#### *Regionaal Waterprogramma*

In het Regionaal Waterprogramma is het waterbeleid zoals verwoord in de Omgevingsvisie NH 2050 uitgewerkt voor een drietal onderdelen:

- Op peil houden van de kwaliteit van de regionale wateren en waar nodig verbeteren, conform de eisen van de KRW.
- Op peil houden van de voorraad en de kwaliteit van het grondwater.
- Beschermen tegen en beperken van gevolgen van overstromingen.

#### *Omgevingsverordening Noord-Holland*

In de omgevingsverordening van de provincie Noord-Holland is de verdeling van toezichtstaken opgenomen met betrekking tot het watersysteembeheer waaronder het vaarwegbeheer en het nautisch beheer. Vaarwegbeheer is gericht op de instandhouding, bruikbaarheid en bescherming van een vaarweg en bijbehorende werken. Daarbij kunnen in het gebied waar de vaarweg is gelegen de belangen met betrekking tot het beschermen van landschappelijke en aardkundige waarden en de natuurbescherming worden meegenomen. HHNK heeft op verschillende vaarwegen een taak met betrekking tot vaarwegbeheer. Daarnaast heeft HHNK een taak met betrekking tot nautisch beheer. Nautisch beheer betreft de wijze waarop de infrastructuur door het scheepvaartverkeer gebruikt wordt. Het nautisch beheer wordt uitgevoerd door bijvoorbeeld het geven van verkeersaanwijzingen, het aanbrengen of verwijderen van verkeerstekens ('bebording') en het handhaven van de verkeersregels voor het scheepvaartverkeer.

### 1.4 Beleid Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier

#### *Deltavisie 2012*

In 2012 is door HHNK de Deltavisie opgesteld. Hierin heeft HHNK haar lange termijnvisie vastgelegd. Deze visie is vervolgens vertaald in de Waterplannen. Ook het Waterplan 2022-2027 bouwt voort op deze visie.

#### *Waterplan HHNK 2022-2027*

In het Waterplan (WBP6) geeft HHNK haar koers weer voor de periode 2022-2027. Het plan gaat uit van een organisatie die betrokken (meedenken, kennis delen), betrouwbaar (vakkundig, kostenbewust, rolvast), vooruitstrevend (duurzaam en innovatief) en flexibel en adaptief (bijsturen indien nodig) is. Daarnaast wordt met het plan een gebiedsgerichte aanpak nagestreefd die uitgaat van het gebied eigen kenmerken. Uitgangspunt is dat bij ruimtelijke ontwikkelingen water en bodem leidend zijn n het waterbelang zo vroeg mogelijk geborgd wordt. Per wettelijke taak is de aanpak gedurende de beleidsperiode beschreven.

##### > Waterveiligheid

Met betrekking tot waterveiligheid is het doel dat het beheergebied in 2050 klimaatbestendig en waterrobuust is ingericht. Daarbij dienen alle waterkeringen en kunstwerken tijdig te voldoen aan het wettelijke beschermingsniveau. Om dit te bewerkstelligen wordt ingezet op het in stand houden en periodiek versterken van de waterkeringen en aandacht te geven aan crisisbeheersing en ruimtelijke inrichting. Daarnaast wordt ingezet op de inzet van nieuwe ontwikkelingen die meer informatie en real-time informatie opleveren en op de structurele(re) inzet van meet-/monitorings-technieken. Door de technische ontwikkelingen wordt een verschuiving gecreëerd van correctief naar preventief onderhoud.

##### > Voldoende water

HHNK streeft ernaar dat uiterlijk 2050 het beheergebied klimaatbestendig en leefbaar is met voldoende water aan- en afvoer en een optimale verdeling van het beschikbare water. Het watersysteem en de beheerinstrumenten zijn dan op orde en afgestemd op en met de omgeving.

Dit wil HHNK bewerkstellingen door goed onderhoud, risico gestuurd beheer, het bestrijden van verzilting door doorspoeling, het stimuleren van ondergrondse opslag zoet water en het ondersteunen van waterrecreatie. De rol van de organisatie ontwikkeld hierbij van initiatiefnemer naar een adviserende rol.

##### > Gezond water

Gezond water betekent water met een goede chemische en ecologische waterkwaliteit dat vrij is van vervuiling en waarin de planten en dieren kunnen leven die er thuishoren. HHNK zet zich hiervoor in door het uitvoeren en stimuleren van natuurvriendelijk onderhoud (begroeiing op oevers), het creëren van een gezonde leefomgeving voor vissen en baggeren wanneer dit een positief effect heeft. Daarnaast is het streven om in 2027 te voldoen aan de KRW-doelen. Daarbij wordt gebruik gemaakt verschillende instrumenten zoals het aanpassen van het peilbeheer, de aanpak bij de bron voor nutriënten, zware

metalen en microverontreiniging, het geven van voorlichting, handhavend optreden en samen te werken met onder andere agrariërs en andere overheden.

➤ Schoon water

HHNK heeft zich als doel gesteld dat, door te zuiveren, schoon water beschikbaar dient te voor nu en in de toekomst. Dit door onder andere voorspellend en programmatisch (datagestuurd) onderhoud uit te voeren, samen te werken met gemeenten en PWN en in te zetten op nieuwe ontwikkelingen.

➤ Veilige (vaar)wegen

HHNK had tot 2024 nog wegen in beheer. Deze zijn, uitgaande dat het project eind 2024 is afgerond, overgedragen aan de gemeenten waarin zij gelegen zijn. Daarnaast heeft HHNK vaarwegen in beheer. Met betrekking tot deze vaarwegen (inclusief sluizen en bruggen) is tot doel gesteld dat deze voldoen aan de afspraken met de Provincie rond vaarwegbeheer.

➤ Crisisbeheersing

HHNK heeft, om een crisis te voorkomen en goed voorbereid zijn als het misgaat, 24/7 een crisisbeheersingsorganisatie beschikbaar die adequaat handelt door het maken en volgen van draaiboeken en het actueel houden van materieel en organisatie.

➤ Bestuur en organisatie

Met betrekking tot het bestuur van HHNK wordt nagestreefd dat deze in overleg met de omgeving acteert en efficiënt, effectief en rechtmatig handelt. In de organisatie wordt onder andere ingezet op investering in duurzaamheid, samenwerking, het onderhouden van watererfgoed, communicatie die gericht is op reputatiemanagement, het vergroten van waterbewustzijn, kennisdeling en het voorkomen van normatief handhaven. Van medewerkers wordt onder andere verwacht dat zij innovatief, adaptief, flexibel en inclusief zijn.

Daarnaast is ruimtelijke adaptie als thema in het WBP6 opgenomen: Door onder andere het stimuleren van maatregelen voor het vergroten van zoetwater beschikbaarheid, het creëren van buffers in landelijk gebied en leveren van kennis aan de provincie om samen verdere daling van veenbodems te voorkomen streeft HHNK ernaar het beheergebied bestendig te maken tegen extremere weersomstandigheden.

*Coalitieakkoord 2023-2027 Water verbindt*

In het coalitieakkoord 2023-2027 geeft de coalitie aan op welke wijze zij deze termijn het beleid van HHNK willen inrichten en uitvoeren. Daarbij is het beleid met name gericht op het voortzetten van het eerdere bestaande beleid waarbij inwoners centraal staan. De coalitie staat voor doelgericht en transparant beleid waarbij de maatschappelijke meerwaarde voorop staan. Het beleid geeft duidelijkheid over de (on)mogelijkheden en de keuzes die zijn gemaakt zijn gemotiveerd. De coalitie is innovatie gericht.

Met betrekking tot de ambtelijke organisatie gaat het akkoord uit van een organisatie die onder andere op haar taken berekend is, een positieve grondhouding heeft, integraal handelt en denkt, innovatief en betrouwbaar is. De organisatie is gericht op samenwerking en een integrale, gebiedsgerichte aanpak. De adviesrol van het HHNK wordt proactief ingezet om aan de voorkant het waterbelang in te brengen. Door data gedreven te werken kan de efficiëntie worden verhoogd.

De coalitie ziet verder onder andere mogelijkheden in het bevorderen van ruimtelijke adaptie door kennis en ervaring in te brengen in gebiedsprocessen en –ontwikkelingen. Daarnaast ziet zij mogelijkheden in het versterken van de biodiversiteit door de bron aan te pakken bij het lozen van schadelijke stoffen in oppervlaktewater (bijv. medicijnresten, hormonen, resistente bacteriën, gewasbeschermingsmiddelen en microplastics) en het inbouwen van een vierde zuiveringstrap in de rwzi's om meer stoffen uit het water te verwijderen. Door de inzet van participatie worden betrokkenen in een vroegtijdig stadium actief meegenomen in de taken van HHNK. Op deze wijze kunnen kansen, belangen, meningen en mogelijke creatieve oplossingen mee worden genomen.

Met betrekking tot de wettelijke taken is in het akkoord onder andere het volgende opgenomen:

➤ Waterveiligheid

Ingezet wordt op het gebruik van innovatieve technieken en het continu onderzoeken en uitwerken van nieuwe inzichten omtrent dijkversterking en -verbetering met een zo hoog mogelijk maatschappelijk rendement. Bij de voorbereiding van de werkzaamheden worden de inwoners betrokken.

➤ Voldoende water

Door vroegtijdig en als gelijkwaardige gesprekspartner te participeren in gebiedsprocessen en ruimtelijke ontwikkeling kan meegedacht en geadviseerd worden over mogelijke oplossingen. Daarbij kan tevens ingezet worden op de juiste functie. Het maken van impactanalyses kan helpen beter voorbereid

te zijn op droogteperiodes. Door het waterbewustzijn van gebruikers te verhogen kan een bijdrage worden geleverd aan een effectieve zoet waterverdeling.

> Gezond water

HHNK zet extra in op de waterkwaliteit in kansrijke gebieden zodat een efficiënt en effectief resultaat kan worden bereikt. In de overige gebieden wordt het bestaande beleid gecontinueerd. Daarnaast wordt onder andere ingezet op bewustwording en gedragsverandering van betrokkenen en op bestrijding van emissies en het kaart brengen van factoren die invloed hebben op de waterkwaliteit, zoals de historische belasting en de achtergrondbelasting.

> Schoon water

Voor de taak "schoon water" wil de collatie onder andere inzetten op samenwerking met partners zoals gemeenten en drinkwaterbedrijf PWN en het actief ondersteunen van innovatieve technieken en nieuwe manieren van werken. Daarnaast kan de inzet van communicatie ook voor dit punt het waterbewustzijn vergroten en daarmee het draagvlak voor de werkzaamheden verbeteren.

*Impulsprogramma KRW 2024-2027*

Op 16 oktober 2024 heeft HHNK het Impulsprogramma KRW 2024-2027 vastgesteld. In dit programma zijn maatregelen opgenomen die moeten resulteren in een grotere bijdrage aan de KRW-doelen. Dit betreft maatregelen die te maken hebben met het meer zicht en grip krijgen op de KRW-risico's maar ook concrete acties zoals het actualiseren van de lozingsvergunningen. De taken op het gebied van toezicht en handhaving zijn wel meegenomen in het programma echter niet begroot.

*Waterschapsverordening Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier*

De waterschapsverordening bevat regels om watergangen, grondwater, waterkeringen en vaarwegen te beschermen. Dit door het opleggen van een vergunningplicht, een zorg- of een informatieplicht, maatwerkregels of -voorschriften of door het stellen van algemene regels.

*Onderhoudsverordening Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier*

In de onderhoudsverordening zijn de bepalingen opgenomen met betrekking tot onderhoud en beheer van de oppervlaktewaterlichamen, bergingsgebieden, waterkeringen of ondersteunende kunstwerken in het beheergebied. Daarnaast bevat het regels voor de schouw van deze waterstaatswerken.

*Legger Wateren*

Jaarlijks wordt door het HHNK een Legger Wateren vastgesteld. De legger vormt de basis voor de onderhoudsverordening. Hierin is namelijk voor elk oppervlaktewaterlichaam, bergingsgebied en de bijbehorende kunstwerken beschreven op welke afmetingen deze minimaal moeten worden onderhouden en wie daarvoor verantwoordelijk is. Daarnaast wordt aangegeven hoe en wanneer gecontroleerd zal worden op een goede uitvoering van de onderhoudsplicht.

## 2 Probleemanalyse

### 2.1 Terugblik eerder VTH-beleid

Dit beleidsstuk vormt het eerste strategische beleidskader van HHNK voor alle drie de VTH-instrumenten (vergunningverlening, toezicht en handhaving). In 2015 zijn een risicoanalyse en enige beleidskaders vastgesteld voor de instrumenten toezicht en handhaving. In 2019 heeft een evaluatie van de risicoanalyse plaats gevonden waarna deze is aangepast. Dit document is vervolgens als werkdocument voor de inzet van toezicht en handhaving gebruikt. In een onderzoek van de rekenkamer van 2020 is met betrekking tot dit beleid geconcludeerd dat het handhavingsbeleid niet navolgbaar is vastgelegd waardoor het onduidelijk is of er sprake is van doeltreffend handelen. Door de rekenkamer is aangegeven dat niet duidelijk is hoe het beleid doorwerkt in de aanpak en welke concrete doelen met de bijbehorende acties worden beoogd. Met het VTH-beleidsplan 2025-2029 wordt hier duidelijkheid aan gegeven. Tevens vormt dit beleidsplan het eerste strategische beleidskader voor het instrument vergunningverlening.

### 2.2 Kwaliteit uitvoerings- en handhavingstaak

Op grond van artikel 18.20 Omgevingswet dienen de bestuursorganen die betrokken zijn bij een omgevingsdienst zorg te dragen voor een goede kwaliteit van de uitoefening van de uitvoeringstaak en de handhavingstaak. In het verleden hebben gemeenten hiervoor een kwaliteitsverordening vastgesteld waarmee zij zich committeren aan een set kwaliteitscriteria. Met deze kwaliteitscriteria kan de kwaliteit van de VTH-organisatie en de VTH-procescriteria binnen de organisatie in beeld worden gebracht. In 2015 heeft de Unie van Waterschappen het stuk "Samen sterk als waterbeheerders!" uitgebracht. Hierin zijn kwaliteitscriteria opgenomen die specifiek gericht zijn op waterschappen. De kwaliteitscriteria zijn verwerkt in Excel bestand met invulmatrix.

### *Toetsing kwaliteitscriteria*

HHNK wil voldoen aan de zorgtaak en inzicht hebben in de kwaliteit van haar VTH-organisatie, producten en werkwijze. Middels de criteria set zoals vastgelegd in "Samen sterk als Waterbeheerders!" is daarom een inschatting gemaakt in hoeverre op dit moment aan deze zorgtaak wordt voldaan. Hierbij dient opgemerkt te worden dat dit document en de daarbij behorende invulmatrix gebaseerd is op wetgeving van voor 1 januari 2024. Met betrekking tot de procescriteria hebben geen grote wijzingen plaatsgevonden en kan toetsing aan deze set een indicatie geven in hoeverre HHNK aan deze procescriteria voldoet. De eisen van de criteria set met betrekking tot de kritieke massa (opleiding, deskundigheid etc.) kunnen worden toegepast voor medewerkers collega's die voor 2024 in dienst waren bij het HHNK. Daarbij wordt gekeken in hoeverre zij al aan de criteria voldeden en of er voldoende bijscholing heeft plaatsgevonden om de werkzaamheden onder de nieuwe regelgeving uit te voeren. Voor medewerkers die in 2024 bij HHNK zijn begonnen geldt deels dat nog gezocht wordt naar opleidingen om voldoende kennis op te bouwen onder de nieuwe wet- en regelgeving terwijl voor een ander deel deze opleidingen al beschikbaar zijn.

### *Procescriteria*

In het verleden heeft HHNK bij het opstellen van het TH-beleid slechts op enkele punten aansluiting gezocht bij de criteria met betrekking tot de kwaliteitsbevordering en afstemming van uitvoering en handhaving zoals vastgelegd in afdeling 18.3 van de Omgevingswet en afdeling 13.2 van het Omgevingsbesluit (voorheen Wet algemene bepalingen en Besluit omgevingsrecht). Zo is er nooit een meerjarige uitvoerings- en handavingsstrategie opgesteld waarin onder andere beleidsdoelen en een prioriteitenstelling zijn opgenomen. Daarnaast zijn er geen jaarlijkse uitvoeringsprogramma's vastgesteld waarin onder andere werd aangegeven welke werkzaamheden dat jaar werden uitgevoerd om een bijdrage te leveren aan de gestelde doelen in het beleid. Ook de jaarlijkse evaluatierapportage ontbrak. Ondanks dat er regelmatig contact is geweest, zijn door de Sector Interbestuurlijk toezicht van de provincie Noord-Holland nooit aanwijzingen gegeven dat HHNK hierdoor niet voldeed aan de wettelijke vereisten.

Vanuit HHNK is de behoefte ontstaan om meer sturing te hebben op de VTH-processen en inzicht te krijgen in de kwaliteit van deze processen en de resultaten die hiermee behaald worden. Met dit beleidsplan wordt daarom een eerste invulling gegeven aan de procescriteria. Jaarlijks zal vanaf 2025 middels een uitvoeringsprogramma en een evaluatierapport hieraan een verdere invulling worden gegeven. Tevens zal monitoring worden ingezet om de kwaliteit en de resultaten te bewaken.

HHNK beschikt in 2024 nog niet over een integrale systematiek voor de kwaliteitszorg. Incidenteel worden kwaliteitstoetsen op sommige aspecten uitgevoerd. Er zijn echter geen eenduidige werkwijzen of toetsingskaders vastgelegd of afgesproken binnen de VTH-organisatie om de integrale kwaliteit te beoordelen. Ook is niet vastgelegd welk kwaliteitsniveau wordt nagestreefd. In 2025 zal deze systematiek worden vastgelegd en vervolgens worden toegepast.

### *Kritieke massa*

Uitgaande van de criteria zoals opgenomen in "Samen sterk als Waterbeheerders" en de invulmatrix kan worden geconcludeerd dat met betrekking tot de onderdelen vergunningverlening, handhaving (uitgezonderd schouw) en specialistische deskundigheidsgebieden grotendeels wordt voldaan aan de criteria met betrekking tot de kritieke massa. De kritieke massa van een organisatie geeft aan of deze beschikt over voldoende capaciteit op alle onderdelen van de VTH-organisatie. Dit betreft dus niet alleen voor de VTH-taken zelf maar ook de ondersteuning in de vorm van juristen en vakinhoudelijke adviseurs. Daarnaast geeft de kritieke massa inzicht in de mate van deskundigheid van de organisatie die verkregen is door opleidingen en verkregen vakbekwaamheid door ervaring. Tot slot vormt continuïteit een aspect van de kritieke massa. Bij dit aspect vormt de tijd die aan de VTH-taak wordt besteed het criterium. De achterliggende gedachte daarbij is dat wanneer een taak niet vaak genoeg uitgevoerd wordt, er niet voldoende vaardigheid wordt opgebouwd. Wel zijn met name bij de clusters vergunningen en handhaving in 2024 veel nieuwe medewerkers begonnen zijn die nog niet alle basisopleidingen en cursussen hebben gehad.

Het onderdeel toezicht is over verschillende afdelingen van de organisatie verspreid en daarbij ingedeeld naar specialisme. Per specialisme zijn de opleidingscriteria niet verder uitgewerkt waardoor slechts kan worden gesteld dat naar verwachting aan de criteria met betrekking tot opleiding wordt voldaan. Daarbij wordt, in afwijking van de invulmatrix, uitgegaan van de aanwezigheid van minimaal twee personen per specialisatie in plaats van het gehele onderdeel toezicht en handhaving. Hiermee wordt namelijk het beschikbaar zijn van deskundigen- en toezichthouder specialisme gewaarborgd. Voor een groot deel van de toezichthouders van cluster Gebiedsbeheer vormt het houden van toezicht in het kader van VTH-processen slechts een klein onderdeel van functie. Hierdoor zou door deze groep nooit aan het onderdeel "continuïteit" kunnen worden voldaan aangezien deze voorschrijft dat minimaal de helft van de functie aan de VTH-taak besteed dient te worden. Ook in andere onderdelen van de VTH-organisatie is het aspect "continuïteit" een aandachtspunt.

Vanuit het schouwteam van het cluster Waterlopen, afdeling Watersystemen worden besluiten gestuurd naar aanleiding van overtredingen van de Onderhoudsverordening. De medewerkers van dit team maken hiermee deel uit van de handhavingsorganisatie. De meeste medewerkers hebben echter geen aanvullende opleidingen gehad die specifiek gericht zijn op deze taak waardoor op dit punt voor deze groep niet voldaan wordt aan de kwaliteitscriteria.

In het integrale systeem van kwaliteitszorg dat in 2025 ontwikkeld zal worden zal aandacht worden besteed aan het omschrijven en het borgen van de kwaliteit van de kritieke massa van de gehele VTH-organisatie.

#### *Knelpunten binnen de organisatie*

Voorafgaand aan het opstellen van dit beleidsstuk heeft een inventarisatie plaats gevonden van zaken die als knelpunt gezien worden binnen de organisatie. Hierbij zijn zowel medewerkers als leidinggevers benaderd. Deze zaken kunnen invloed hebben op de kwaliteit van de uitvoerings- en handvestingstaken. De knelpunten die genoemd zijn hebben met name te maken met de werkdruk, de werkprocessen, de werkafspraken/instructies, de interne samenwerking en de communicatie binnen het HHNK. Ook de gewijzigde wetgeving sinds 1 januari 2024 heeft de nodige druk op de organisatie gelegd. Op dit moment zijn er reeds processen opgestart om deze knelpunten zoveel mogelijk te ondervangen. Ook het opstellen van het systeem voor de kwaliteitsborging in 2025 zal voor meer efficiëntie en duidelijkheid binnen de processen zorgen.

### 2.3 Ontwikkelingen

Voor het bepalen van de strategische inzet van het VTH-instrumentarium is het van belang dat de ontwikkelingen die invloed kunnen hebben bekend zijn. In dit beleidsplan zijn de volgende ontwikkelingen meegenomen.

#### *Klimaatverandering*

De klimaatverandering die gaande is zorgt ervoor dat Nederland te maken heeft met zowel perioden van extreme droogte als perioden met extreme regenval. Daarnaast stijgt de zeespiegel. Dit betekent dat onze watersystemen en waterkeringen op orde moeten zijn. De werking hiervan dient niet gehinderd te worden door illegale activiteiten en bouwwerken die in deze systemen en/of de beschermingszones zijn uitgevoerd. Inzet van het VTH-instrumentarium kan hierin een grote rol betekenen. Daarnaast dienen, indien nodig, beregenings- en onttrekkingsverboden genomen te worden die gehandhaafd dienen te worden.

#### *Naderen uiterlijke datum voldoen KRW doelen*

Uiterlijk in 2027 dienen de doelen die opgenomen zijn in de KRW behaald te zijn. Het behalen van deze doelen is niet alleen een taak voor het HHNK maar ook voor alle andere betrokken overheden. In oktober 2024 heeft HHNK het impulsprogramma KRW 2024-2027 vastgesteld waarin maatregelen zijn opgenomen waarmee HHNK haar bijdrage kan doen aan het zo veel mogelijk behalen van deze doelen. Voor de VTH-organisatie betekent dit met name een inspanning van het onderdeel vergunningverlening door onder andere het actualiseren van de lozingsvergunningen. Voor toezicht en handvesting kunnen acties die in het kader van deze maatregelen worden genomen leiden tot een herziening van de risicoanalyse en daarmee de prioriteiten in de uitvoering. Een onderdeel van het programma is het inrichten van een KRW-loket voor complexe vraagstukken waardoor een centraal kennispunt ontstaat voor de diverse werkprocessen.

#### *Wijzigingen in wet- en regelgeving*

Binnen HHNK wordt de Waterschapsverordening gezien als een levend instrument waarmee ingespeeld kan worden op onder andere input vanuit praktijkervaringen, gewijzigde inzichten en gewijzigde wet- en regelgeving. Dit kan betekenen dat bijvoorbeeld vergunningplichten naar algemene regelgeving gaan en andersom. Deze ontwikkeling kan invloed hebben op de inzet van de VTH-organisatie.

Zo wordt in 2024 gewerkt aan een beheerplan voor de kust. Dit plan zal uiteindelijk mede leiden tot een aanpassing van de verordening met betrekking tot de vergunningplicht voor bouwwerken op het strand. Ook de maatregelen in het kader van het Impulsprogramma KRW kunnen leiden tot aanpassing van de Waterschapsverordening. Het kan dan gaan om onderwerpen als bescherming van natuurvriendelijke oevers en rietoevers en lozingsregels. Mogelijke ontwikkelingen volgend uit het impulsprogramma zouden tevens het opstellen van maatvoorschriften voor RWZI en het instellen van nieuwe beperkingsgebieden voor KRW kunnen inhouden.

Daarnaast wordt in 2025 de "Beleidsregel voor de toepassing van de Wet Bibob Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier 2025" vastgesteld. De Wet Bibob (Bevordering Integriteitsbeoordelingen

door het Openbaar Bestuur) geeft de mogelijkheid een aanvraag om omgevingsvergunning te weigeren of een omgevingsvergunning in te trekken als twijfel bestaat over de integriteit van een betrokkene.

De provincie Noord-Holland gaat regels opstellen over lozingen op de riolering. Dit biedt een juridisch kader voor de inzet van gemeenten en omgevingsdiensten op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving op indirecte lozingen. Hoewel HHNK geen bevoegd gezag is op dit gebied kunnen deze regels wel effect hebben op de kwaliteit van het water en daarmee de watersystemen. Mogelijk leidt dit voor het HHNK op termijn tot nieuwe inzichten en/of wijzigingen in de risicoanalyses. Vanuit de pilot indirecte lozingen die in 2023 is uitgevoerd is gebleken dat bij de uitvoeren van de toezichtstaak een goede samenwerking tussen de omgevingsdiensten en het waterschap zeer waardevol is.

#### *Maatschappelijke ontwikkelingen*

De maatschappij is zich aan het ontwikkelen. Er komen steeds meer mensen. Daarnaast wordt de samenleving mondiger en gaat sociale media een steeds grotere rol innemen wanneer het gaat om het innemen van een standpunt over allerlei zaken. Deze ontwikkeling is met name goed te zien aan de jaarlijkse toename van het aantal verzoeken op grond van de Wet open overheid dat bij het HHNK binnenkomt. Ook hebben met name toezichthouders te maken met toenemende strijdbaarheid van potentiële overtreders. Deze ontwikkelingen kunnen invloed hebben op de capaciteit en inzet van de VTH-organisatie aangezien er meer aandacht moet worden besteed aan administratieve taken. Daarnaast betekent dit dat hierdoor soms meerdere toezichthouders op een toezichtzaak gezet moeten worden in plaats van het afhandelen van de zaak door één toezichthouder.

Bovendien spelen het klimaat en de natuur bij het nemen bij beslissingen een steeds grotere rol terwijl door de toename van het aantal inwoners er steeds meer vraag is naar het verstoren van de leefomgeving door onder andere woningbouw. De VTH-werkzaamheden worden hierdoor steeds complexer. Het betekent echter ook dat het belang dat deze taken goed worden uitgevoerd toeneemt. Door middel van de uitvoering van dit beleidsplan streven wij ernaar onze VTH-instrumenten zo efficiënt mogelijk in te zetten.

#### *Technische ontwikkelingen*

Technische ontwikkelingen gaan steeds sneller. Er komen meer en meer toepassingen die ingezet kunnen worden voor ondersteuning van de werkzaamheden. HHNK zet zich in om de mogelijkheden van deze toepassingen voor de organisatie te onderzoeken. Zo kan gedacht worden aan het gebruik van satellietfoto's en scripts als hulpmiddel voor het opsporen van mogelijke overtredingen. Er wordt gewerkt aan een dashboard voor gewasbeschermingsmiddelen. Hiermee kunnen actuele meetgegevens op eenvoudige wijze worden inzien. Deze gegevens kunnen meegenomen worden in de afstemming over de waterkwaliteitsopgaven met de landbouw. Daarnaast wordt een dashboard voor de KRW ontwikkeld, waarmee overzichtelijk in beeld wordt gebracht wat per gebied de toestand is voor alle KRW-parameters en stoffen en wat de trend in het gebied is. Resultaten van monitoring kunnen gebruikt worden binnen de werkprocessen van beleid, beheer, vergunningen, toezicht en handhaving. Het gaat daarbij zowel om snelle signalering bij hoge waarden, als om jaarlijkse evaluatie en rapportage.

#### *Overname stedelijk water*

Afgelopen jaren is ingezet op het overdragen van de wegen in het beheer van HHNK naar de verschillende gemeenten. Hierbij heeft het HHNK de taak van de gemeenten overgenomen voor het uitvoeren van het reguliere onderhoud aan wateren in de stedelijke gebieden. Met de gemeenten waarvan dit onderhoud eind 2024 nog niet is overgenomen zijn afspraken gemaakt over het traject en moment van overname van het onderhoud. Overname van het onderhoud betekent dat er meer zicht is op het voldoen van deze wateren aan de onderhoudsverplichting.

## 2.4 Analyse van inzichten

Om inzicht te krijgen in de omvang van het takenpakket is voor verschillende producten een analyse gemaakt. Daarnaast is een inschatting gemaakt of er, gedurende de periode dat dit beleidsstuk omvat, wezenlijke afwijkingen te verwachten zijn in de aantallen producten.

#### *Vergunningverlening*

In tabel 1 op de volgende pagina is voor de jaren 2023 en 2024 het totaal aantal aanvragen om omgevingsvergunning weergegeven. Hierbij is voor 2024 de data tot 1 september 2024 meegenomen waarna vervolgens een prognose is gemaakt voor het gehele jaar. Dit is voor alle tabellen met betrekking tot het instrument vergunningverlening op deze wijze ingevuld. De onderstaande tabel geeft verder inzicht in het resultaat van de aanvraag.

Over de informatie in de tabel 1 kan opgemerkt worden dat het jaar 2024 het eerste jaar was dat HHNK vergunningen toetste aan de Waterschapsverordening. Hierdoor is een vergelijking met het voorgaande

jaar alleen globaal mogelijk. Een voorzichtige conclusie kan zijn dat de gewijzigde wetgeving geleidt heeft tot een (lichte) afname in het aantal aanvragen. De toename van het resultaat "anders" heeft met name te maken met wat opstartproblemen met het digitale vergunningen loket (DSO) door de gewijzigde wetgeving waarbij producten verkeerd werden aangevraagd.

|                                | 2023        | 2024 (1 sept) | 2024 prognose |
|--------------------------------|-------------|---------------|---------------|
| <b>Totaal aantal aanvragen</b> | <b>1973</b> | <b>1180</b>   | <b>1706</b>   |
| <b>Verleend</b>                | 1684        | 913           | 1370          |
| <b>Gedeeltelijk verleend</b>   | 1           | 0             | 0             |
| <b>Geweigerd</b>               | 1           | 5             | 7             |
| <b>Buiten behandeling</b>      | 89          | 47            | 70            |
| <b>Ingetrokken</b>             | 100         | 56            | 70            |
| <b>Vergunningsvrij</b>         | 43          | 34            | 50            |
| <b>Anders</b>                  | 40          | 119           | 130           |
| <b>Ander bevoegd gezag</b>     | 15          | 6             | 9             |
| <b>Uitgebreide procedure</b>   | 7           | 2             | 3             |
| <b>Reguliere procedure</b>     | 1768        | 963           | 1444          |

Tabel 1: Aantal aanvragen omgevingsvergunning

Tabel 2 op de volgende pagina geeft inzicht in het aandachtsgebied waarop de aangevraagde activiteiten betrekking hadden. Uit deze tabel valt af te leiden dat de gewijzigde wetgeving mogelijk gedeeltelijk heeft geleid tot een verschuiving van het aandachtsgebied waarop de aanvraag omgevingsvergunning betrekking heeft. Dit kan te maken hebben met het wijzigen van een vergunningplicht naar een informatieplicht of juist het wijzigen van een meldingsplicht naar een vergunningplicht. Niet in de tabel opgenomen zijn de verzoeken om een maatwerkvoorschrift. Tot 21 oktober werden 24 verzoeken hiertoe ingediend. In 2023 en 2024 (tot oktober) zijn geen verzoeken om een gelijkwaardige voorziening toe te passen ontvangen.

| aandachtsgebied                 | 2023 | 2024 (1 sept) | 2024 prognose |
|---------------------------------|------|---------------|---------------|
| <b>bodem</b>                    | 3    | 11            | 16            |
| <b>grondwater</b>               | 3    | 37            | 55            |
| <b>oppervlaktewater</b>         | 32   | 574           | 860           |
| <b>riolering</b>                | 222  | 10            | 15            |
| <b>primaire waterkeringen</b>   | 1196 | 163           | 244           |
| <b>secundaire waterkeringen</b> | 1    | 543           | 814           |
| <b>vaarwegen</b>                | 733  | 1             | 2             |
| <b>wegen</b>                    | 197  | 65            | 90            |

Tabel 2: Aandachtsgebieden aangevraagde activiteiten

Naast aanvragen om omgevingsvergunning werden ook meldingen, informatieplichten en adviesverzoeken behandeld. De aantallen voor 2023 en 2024 (inclusief prognose) zijn in onderstaande tabel 3 terug te vinden.

|                           | 2023 | 2024 (1 sept) | 2024 prognose |
|---------------------------|------|---------------|---------------|
| <b>Meldingen</b>          | 2035 | 86            | 90            |
| <b>Informatieplichten</b> | 0    | 1936          | 2900          |
| <b>Adviesverzoeken</b>    | 197  | 212           | 310           |

Tabel 3: Aantal ingediende meldingen, informatieverzoeken en adviesverzoeken

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet en de Waterschapsverordening per 1 januari 2024 is het instrument informatieplicht geïntroduceerd en komen meldingen bij het HHNK alleen nog maar voort op basis van het Bal. De meeste meldingen genoemd bij 2024 waren nog in behandelingen van het jaar daarvoor. Het grootste aandeel informatieplichten heeft betrekking op het aandachtsgebied oppervlaktewater (49%). Andere aandachtsgebieden waar redelijk veel informatieplichten voor worden ingediend zijn grondwater (14%) en secundaire keringen (9%). De meest voorkomende activiteiten

waarvoor een informatieplicht wordt ingediend waren "kabels en leidingen" (19%), "onttrekken grondwater"(15%) en "' beschoeiing" (12%). In 2023 betrof 44% van de meldingen de activiteit "kabels en leidingen".

De adviesverzoeken zoals deze in de tabel zijn opgenomen vallen in diverse categorieën. Zo kan het gaan om vragen voorafgaand aan een aanvraag, adviesverzoeken van andere overheden of algemene vragen. Daarnaast wordt een deel van dit soort vragen niet vastgelegd in het zaaksysteem. Er mist derhalve data. Ook data met betrekking tot de vooroverleggen die worden gevoerd door met name de regioadviseurs is niet aanwezig. Dit is een aandachtspunt.

Daarnaast dient voor werkzaamheden m.b.t. kabels en leidingen een MOOR-melding te worden ingediend bij het MOOR platform. Vanuit dit platform wordt HHNK verzocht meldingen goed- of af te keuren. Het aantal verzoeken loopt jaarlijks op: 2088 in 2021, 2356 in 2022, 2528 in 2023 en voor 2024 is de prognose 2.900.

De verwachting was dat na inwerkingtreding van de Omgevingswet in ieder geval het aantal aanvragen om omgevingsvergunning zou afnemen. Op basis van bovenstaande informatie kan daarover nog geen harde conclusie worden getrokken aangezien deze slechts gebaseerd is op een deel van 2024. Daarnaast is bekend dat eind 2025 een nieuwe versie van de Waterschapverordening zal worden vastgesteld waardoor mogelijk een verdere verschuiving in productsoort kan ontstaan. Zoals bij "ontwikkelingen" is aangegeven zal het niet bij een eenmalige wijziging van deze verordening blijven. Het is daarom nog te vroeg om voor de gehele beleidsperiode een inschatting te maken van de verschillende producten van het instrument vergunningen. In de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's kan wel een redelijke inschatting worden gemaakt aangezien op het moment van het opstellen van dit programma vaak de jaarlijkse wijziging van de verordening bekend is.

#### Toezicht

Het toezicht op verleende vergunningen is afhankelijk van het aantal vergunningen dat dat jaar verleend is. In tabel 4 wordt het aantal controles op de vergunningen per wettelijke taak aangegeven. Daarbij is uitgegaan van data van 2024 tot 1 september waarbij in de laatste regel een prognose is aangegeven voor het gehele jaar.

In 2023 was bij 2% van de gecontroleerde vergunningen niet conform de vergunningsvoorwaarden gehandeld. In 2024 werd (tot september) in 3% van de controles een overtreding vastgesteld. In 2023 leidde dit in ongeveer 70% van de gevallen tot een vervolgactie (de verzending van een waarschuwingsbrief). In 2024 was dit 95%. Aangezien de meeste controles uitgevoerd zijn op waterkwantiteit werden daar ook de meeste overtredingen vastgesteld.

|                      | waterveiligheid | waterkwaliteit | waterkwantiteit | overig | Totaal      |
|----------------------|-----------------|----------------|-----------------|--------|-------------|
| <b>2023</b>          | 413             | 31             | 755             | 1      | <b>1200</b> |
| <b>2024 1 sept</b>   | 213             | 17             | 430             | 4      | <b>664</b>  |
| <b>2024 prognose</b> | 319             | 25             | 645             | 5      | <b>994</b>  |

Tabel 4: Aantal toezichtscontroles op verleende vergunningen

Gezien de ontwikkelingen in de organisatie is het nog niet geheel duidelijk of het toezicht op vergunningen voor de komende periode gelijk blijft of dat een deel van deze capaciteit die hiervoor was gereserveerd anders zal worden ingezet.

In tabel 5 is het aantal toezichtcontroles vermeld op basis van actief toezicht en meldingen. Een groot gedeelte daarvan betreft controles die uitgevoerd zijn bij de agrarische sector met als aandachtspunt de waterkwaliteit (2023: 68%, 2024: 49%). Cijfermateriaal 2024 is tot 1 september 2024 en middels een prognose voor het gehele jaar.

|                               | 2023 | 2024 (1 sept) | 2024 prognose |
|-------------------------------|------|---------------|---------------|
| <b>Bagger</b>                 | 0    | 2             | 3             |
| <b>Bodem</b>                  | 3    | 3             | 5             |
| <b>Grondwater</b>             | 10   | 31            | 45            |
| <b>Oppervlaktewater</b>       | 683  | 430           | 645           |
| <b>Primaire waterkering</b>   | 3    | 8             | 12            |
| <b>Secundaire waterkering</b> | 8    | 11            | 16            |
| <b>Wegen</b>                  | 3    | 3             | 5             |

|                  |            |            |            |
|------------------|------------|------------|------------|
| <b>Vaarwegen</b> | 0          | 1          | 1          |
| <b>Riolering</b> | 8          | 19         | 28         |
| <b>Totaal</b>    | <b>718</b> | <b>508</b> | <b>760</b> |

Tabel 5: Aantal toezichtcontroles op basis van actief toezicht en meldingen

Naar verwachting zal de komende jaren meer ingezet worden op dit soort toezicht waardoor met name voor waterkwaliteit en waterveiligheid hogere aantallen worden verwacht. Met betrekking tot het thema toezicht op agrarische bedrijven valt op te merken dat in beide jaren bij 20% van de controles een overtreding is vastgesteld. In beide jaren was in 65% een vervolgactie nodig.

In 2022 en 2023 zijn totaal respectievelijk 5.106 en 5.006 meldingen voor de toezichthouders binnengekomen. Onduidelijk is hoeveel van deze meldingen daadwerkelijk te maken hadden met toezicht in het kader van de VTH-taken. Uiteindelijk zijn slechts de bovenstaande aantallen benoemd in tabel 5 in het zaakstelsel verwerkt.

#### Handhaving

In 2023 heeft het HHNK in het kader van bestuursrechtelijke handhaving 15 keer een last onder bestuursdwang (LOB) opgelegd en zeven keer een last onder dwangsom (LOD). In twee gevallen is de LOB daadwerkelijk uitgevoerd. Bij één LOD is het daadwerkelijk op inning van de verbeurde dwangsom uitgelopen. Tot 1 september 2024 waren er acht LOB's opgelegd waarvan drie uiteindelijk zijn uitgevoerd. Er zijn zeven LOD's opgelegd. De meeste bestuursrechtelijke handhaving zaken hebben te maken met het aspect oppervlaktewater.

De laatste jaren was er binnen HHNK weinig capaciteit beschikbaar voor het inzetten van bestuursrechtelijke handhaving. De verwachting is dat vanaf 2025 voor deze taak 1,89 fte extra beschikbaar is waardoor meer producten kunnen worden geproduceerd.

Met betrekking tot strafrechtelijke handhaving zijn door de buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) van het HHNK in 2023 zes bestuurlijke straf beschikkingen (bsb) opgesteld en vijf processen verbaal (pv) opgemaakt. Daarnaast zijn dat jaar, naar aanleiding van gezamenlijk surveillance, door de politie vier pv's opgemaakt. In 2024 hebben de Boa's geen bsb's opgesteld maar wel twee boete rapporten. Verder zijn er vier pv's en drie pv's van bevindingen opgesteld. De politie heeft naar aanleiding van de pv's van bevindingen van HHNK pv's opgemaakt. Tot slot kwamen uit gezamenlijke surveillance vier pv's van de politie voort en hebben zij één pv opgemaakt tegen het HHNK.

Het team dat zich bezighoudt met de handhaving van de overtredingen die tijdens één van de schouwmomenten worden geconstateerd heeft niet de beschikking over een zaakstelsel waaruit eenvoudig data kan worden gedestilleerd. Het betekent dat er slechts een grove schatting kan worden gegeven van het aantal besluiten dat jaarlijks door dit team worden opgesteld. Dit is een aandachtspunt. Geschat wordt dat er jaarlijks 9.000 lasten onder bestuursdwang worden opgelegd. Het jaarlijks aantal kostenbeschikkingen die dienen te worden opgesteld varieert in aantal: dit kan van ongeveer tien in 2023 tot meer dan honderd in voorgaande jaren.

Bij het HHNK worden ook verzoeken om handhaving ingediend. In de navolgende tabel wordt een overzicht gegeven van het aantal verzoeken en de afhandeling daarvan sinds 2020.

| <b>Verzoek naar oordeel</b>            | <b>2023</b> | <b>2022</b> | <b>2021</b> | <b>2020</b> |
|----------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>(Deels) toegewezen</b>              | 2           | 4           | 1           | 2           |
| <b>Afgewezen</b>                       | 6           | 2           | 6           | 3           |
| <b>Doorgestuurd naar bevoegd gezag</b> | 3           | 2           | 0           | 0           |
| <b>Melding geworden</b>                | 6           | 0           | 0           | 0           |
| <b>Geen documentatie</b>               | 0           | 2           | 0           | 0           |
| <b>Ingetrokken</b>                     | 1           | 0           | 0           | 0           |
| <b>Totaal</b>                          | <b>18</b>   | <b>10</b>   | <b>7</b>    | <b>5</b>    |

Tabel 6: Aantal verzoeken om handhaving

Tot 1 oktober 2024 waren er 11 verzoeken binnengekomen. Op basis van een prognose zou dit kunnen oplopen tot 14 verzoeken voor 2024. Dit zou betekenen dat de jaarlijkse toename die uit de tabel volgt aan het afvlakken is. Deze toename was mogelijk het gevolg van een onduidelijkheid op de website die nu aangepast is. In 2023 lag de gemiddelde beslistermijn op een verzoek om handhaving op ongeveer

acht weken. De verzoeken waren met name gericht op activiteiten die plaatsvonden nabij de dijken/het duingebied, sloten en vaarwater en op bouwwerken in het water.

#### *Verzoeken Wet open overheid*

In 2023 en 2024 (tot 1 oktober 2024) zijn 14 respectievelijk 27 verzoeken bij HHNK binnengekomen in het kader van de Wet open overheid (Woo). In 2023 was de VTH-organisatie zes keer betrokken bij een degelijk verzoek. Tot 1 oktober 2024 was dit negen keer het geval. De nadruk van deze verzoeken ligt op het gebied van toezicht en handhaving. Op basis van de tendens van de laatste jaren lijkt het aantal verzoeken jaarlijks toe te nemen. Hiermee komt meer administratieve druk op de VTH-organisatie.

#### *Bezwaar*

Tegen de besluiten van het HHNK kan bezwaar worden gemaakt. Voor de VTH-organisatie gaat het om besluiten in het kader van vergunningverlening en handhavingsbesluiten. Tegen het besluit dat daarop volgt is beroep mogelijk en vervolgens hoger beroep. Het aantal bezwaar- en beroepzaken en de uitkomst daarvan is in tabel 7 voor de jaren 2022, 2023 en tot 1 oktober 2024 weergegeven.

| Resultaat                      | Vergunningen |           |           |          |          |          | Handhaving |          |          |          |          |          |
|--------------------------------|--------------|-----------|-----------|----------|----------|----------|------------|----------|----------|----------|----------|----------|
|                                | Bezwaar      |           |           | Beroep   |          |          | Bezwaar    |          |          | Beroep   |          |          |
|                                | 2022         | 2023      | 2024      | 2022     | 2023     | 2024     | 2022       | 2023     | 2024     | 2022     | 2023     | 2024     |
| <b>Ongegrond</b>               | 10           | 2         | 2         | 3        | 2        | 0        | 1          | 1        | 0        | 1        | 0        | 0        |
| <b>Deels gegrond</b>           | 0            | 0         | 0         | 0        | 0        | 0        | 1          | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        |
| <b>Gegrond</b>                 | 0            | 1         | 0         | 0        | 0        | 0        | 0          | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        |
| <b>Ingetrokken</b>             | 28           | 26        | 0         | 0        | 1        | 0        | 3          | 6        | 0        | 2        | 2        | 1        |
| <b>Niet ontvanke-<br/>lijk</b> | 7            | 6         | 0         | 0        | 0        | 0        | 2          | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        |
| <b>In behandeling</b>          | 0            | 0         | 14        | 0        | 0        | 2        | 0          | 0        | 0        | 0        | 0        | 0        |
| <b>Totaal</b>                  | <b>45</b>    | <b>35</b> | <b>18</b> | <b>3</b> | <b>3</b> | <b>2</b> | <b>7</b>   | <b>7</b> | <b>0</b> | <b>3</b> | <b>2</b> | <b>0</b> |

Tabel 7: Aantal bezwaar- en beroepzaken en de uitkomst daarvan

In 2024 waren er tevens nog drie lopende hoger beroepzaken die toezagen op verleende vergunningen. In 2024 is één voorlopige voorziening naar aanleiding van een handhavingsbesluit ingediend. Nadat dit verzoek door de rechtbank is afgewezen, is het beroep schrift ingetrokken.

Gezien de uitbreiding van de capaciteit in 2025 met betrekking tot bestuursrechtelijke handhaving ligt het in de verwachting dat meer handhavingsbesluiten zullen worden genomen. Naar verwachting zullen dan tevens meer bezwaarschriften tegen deze besluiten volgen. Dit betekent dat meer inzet benodigd is van zowel team mediation als de juristen die zich bezig houden met de bezwaar- en (hoger)beroep-schriften.

#### *Mediation*

HHNK maakt gebruik van de inzet van mediation (zie paragraaf 3.1 de preventie en adviesstrategie). In 2023 is met betrekking tot handhavingsbesluiten zeven keer (pre)mediation ingezet. Dit heeft in zes gevallen geleid tot het intrekken van het bezwaarschrift. Het overige bezwaarschrift is behandeld door de commissie bezwaarschriften. Tot 1 oktober 2024 is in zes handhavingszaken mediation aangeboden. In twee zaken is van dit aanbod geen gebruik gemaakt. Twee kwesties zijn op deze wijze opgelost en in één kwestie heeft de mediation niet tot een oplossing geleid. De laatste zaak was op 1 oktober 2024 nog in behandeling.

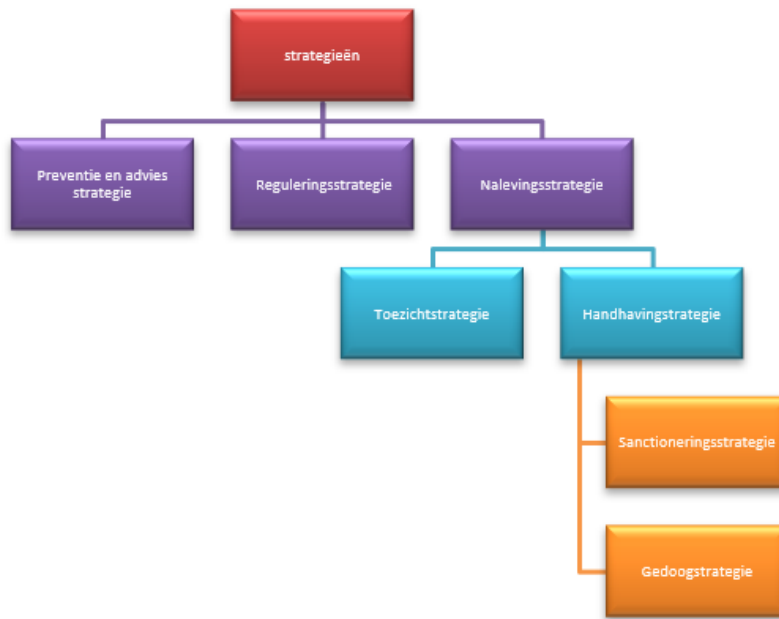
Met betrekking tot watervergunningen is in 2023 bij 34 bezwaarschriften (pre)mediation toegepast of aangeboden. In één geval hebben partijen van dit aanbod afgezien. In 26 gevallen heeft de mediation geleid tot het intrekken van het bezwaarschrift. De overige bezwaarschriften zijn behandeld door de commissie bezwaarschriften. In 2024 is tot 1 oktober bij 12 bezwaarschriften tegen omgevingsvergunningen (pre) mediation aangeboden. In twee zaken is van dit aanbod geen gebruik gemaakt. In twee andere zaken heeft dit geleid tot het intrekken van het bezwaarschrift terwijl in één zaak de (pre) mediation niet geslaagd is en de zaak doorgezet is naar de commissie bezwaarschriften. De overige zaken waren op 1 oktober 2024 nog in behandeling.

### **3 Werkwijzen en strategieën**

In dit onderdeel worden de werkwijzen met betrekking tot de VTH-processen beschreven. Deze processen zijn aangevuld met de strategie (per instrument) die gevolgd wordt om een zo groot mogelijke bijdrage te leveren aan de beleidsdoelstellingen die opgenomen zijn in het VTH-beleidsplan. Binnen HHNK wordt

naast het gebruik van de instrumenten vergunningverlening, toezicht en handhaving ook actief ingezet op advisering en preventie om deze doelen te behalen. Daarom is hier ook een strategie voor opgenomen.

Schematisch worden de volgende strategieën onderscheiden:



Figuur 1: Strategieën

### 3.1 Preventie en advies strategie

De preventie en advies strategie richt zich in de eerste plaats op het vergroten van het bewustzijn van ingelanden, bedrijven en andere overheden dat bij sommige activiteiten die zij uitvoeren waterbelangen een rol kunnen spelen en dat het belangrijk is met deze belangen rekening te houden. In de tweede plaats richt deze strategie zich op het vergroten van het bewustzijn dat, om het waterbelang te beschermen, bepaalde regels gelden en dat het naleven van deze regels in het belang van eenieder is. De gedachte achter het vergroten van het bewustzijn is het ontwikkelen van begrip. Dit is namelijk een belangrijke factor voor het contentieus omgaan met het waterbelang bij ontwikkelingen en activiteiten en spontane naleving van wet- en regelgeving.

Preventie is met name gericht op het voorkomen van overtredingen en vervult daarmee een centrale rol in de uitvoering van het handhavingsbeleid. Dit is ook gedeeltelijk het doel dat met advisering wordt nagestreefd. Advisering wordt binnen HHNK echter ook gebruikt om het waterbelang op voorhand in ruimtelijke ontwikkelingen en ruimtelijke plannen te borgen. Dit kan op basis van een wettelijke adviestaak of door de juiste weg te wijzen aan mensen of organisaties die een activiteit willen uitvoeren die het waterbelang raakt. Het gaat daarbij om activiteiten waarvoor een toestemming voor de uitvoering daarvan nodig is maar ook andere mogelijk schadelijke activiteiten te voorkomen. Ook de inzet van mediation valt onder deze strategie. Mediation is namelijk vaak gericht op creëren van begrip.

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

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

- Duidelijke en toegankelijke regelgeving  
Regelgeving die duidelijk en begrijpelijk is en die eenvoudig kan worden gevonden draagt bij aan een handelen dat in overeenstemming is met die regels. Naleving van regels draagt bij aan doelbereik.
- Gerichte communicatie  
Hiermee wordt bedoeld op het juiste moment, met het juiste middel de juiste groep informeren. Voor vergunningen is de digitale vergunning checker via het Omgevingsloket hierin een belangrijk middel. Daarnaast kan o.a. via publicaties op het internet, persberichten, de (sociale) media en nieuwsbrieven

worden gecommuniceerd. Ook de communicatie van onder andere medewerkers van het klantcontactcentrum, vergunningen, toezicht, handhaving, de regioadviseurs, de adviseurs integraal waterbeheer en de gebiedsbeheerders speelt hierbij een rol. Tot slot kan gedacht worden aan het organiseren van of aansluiten bij bijeenkomsten. De gerichte communicatie kan ingezet worden voor zowel preventie als advies.

- **Betrekken van relevante partijen**

Relevante partijen kunnen bij de voorbereiding van het beleid en regelgeving betrokken worden. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om ingelanden, bedrijven en andere overheden maar ook landbouw-, natuur- en milieuorganisaties. Ook uitleg geven omtrent beleid en regelgeving aan deze partijen is een wijze om meer begrip te creëren. Hiermee kan namelijk het draagvlak voor en bekendheid met regelgeving en beleid worden vergroot. Dit heeft een positief effect op naleving daarvan. Deze betrokkenheid kan op formele wijze (inspraak), maar vooral ook op informele wijze (voorlichtingsbijeenkomsten, sociale media).

- **Vooroverleg**

Door middel van vooroverleg kan HHNK de ingelanden, bedrijven en andere overheden enerzijds voorlichten en daarmee ervoor zorgen dat zij meteen de juiste investeringen verrichten, de juiste procedures volgen en om eventuele strijdige situaties te voorkomen. Anderzijds kan vooroverleg gebruikt gezien worden als een mogelijkheid sturing te geven aan een voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling om zodoende het waterbelang optimaal te borgen.

- **Uitleg door toezichthouders tijdens controles**

Vaak is het eerste contact moment tussen het HHNK en een ingeland of bedrijf tijdens een toezichtmoment. De toezichthouders kunnen mede van dit moment gebruik maken om actief informatie te verstrekken over de waterbelangen en de van toepassing zijnde regelgeving en procedures (zowel strafrecht als bestuursrecht). Ook kan dit moment benut worden om voorlichting te geven over nieuwe regelgeving en de gevolgen daarvan voor de ingeland of het bedrijf. Hiermee kunnen (vaak onbedoelde) overtredingen worden opgelost of worden voorkomen. Overtredingen worden soms niet opzettelijk begaan maar vinden plaats doordat ingelanden en bedrijven niet op de hoogte zijn van de regelgeving of deze te complex vinden.

Door informatie te delen wordt ook de kennis van de ingelanden en bedrijven vergroot waardoor andere (mogelijke) overtreders hier kennis van krijgen.

- **Gebruik maken van het wettelijk adviesrecht**

Dit inzet van dit middel wordt hieronder verder toegelicht.

- **Mediation**

HHNK beschikt over een mediation team dat wordt ingezet naar gelang de situatie daarom vraagt. Het kan daarbij gaan om een situatie tussen derden zoals bijvoorbeeld in het geval van een handhavingsverzoek. Ook het HHNK kan echter één van de partijen zijn zoals bijvoorbeeld in het geval van een bezwaarschrift tegen een verleende vergunning. Mediation wordt standaard ingezet wanneer een bezwaarschrift of een verzoek om handhaving wordt ingediend. In deze zaken kan de inzet van mediation helpen om tussen de partijen meer begrip te krijgen voor elkaars standpunt door middel van het geven van voorlichting of een toelichting. Ook kan mediation bij deze zaken worden ingezet om partijen nader bij elkaar te laten komen doordat bijvoorbeeld één of meerdere partijen bereid zijn concessies doen. Mediation kan ook ingezet worden gedurende de toezicht- en/of handhavingfase met het doel de overtredding te beëindigen zonder dat over dient te worden gegaan tot inzet van sanctiemaatregelen.

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

- **Regioadviseurs en integraal adviseurs**

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

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

De regioadviseurs en integraal adviseurs zijn binnen het beheergebied ingedeeld in vier gebieden. Op diverse locaties in ons beheergebied (o.a. Dirkshorn, Zwaagdijk, Anna Paulowna, Texel) komt elke maand het gebiedsteam bijeen om zaken en initiatieven in dit gebied te kunnen bespreken met de gebiedsbeheerders. Ook ingelanden en bedrijven kunnen hun plannen of vragen op dat moment ter advisering voorleggen of voorlichting krijgen over onderwerpen die het HHNK raken.

#### > Wettelijk adviesrecht

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

In de volgende gevallen kan van het wettelijk adviesrecht op een aanvraag om omgevingsvergunning gebruik worden gemaakt:

- ❖ Een lozingsactiviteit op een oppervlaktelichaam dat in beheer is bij het HHNK;
- ❖ Een lozingsactiviteit op een zuivering technisch werk;
- ❖ Een wateronttrekkingsactiviteit voor industriële toepassingen waarmee meer dan 150.000m<sup>3</sup> grondwater wordt onttrokken of toegevoegd of de openbare drinkwatervoorzieningen (onder voorwaarden);
- ❖ Een milieubelastende activiteit aangaande de aanleg en het gebruik van een bodemenergiesysteem;
- ❖ Een milieubelastende activiteit die betrekking heeft op het brengen van afvalwater of andere afvalstoffen in een zuivering technisch werk of een oppervlaktelichaam.

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



### 3.2 Werkwijze vergunningverlening en reguleringsstrategie

In dit onderdeel wordt een algemeen inzicht gegeven in de werkwijze die vergunningverleners hanteren bij het uitvoeren van hun werkzaamheden. Daarnaast worden de beoordelingscriteria voor de producten

van dit team omschreven. Tot slot volgt de strategie die gevolgd wordt om bij te dragen aan de beleidsdoelen uit het VTH-beleidsplan.

#### *Werkwijze*

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

- **Vooroverleg**

Initiatiefnemers hebben de mogelijkheid om een adviesverzoek in te dienen om te laten beoordelen of voor hun voorgenomen activiteit een vergunning of maatwerk besluit kan worden verleend. Daarbij wordt door HHNK een oplossingsgerichte houding aangenomen en met de initiatiefnemer, indien nodig, naar alternatieven gezocht. Naast deze reactieve houding zet HHNK zich actief in om zo vroegtijdig mogelijk de waterbelangen in stedelijke ruimtelijke ontwikkelingen te waarborgen en te adviseren over initiatieven in het landelijk gebied die invloed kunnen hebben op het functioneren van het watersysteem, de waterkwaliteit en de waterveiligheid.

- **Procedure aanvraag om omgevingsvergunning**

Aanvragen om omgevingsvergunning kunnen op verschillende binnenkomen bij het HHNK. De meest gebruikte manier is via het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Schriftelijke aanvragen zijn mogelijk indien duidelijk is dat het een aanvraag om een omgevingsvergunning betreft. De aanvraag wordt beoordeeld op ontvankelijkheid waarbij bekeken wordt of HHNK wel het bevoegde gezag is, de aanvrager gerechtigd is om de aanvraag in te dienen en alle benodigde stukken met de aanvraag zijn meegestuurd.

De aanvraag wordt getoetst aan de daarop van toepassing zijnde wetgeving. Tevens wordt beoordeeld of interne of externe advisering omtrent de aanvraag nodig is. Interne advisering wordt, afhankelijk van de gevraagde activiteit, verzorgd door de adviseurs van de taak afdelingen en/of de gebiedsbeheerder van het desbetreffende gebied. Externe advisering kan nodig zijn van een ander bevoegd gezag bijvoorbeeld de gemeente waarin de activiteit plaats vindt of in het geval van een activiteit op het strand, Rijkswaterstaat. Tevens wordt gekeken of de aanvraag de instemming behoeft van een andere overheid. Voor de samenwerking met de andere overheden wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de samenwerkfunctionaliteit van het DSO.

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

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

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

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

- **Procedure meldingen en informatieplichten**

Meldingen op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en informatieplichten op grond van de Waterschapsverordening en het Bal worden alleen op volledigheid beoordeeld. Er vindt derhalve een controle plaats of alle wettelijke verplichte informatie is ingediend en of deze voldoet aan de daaraan te stellen eisen. Wanneer de melding of de informatieplicht niet volledig is wordt de indiener daarvan op de hoogte gesteld en verzocht alsnog de benodigde stukken aan te leveren. Het streven is om meldingen en informatieplichten af te handelen binnen 15 werkdagen. Daarnaast dient voor werk-

zaamheden m.b.t. kabels en leidingen een MOOR-melding te worden ingediend bij het MOOR platform. Vanuit dit platform wordt HHNK verzocht meldingen goed- of af te keuren.

- **Adviesverzoeken andere overheden**

Adviesverzoeken van andere overheden op aanvragen om omgevingsvergunning waarvan zij het bevoegd gezag zijn (anders dan het adviesrecht zoals benoemd in de preventie en adviesstrategie) worden na ontvangst bij de taak afdelingen uitgezet. Gestreefd wordt deze verzoeken binnen twee weken te beantwoorden maar in ieder geval binnen de door dit gezag gestelde termijn indien deze langer is dan twee weken.

- **Verplicht advies met instemming**

Een gezag dat bevoegd is om op een aanvraag om omgevingsvergunning te beslissen dient in twee situaties het HHNK advies en instemming te vragen. Het gaat om aanvragen die betrekking hebben op een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het HHNK en aanvragen die betrekking hebben op een lozingsactiviteit op een zuiveringstechnisch werk van het HHNK. Het advies wordt verstrekt binnen de termijn die het bevoegd gezag heeft gegeven, mits deze redelijk is. Indien de termijn niet redelijk wordt gevonden wordt dit schriftelijk aan het bevoegd gezag medegedeeld met daarbij de termijn waarbinnen zij het advies kunnen verwachten. Na ontvangst van het door het bevoegd gezag opgestelde concept besluit en het verzoek hiermee in stemmen, wordt het besluit op dit verzoek binnen de wettelijke termijn van vier weken aan het bevoegd gezag toegezonden.

- **Samenloop**

Wanneer een activiteit het beheergebied van HHNK overschrijdt, wordt samen met het waterschap wiens beheergebied het tevens betreft bepaald waar de activiteit in hoofdzaak plaatsvindt. Het waterschap waarin de activiteit in hoofdzaak plaatsvindt verzorgt vervolgens de procedure die benodigd is waarbij het andere waterschap besluit of zij al dan niet gebruik maakt van haar bevoegdheid om advies te geven. Indien niet evident is waar de activiteit in hoofdzaak plaats vindt dan wordt dit via overleg met het andere waterschap bepaald. Er wordt op dezelfde wijze gehandeld wanneer de andere overheid Rijkswaterstaat betreft.

- **Aanvraag eigen dienst**

Indien HHNK zelf aanvrager is van een vergunning, maatwerkvoorschrift of een gelijkwaardige maatregel is het mandaat tot het beslissen op de aanvraag beperkt tot het afdelingshoofd of clusterhoofd. Wanneer gedurende de procedure zienswijzen zijn ingediend waaraan niet tegemoetgekomen wordt de beantwoording van deze zienswijzen besproken met de portefeuillehouder. Het besluit op de aanvraag wordt in dat geval genomen door het dagelijks bestuur.

- **Overdracht aan toezicht**

Nadat een besluit op een aanvraag om omgevingsvergunning, maatwerkvoorschrift of gelijkwaardige oplossing is genomen wordt binnen het zaakstelsel een zaak aangemaakt voor toezicht. Dit is ook het geval voor informatieplichten waaraan een geo-component is verbonden. Toezicht kan vervolgens een planning maken of en op welk tijdstip een toezichtmoment nodig is.

- **Functiescheiding**

Binnen HHNK is er sprake van een scheiding op organisatieniveau tussen het cluster Vergunningen en de clusters waar toezichthouders ondergebracht zijn. Vanuit de clusters met toezichthouders wordt op sommige producten van cluster Vergunningen input gegeven. De beoordeling van de verzoeken en het beslissen hierop wordt echter door de medewerkers van cluster Vergunningen gedaan. Hiermee is de functiescheiding tevens op functieniveau gewaarborgd.

- **Toetsingskader**

De regels die betrekking hebben op de waterschapbelangen staan verspreid over diverse wetten en regelingen waarbij de Omgevingswet de grondslag vormt voor de verschillende toestemmingen en/of voorwaarden.

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

- het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste;
- het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen;
- het vervullen van maatschappelijke functies door watersystemen.

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

Naast bovengenoemde beoordelingscriteria zijn er interne toetsingskaders zoals de "Richtlijn voor vergunningverlening 2024". Dit is een aanvullend kader voor activiteiten bij oppervlaktewater en waterkeringen, activiteiten bij wegen, lozingsactiviteiten en wateronttrekkingsactiviteiten. Wanneer niet aan dit kader wordt voldaan wordt de aanvraag alsnog intern voor advisering uitgezet bij de betrokken taak afdelingen.

### *Strategie*

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

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

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

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

#### • Prioritering

In het geval van een te grote druk op de aanwezige capaciteit zal de werkvoorraad zoals deze op dat moment aanwezig is op prioriteit worden ingedeeld. Daarbij wordt aan aanvragen voor een lozingsactiviteit de hoogste prioriteit gegeven. Voor informatieplichten geldt op dat moment de laagste prioriteit. De overige producten worden geprioriteerd op de impact van de verzochte activiteit op de waterbelangen.

#### • Gebruik maken van termijnverlening

In principe is het streven gericht aanvragen binnen de wettelijke termijn van acht weken af te handelen. Indien een te groot beroep wordt gedaan op de beschikbare capaciteit zal gebruik worden gemaakt van de (wettelijke) mogelijkheid deze termijn te verlengen.

#### • Toe te zien op borging interne adviestermijn

In voorkomende gevallen is een intern advies nodig in het kader van de behandeling van een aanvraag (bijv. veiligheid, hydrologie, ecologie, waterkwaliteit). Met de intern adviseurs worden heldere afspraken gemaakt over de termijn waarbinnen een advies wordt verwacht. Het hanteren van en toezien op de nakoming van de te stellen termijn is van groot belang voor een tijdige afhandeling.

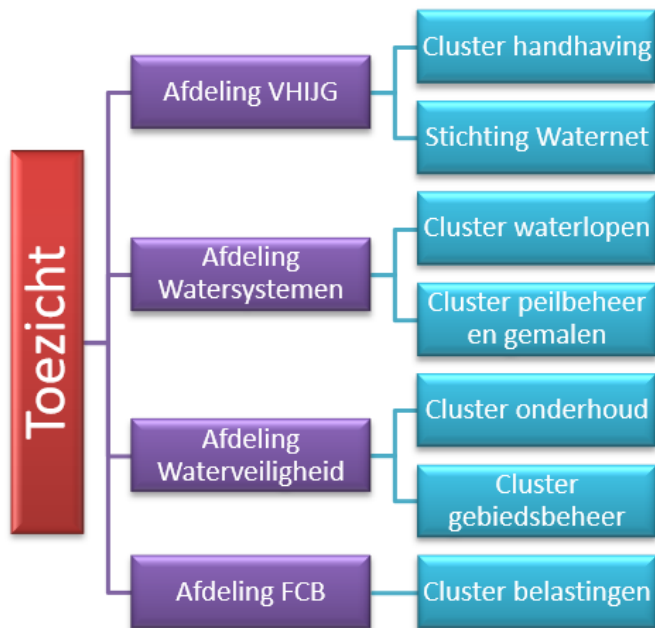
### 3.3 Toezicht werkwijze en strategie

Met het houden van toezicht wordt toegezien op de naleving van wet- en regelgeving, voorschriften in vergunningen en andere beschikkingen en algemene regelgeving waaronder de informatieplicht, melding

en zorgplicht. In dit onderdeel volgt eerst een beschrijving van hoe toezicht binnen het HHNK verankerd is, daarna volgt een algemene beschrijving van de werkwijze en wordt inzicht gegeven in de toezichtstrategie.

#### Organisatie

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



Figuur 2: Organisatieverbanden toezicht

Met betrekking tot waterkwaliteit houden de toezichthouders van het cluster Handhaving van de afdeling VHIJG toezicht op zaken die te maken hebben met de chemische waterkwaliteit en ecologische waterkwaliteit (voor zover deze ook een chemische competent bevatten). Voor de bedrijven in het beheergebied die aangemerkt zijn als Seveso inrichting is het toezicht uitbesteed aan Stichting Waternet.

Het toezicht op waterkwantiteit is deels belegd bij de toezichthouders van cluster Gebiedsbeheer. Daarnaast wordt toezicht op dit onderdeel gehouden door de toezichthouders van het cluster Peilbeheer en gemalen van de afdeling Watersystemen. Jaarlijks worden tevens vanuit deze afdeling tijdelijke toezichthouders aangewezen die zich bezighouden met de najaarschouw. Dit gebeurt vanuit het cluster Waterlopen.

De toezichthouders van het cluster Onderhoud van afdeling Waterveiligheid houden toezicht op de verleende vergunningen op en nabij waterkeringen en voeren daarmee een taak uit met betrekking tot waterveiligheid.

Het toezicht op de waterwegen vindt alleen plaats op basis van meldingen. Daarbij voeren de toezichthouders van cluster Gebiedsbeheer de eerste actie uit.

De toezichthouders van cluster Gebiedsbeheer voeren daarnaast voor VTH een signaalfunctie uit door mogelijke overtredingen door te geven aan afdeling VHIJG en/of de omgevingsdiensten. Deze signaalfunctie geldt ook andersom.

De toezichthouders van de afdeling FCB, cluster Belastingen, zien toe op een juiste aanslag die wordt opgelegd voor de zuiveringsheffing of de verontreinigingsheffing. Daarnaast voeren zij voor VTH een signaalfunctie uit door mogelijke overtredingen door te geven aan afdeling VHIJG en/of de omgevingsdiensten. Deze signaalfunctie geldt ook andersom.

De inrichting van het toezicht binnen HHNK heeft de aandacht. Het is mogelijk dat in 2025 wijzigingen zullen worden doorgevoerd.

### Werkwijze

Binnen HHNK wordt toezicht gehouden op het waterbelang zoals dat in verschillende wetten is opgenomen. Het betreft onder andere de Omgevingswet, de Wet bestrijding maritieme ongevallen, de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, de Wet milieubeheer, de Wrakkenwet, de Onderhoudsverordening Hoogheemraadschap Holland Noorderkwartier en de Waterschapsverordening Hoogheemraadschap Holland Noorderkwartier. Er wordt daarbij gebruik gemaakt van verschillende vormen van toezicht. Deze worden kort beschreven. Het geven van informatie is een onderdeel bij alle vormen van toezicht.

- **Controle naar aanleiding van een verleende vergunning**

Wanneer een vergunning is verleend voor een wateractiviteit kan een controle worden uitgevoerd of de vergunning juist is uitgevoerd en voldaan wordt aan de eventuele voorschriften en voorwaarden in de vergunning. Het aantal controles en het moment van de controle is afhankelijk van de activiteit of handeling die vergund is. Met dit toezicht wordt beoogd strijdige situaties te voorkomen of te herstellen. Ook het toezicht op de voorwaarden van een gedoogverklaring valt onder deze controle.

- **Controle naar aanleiding van een melding of een informatieplicht**

Naar aanleiding van een ingediende melding of informatieplicht kan een toezichthouder controleren of de activiteit overeenkomt met de informatie die voorafgaand door melder is ingediend. Dit toezicht is erop gericht eventuele strijdige situaties te herstellen. Het kan ook gaan om situaties die niet geheel voldoen aan de algemene regels en waardoor achteraf toch een omgevingsvergunning dient te worden aangevraagd.

- **Controle naar aanleiding van een klacht, melding of verzoek om handhaving**

Indien een klacht, melding of verzoek om handhaving wordt ingediend zal over het algemeen eerst een controle plaatsvinden of er sprake is van een overtreding. Doel van het toezicht is, naast het opheffen van de mogelijke overtreding, mede het informeren van de melder of verzoeker. Het informeren kan ook bestaan uit het geven van voorlichting.

- **Administratieve controles/ systeem toezicht**

Administratieve controles worden met name bij bedrijven gehouden die een rapportageverplichting hebben. Jaarlijks wordt de door het bedrijf ingediende Integraal PRTR-verslag<sup>3</sup> gecontroleerd op met name geloofwaardigheid, volledigheid en consistentie. Hierbij wordt de eerder verzamelde informatie voor validatie gebruikt. In deze rapportages geeft het bedrijf inzicht in de afvoer van afval en het vrijkomen van emissies naar water, lucht en bodem. Daarnaast wordt bij bedrijven die in hun vergunning een voorwaarde hebben tot het leveren van monster, systeemtoezicht toegepast. Indien de monsters of stukken niet tijdig worden aangeleverd of er een vermoeden bestaat over de geloofwaardigheid van het monster of de stukken dan wordt het bedrijf hier schriftelijk op gewezen. Een dergelijk vermoeden kan ontstaan omdat het monster/de inhoud van de overlegde stukken afwijkt met hetgeen op basis van andere informatie in de verwachting ligt. Op deze wijze wordt toezicht gehouden op het voldoen van processen van de bedrijven aan de daarvoor geldende wet- en regelgeving.

- **Actief toezicht**

Naast bovenstaande vormen van passief toezicht houdt HHNK ook actief toezicht op mogelijke overtredingen. Het toezicht is dan gericht op het eigen initiatief opzetten van controles. Het doel van dit toezicht is meerledig: daadwerkelijke overtredingen komen hiermee aan het licht en kunnen worden opgeheven. Daarnaast werkt actief toezicht (ook wel vrije veld toezicht genoemd) preventief aangezien aan potentiële overtreders duidelijk wordt gemaakt dat HHNK toezicht houdt op de juiste borging van de waterbelangen. Dit kan doordat de toezichthouders gezien worden in een gebied of door het delen van ervaringen door personen die al met het toezicht te maken hebben gehad of erover hebben gehoord.

Actief toezicht kan op meerder manieren plaatsvinden. Dit kan in de vorm van een deelcontrole waarbij toezicht wordt gehouden op één aspect of een integrale controle waarbij meerdere zaken worden meegenomen. Integrale controles kunnen ook plaatsvinden samen met handhavingpartners zoals de milieupolitie en de NVWA. Ook projectmatige of gebiedscontroles zijn onderdeel van het actieve toezicht. Deze controles zijn vaak gericht op één of meerdere thema's of aspecten. Onder deze vorm van toezicht valt ook het schouwtoezicht zoals dat door het HHNK wordt uitgevoerd. Het toezicht op de algemene regels die in de verschillende wet- en regelgeving is opgenomen valt ook onder actief toezicht.

Cyclische controles worden met name bij bedrijven toegepast en zijn vooral gericht op het behoud en bevorderen van het naleefgedrag. Cyclische controles worden ingepland naar gelang het geschatte risico van de bedrijfstak. Controles op lozingen vinden over het algemeen onaangekondigd plaats.

3) Het Integraal PRTR-verslag is een jaarlijkse milieuraportage door industriële bedrijven, waarin zij rapporteren over hun afval, energie- en watergebruik en emissies naar lucht, water en bodem

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

- Signaal toezicht

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

- Hercontrole

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

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

- > Schouw

Jaarlijks voert het HHNK een aantal schouwen uit op verschillende aandachtspunten. Het gaat om de najaarschouw die medio oktober start, de knelpuntenschouw (3 vrijdagen in juni, juli en augustus), de baggerschouw vanaf begin december en de schouw op waterbergend vermogen (geen vaste periode). Doel van de schouw is ervoor te zorgen dat de oppervlaktewateren blijven voldoen aan de juiste afmetingen en worden onderhouden conform de Legger Wateren. Naast de geplande schouwmomenten kunnen ook tussen deze momenten situaties worden geconstateerd die acuut onderhoud noodzakelijk maken.

- > Agrarische bedrijven

Het beheergebied van HHNK bestaat voor een groot deel uit agrarisch gebied. Naast veehouderij-, bloembollenteelt en akkerbouwbedrijven zijn er ook fruitteeltbedrijven, glastuinbouwbedrijven en loonbedrijven aanwezig. Deze bedrijven vragen ieder een eigen vorm van toezicht in het kader van het voorkomen en beëindigen van overtredingen op het gebied van met name waterkwaliteit. Voor het toezicht op deze bedrijven maakt HHNK met name gebruik van risico gestuurd (op basis van de risicoanalyses uit bijlage 1) toezicht en toezicht op projectbasis. De controles zijn met name gericht op lozingen, het gebruik en de verwerking van gewasbeschermingsmiddelen en mest. Doel van het toezicht is het voorkomen en beëindigen van overtredingen die een negatief effect hebben op de waterkwaliteit.

- > Industrie

Toezicht bij de industrie bestaat voornamelijk uit controles op directe lozingen op basis van vergunningen. Dit zijn lozingen die rechtstreeks gedaan worden op het oppervlaktewater in beheer van het HHNK. Het doel van dit toezicht komt overeen met het toezicht op agrarische bedrijven. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is dit toezicht gewijzigd van toezicht op verschillende type inrichtingen (A,B,C) naar toezicht op milieubelastende activiteiten. Het toezicht op de bedrijven in het beheergebied wordt geprioriteerd op basis van de impact van een mogelijke overtreding van de regelgeving met betrekking tot een milieubelastende activiteit. Hiervoor vormt de risicoanalyse waterkwaliteit uit bijlage 1 het uitgangspunt. Dit laat onverlet dat ook op bedrijven die milieubelastende activiteiten uitvoeren met een lagere prioriteit (al dan niet steekproefsgewijs) toezicht kan plaatsvinden. Een langdurige overtreding van regels m.b.t. een lager geprioriteerde activiteit kan immers significante negatieve gevolgen op de waterkwaliteit hebben. Voor de bedrijven in het beheergebied die onder de Seveso richtlijn vallen is de inspectie bevoegdheid en advisering sinds 2015 ondergebracht bij Stichting Waternet. Dit bedrijf heeft de hiervoor benodigde expertise. Zij gaan mee op inspecties bij deze bedrijven en bekijken of voldaan wordt aan de wet- en regelgeving met betrekking tot het wateraspect.

- > Compensatieplicht

Door de aanleg van verhard oppervlak wordt neerslag versneld afgevoerd naar het water, waardoor het risico op wateroverlast toeneemt. Om dit effect te compenseren is extra waterberging nodig. Het hiervoor benodigde extra wateroppervlak is 15% van het nieuwe aangebrachte verharde oppervlak en kan worden gemaakt door bestaande waterlopen te verbreden of door nieuw water te graven. Er geldt een minimale oppervlakte grens waarbij aan deze plicht dient te worden voldaan. Toezicht is erop gericht ervoor te zorgen dat aan deze plicht wordt voldaan.

In principe worden bij elke controle 3-stappen doorlopen: voorbereiding, de controle zelf en vervolgens verslaglegging in het zaakstelsel. Na de controle wordt aan de betrokkene het toezicht verslag toege-

zonden met een begeleidende brief. Indien geen overtreding is aangetroffen is met deze brief het toezicht beëindigd. Wanneer er wel sprake is van één of meerdere overtredingen dan wordt in principe bij de eerste constatering een gesprek met de betrokkene gevoerd, uitleg over gegeven over de overtreding(en) en gezocht naar mogelijk oplossingen. Indien de betrokkene geen gehoor geeft aan het verzoek van de toezichthouder om de overtreding ongedaan te maken, wordt de zaak doorgezet naar handhaving.

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

#### *Samenloop*

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

#### *Wachtdiensten*

Buiten werktijden worden door vijf toezichthouders van cluster Gebiedsbeheer wachtdienst gehouden zodat altijd een toezichthouder bereikbaar is. Deze toezichthouder is bereikbaar via het callcenter waarvan het telefoonnummer op de website van HHNK is vermeld. Vanuit cluster Handhaving wordt deze wachtdienst aangevuld met een handhaver.

#### *Samenwerken*

HHNK werkt met betrekking tot het houden van toezicht samen met andere overheden om een zodoende een zo groot mogelijke bijdrage te leveren aan een gezonde en veilige fysieke leefomgeving. Samenwerking vindt plaats met de drie omgevingsdiensten (OD) in het beheergebied (OD-IJmond, OD-Noordzeekanaal en OD-Noord Holland Noord). Gemeenten hebben hun basistaken met betrekking tot milieu bij deze OD's belegd waardoor ook hun belangen met deze samenwerking deels worden gewaarborgd. Andere samenwerkingspartners zijn: Rijkswaterstaat, de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA), de (aangrenzende) waterschappen Waterschap Amstel, Gooi en Vecht en Hoogheemraadschap van Rijnland, het openbaar ministerie (OM), de (milieu)politie en het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb). HHNK richt zich bij deze samenwerking met name op het toezicht op de waterbelangen met oog voor de integrale belangen. Indien mogelijk vanwege de geheimhoudingsplicht vindt informatie-uitwisseling plaats met de partners om zodoende het toezicht effectiever in te zetten. Voor een volledig overzicht m.b.t. interne en externe samenwerking wordt verwezen naar hoofdstuk 4 van deze bijlagenbundel.

#### *Roulatie toezichthouders*

Voor de toezichthouders van cluster Gebiedsbeheer is het toezichthouden op VTH-taken een functie die zij uitvoeren naast hun hoofdtaak als gebiedsbeheerder. Zij voeren het VTH-toezicht uit in het gebied waar zij ook gebiedsbeheerder zijn. Aangezien zij voor hun taak als gebiedsbeheerder specifieke kennis nodig hebben van het gebied vindt vrijwel nooit roulatie plaats. Hierdoor kan helaas bedrijfsblindheid of een vaste handhavingsrelatie ontstaan.

De toezichthouders van cluster Handhaving werken ook in vaste gebieden. Deze gebieden zijn echter dusdanig omvangrijk dat het risico op het ontstaan van bedrijfsblindheid of een vaste handhavingsrelatie niet groot is. Thema gerichte projecten worden om deze reden uitgevoerd in een ander gebied dan waar zij werkzaam zijn. Ook de toezichthouders van cluster Onderhoud werken in vaste gebieden. Deze houden zich echter met name bezig met het toezicht op vergunningen waardoor zij niet vaak te maken hebben met dezelfde partij.

#### *Toezicht eigen organisatie/andere overheden*

Het HHNK is tevens een uitvoerende organisatie. In opdracht van het HHNK worden bijvoorbeeld bagger- of maaiwerkzaamheden of werkzaamheden aan waterkeringen verricht. Op de uitvoering van deze werkzaamheden door aannemers wordt toezicht gehouden waarna zo nodig het werk gecorrigeerd dient te worden. Het is in het belang van HHNK zelf dat deze werkzaamheden goed worden uitgevoerd. Dit toezicht valt niet onder toezicht in het kader van VTH-taken en wordt daarom niet meegenomen in dit beleidsstuk.

Met betrekking tot de werking van de rioolwaterzuiveringen (RWZI) van het HHNK, wordt samengewerkt met het Wetterskip Fryslan. Jaarlijks voeren de toezichthouders/handhavers van cluster Handhaving inspecties uit bij vier RWZI's van het andere waterschap en vice versa. Op deze wijze wordt een onaf-

hankelijk oordeel gevormd. Op activiteiten en handelingen van andere overheden wordt op dezelfde wijze toezicht gehouden als bij ingelanden en bedrijven.

### *Strategie*

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

HHNK heeft echter een beperkte capaciteit toezichthouders waardoor keuzes moeten worden gemaakt op welke activiteiten toezicht wordt gehouden. Het toezicht wordt geprioriteerd volgens de volgende gedachte. Incidenten en calamiteiten waarbij veiligheid in het geding komt, hebben de hoogste prioriteit en worden direct opgepakt. Denk daarbij aan incidenten waarbij de waterkwaliteit ernstig wordt aangetast zoals bij lozingen van verontreinigde stoffen. Hieronder vallen ook incidenten waarbij (de stabiliteit van) de waterstaatswerken aangetast worden zoals in het geval van onvergunde dijkboringen. De toezichtcapaciteit wordt vervolgens ingezet op meldingen en klachten die bij het HHNK worden ingediend en toezicht naar aanleiding van een verzoek tot handhaving. Toezicht zaken die niet direct de algemene veiligheid of waterkwaliteit in het geding brengen, worden risicogericht opgepakt. De prioritering hangt van de ernst van waterschapsbelangen die in het geding zijn. Hierbij wordt gebruikt gemaakt van risicoanalyses. Per wettelijke taak is in 2024 een afzonderlijke risicoanalyse opgesteld. In bijlage 1 van deze bijlagenbundel zijn de verschillende risicoanalyses terug te vinden.

Opgemerkt wordt dat de risicoanalyse uitgaat van een gemiddelde impact van een overtreding. Er kunnen situaties voorkomen dat de impact hoger is. Dit kan bijvoorbeeld voorkomen in situaties dat activiteiten geheel zonder een voorafgaande vergunning zijn uitgevoerd. De impact kan, door bijvoorbeeld het geheel niet handelen conform de kaders in de wet- en regelgeving, een stuk groter zijn dan in de situatie dat wel een vergunning verleend is maar niet voldaan is aan één voorwaarde. Middels motivering kan er in die situaties afgeweken worden van de prioritering.

De kans op sommige overtredingen is groter in bepaald jaargetijden. Zo hebben bepaalde bedrijfstakken in de agrarische sector op verschillende tijden in het jaar meer aandacht nodig vanwege het gebruik van mest, het spuiten met gewasbeschermingsmiddelen of het spoelen en of ontsmetten van bloembollen. Ook kunnen de gevolgen van overtredingen voor de waterschapsbelangen afhankelijk zijn van de weersomstandigheden en het type bodem (klei, veen, zand) waar de overtreding plaats vindt. Tijdens een periode van lange droogte kan een illegale wateronttrekking in veengebied bijvoorbeeld een hogere prioriteit hebben dan gedurende een periode met regen. Naast de risicoanalyses wordt daarom gebruikt gemaakt van een overzicht waarin risicomomenten binnen een jaar zijn opgenomen. Voor overtredingen die niet aan deze risicomomenten zijn gerelateerd geldt dat zij het hele jaar door kunnen voorkomen. Tijdens de periode dat er een verhoogde kans is worden de risico(s) die met deze activiteit/gebeurtenis samenhangen toegevoegd aan de prioriteitenlijst. Het betreft de volgende risicomomenten:

- ❖ Maart: uitrijden mest
- ❖ Juli: spoelen bloembollen
- ❖ Zomermaanden: temperatuur oppervlaktewater te warm in relatie tot lozing koelwater
- ❖ September: spuitvrije zone grasland
- ❖ Oktober/november: spoelen lelies, ontsmetten bollen
- ❖ Periode van langdurige droogte of extreme wateroverlast

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

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



### 3.4 Sanctioneren werkwijze en strategie

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

De handelwijze van het HHNK met betrekking tot het bestuursrechtelijk- en strafrechtelijk sanctioneren van overtredingen is gebaseerd op de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO) van oktober 2022. Deze strategie is als bijlage 2 bij deze bijlagenbundel opgenomen. Voor beide sanctioneringsinstrumenten is de algemene werkwijze hieronder weergegeven. Vervolgens wordt de strategie die gevolgd wordt toegelicht.

#### *Werkwijze*

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

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

Indien een overtreding en de gevolgen ervan niet meer ongedaan te maken zijn, is het bestuursrecht niet effectief en wordt bekeken of middels het strafrecht een sanctie kan worden opgelegd.

#### Instrumentarium

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

#### **Bestuursrechtelijke instrumenten**

Bij het inzetten van bestuursrechtelijk handhavingsinstrumenten dient te allen tijde de wettelijke kaders daarvoor in acht te worden genomen. Dit betekent dat er rekening dient te worden gehouden met verschillende aspecten. Zo dienen op basis van het gelijkheidsbeginsel gelijke gevallen op dezelfde manier

behandeld te worden. Op basis van het evenredigheidsbeginsel mogen de nadelige gevolgen van het besluit voor de betrokkenen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met dat besluit te dienen doelen. Daarnaast dient op basis van het motiveringsbeginsel een besluit voldoende gemotiveerd te zijn.

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

- De duur van de overtreding. Opgemerkt wordt dat uit jurisprudentie volgt dat enkel tijdsverloop geen reden is om van handhavend optreden af te zien.
- De aard van de overtreding. Hierbij vindt een afweging plaats tussen de beschikbare handhavingscapaciteit en de prioriteit van de overtreding volgend uit de risicoanalyses. Bij voldoende capaciteit kan ook opgetreden worden tegen overtredingen met een lagere prioriteit.
- Persoonlijke omstandigheden. Deze kunnen met name aanleiding zijn om meer maatwerk te leveren bij de vaststelling van de begunstigingstermijn (zie last onder dwangsom).
- Een eerdere betrokkenheid bij een overtreding of een herhaling daarvan (recidive). Dit aspect zal over het algemeen zwaar wegen in de afweging.
- Het ontstaan van waardevermindering, kapitaalvernietiging of andere schade vanwege het moeten opheffen van de overtreding. Uitgangspunt bij dit aspect is dat de overtreder in principe hiervoor zelf verantwoordelijk voor is. Door de overtreding te begaan of in stand te laten heeft hij immers zelf het risico genomen dat deze beëindigd diende te worden. Dit aspect zal daarom over het algemeen niet leiden tot het afzien van het nemen van een handhavingsbesluit.
- Negatieve gevolgen voor derden als gevolg van de overtreding. Wanneer er geen belangen van derden aanwezig zijn, wil dit niet zeggen dat het algemeen belang niet in het geding is. De waterschap belangen zijn ruimer dan de directe omgeving waar de overtreding plaats vindt.
- Mogelijke precedentwerking. Bij elke overtreding wordt bekeken of deze op dat moment of op korte termijn (zie de werkwijze bij gedogen) gelegaliseerd kan worden door bijvoorbeeld het verlenen van een vergunning of een andere toestemming. Bij deze afweging wordt aandacht gegeven aan het voorkomen van mogelijke precedentwerking. Dit houdt in dat andere (potentiële) overtredders derden een geslaagd beroep kunnen doen op een situatie of gebeurtenis die het HHNK eerder heeft toegestaan.
- Mogelijke imagoschade HHNK. Hierbij wordt overwogen of het niet optreden tegen een overtreding kan leiden tot minder vertrouwen in HHNK als organisatie.

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

➤ Last onder dwangsom

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

HHNK heeft (nog) geen beleid of richtlijnen met betrekking tot de lengte van de begunstigingstermijn of de hoogte van de dwangsommen. Voor beiden wordt op dit moment maatwerk toegepast. Bij dit maatwerk worden in ieder geval de volgende aspecten meegenomen: termijnen en hoogte dwangsommen uit eerdere vergelijkbare zaken, de aard van de overtreding, de gevolgen van de overtreding voor de waterschapsbelangen en de natuur, de duur van de overtreding en de kosten en tijd die gepaard gaan met het uitvoeren van eventuele herstel mogelijkheden. In 2025 zullen richtlijnen worden opgesteld en toegepast.

➤ Last onder bestuursdwang

Bij een last onder bestuursdwang wordt dezelfde werkwijze gehanteerd als bij een last onder dwangsom. Het verschil is echter dat wanneer de overtreder niet binnen de begunstigingstermijn de overtreding opheft het HHNK zelf fysiek tot het uitvoeren van herstelmaatregelen overgaat of hiertoe opdracht geeft aan een uitvoerder. De kosten die nodig zijn voor het nemen van deze maatregelen worden, na afloop van de uitvoering hiervan, via een kostenverhaalbeschikking op de overtreder verhaald. In zowel het

voornemen als het besluit zelf is de overtreder over dit kostenverhaal op de hoogte gesteld. Dit instrument wordt met name ingezet voor overtredingen die zijn geconstateerd tijdens de schouw, bij spoedeisende overtredingen of overtredingen waarbij een last onder dwangsom naar verwachting niet de gewenste prikkel zal geven.

➤ **Spoedeisende bestuursdwang**

Bij acuut gevaar voor de waterbelangen of de veiligheid van de vaarwegen wordt door HHNK spoedeisende bestuursdwang uitgevoerd. Dit betekent dat de toezichthouder de overtreder per direct aanzegt de strijdige activiteiten of handelingen te stoppen en/of onmiddellijk herstelmaatregelen te treffen. Hierbij krijgt de overtreder geen termijn of een zeer korte termijn om de overtreding te beëindigen. Indien noodzakelijk wordt door of namens HHNK voorzieningen getroffen. Gezien de spoedeisendheid wordt afgezien van de mogelijkheid de overtreder een zienswijze in te laten dienen en volgt het besluit over het algemeen pas nadat de overtreding is beëindigd. Indien kosten zijn gemaakt ontvangt de overtreder hiervoor een kostenverhaalbeschikking. Dit instrument wordt onder andere ingezet bij bouwen, graven en boren zonder de daartoe vereiste omgevingsvergunning wateractiviteit en milieudelicten. Het instrument is gericht op het voorkomen van het vergroten van de overtreding en/of het tegengaan van een (verdere) aantasting van de waterbelangen. Daarnaast wordt overwogen of aan de overtreder en last onder dwangsom dient te worden opgelegd om te voorkomen dat de handeling of activiteiten worden voortgezet of om de situatie, voor zover mogelijk, te herstellen. In dat geval wordt de last gelijktijdig met de schriftelijke bevestiging van de last onder bestuursdwang opgelegd met geen mogelijkheid tot het indienen van een zienswijze.

➤ **Intrekken vergunning**

Wanneer een vergunning is verleend en de vergunninghouder houdt zich niet aan de daarin gestelde voorwaarden vindt een overweging plaats of de vergunning dient te worden ingetrokken. Voorafgaand aan dit besluit wordt een voornemen gestuurd waarbij de overtreder de mogelijkheid krijgt een zienswijze in te dienen. Na beoordeling van de eventuele zienswijze wordt definitief besloten of de voorgenomen vergunning ingetrokken wordt. Door het intrekken van een vergunning kan een illegale situatie ontstaan. Daartegen wordt handhavend opgetreden middels een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang.

**Instrumenten voor het opleggen van strafsancities**

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

➤ **Bestuurlijke strafbeschikking**

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

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

➤ **Proces verbaal**

Wanneer een bsb niet kan worden opgelegd wordt gebruikt gemaakt van een proces verbaal. Bij het uitschrijven van een proces verbaal valt de BOA niet meer onder het gezag van het HHNK maar die van het Openbaar Ministerie (OM). Een procesverbaal wordt direct na de constatering van de vermeende

overtreding aangezegd. De verdachte wordt door de toezichthouder geïnformeerd over de vermeende overtreding. Naast de persoonsgegevens van de verdachte worden een verklaring op over de reden van de overtreding opgenomen. Indien de verdachte heeft besloten gebruik te maken van zijn recht om te zwijgen worden slechts de persoonsgegevens genoteerd. Het procesverbaal wordt vervolgens ter afhandeling, afhankelijk van de overtreding, naar het functioneel of arrondissement pakket verzonden. Het OM stuurt vervolgens een schikkingsvoorstel of dagvaard de verdachte. Als een zaak ter zitting komt zal de rechter vervolgens beoordelen of er daadwerkelijk sprake is van een overtreding en of een straf dient te worden opgelegd.

➤ **Bestuurlijke boete**

De bestuurlijke boete is een bestuurlijk handhavingsinstrument met een bestraffend karakter. Op de toepassing van dit instrument zijn naast de bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht ook bepalingen uit het wetboek van Strafrecht en wetboek van Strafvordering van toepassing. De omgevingswet geeft de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen bij overtredingen van de milieuregels in de Seveso-richtlijn. Het is nog niet bekend of in deze beleidsperiode gebruik zal worden gemaakt van dit instrument.

➤ **Bevoegd toezicht op gewasbeschermingsmiddelen en biociden**

De milieu inspecteurs van afdeling VHIJG zijn door de minister aangewezen als toezichthouder voor de wet Gewasbescherming (WGB) en biociden. De bevoegdheid kan worden ingezet bij overtredingen van deze wet als er sprake is van een water gerelateerde overtreding. Bij het aantreffen van een overtreding Wet WGB kan een boeterapport/rapport van bevindingen worden opgemaakt die in behandeling wordt genomen door het boetebureau van NVWA.

Daarnaast vindt doormelding plaats naar de NVWA voor een eventuele korting op subsidie die de overtreder mogelijk ontvangt op basis van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid.

*Twee sporen beleid: combinatie bestuurlijk en strafrechtelijk traject*

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

*Overtreding eigen organisatie en andere overheden*

HHNK heeft een voorbeeldfunctie naar ingelanden, bedrijven en andere overheden. De geloofwaardigheid van het beleid komt in het geding indien locaties en eigendommen die onder het beheer van het HHNK vallen niet aan de eisen van de wet- en regelgeving voldoen. Net zoals het toezicht wordt de sanctionering van overtredingen van het HHNK op dezelfde wijze uitgevoerd als in reguliere gevallen. Indien er sprake is van een milieudelict wordt aangifte gedaan bij de milieupolitie die de zaak doorzet naar het openbaar Ministerie. Als een overtreding na de inzet van een handhavingsinstrument niet is opgeheven wordt de situatie voorgelegd aan het college van D&H. Overtredingen van andere overheden worden eveneens op precies dezelfde wijze behandeld als private ondernemingen of burgers. Bij (milieu) overtredingen door overheden en de eigen organisatie wordt het feit dat er een overheidsfunctie/bekleding uitgevoerd wordt als verzwarende omstandigheid meegenomen in de afweging.

*Strategie*

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

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

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

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



### 3.5 Gedoogstrategie

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

#### *Wanneer is een gedoogverklaring mogelijk?*

In beginsel treedt HHNK op tegen een overtreding van een verbods- of een gebodsbepaling.

Er kunnen zich bijzondere omstandigheden voordoen, waardoor gedogen aan de orde kan zijn. Als bijzondere omstandigheden zijn aangemerkt:

- Handhaving zou tot aperte onbillijkheden leiden.  
Dit doet zich voor bij bijvoorbeeld overmacht- of overgangssituaties. Hiervan kan sprake zijn wanneer in het geval van een calamiteit het treffen van voorzieningen of maatregelen enige tijd vergen. Voorwaarde is dat de betrokkene coöperatief is en hem geen verwijt is te maken met betrekking tot calamiteit. Ook is een situatie denkbaar dat regelgeving is gewijzigd of wordt gewijzigd waardoor korte tijd (maximaal een half jaar) in strijd met op dat moment geldende voorschriften wordt gehandeld.
- Het doel van de regelgeving niet met handhavend optreden wordt bereikt.  
Deze situatie is denkbaar wanneer bijvoorbeeld heipalen te dicht bij een waterkering zijn geslagen, het verwijderen van deze palen zou, in verband met piping en grondwaterstromen, schadelijker kunnen zijn voor de waterkering.
- Het doel van de regelgeving is evident beter gediend met gedogen.

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

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

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

- Wanneer nieuwe wet- en regelgeving van kracht is waarmee de overtreding gelegaliseerd kan worden;
- Wanneer zonder vergunning gewerkt wordt omdat, door omstandigheden die buiten de macht van de inrichting houder liggen, de nieuwe vergunning niet aansluitend op de oude (verlopen) vergunning is verleend;
- Door het starten van een activiteit, vooruitlopend op de vergunningverlening, een ongewenste situatie wordt beëindigd of verbeterd. Voorwaarden zijn dat een ontvankelijke aanvraag is ingediend en duidelijk is dat de gevraagde vergunning verleend kan worden.
- Een vergunning op formele gronden is vernietigd en een er voldoende grond is om aan te nemen dat een nieuwe vergunning kan worden verleend;
- Wet- of regelgeving in voorbereiding is, die de overtreding te niet doet. Voorwaarde is dat vaststaat dat de nieuwe wet- of regelgeving daadwerkelijk zal worden vastgesteld en leidt tot legalisering van de overtreding;
- Activiteiten en lozingen die vergunning plichtig zijn geworden als gevolg van nieuwe jurisprudentie en waarvoor een ontvankelijke aanvraag is ingediend;
- Kleine kortdurende vergunning plichtige lozingen of activiteiten met een geringe milieurelevantie en/of negatief effect.

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

#### *Gedoogverklaring*

Aan de gedoogverklaring worden voorschriften verbonden ter bescherming van het (milieu)belang en waterstaatswerken. Deze beschikking en de motivering die daarin ten grondslag ligt is openbaar en worden gepubliceerd op de website van het HHNK. De beschikking wordt tevens toegezonden aan de gemeente(n) waarin de activiteit plaats vindt, het OM en mogelijke andere betrokkenen.

Aangezien een gedoogverklaring geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht kan geen bezwaar en beroep hiertegen worden ingediend. Ook tegen een weigering om te gedogen staan geen rechtsmiddelen open. Indien een verzoek om handhaving wordt ingediend zal, ondanks de gedoogverklaring, een afweging van belangen plaats dienen te vinden. Tegen het eventuele besluit tot afwijzen van het verzoek om handhaving staat wel bezwaar en (hoger) beroep open. Aan de hand van de uitkomst van deze procedure kan een conclusie worden getrokken over het al dan niet terecht verlenen van de gedoogverklaring.

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

#### *Niet nakomen voorwaarden gedoogverklaring*

Op de voorwaarden van gedoogverklaringen wordt toezicht gehouden. Indien een overtreding wordt geconstateerd kan overwogen worden de gedoogverklaring in te trekken. Daarna kunnen andere bestuursrechtelijke sancties worden opgelegd. Tegen het niet nakomen van de voorwaarden van een gedoogverklaring kan niet bestuursrechtelijk worden opgetreden. Hiervoor dient te worden teruggevallen

op de onderliggende overtreding van de wet- en regelgeving bijvoorbeeld het uitvoeren van werkzaamheden of het lozen zonder vergunning of in afwijking van de vergunning of algemene regels.

#### 4 Interne en externe samenwerking

##### 4.1 Interne samenwerking

| Afdeling/cluster                  | Taak binnen de VTH organisatie                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Afdeling VHIJG                    | <p>Cluster vergunningen<br/>Besluiten op aanvragen om omgevingsvergunningen, maatregelvoorschriften en verzoeken om gelijkwaardige voorzieningen, afhandelen van meldingen, informatieplichten, adviesverzoeken andere overheden en vooroverlegplannen, opstellen privaatrechtelijke overeenkomsten aanvoer per as, opstellen van gedoogverklaringen.</p> <p>Cluster handhaving<br/>Het houden van toezicht op de (chemische)waterkwaliteit, bestuursrechtelijk en strafrechtelijke handhaving, bevoegdheden BOA, administratieve ondersteuning.</p> <p>Cluster Juridische Zaken &amp; Grondzaken<br/>Het leveren van juridische ondersteuning en advisering, behandelen bezwaar- en (hoger) beroepzaken en voorlopige voorzieningen. Opstellen van wetgeving en beleidsstukken. Het coördineren van ingekomen Wet open overheid verzoeken. Het leveren van advies omtrent aanvragen op grondeigendom HHNK.</p> |
| Afdeling Waterveiligheid en wegen | <p>Algemeen: advisering met betrekking tot vergunningverlening, toezicht en handhaving</p> <p>Cluster gebiedsbeheer<br/>Het houden van toezicht op verleende omgevingsvergunningen en informatieplichten met een geo-component op basis van de Waterschapsverordening. Toezicht op een goede uitvoering conform de Onderhoudsverordening. Signaalfunctie voor andere overtredingen.</p> <p>Cluster onderhoud<br/>Het houden van toezicht op de uitvoering van verleende omgevingsvergunningen op en nabij de primaire waterkeringen.</p> <p>Cluster waterveiligheid<br/>Het mondeling en schriftelijk benaderen van overtreders op en nabij waterkeringen en de daarbij behorende beschermingszones naar aanleiding van constatering van toezichthouders.</p>                                                                                                                                                   |
| Afdeling Watersystemen            | <p>Algemeen: advisering met betrekking tot vergunningverlening, toezicht en handhaving</p> <p>Cluster peilbeheer en gemalen<br/>Het houden van toezicht op peilbesluiten in het boezemgebied. Het aanspreken van overtreders. Ondersteuning van gebiedsbeheerders in hun toezichttaak.</p> <p>Cluster waterlopen<br/>Adviseurs Integraal Waterbeheer: advisering en vooroverleg<br/>Schouwteam: verzorgen van het schouwproces, juridische afhandelen overtredingen schouw. Aanstellen van tijdelijke schouwmeesters voor de najaarschouw.</p> <p>Cluster kennis en ontwikkeling<br/>Regioadviseurs: vooroverleg ruimtelijke plannen, advisering water robuust en klimaatbestendig inrichten beheergebied</p>                                                                                                                                                                                                   |
| Afdeling Waterketen               | <p>Het leveren van input en advies bij vergunningen, maatwerkregels en -voorschriften. Het informeren van de VTH-organisatie omtrent de werking van de systemen. Het afhandelen van wettelijke adviesrechten. Het adviseren omtrent aanvoer per as.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Afdeling FCB                      | <p>Cluster belastingen<br/>Toezien op het opleggen van een juiste aanslag voor de zuiveringsheffing of de verontreinigingsheffing. Wederzijdse signaalfunctie voor afdeling VHIJG en/of de omgevingsdiensten.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

|                                           |                                                                                                                                                                        |
|-------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Afdeling P&OCF                            | Cluster communicatie<br>Advisering op het gebied van communicatie en participatie.                                                                                     |
| Afdeling calamiteiten en crisisbeheersing | Samenwerking op het gebied van kennisdeling met betrekking tot het gebied waar de crisis/calamiteit plaatsvindt en strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving. |

#### 4.2 Externe samenwerking

| Externe partners                                                                               | Doel samenwerking                                                                                                                                                                        | Hoe                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Provincie Noord-Holland                                                                        | Toezicht op de juiste uitvoering van de VTH-kwaliteitscriteria. Opdrachtgever vaarwegbeheer<br>Beoordelen ruimtelijke ontwikkelingen                                                     | Uitvoeren interbestuurlijk toezicht<br>Vaarwegbeheer op water waarbij een gezamenlijke taak ligt<br><br>Het geven van advies indien bevoegd gezag activiteit of eigenaar grond/water<br><br>Aansturen groene BOA's                                                                                                                                      |
| Gemeenten                                                                                      | Het in zo vroeg mogelijk stadium implementeren van het waterbelang bij ruimtelijke ontwikkelingen.<br><br>Informeren omtrent ontwikkeling met betrekking tot watersystemen in hun gebied | Aansluiten bij overleggen gemeenten over ruimtelijke initiatieven<br><br>Advisering op aanvraag om omgevingsvergunning waarvan de gemeente bevoegd gezag is<br><br>Informeren/overleg voeren over activiteiten/overtredingen die plaats vinden op grondgebied gemeenten<br>Overleg aangaande taken die gemeenten belegd hebben bij de omgevingsdiensten |
| Omgevingsdiensten Noorseekanaalgebied (OD NZKG), Noord-Holland Noord (OD NHN) en IJmond (ODIJ) | Informeren, overleggen en afspraken maken met betrekking tot de milieutaken die elkaar raken<br><br>Advisering door gebruik te maken van het adviesrecht                                 | informeren, kennisdeling, samenwerking in toezicht en handhaving o.a. door lucht surveillance en delen van controleresultaten<br>middels Inspectieview gebruik maken wettelijk adviesrecht indien gemeente bevoegd gezag wateractiviteit                                                                                                                |
| Politie                                                                                        | Samenwerken                                                                                                                                                                              | Het uitvoeren van gezamenlijke controles.<br>kennis deling voor zover mogelijk                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Milieupolitie                                                                                  | Samenwerking                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| OM                                                                                             | Partner bij strafrechtelijke sancties<br>Gezag boa's bij strafrechtelijk onderzoek                                                                                                       | Afstemming over strafrechtelijke handhaving.<br>Vervolg strafrechtelijke traject door afhandeling proces verbaal                                                                                                                                                                                                                                        |
| RWS                                                                                            | Eigenaar van gronden/strand<br>Samenwerkingspartner                                                                                                                                      | Advisering omgevingsvergunningen en informatieplichten op grondgebied RWS<br>Samenwerking mede in de vorm van lucht-surveillance<br>informeren en kennis delen, handhavingspartner bij activiteiten langs de kust                                                                                                                                       |
| NVWA                                                                                           | Eerste lijn toezichthouder gewasbeschermingsmiddelen                                                                                                                                     | Informeren, uitwisselen informatie, advisering, handhavingspartner                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Wetterskip Fryslân                                                                             | Objectieve beoordeling werking RWZI's HHNK                                                                                                                                               | Wederzijds toezicht houden op de werking van de RWZI's, samenwerking, interne opleidingen                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Stichting Waternet                                                                             | Gebruik maken van de aanwezige kennis bij Stichting Waternet omtrent bedrijven die onder de Seveso richtlijnen vallen                                                                    | Houden van toezicht en advisering                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Unie van Waterschappen                                                                         | Creëren van eenheid tussen de waterschappen en informeren                                                                                                                                | Overleg, afstemming (o.a. middels werkgroepen), geven van informatie, delen van kennis, beleid, advisering                                                                                                                                                                                                                                              |

|                                                                    |                                                                                                      |                                                                                                                                                                        |
|--------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ILT                                                                | Samenwerkingspartner                                                                                 | Samenwerking met betrekking tot biociden en gewasbeschermingsmiddelen<br><br>Delen van controleresultaten middels Inspectieview                                        |
| Waterschap Amstel Gooi en Vecht<br>Hoogheemraadschap van Rijnland. | Kennis uitwisseling, samenwerking<br>Afstemmen bevoegd gezag beheergebied overstijgende activiteiten | Delen kennis, samenwerking, met AVG mogelijk afstemming over wie bevoegd gezag is                                                                                      |
| Organisaties LTO, KAVB                                             | Kennis uitwisseling en informeren met doel draagvlak te creëren                                      | Communicatie gaat met name via taakafdelingen d.m.v.. overleg, informeren (o.a. presentaties en bijeenkomsten), betrekken middels participatie, uitwisselen informatie |
| PWN                                                                | Afstemmen op elkaar taken                                                                            | Informeren, uitwisselen informatie                                                                                                                                     |
| Bekabelars (Lian-der, TenneT etc.)                                 | Stroomlijnen vergunning- en toezichtproces                                                           | Informeren, uitwisselen informatie                                                                                                                                     |

#### 4.3 Samenwerkingsverbanden

HHNK neemt tevens deel aan de volgende samenwerkingsverbanden:

- Selectieoverleg: gericht op afstemming handhaving met betrekking tot strafrecht samen met Omgevingsdiensten, politie en OM.
- PEC: landelijk overleg samenwerkingsverband over zaaksysteem met waterschappen.
- POT: landelijk overleg waterschappen m.b.t. met open teelt landbouw.
- MIO: milieu informatie overleg met de waterschappen in provincie Noord-Holland en politie waarbij grootschalige zaken met een mogelijk waterbedeefte worden besproken (zowel straf- als bestuursrecht).
- LOVH: landelijk overleg over VTH-zaken op beleidsniveau met waterschappen en de Unie van Waterschappen.
- Omgevingsdienst Noord-Holland Noord: overleg m.b.t. toezicht en handhaving waarbij zowel casussen als mogelijke samenwerkingsmogelijkheden worden besproken.
- Zuiderzeeland handhavingsoverleg: HHNK vertegenwoordigd in dit overleg meerdere waterschappen daarnaast NVWA, CTGB, UvW.
- GlaMi: overleg met glastuinbouwsector.
- Project indirecte lozingen: samenwerkingsverband met de 3 Omgevingsdiensten waarbij HHNK een adviserende en ondersteunende rol speelt.

#### Bijlage 1 Risicoanalyses

Aangezien het HHNK te maken heeft met verschillende taken die onderling van elkaar verschillen is ervoor gekozen voor elke taak een eigen risicoanalyse te maken. In totaal zijn er dus vier analyses. Voor de kwantificering en prioritering van de risico's is de RISMAN-methode toegepast. De hoogte van het risico is berekend door de kans van optreden te vermenigvuldigen met de impact die het risico geeft. De schaal voor kans loopt van 1: komt niet of nauwelijks voor tot en met 10: komt zeer frequent voor. Voor impact heeft de schaal de volgende betekenis: 1: geen of nauwelijks impact tot en met 10: zeer grote impact. Voor de risico analyse voor waterkwaliteit is een meer uitgebreide benadering toegepast. Deze zal verder worden toegelicht.



#### Risicoanalyse 1 Waterkwantiteit

| ongewenste gebeurtenis           | Activiteit                                                             | kans | Impact beschrijving                                                                                                                                                       | im-pact | risi-co |
|----------------------------------|------------------------------------------------------------------------|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|---------|
| aantasting waterbergend vermogen | aanbrengen van verharding                                              | 6    | Wateroverlast door aantasting waterbergend vermogen, versnelde afvoer hemelwater, risico op verdroging, verzilting en versnelde bodemdaling door grondwaterstandverlaging | 6       | 37      |
| belemmeren doorstroming          | dempen of wijzigen van watergangen                                     | 6.5  | belemmering doorstroming waardoor risico wateroverlast of verdroging                                                                                                      | 6       | 37      |
| belemmering doorstroming         | Niet voldoen aan de onderhoudsverplichting voor secundaire watergangen | 5    | Wateroverlast of watertekort door belemmering doorstroming                                                                                                                | 5,5     | 29      |

|                                                                 |                                                                                                                              |     |                                                                                                                                                       |     |    |
|-----------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|----|
| aantasting oevers en bodem watergangen, doorstroming            | bouwen, behouden en verwijderen van bouwwerken                                                                               | 5,5 | risico op schade aan oevers en bermen, verlanding van de watergang en openbarsten bodem veengronden, belemmering doorstroming, bemoeilijken onderhoud | 6   | 29 |
| afwijking peil                                                  | onttrekken en/of retourneren/lozen van grondwater (onder- en overbemaling) al dan niet door calculerend gedrag               | 5   | Risico op wateroverlast, verdroging en grote schade aan de natuur. Risico op CO2 uitstoot door te laag wegmalen                                       | 5,5 | 27 |
| afwijking peil                                                  | onttrekken en/of retourneren/lozen van oppervlaktewater (onder- en overbemaling)                                             |     | Risico op wateroverlast, verdroging en grote schade aan de natuur. Kans op bodemdaling in veenweidegebied.                                            |     |    |
| wateroverlast                                                   | Zonder vergunning lozen van hemelwater buiten compartiment bij extreme regenval                                              | 6,5 | Wateroverlast                                                                                                                                         | 4   | 27 |
| Aantasting van bodem en oevers watergangen, minder doorstroming | leggen, behouden en verwijderen van kabels en leidingen                                                                      | 4,5 | Schade aan oevers en bermen, verhoging waterbodembodem en daardoor minder doorstroming, met wateroverlast tot gevolg                                  | 5   | 21 |
| onvoldoende doorstroming                                        | Niet voldoen aan leggerprofielen                                                                                             | 4   | risico op wateroverlast                                                                                                                               | 4,5 | 19 |
| afwijking peil                                                  | aanbrengen, behouden en weghalen van drainagebuizen en ontwateringgreppels                                                   | 3   | Openbarsting veenlaag in veenweide, Bodemdaling, Verdroging natuur en/of gewassen                                                                     | 6   | 16 |
| afwijking peil                                                  | langdurig onttrekken van grondwater door bedrijven                                                                           | 3   | schade aan de natuur of bebouwing, waterkering of dijk. Met groot effect in kwetsbare gebieden (Texel, veendijken, duinrand)                          | 4   | 12 |
| afwijking peil, wattertekort                                    | onttrekking van oppervlaktewater voor berekening.                                                                            | 2   | Risico op verdroging en verzilting waarbij het effect groter kan zijn tijdens droogteperiodes en in gebieden met weinig zoet water (e.g. Texel).      | 5,5 | 11 |
| wateroverlast                                                   | niet voldoen aan de zorgplicht bij lozen van retourwater baggerwerkzaamheden                                                 | 3   | risico op wateroverlast                                                                                                                               | 3   | 8  |
| afwijking peilgebied                                            | In afwijking met een vergunning, zonder vergunning of het niet voldoen aan de algemene regels bij een grondwateronttrekking. | 4   | Verdroging, bodemdaling. Met groot effect in kwetsbare gebieden (o.a. Texel, veendijken)                                                              | 2   | 8  |

#### Risicoanalyse 2 Waterveiligheid

| ongewenste gebeurtenis      | Oorzaak                                                               | kans | impact beschrijving                               | impact | risico |
|-----------------------------|-----------------------------------------------------------------------|------|---------------------------------------------------|--------|--------|
| aantasting dijk/waterkering | Plaatsen van bouwwerken op de waterkering                             | 6    | gevaar waterveiligheid door aantasten waterkering | 7      | 42     |
| aantasting dijk/waterkering | Graven binnen beschermingszone voor de aanleg van kabels en leidingen | 7    | impact is afhankelijk van type kering/ondergrond  | 6      | 42     |
| aantasting dijk/waterkering | Kleine ontgravingen, zoals bankjes, paaltjes                          | 7    | gevaar waterveiligheid door aantasten waterkering | 5      | 35     |
| aantasting dijk/waterkering | Grote ontgravingen, zoals kelders                                     | 4    | gevaar waterveiligheid door aantasten waterkering | 8      | 32     |

|                             |                                                                                                          |     |                                                                                                      |     |    |
|-----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|----|
| aantasting dijk/waterkering | uitbreiding aantal/plaatsen van woonboten en bijbehorende werkzaamheden                                  | 6   | schade als erosie en gaten in de waterkering met risico op afschuiving of kwel.                      | 5   | 30 |
| aantasting dijk/waterkering | plaatsen van al dan niet tijdelijke bouwwerken en/of materialen of voertuigen binnen de beschermingszone | 6,5 | Aantasting waterkering door beschadiging bekleding waterkering                                       | 4,5 | 29 |
| aantasting dijk/waterkering | inlaten (hevels) in waterkeringen                                                                        | 4   | gevaar waterveiligheid door aantasten waterkering                                                    | 7   | 28 |
| aantasting dijk/waterkering | aanbrengen bronbemaling binnen beschermingszone                                                          | 4   | mogelijke schade aan de waterkering (groter risico bij zand- en veendijken)                          | 6   | 24 |
| aantasting dijk/waterkering | verbreden bestaand of graven van nieuw oppervlaktewater richting de waterkering in beperkingengebied     | 3   | risico gevaar op afschuiving door teveel afkalving en/of ontgraving in de teen van de waterkering    | 7   | 21 |
| aantasting dijk/waterkering | Diepe verticale boringen binnen beschermingszone                                                         | 4   | kans op piping waardoor stabiliteit van de waterkering in gevaar komt                                | 5   | 20 |
| aantasting dijk/waterkering | Aanplanten of rooien van grootgroen                                                                      | 5   | schade ten gevolge van wortels (piping), omvallen groen en onttrekken van grondwater                 | 4   | 20 |
| aantasting dijk/waterkering | oneigenlijk grondgebruik van de waterkering                                                              | 6   | schade aan de waterkering door gebruik en objecten                                                   | 3   | 18 |
| aantasting dijk/waterkering | grondverplaatsing op locaties met exoten                                                                 | 3   | Schade aan de waterkering door bijvoorbeeld wortels van woekerplanten (bijv. Japanse duizendknoop)   | 5,5 | 17 |
| aantasting dijk/waterkering | grootvee op de waterkering                                                                               | 3   | schade waterkering door vertrapping en erosie aan de grasmat en afkalving aan het dijklichaam        | 5   | 15 |
| aantasting dijk/waterkering | plaatsen explosief materiaal                                                                             | 2   | risico op schade waterkering door ontploffing                                                        | 7   | 14 |
| aantasting dijk/waterkering | aanleggen natuurvriendelijke oevers                                                                      | 3   | Door teveel afkalving en/of ontgraving in de teen van de waterkering gevaar op afschuiving           | 4   | 12 |
| aantasting dijk/waterkering | Plaatsen van een damwand in de waterkering                                                               | 3   | risico op instabiliteit door wateropsluiting in de waterkering                                       | 4   | 12 |
| aantasting dijk/waterkering | overmatige bemesting grasmat waterkering                                                                 | 3   | gevaar door aantasting grasmat                                                                       | 3   | 9  |
| aantasting dijk/waterkering | evenementen of in afwijking                                                                              | 3   | risico schade waterkering door vertrapping en erosie aan de grasmat en afkalving aan het dijklichaam | 3   | 9  |



### Risicoanalyse 3 Vaarwater

| ongewenste gebeurtenis       | oorzaak          | kans | impact beschrijving                       | impact | risico |
|------------------------------|------------------|------|-------------------------------------------|--------|--------|
| versmalling/blokkade vaarweg | afgedankte boten | 6.3  | hinder door (gedeeltelijk) gezonken boten | 5.3    | 34     |
| versmalling/blokkade vaarweg | aanleg schepen   | 6.5  | risico op ongevallen en hinder            | 5.2    | 34     |
| versmalling/blokkade vaarweg | aanleg woonboten | 5.4  | risico op ongevallen en hinder            | 5      | 27     |

### Risicoanalyse 4 waterkwaliteit

Met inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024 is de milieuwetgeving gewijzigd. Waar voorheen de milieuwetgeving uitging van inrichtingen, gaan het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en de Waterschapsverordening uit van milieubelastende activiteiten. Om dit te ondervangen is de eerder opgestelde risicoanalyse uit 2019 voor het onderdeel waterkwaliteit aangepast naar de huidige wet en regelgeving.

Op basis van hoofdstuk 3 van het Bal en het hetzelfde hoofdstuk van de Waterschapsverordening vallen de meeste bedrijven onder algemene regels. In de Waterschapsverordening worden deze regels direct in hoofdstuk 3 verder uitgewerkt. Het Bal geeft een verdere uitwerking van de algemene regels in hoofdstuk 4 van dit besluit. Op basis hiervan kan een algemene regel voor meerdere typen bedrijven gelden. Zo kan de algemene regel uit paragraaf 4.68 met betrekking tot de milieubelastende activiteit "het spoelen van gewassen" gelden voor agrarisch loonwerkbedrijven, glastuinbouwbedrijf en bedrijven die gewassen in de openlucht telen. Daarnaast kunnen bedrijven meerdere milieubelastende activiteiten naast elkaar uitvoeren.

Naast de algemene regels geldt een vergunningplicht voor een wateractiviteit voor bedrijven die specifieke milieubelastende activiteiten uitvoeren.

#### *Uitgangspunten risicoanalyse*

Deze risicoanalyse is gebaseerd op de algemene regels uit hoofdstuk 4 van het Bal en die van hoofdstuk 3 uit de Waterschapsverordening. Per algemene regel is een risico bepaald. Hierbij zijn de onderstaande uitgangspunten gehanteerd.

Bepalen impact score

Door omstandigheden kan het voorkomen dat bedrijven van de algemene regels of hun vergunning afwijken waardoor een ongewenste lozing in het oppervlaktewater ontstaat. Als gevolg van een milieu-belastende activiteit kan dan afval- of proceswater in het oppervlaktewater komen. Dit heeft gevolgen voor de leefomgeving. De gevolgen (impact) kunnen echter verschillen. Om de impact van het niet volgen van een algemene regel te bepalen is gebruik gemaakt van een impact score die opgebouwd is uit een inschatting van de gevolgen leefomgeving vermenigvuldigt met de kans dat er sprake is van een ongewenste gebeurtenis. Hierbij gelden voor de gevolgen voor de leefomgeving de volgende waarderingsgetallen:

- 0 = geen
- 1 = gering
- 2 = klein
- 3 = gemiddeld
- 4 = groot

De kans op een ongewenste gebeurtenis is als volgt gewaardeerd:

- 0 = niet aanwezig/niet mogelijk/nee
- 1 = aanwezig/mogelijk/ja

Het gaat daarbij om de kans dat één of meerdere van onderstaande ongewenste gebeurtenissen zullen plaatsvinden:

- Lozing gewasbeschermingsmiddelen;
- Lozing zeer zorgwekkende stoffen;
- Lozing meststoffen;
- Financiële gevolgen voor het hoogheemraadschap door niet toegestane lozing;
- Bestuurlijke gevolgen voor het hoogheemraadschap door niet toegestane lozing.

Totaal zijn er 130 vergunningen voor een wateractiviteit afgegeven binnen het beheergebied. Deze zijn ook in de risicoanalyse verwerkt. Wel dient voor een deel van deze vergunningen nog onderzocht worden of de activiteiten die daarmee vergund zijn onder de algemene regels van het Bal vallen of dat hiervoor een maatwerkvoorschrift moet worden verleend. Bij het bepalen van de impact score voor de vergunningsplichtige activiteiten is uitgegaan van een regelmatige controle op de voorschriften van deze vergunning.

Bepalen totale risicoscore

De totale risicoscore is per bedrijfstype met milieubelastende activiteiten bepaald. Hiervoor zijn per bedrijfstype alle milieubelastende activiteiten gesorteerd. Vervolgens is per milieubelastende activiteit onderzocht welke algemene regels daarvoor gelden. Per milieubelastende activiteit is vervolgens een impactscore bepaald.

Per bedrijfstype wordt vervolgens een totale risicoscore berekend. Naast de impactscore wordt hierbij gebruikt gemaakt van de kansscore en de bedrijvenindex. Met de kans score wordt aangegeven hoe groot de kans is dat bij een eerste controle bij een bedrijfstype een overtreding wordt geconstateerd. Deze score is gebaseerd op beschikbare data uit de voorgaande drie jaren. Voor de bedrijfstypes waarvoor geen data beschikbaar is wordt een inschatting gemaakt.

Tot slot wordt er voor het bepalen van de totale risicoscore gebruikt gemaakt van een bedrijvenindex. De gedachte hierachter is dat een bedrijfstype dat in principe een gemiddelde kans- en/of impactscore heeft toch hoger in de prioritering dient te eindigen vanwege het grote aantal bedrijven van dit type in het beheergebied. De bedrijvenindex is als volgt opgebouwd:

- 1 = 0-400 bedrijven
- 2 = 400-800 bedrijven
- 3 = 800-1200 bedrijven
- 4 = 1200-1600 bedrijven
- 5 = 1600-2000 bedrijven

De totale score voor een bedrijfstype volgt dan vervolgens uit de volgende formule:

$$\text{Totale risico} = \text{impactscore} \times \text{bedrijvenindex} \times \text{kansscore} \times \text{index}$$

Uitgangspunt is dat hoe hoger de risicoscore hoe groter de kans is op dat een bedrijfstype zorgt voor een ongewenste gebeurtenis met gevolgen voor de leefomgeving. In de onderstaande tabel is een voorbeeld gegeven van de opbouw van de risicoanalyse waterkwaliteit. Deze analyse wordt echter constant aangevuld op basis van controle resultaten waardoor voor de meest actuele prioritering wordt verwezen naar het onderliggende document via onderstaande link.

| Bedrijven met (Milieubelastende) activiteit   | Effect       | Reden risico | Aantal algemene regels | Impact score (som gevolgen leefomgeving x omgewenste gebeurtenis) | aantal bedrijven in data PB | bedrijfsindex | Naleefgedrag in % NIET in orde | Kansscore index | Totaal risico (impactscore x kansscore) |
|-----------------------------------------------|--------------|--------------|------------------------|-------------------------------------------------------------------|-----------------------------|---------------|--------------------------------|-----------------|-----------------------------------------|
| Afvalstoffen, opslaan en/of verwerken en rwzi | gezond water | KRW doelen   | 12                     | 3                                                                 | 120                         | 1             | 31                             | 2               | 6                                       |
| Agrarisch loonwerkbedrijf                     | gezond water | KRW doelen   | 19                     | 12                                                                | 74                          | 1             | 16                             | 1               | 12                                      |
| Akkerbouw                                     | gezond water | KRW doelen   | 20                     | 14                                                                | 693                         | 2             | 27                             | 2               | 56                                      |
| Baggerdepot                                   | gezond water | KRW doelen   | 1                      | 12                                                                | 24                          | 1             | 22                             | 2               | 24                                      |
| Bloembollen                                   | gezond water | KRW doelen   | 20                     | 14                                                                | 536                         | 2             | 18                             | 1               | 28                                      |
| Fruit                                         | gezond water | KRW doelen   | 20                     | 14                                                                | 123                         | 1             | 5                              | 1               | 14                                      |
| Glastuinbouw                                  | gezond water | KRW doelen   | 18                     | 14                                                                | 575                         | 2             | 31                             | 2               | 56                                      |
| Huishoudelijk afvalwater                      | gezond water | KRW doelen   | 1                      | 16                                                                | 226                         | 1             | 25                             | 2               | 32                                      |
| Jachthavens/scheepswerven/metaalbewerking*    | gezond water | KRW doelen   | 12                     | 3                                                                 | 140                         | 1             | 20                             | 2               | 6                                       |
| Veehouderij                                   | gezond water | KRW doelen   | 9                      | 8                                                                 | 2000                        | 5             | 15                             | 1               | 40                                      |
| Vergister                                     | gezond water | KRW doelen   | 2                      | 8                                                                 | 4                           | 1             | 100                            | 5               | 40                                      |
| Watervergunningen/maatwerk                    | gezond water | KRW doelen   |                        | 20                                                                | 130                         | 1             | 41                             | 3               | 60                                      |

De link naar het onderliggende berekeningen is de volgende: [Risicoanalyse, berekeningssjabloon.xlsx](#)

Opgemerkt wordt dat op het tabblad [Milieubel. of lozingsactiviteit] de berekeningen van alle algemene regels staan. De overige tabbladen bevatten de algemene regels per milieubelastende activiteit. Opgemerkt wordt dat zaaksysteem op dit moment (nog) niet ingericht op de activiteiten van de nieuwe wetgeving. Daarnaast valt niet goed te sorteren door de beperkte invul en sorteermogelijkheden. Aanpassing dient nog plaats te vinden.

## Bijlage 2 Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht

### HOOFDSTUK 1

#### Inleiding

##### 1.1 Aanleiding en achtergrond

De Omgevingswet is gericht op het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Deze wet heeft daarbij oog voor de duurzame ontwikkeling, bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. De wet is ook gericht op de intrinsieke waarde van de natuur, en op het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

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. Dat is een grote hoeveelheid regels en voorschriften. Het omgevingsrecht is niet alleen neergelegd in de Omgevingswet, maar ook in de bijbehorende uitvoeringsregelgeving: het Omgevingsbesluit (Ob), het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en de Omgevingsregeling (Or). Daarnaast maken ook Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen regels en voorschriften in het omgevingsrecht. Een groot aantal bestuursorganen en 29 regionale omgevingsdiensten zijn met de uitvoering van die regels belast. Die bestuursorganen en omgevingsdiensten, de politie, de bijzondere opsporingsdiensten, de inspectie leefomgeving en transport (ILT), gemeenten, provincies, waterschappen, en het Openbaar Ministerie zijn met de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving belast. Tezamen vormen zij de handhavingspartners.

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

Om effectief te kunnen handhaven, moeten de handhavingspartners intensief en loyaal samenwerken. Dat geldt voor de bestuurlijke overheden onderling, voor de instanties binnen de strafrechtssketen en, omdat vrijwel alle omgevingsrechtelijke regels zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk worden gehandhaafd, bovenal voor de bestuurlijke organen en instanties enerzijds en het Openbaar Ministerie en andere strafrechtelijke instanties anderzijds. Afstemming en samenwerking tussen bestuur en justitie zijn ook noodzakelijk omdat niet alleen via het strafrecht (strafrechter of OM) een straf kan worden opgelegd, maar in toenemende mate ook het bestuur overtredingen kan bestraffen met een bestuurlijke boete. Afstemming en samenwerking tussen bestuur en justitie zijn bovendien in talloze wettelijke be-

palingen voorgeschreven. Het gaat daarbij niet alleen om de Omgevingswet en de Algemene wet bestuursrecht, maar ook om het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de economische delicten.

De inwerkingtreding van de Omgevingswet is de aanleiding voor het vaststellen van de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO). De LHSO heeft een breder werkings- bereik dan zijn voorganger, de Landelijke handhavingsstrategie (LHS) uit 2014. Een deel van de taken, het basistakenpakket, moet worden uitgevoerd door de regionale omgevingsdiensten. Voor die basistaken moeten de bestuursorganen die in een omgevingsdienst deelnemen gezamenlijk een uniforme handhavingsstrategie vaststellen.

Die strategie moet zo nodig worden afgestemd met de instanties belast met de strafrechtelijke handhaving. Het Omgevingsbesluit stelt eisen aan de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). De decentrale bestuursorganen stellen op basis daarvan kwaliteitscriteria vast voor het VTH-beleid. De LHSO is daarvan een belangrijk onderdeel. De decentrale bestuursorganen stellen op basis van deze eisen een uitvoerings- en handhavingsstrategie vast. Deze twee strategieën vormen in feite het uitvoerings- en handhavingsbeleid. Het is noodzakelijk dat hierin ook het handhavingsbeleid wordt opgenomen, bij voorkeur wordt er hier de LHSO voor gebruikt. Voor de omgevingsdiensten is het verplicht om, voor dit onderdeel, aan te sluiten bij de LHS en zijn opvolgers; nu dus de LHSO.<sup>4</sup>

## 1.2 Doelstelling en werkingssfeer

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

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

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

De LHSO dient als hulpmiddel voor een effectieve en rechtmatige handhaving.

### **Brede toepasselijkheid; werkingssfeer ook naast de verplichte basistaken mogelijk**

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

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

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

## 1.3 Opzet van dit document

Het grote bereik van de Omgevingswet brengt mee dat de LHSO een brede reikwijdte heeft. Er is daarom gekozen voor de volgende opzet. In hoofdstuk 2 worden de uitgangspunten en beginselen voor

4 ) Op grond van de modelverordening uitvoering en handhaving van de VNG en het IPO. De link voor de omgevingsdiensten met de LHS en de LHSO staat beschreven in deel C (procescriteria), onder de 9b (de sanctiestrategie).

de handhaving van het omgevingsrecht uiteengezet, waaronder die voor de noodzakelijk samenwerking tussen de handhavingspartners. Die beginselen en uitgangspunten spelen een belangrijke rol bij de wijze waarop de passende interventie wordt gekozen. De algemene strategie hiervoor is te vinden in hoofdstuk 3 (visie) en hoofdstuk 4 (stappenplan). In hoofdstuk 5 worden de randvoorwaarden en processtappen voor het werken met de LHSO gegeven. In aanvulling op de LHSO kunnen er handhavings- of sanctiestrategieën zijn voor specifieke deelterreinen van het omgevingsrecht vergelijkbaar met de aanvulling voor Seveso- overtredingen (Brzo) uit 2012.

#### **Landelijke handhavingsstrategie (algemeen/basis)**

De handhavingsstrategie bestaat inhoudelijk uit een visie op de handhaving, een beschrijving van de keuzes tussen interventies, de processtappen om – in het licht van de uitgangspunten en beginselen – in een concreet geval tot de juiste keuze voor een passende interventie te komen en de beslispunten voor het bevoegd gezag. De landelijke VTH kwaliteitscriteria<sup>5</sup> vereisen voor het basistakenpakket een uniforme handhavingsstrategie op het niveau van de regio; door het overnemen van de landelijke handhavingsstrategie kan aan deze verplichting van met name de deelnemers aan een Omgevingsdienst worden voldaan. De handhavingsstrategie in hoofdstuk 3 ziet dan ook primair op de basistaken, waarvoor het vaststellen van een uniforme handhavingsstrategie op het niveau van de omgevingsdienst voor met name de deelnemers aan een Omgevingsdienst wettelijk verplicht is, maar kan ook worden vastgesteld voor en toegepast bij de uitvoering en handhaving van de niet-basistaken. De LHSO kan op deze manier worden gebruikt voor (veel) meer delen van of zelfs het gehele omgevingsrecht. Dat heeft als voordeel dat ook handhavingspartners zoals de politie en bijzondere toezicht- en opsporingsinstanties er meer mee zouden kunnen gaan werken.

#### **Keuzemodules niet-basistakenpakket:**

#### **keuze strategieën**

Vanwege de breedte van het omgevingsrecht is de handhavingsstrategie naar zijn aard algemeen. De keuze van bestuursorganen om de LHSO ook vast te stellen voor handhaving buiten de verplichte basistaken kan verder worden ondersteund met een aantal modules waarin bouwstenen en modellen zijn opgenomen voor specifieke deelterreinen van het omgevingsrecht buiten dat basistakenpakket. Te denken valt aan bouwregels en erfgoedregels, vanwege de daarvoor bestaande bestuurlijke boetebevoegdheden, maar het is denkbaar dat in de loop van de komende tijd andere modules worden toegevoegd die geschikt zijn voor een landelijke benadering.<sup>6</sup> Deze domeinspecifieke strategieën kan het bevoegd gezag (het OM daaronder begrepen) naar keuze vaststellen, al dan niet aangepast aan de lokale situatie. Ook kan het bevoegd gezag ervoor kiezen samen met het vaststellingsbesluit LHSO of in een latere aanvulling daarop eigen lokale, bovenlokale of regionale strategieën vast te stellen voor bepaalde deelterreinen naar keuze. De elektronische bekendmaking van zo'n besluit maakt deze beleidskeuze transparant.

## **HOOFDSTUK 2**

### **Uitgangspunten en beginselen**

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

#### **2.1 Uitgangspunten**

##### **A. *Veilige en gezonde fysieke leefomgeving.***

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

##### **B. *Vertrouwen.***

De Omgevingswet gaat uit van vertrouwen. Bij vertrouwen hoort het nemen van verantwoordelijkheid. De overheid wil erop kunnen vertrouwen dat burgers en bedrijven zich houden aan de voor hen geldende regels. Burgers en bedrijven moeten erop kunnen vertrouwen dat de overheid degenen die regels

<sup>5</sup> ) In dit document wordt uitgegaan van de VTH Kwaliteitscriteria 2.2 uit 2019.

<sup>6</sup> ) De landelijke handhavingsstrategie Brzo die van toepassing is bij de handhaving van Seveso-voorschriften, is een voorbeeld van een landelijke module die al bestond vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet. Het gaat hier om een module 'bovenop' de algemene landelijke handhavingsstrategie voor een basistaak waarvoor de specifieke deskundigheid is vereist die bij een klein aantal (6) omgevingsdiensten is gebundeld. Er valt ook te denken aan modules voor andere taken dan de verplichte basistaken.

overtreden daarop aanspreekt. Het spreekt vanzelf dat burgers en bedrijven erop kunnen vertrouwen dat de overheid ook zelf de regels naleeft. En de instanties die met de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht zijn belast, handelen op basis van onderling vertrouwen en respect.

**C. Integraal, risico gestuurd en effectgericht.**

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

**D. Onafhankelijk en professioneel.**

Het tot handhaving bevoegde gezag is sterk, slagkrachtig en onbevangen. Het heeft een onafhankelijke houding, is deskundig en professioneel, en handelt zonder vooringenomenheid. Handhavinginstanties en hun medewerkers handelen consequent en vasthoudend op basis van de geldende wet- en regelgeving en de landelijke handhavingsstrategie. Het belang van sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhaving is groot. De handhavinginstanties zijn daarom robuust, hebben voldoende kritische massa en beschikken over de benodigde professionele afstand tot het politiek-bestuurlijke gezag. Ook is het belangrijk dat er ruimte is voor medewerkers om hun professionele mening naar voren te brengen. Alle bevoegde bestuursorganen en handhavingsorganisaties dragen hier aan bij. Indien en voor zover omgevingsdiensten met de uitvoering van handhavingstaken op grond van de Omgevingswet zijn belast, verstrekken de bevoegde bestuursorganen deze diensten een duidelijke opdracht en een ruim mandaat om die opdracht op professionele wijze uit te kunnen voeren.

**E. Loyale samenwerking.**

Met het oog op effectieve handhaving werken de met handhaving belaste bestuurlijke, politieke en justitiële autoriteiten loyaal met elkaar samen, hebben ze regelmatig overleg en handelen ze op basis van vertrouwen en respect. Ze wisselen waar mogelijk en noodzakelijk informatie met elkaar uit en delen kennis met elkaar.

Ze stemmen hun handhavingsprogramma's op elkaar af om planmatig effectief en integraal te handhaven en ze stemmen hun handhavingsactiviteiten af om te komen tot passende interventies en de gekozen interventies effectief te doen zijn. Ze beseffen dat het delen van beschikbare informatie een noodzakelijke voorwaarde is voor een toereikende informatiepositie en effectieve handhaving.

De handhavingpartners voldoen zo aan de verplichtingen uit het Unierecht die zijn neergelegd in vele richtlijnen en verordeningen en worden afgeleid uit de algemene verplichting tot loyale samenwerking bij handhaving. Ook de aangifteplicht uit artikel 162 Sv en de voorlegplicht bij bestuurlijke boetes op grond van artikel 5:44 Awb zijn invulling van loyale samenwerking.

**F. Adequate overlegstructuur.**

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

**G. Dienstbaar.**

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

**H. Transparant.**

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

## **2.2 Beginselen**

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

Het Unierecht normeert een steeds groter deel van het omgevingsrecht en in toenemend detail. Dat betekent dat de nationale handhaving aan unierechtelijke kwaliteitseisen moet voldoen. De handhaving van unierechtelijke regels dient gelijkwaardig te zijn aan die van nationale regels, en ze dient doeltreffend,

afschrikwekkend en evenredig te zijn. Deze algemene, op artikel 4, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie gebaseerde eisen horen daarom thuis in de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht.

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

#### **B. *Beginselplicht tot handhaving.***

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

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

Indien de geconstateerde overtreding nog voortduurt, is het handhavend optreden in ieder geval gericht op het beëindigen van de overtreding, herstel van de rechtmatige situatie (het naleven van de norm) en het voorkomen van herhaling, en bestraffing. Het bevoegd gezag beziet in voorkomende gevallen of er aanleiding is om ook een bestuurlijke boete op te leggen aan de overtreder of om in nauw overleg met het openbaar ministerie strafrechtelijk te reageren. Bestraffende sancties en herstelsancties kunnen immers naast elkaar voor dezelfde overtreding worden opgelegd. Met algemene kaders of in een concreet geval moet dan ook steeds worden bezien of er aanleiding is voor strafrechtelijke of bestuursrechtelijke bestraffing.

#### **C. *Gelijkheidsbeginsel***

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

#### **D. *Verdedigingsbeginsel***

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

#### **E. *Respect voor fundamentele rechten***

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

### **HOOFDSTUK 3**

#### **Visie op een passende interventie**

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

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

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

#### *Inzake herstel*

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

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

#### *Inzake bestraffing*

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

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

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

#### **Ad 1a en 1b (inzake herstel)**

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

#### **Ad 2a en 2b (inzake bestraffing)**

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

worden gehouden met de wens van de wetgever in het betrokken domein over de verhouding tussen de bestuurlijke of strafrechtelijke bestraffing. Juist waar de wetgever bepaalde overtredingen niet uitsluitend beboetbaar heeft gesteld, maar zowel strafbaar als beboetbaar kan de wens van de wetgever over de keuze tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke bestraffing per domein of zelfs per (soort) overtreding uiteenlopen. Ook bij de inzet van het strafrecht is de effectiviteit in relatie tot de inzet van andere instrumenten leidend (optimum remedium in plaats van ultimum remedium). Doeltreffendheid, afschrikwekkendheid en evenredigheid zijn eisen die aan zowel de bestuursrechtelijke als de strafrechtelijke handhaving worden gesteld. Echter, het accent van deze eisen ligt bij strafrechtelijke handhaving iets anders dan bij bestuursrechtelijke handhaving.

Zo zal de doeltreffendheid bij de bestuursrechtelijke handhaving meer gewicht hebben, en afschrikwekkendheid meer bij de strafrechtelijke handhaving. De scherpere van de sancties in het strafrecht en de kracht van de strafprocesrechtelijke bevoegdheden en methoden voor waarheidsvinding onderscheiden zich van bestuursrechtelijke handhaving. Dat betekent vaak dat bestuursrechtelijke handhaving sneller en breder effect kan hebben, terwijl strafrechtelijke handhaving dieper kan en moet gaan, en mede daardoor in voorkomend wat meer tijd kan vergen. Dit zijn factoren die bij de keuze tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke bestraffing en bij de daarover te maken afspraken een rol zullen (moeten) spelen. OM, politie en andere opsporingsdiensten evenals het bestuur werken in voorkomende gevallen loyaal samen om tot een passende bestraffing te komen.

## HOOFDSTUK 4

### Stappenplan om te komen tot een passende interventie

Dit hoofdstuk geeft een stappenplan voor het toepassen van de visie uit hoofdstuk 3. Startpunt van het stappenplan zijn de bevindingen van het toezicht (al dan niet na een melding of aangifte): de constatering van feiten en omstandigheden en het oordeel van de toezichthouder, boa of handhaver daarover (de vaststelling dat sprake is van een overtreding). Het stappenplan is een hulpmiddel om de juiste afwegingen te maken en moet in geen geval als een rigide beslisboom worden beschouwd. De LHSO is immers vooral een afwegingsinstrument voor uitvoerders en richt zich tot hen. Aan de hand van het stappenplan, waartoe de hierna weer te geven interventiematrix behoort, kan worden gekomen tot onderling afgestemd en effectief handelen van de handhavingspartners.<sup>7</sup>

Het stappenplan bestaat uit de volgende vijf stappen:

**Stap 1:** positionering van de bevindingen in de basisinterventiematrix.

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

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

**Stap 4:** bepalen of afstemmingsoverleg nodig is

**Stap 5:** vastleggen stappen en beslissingen.

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

#### 4.1 Stap 1: positionering van de bevindingen in de basisinterventiematrix

De handhaver<sup>8</sup> bepaalt in welk segment van de in figuur 1 opgenomen matrix (de basisinterventiematrix) hij zijn bevindingen positioneert door (1) het beoordelen van de gevolgen van de overtreding voor de fysieke leefomgeving, zoals milieu, erfgoed, natuur, water, ruimtelijke ordening, veiligheid, gezondheid e.d., en (2) het typeren van de (vermeende) overtreder.<sup>9</sup>

7 ) Dit is ook de reden waarom de LHSO – evenals haar voorganger – niet als recht in de zin van artikel 79 RO kan worden beschouwd (zie onder meer HR 17 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:436 en Hof Arnhem-Leeuwarden 7 juli 2021, ECLI:NL:G-HARL:2021:640). Uit rechtspraak vloeit voort dat op het openbaar ministerie niet de verplichting rust om in individuele, concrete gevallen te motiveren waarom de omstandigheden van die zaak het OM tot afwijking van de LHSO deden besluiten.

8 ) Afhankelijk van de organisatie of het complexe karakter van de betrokken kwestie kan dit positioneren door twee (of meer) handhavers plaatsvinden.

9 ) Uit een oogpunt van duidelijkheid wordt de term overtreder gebruikt, ook al kan in de praktijk op enig moment in een procedure blijken dat betrokkene toch niet als overtreder kan worden aangemerkt (bijvoorbeeld – vgl. bij rechts- personen – omdat de overtreding hem/haar niet kan worden toegerekend of omdat er achteraf beschouwd geen sprake was van een overtreding).

|                                   |                   |                     |                   |                         |
|-----------------------------------|-------------------|---------------------|-------------------|-------------------------|
| 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 ↑/<br>overtreder ↓]     | A.<br>Goedwillend | B.<br>Onverschillig | C.<br>Calculerend | D. Notoir/<br>crimineel |

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

#### **Ad 1** Typering van de gevolgen voor de fysieke leefomgeving

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

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

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

Voor specifieke domeinen of specifieke (bijvoorbeeld veelvoorkomende) overtredingen kan de kwalificatie van de gevolgen van een geconstateerde overtreding nader worden uitgewerkt om de handhavers houvast te bieden.

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

**Ad 2** Typering van (het gedrag van) de overtreder De handhaver typeert de overtreder aan de hand van zijn gedrag als:

**A.** Goedwillend (indien de overtreder proactief is, geneigd is om de regels te volgen en/of de overtreding het gevolg is van onbedoeld handelen); of

**B.** Neutraal/onverschillig (indien de overtreder passief of reactief is, een houding van 'moet kunnen' heeft en/of de bevinding en de gevolgen van zijn handelen hem koud laten); of

**C.** Calculerend/opportunistisch (indien de overtreder wist of moest weten wat de gevolgen van de bevinding zouden zijn en die op de koop toe neemt, alleen tot normconform gedrag overgaat indien de toezichthouder daar uitdrukkelijk op wijst (of daarvoor een sanctie laat opleggen of oplegt), bewust risico('s) op overtreding neemt); of

**D. Notoir/crimineel** (indien de overtreder bewust en structureel de regels overtreedt, controle bewust belemmert, criminele activiteiten ontplooit en/of deel uitmaakt van een criminele organisatie, sprake is van fraude, oplichting of witwassen).

Van professionele marktpartijen en ervaren personen of bedrijven mag worden verwacht dat zij de regels kennen en streven naar de naleving daarvan.<sup>10</sup> En voor de overheid als overtreder geldt hier dat voor de kennis over en de naleving van regels gelet op haar voorbeeldfunctie strenge maatstaven gelden. Dat betekent dat een geconstateerde overtreding al snel wijst op een onverschillige houding of zelfs aanknopingspunt kan zijn voor het aannemen van calculerend gedrag. Dat geldt sterker indien een overtreding (steeds) pas ongedaan wordt gemaakt nadat een toezichthouder erop heeft gewezen.

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

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

#### **4.2 Stap 2: bepalen van de verzwarende aspecten die aanleiding kunnen geven voor een ingrijpende herstelsanctie of voor straf rechtelijk onderzoek of bestraffing**

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

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

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

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

**A. Onomkeerbare gevolgen/geen herstelsanctie mogelijk:** de overtreding heeft nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving die niet (meer) kunnen worden weggenomen, zoals onherstelbare milieuschade, of de normadressaat heeft het anderszins niet (meer) in zijn macht om de rechtmatige toestand te herstellen. Hoe groter en/of ernstiger de schade, hoe eerder strafrechtelijke handhaving is geïndiceerd. Een overtreding met onomkeerbare gevolgen zal overigens veelal al meteen bij het indelen in de basis-interventiematrix (stap 1) in de zwaardere interventie categorie vallen.

**B. Recidive :** de normadressaat was al eerder in de fout gegaan en eerdere herstelsancties en/of een bestuurlijke boete hadden een onvoldoende preventief effect. Omdat het hier een beleidsmatige afweging betreft, zijn (algemene of domeinspecifieke) afspraken mogelijk over wat onder recidive wordt verstaan: herhaling van dezelfde overtreding, van eenzelfde type overtreding (en wat dat dan is) of van een overtreding in het betrokken domein – en alles daartussen.

<sup>10</sup>)Dit neemt uiteraard niet weg dat van de overheid kan worden verwacht dat burgers en bedrijven goed worden voorgelicht over nieuwe regels en wijzigingen van regels. Goede voorlichting en transparantie draagt bij aan grotere naleving.

Bij het bepalen van recidive worden ook overtredingen meegenomen uit andere regio's, ook overtredingen uit aangrenzende landen of het verdere buitenland kunnen worden meegenomen.

**C. Verkregen financieel voordeel (winst of besparing):** de normadressaat heeft door zijn handelen of nalaten financieel voordeel behaald en/of het behalen van financieel voordeel was het doel. Als het voordeel (substantieel) hoger is dan de maximale bestuurlijke boete die voor het betrokken feit kan worden opgelegd of als er helemaal geen bestuurlijke boete kan worden opgelegd, is strafrechtelijke handhaving aangewezen.

**D. Combinatie met andere relevante strafbare feiten:** de normadressaat heeft andere strafbare feiten gepleegd om de in het omgevingsrecht geconstateerde overtreding te verhullen, zoals valsheid in geschrifte of omkoping, of de geconstateerde overtreding is gepleegd in het kader van andere strafbare feiten, zoals witwassen. Een zeer belangrijke indicator is ook het vermoeden van het bestaan van een criminele organisatie.

**E. Medewerking van malafide deskundigen ("facilitators"):** De normadressaat is bij zijn handelen ondersteund door malafide deskundigen, zoals malafide vergunningverlenende of certificerende instellingen, keuringsinstanties en brancheorganisaties. Het gaat hier om de inschakeling van 'facilitators', dat wil zeggen sleutelfiguren in een branche die niet-naleving bewust faciliteren. Het ligt voor de hand dat het strafrecht zich in het bijzonder juist op deze facilitators zal richten. Loyale samenwerking tussen het OM en het bestuur is hier van groot belang alleen al gelet op de taken en bevoegdheden van het bestuur bij het verlenen en intrekken van vergunningen, certificaten en dergelijke.

**F. Waarheidsvinding:** soms is strafrechtelijke handhaving aangewezen vanwege de mogelijkheid van het toepassen van opsporingsbevoegdheden waarover de bestuurlijke organisaties niet beschikken. Strikt genomen gaat het hier niet om een verzwarende omstandigheid maar om de inzet van onderzoeksbevoegdheden die alleen in het strafrecht voorhanden zijn. Die bevoegdheden kunnen veelal alleen worden ingezet bij zwaardere feiten.

**G. Normbevestiging:** het strafrecht is het meest indringende corrigerende systeem. Juist door zijn expressieve kracht is het bij uitstek geschikt om het belang van regels en de ernst van niet-naleving te agenderen bij politiek, publiek en branche.

In aanvulling op deze algemene verzwarende aspecten kunnen per domein domeinspecifieke verzwarende aspecten worden geformuleerd.

#### 4.3 Stap 3: optreden aan de hand van de algemene of domein specifieke interventiematrix

De LHSO heeft als uitgangspunt om de meest effectieve interventie in te zetten. Dat betekent in veel gevallen dat kan worden volstaan met een lichte interventie. In andere gevallen brengt de situatie mee dat zo'n lichte interventie geen recht doet, en moet een zwaardere, meer ingrijpende interventie worden gekozen. Per situatie wordt deze 'interventieladder' beoordeeld met de vraag wat de meest effectieve interventie is in het concrete geval. Daarbij speelt ook het maatschappelijk draagvlak voor handhaving een belangrijke rol. Zo zal bij een goedwillende overtreder die een lichte overtreding zonder nadelige gevolgen heeft gepleegd (positionering in segment A1) in eerste instantie kunnen worden volstaan met aanspreken, informeren of waarschuwen.<sup>11</sup> Moet die overtreder (beperkte) maatregelen treffen om de overtreding op te heffen en laat hij dat na of gaat hij anderszins weer in de fout, dan wordt opgeschaald naar bijvoorbeeld het opleggen van een herstelsanctie of een bestuurlijke boete.

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

**1.** De handhaver kijkt naar de interventies in het segment van de toepasselijke interventiematrix waarin hij de bevinding eerder met behulp van stap 1 (paragraaf 4.1) in de basisinterventiematrix heeft gepositioneerd.

**2.** De handhaver kiest voor de minst zware (combinatie) van de bij het betreffende segment behorende interventies, tenzij de handhaver motiveert dat een andere (combinatie van) interventie(s) in de betreffende situatie passender is. Daarbij maakt hij gebruik van zijn bevindingen bij stap 2 (inzake eventuele verzwarende aspecten; paragraaf 4.2).

<sup>11</sup>) Dit is ook de bedoeling van de wetgever (MvT Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 48): "Wanneer de gevolgen van een overtreding beperkt zijn en de overtreder normaal gesproken de regels naleeft en de betreffende overtreding onbedoeld heeft begaan, zal kunnen worden volstaan met een lichte interventie, zoals een waarschuwing.

3. De handhaver zet de betreffende (combinatie van) interventie(s) in totdat sprake is van naleving. Als naleving binnen de door de handhaver bepaalde termijn uitblijft, pakt de handhaver direct door via het inzetten van een zwaardere (combinatie van) interventie(s).

| De (mogelijke) gevolgen:          | Interventiematrix                                                                                                              |                                                                                                                                |                                                                                                                                                             |                                                                                                                                   |
|-----------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 4. Aanzienlijk en/of onomkeerbaar | <b>Straf recht</b><br>BSB (indien mogelijk)/PV<br><br><b>Bestuursrecht bestraffend</b><br>Bestuurlijke boete (indien mogelijk) | <b>Straf recht</b><br>BSB (indien mogelijk)/PV<br><br><b>Bestuursrecht bestraffend</b><br>Bestuurlijke boete (indien mogelijk) | <b>Straf recht</b><br>BSB (indien mogelijk)/PV/<br>nader straf r. onderzoek<br><br><b>Bestuursrecht bestraffend</b><br>Bestuurlijke boete (indien mogelijk) | <b>Straf recht</b><br>PV/nader straf r. onderzoek<br><br><b>Bestuursrecht bestraffend</b><br>Bestuurlijke boete (indien mogelijk) |
|                                   |                                                                                                                                |                                                                                                                                | <b>Bestuursrecht Ingrijpend</b><br>Exploitatieverbod/sluiting<br>Schorsen/Intrekken<br>vergunning, erkenning of certificaat                                 |                                                                                                                                   |
|                                   |                                                                                                                                |                                                                                                                                |                                                                                                                                                             | <b>Bestuursrecht Ingrijpend</b><br>Exploitatieverbod/sluiting<br>Schorsen/Intrekken<br>vergunning, erkenning of certificaat       |
|                                   | <b>Bestuursrecht herstellend</b><br>LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)<br>Verscherpt toezicht                                | <b>Bestuursrecht herstellend</b><br>LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)<br>Verscherpt toezicht                                | <b>Bestuursrecht herstellend</b><br>LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)                                                                                    | <b>Bestuursrecht herstellend</b><br>LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)                                                          |
| 3. Van belang                     | <b>Straf recht</b><br>BSB (indien mogelijk)/PV<br><br><b>Bestuursrecht bestraffend</b><br>Bestuurlijke boete (indien mogelijk) | <b>Straf recht</b><br>BSB (indien mogelijk)/PV<br><br><b>Bestuursrecht bestraffend</b><br>Bestuurlijke boete (indien mogelijk) | <b>Straf recht</b><br>BSB (indien mogelijk)/PV/<br>nader straf r. onderzoek<br><br><b>Bestuursrecht bestraffend</b><br>Bestuurlijke boete (indien mogelijk) | <b>Straf recht</b><br>PV/nader straf r. onderzoek<br><br><b>Bestuursrecht bestraffend</b><br>Bestuurlijke boete (indien mogelijk) |
|                                   |                                                                                                                                |                                                                                                                                |                                                                                                                                                             | <b>Bestuursrecht Ingrijpend</b><br>Exploitatieverbod/sluiting<br>Schorsen/Intrekken<br>vergunning, erkenning of certificaat       |
|                                   | <b>Bestuursrecht herstellend</b><br>Bestuurlijk gesprek/<br>waarschuwing                                                       | <b>Bestuursrecht herstellend</b><br>LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen). Verscherpt toezicht                                  | <b>Bestuursrecht herstellend</b><br>LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen). Verscherpt toezicht                                                               | <b>Bestuursrecht herstellend</b><br>LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)                                                          |
| 2. Beperkt                        |                                                                                                                                | <b>Straf recht</b><br>BSB (indien mogelijk)/PV                                                                                 | <b>Straf recht</b><br>BSB (indien mogelijk)/PV                                                                                                              | <b>Straf recht</b><br>PV                                                                                                          |
|                                   |                                                                                                                                |                                                                                                                                | <b>Bestuursrecht bestraffend</b><br>Bestuurlijke boete (indien mogelijk)                                                                                    | <b>Bestuursrecht bestraffend</b><br>Bestuurlijke boete (indien mogelijk)                                                          |
|                                   | <b>Bestuursrecht herstellend</b><br>Aanspreken/informeren                                                                      | <b>Bestuursrecht herstellend</b><br>Bestuurlijk gesprek/<br>waarschuwing                                                       | <b>Bestuursrecht herstellend</b><br>LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen). Verscherpt toezicht                                                               | <b>Bestuursrecht herstellend</b><br>LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)                                                          |
| 1. Vrijwel nihil                  |                                                                                                                                |                                                                                                                                | <b>Straf recht</b><br>BSB (indien mogelijk)/PV                                                                                                              | <b>Straf recht</b><br>PV                                                                                                          |
|                                   |                                                                                                                                |                                                                                                                                | <b>Bestuursrecht bestraffend</b><br>Bestuurlijke boete (indien mogelijk)                                                                                    | <b>Bestuursrecht bestraffend</b><br>Bestuurlijke boete (indien mogelijk)                                                          |
|                                   | <b>Bestuursrecht herstellend</b><br>Aanspreken/informeren                                                                      | <b>Bestuursrecht herstellend</b><br>Aanspreken/informeren                                                                      | <b>Bestuursrecht herstellend</b><br>Bestuurlijk gesprek/<br>waarschuwing                                                                                    | <b>Bestuursrecht herstellend</b><br>Bestuurlijk gesprek/<br>waarschuwing                                                          |
| Het gedrag van de overtreder is:  | A. Goedwillend, proactief (dwz beëindigt overtreding eigener beweging)                                                         | B. Onverschillig                                                                                                               | C. Calculerend                                                                                                                                              | D. Niet in/crimineel                                                                                                              |

In aanvulling op de LHSO kunnen er handhavings- of sanctiestrategieën zijn voor specifieke deelterreinen van het omgevingsrecht vergelijkbaar met de aanvulling voor Seveso-overtredingen (Brzo) uit 2012.

## Maatvoering (termijnen)

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

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

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

### 4.4 Stap 4: bepalen of afstemmingsoverleg nodig is

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

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

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

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

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

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

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

### 4.5 Stap 5: vastlegging stappen en beslissingen

De doorlopen stappen en genomen beslissingen worden systematisch, verifieerbaar en transparant vastgelegd, zodanig dat hieruit kan worden afgeleid dat is voldaan aan het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het verbod van willekeur en het verbod van misbruik van bevoegdheid. De handhaver neemt hierbij in aanmerking dat handhavingsbeleid, waartoe naar vaste rechtspraak ook een handhavingsstrategie en/of interventieladder behoort, in de regel moet worden gevolgd en dat handelen in afwijking van het beleid zorgvuldig moet worden afgewogen en deugdelijk moet worden

gemotiveerd. Ook wordt zo inzichtelijk op welke wijze verzwarende en verzachtende omstandigheden een rol hebben gespeeld bij de keuze, wat bijdraagt aan een consistent overheidshandelen. Het verdient aanbeveling om te werken met een vast model voor verslaglegging dat zoveel mogelijk landelijk wordt gehanteerd en in de gebruikte ICT systemen is ingebouwd.

## HOOFDSTUK 5

### Randvoorwaarden voor werken met de LHSO

#### Eventuele vaststelling en bekendmaking als beleid(sregel)

De LHSO kan elektronisch worden bekendgemaakt als beleidsregel. Vaak zal er daarnaast een beleidsregel moeten worden vastgesteld waarin duidelijk wordt gemaakt dat en hoe de LHSO wordt gevolgd in het eigen beleid. Er is daarvoor een model-vaststellingsbesluit beschikbaar dat door het betrokken bestuursorgaan kan worden gebruikt.

#### Afstemming met ander handhavingsbeleid

Het bestaande handhavingsbeleid dient waar nodig te worden afgestemd op de LHSO. De betrokken handhavende instantie is verplicht om een handhavingsstrategie vast te stellen en kan hierbij gebruik maken van de LHSO. Voor bepaalde beleidsterreinen zullen daarvoor naar verwachting in de toekomst modellen worden ontwikkeld die kunnen worden overgenomen of waarbij aansluiting kan worden gezocht. Om recht te doen aan het uitgangspunt van een transparante overheid zouden deze keuzestrategieën ook als beleidsregel moeten worden vastgesteld die elektronisch wordt bekendgemaakt. Het model-vaststellingsbesluit gaat uit van deze mogelijkheid.

#### Overlegstructuur

Het is voor een effectieve handhaving van groot belang dat er effectief en loyaal wordt samengewerkt tussen alle betrokkenen (bevoegde bestuursorganen, toezichthouders en opsporingsambtenaren, politie en openbaar ministerie).

Deze samenwerking moet zo zijn georganiseerd dat de juiste personen op het juiste moment structureel of juist ad hoc en zaakgericht overleggen en informatie uitwisselen. Structureel afstemmingsoverleg en overleg over signalen of concrete zaken met het OM en de politie dient te zijn gewaarborgd.

#### Organisatorische borging

Niet alleen op papier, maar ook organisatorisch moet uitvoering van de LHSO en in het bijzonder de afstemming en samenwerking geborgd zijn. Dat betekent dat de betrokken instanties ervoor zorgen dat relevante functies (zoals contactpersonen en specialisten) structureel bemenst zijn.

#### Model verslaglegging stappen

Het verdient aanbeveling om te werken met een vast model voor verslaglegging van de stappen en beslissingen in handhavingstrajecten dat zoveel mogelijk landelijk wordt gehanteerd en in de gebruikte ICT systemen is ingebouwd.