HOOGHEEMRAADSCHAP
DE STICHTSE RIJNLANDEN

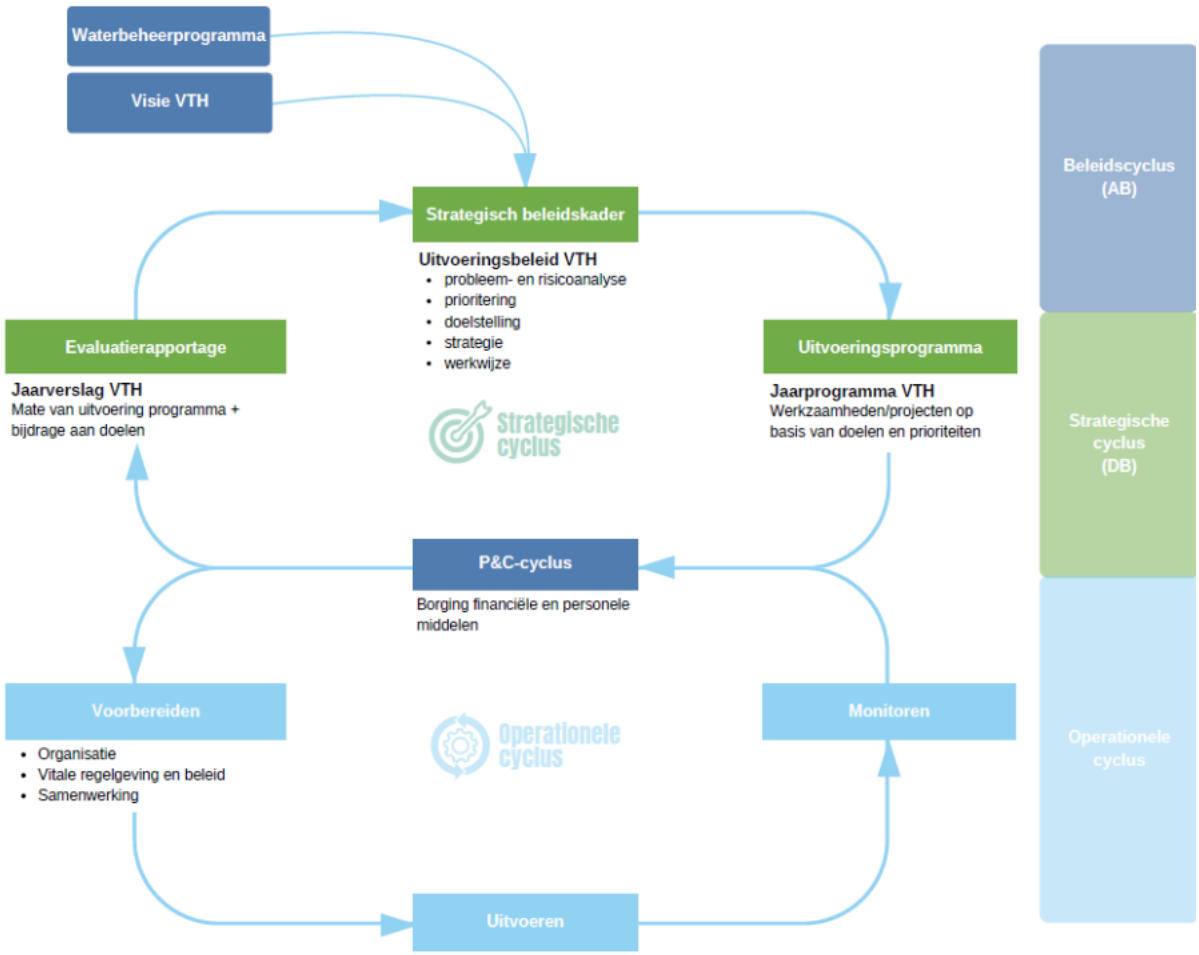
NOTITIE

Datum:	20-5-2026	Registratienummer:	2077659
Betreft:	Startnotitie Uitvoeringsbeleid VTH		
Van:	College van Dijkgraaf en Hoogheemraden		
Aan:	Algemeen bestuur		

We stellen nieuw beleid op voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). Het huidige Uitvoeringsbeleid VTH 2021-2026 loopt eind dit jaar af. Deze startnotitie geeft onderbouwing voor en richting aan het nieuwe Uitvoeringsbeleid VTH en het proces daar naartoe.

1. VTH-beleidscyclus

De VTH-beleidscyclus bestaat uit een operationele en strategische cyclus, die samen de *big-8* vormen. Dit is als procescriteria onderdeel van de landelijk vastgestelde Kwaliteitscriteria VTH, die wettelijk zijn geborgd in het Omgevingsbesluit. In de procescriteria wordt op een systematische wijze de samenhang tussen beleid en uitvoering beschreven. Het werken conform deze criteria wordt jaarlijks getoetst en beoordeeld in het Interbestuurlijk toezicht (IBT) Omgevingsrecht (zie ook onder 4).



Figuur 1: de big-8 van HDSR

Het Uitvoeringsbeleid VTH is een fundamenteel onderdeel van deze cyclus. Het vormt daarin het strategisch beleidskader en geeft invulling aan de wettelijke verplichting (Omgevingsbesluit art. 13.5 lid 1) voor een vastgestelde uitvoerings- en handhavingsstrategie. Daarin moeten doelen voor de uitvoering van de VTH-taken zijn opgenomen en de werkzaamheden die daarvoor worden uitgevoerd.

2. VTH instrumentarium

De Omgevingswet (en onderliggende besluiten) en de waterschaps- en onderhoudsverordening vormen het juridisch fundament onder het VTH-instrumentarium. Per activiteit, die van invloed is (of kan zijn) op het watersysteem, wordt gestuurd via algemene regels, zorg-, vergunning-, meld-, informatie-, of onderhoudsplicht of advisering. Dit vormt daarmee tevens de basis voor toezicht en handhaving. De inzet van VTH-instrumenten is geen doel op zich, maar een middel om de waterbeheerdoelen effectief te realiseren.

3. Huidig beleid

Het huidige Uitvoeringsbeleid VTH 2021-2026 is, conform de strategische cyclus van de *big-8*, jaarlijks tegen het licht gehouden. Waar nodig en mogelijk is het tussentijds aangevuld. Een aantal geconstateerde verbeterpunten nemen we mee in het nieuwe Uitvoeringsbeleid VTH. Een evaluatie op (het behalen van de doelstellingen) over de gehele looptijd van het huidige uitvoeringsbeleid is op dit moment nog in voorbereiding.

- *Juridisch kader*

Het huidig Uitvoeringsbeleid VTH is opgesteld voor het ingaan van de (meermaals uitgestelde) Omgevingswet. In 2022 is het Uitvoeringsbeleid VTH 2021-2026 getoetst aan de Omgevingswet en het nieuwe Waterbeheerprogramma (Wbp). Toen is geconstateerd dat het beleid is opgesteld anticiperend op de Omgevingswet en dat aanpassing niet nodig was. Ondanks dat bij het opstellen van het beleid al rekening is gehouden met de nieuwe wetgeving en de manier van werken die de Omgevingswet van ons vraagt, heeft het opgenomen juridisch kader een update nodig.

- *Waterbeheerprogramma*

In het Uitvoeringsbeleid VTH 2021-2026 is de uitvoer van de VTH-taak gekoppeld aan de doelen uit het Wbp. VTH is immers geen doel op zich, maar regulering (incl. toetsing, toezicht en handhaving) zetten we effectief in als een van de instrumenten om onze waterschapsdoelen te bereiken. Dat betekent dat de inzet van VTH vanaf 2021 meer gericht is op effect (*outcome*) dan resultaat of productie (*output*). De huidige opzet van zowel het Wbp, als het Uitvoeringsbeleid VTH (en de praktijk), maken het daadwerkelijke effect van VTH echter moeilijk meetbaar (zie ook onder 4).
In 2022 is het Uitvoeringsbeleid VTH 2021-2026 getoetst aan het Waterbeheerprogramma 2022-2027. Dit heeft wel geleid tot aanpassing van de terminologie in de jaarstukken van VTH, maar niet tot aanpassing van het Uitvoeringsbeleid VTH.

- *Toezicht- en handhavingsstrategie*

Daarnaast hebben we gedurende de looptijd van het Uitvoeringsbeleid VTH geconstateerd dat nadere uitwerking van toezicht- en handhavings(t&h-)strategieën per toezichtsveld de projectmatige en risico-gestuurde aanpak kan ondersteunen. Vanwege gebrek aan data en capaciteit zijn deze nog niet afgerond. In de tweede helft van 2025 is hier een nieuwe start mee gemaakt.
Ook zijn er voor de handhavingsstrategie nog een drietal verbeterpunten over in de beoordeling in het kader van het IBT. Deze kunnen meegenomen worden in de op te stellen t&h-strategieën. Hier nemen we ook nieuwe inzichten, ervaringen en ontwikkelingen uit het veld in mee. Voor de toepassing van de

Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO[1]), onderzoeken we bovendien de mogelijkheden voor inzet van de bestuurlijke boete als handhavingsinstrument.
De t&h-strategieën vormen een belangrijke basis voor het nieuwe Uitvoeringsbeleid VTH.

- *Vergunningenstrategie*

De vergunningenstrategie wordt geactualiseerd ten behoeve van procesoptimalisatie en versterking van rechtszekerheid en kwaliteit. We zien dat vergunning- en reguleringsvraagstukken binnen complexe opgaven in een veranderende omgeving vragen om integrale afweging. De ontwikkeling naar stroomopwaarts en meer integraal, gebiedsgericht werken, vraagt van vergunningverlening eerder in het proces betrokkenheid en steeds meer de rol als adviseur in plaats van alleen toetser aan onze regels en beleid. Dit verhoogt de kwaliteit van de beoordeling en en mitigeert risico's, zowel juridisch als ten aanzien van de waterbeheerdoelen. Daarnaast herijken we de actualisatiestrategie.

- *Preventieve communicatiestrategie*

Op het gebied van preventieve communicatie over de waterbeheerdoelen, de regels die daarvoor zijn opgesteld en de toezicht en handhaving daarop, zijn gedurende de looptijd van het huidige uitvoeringsbeleid, stappen gemaakt. Om het potentieel effect op de (spontane) naleving te vergroten, werken we de preventiestrategie concreet uit.

- *Ontwikkelingen op inhoudelijke thema's*

Daarnaast zijn er op verschillende thema's de afgelopen jaren ontwikkelingen geweest, zoals waterkwaliteit (Actieplan KRW 2025) en grondwater (Grondwatervisie, naar een goede balans in 2025). Deze zijn nog niet allemaal uitgewerkt in concrete doelstellingen (en geland in het Wbp), maar geven wel nieuwe inzichten in de ontwikkelingen buiten met impact op prioritering en keuzes intern. Dit geldt ook voor een aantal programma's op dynamische opgaven, die betrekking hebben op de uitvoer van onze wettelijke taak als waterschap. Zo kunnen we met het vernieuwen van het Uitvoeringsbeleid VTH praktische invulling geven aan het KRW-proof maken ervan, naar aanleiding van de HDSR-brede juridische scan op de KRW.

Bovenstaande geeft voldoende aanleiding om het huidige Uitvoeringsbeleid VTH te vernieuwen. Daarvoor houden we de gestelde problemen, risico's en prioriteiten in het huidige Uitvoeringsbeleid VTH tegen het licht, om scherpe keuzes te maken in waar we ons VTH-instrumentarium doelbewust en resultaatgericht op inzetten.

4. Interbestuurlijk toezicht omgevingsrecht

Jaarlijks beoordeelt de provincie Utrecht de wijze waarop HDSR de processen heeft ingericht ten aanzien van de wettelijk vastgestelde VTH kwaliteitscriteria. Zij doen dit in het kader van interbestuurlijk toezicht (IBT). HDSR scoorde daarop in 2025 '*voldoet*'.
Ondanks dat het aantal overgebleven verbeterpunten nog beperkt is, verwacht het IBT elk jaar verbetering. De verbeterpunten die nog over zijn, zijn veelal fundamenteel van aard en hangen voornamelijk samen met het ontbreken van concrete, meetbare doelstellingen in het Uitvoeringsbeleid. Om hier invulling aan te geven is een herziening van het Uitvoeringsbeleid VTH noodzakelijk.

5. Visie VTH

[1] Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO) | Informatiepunt Leefomgeving

HOOGHEEMRAADSCHAP
DE STICHTSE
RIJNLANDEN

NOTITIE

In 2020 heeft het AB haar visie op de inzet van VTH vastgesteld: *De winst zit aan de voorkant*. Fundament daarvan zijn vijf basisprincipes met bijbehorende visie:

1. Principe: *Regels zijn nodig, moeten consequent worden toegepast, maar het gaat om de (water)doelen.*
   Visie: Het waterschap investeert in een blijvend goede waterschapsverordening, als voorkant en basis voor VTH.
2. Principe: *De weg naar resultaat gaat via beïnvloeding van gedrag.*
   Visie: Het waterschap investeert in de bekendheid vooraf van regelgeving en waterdoelen. Dit specifiek toegespitst op de doelgroepen van aangelanden, initiatiefnemers en de andere overheidsloketten.
3. Principe: *De uitvoering van VTH is een vorm van overheidsdienstverlening.*
   Visie: Het waterschap investeert in vroegtijdige betrokkenheid bij een (nieuw) initiatief.
4. Principe: *De 'echte wereld' begint buiten, in het gebied.*
   Visie: Het waterschap investeert in gebiedsgerichte zichtbaarheid en toezicht, in contact met de omgeving.
5. Principe: *VTH is een waterschapsbrede opgave.*
   Visie: In alle primaire bedrijfsfuncties van het waterschap wordt de regelgeving toegepast en uitgedragen als bijdrage aan de waterschapsdoelen.

De visie is niet periode-specifiek en kan worden bijgesteld wanneer het algemeen bestuur daar aanleiding toe ziet, bijvoorbeeld het nieuwe Waterbeheerprogramma. Het geeft richting voor de inzet van regulering en VTH als instrument, maar ook voor de algemene opstelling als waterschap naar derden en andere overheden. De visie heeft geen juridische grondslag en is geen verplichting vanuit de landelijke Kwaliteitscriteria VTH. Inhoudelijk heeft de visie een belangrijk fundament gevormd voor het Uitvoeringsbeleid VTH 2021-2026. We stellen het nieuwe Uitvoeringsbeleid VTH langs dezelfde uitgangspunten op.

6. Samenwerking & participatie

In lijn met onze participatieverordening, de Omgevingswet (artikel 2.2), het Omgevingsbesluit (artikelen 13.5 en 13.6) en de Kwaliteitscriteria VTH, stemmen we het nieuwe Uitvoeringsbeleid VTH af met zowel interne belanghebbenden, als andere bestuursorganen of instanties die belast zijn met strafrechtelijke handhaving.

7. Plan van aanpak

Op basis van huidige wetgeving, Wbp, programma's op de dynamische opgaven, IBT-beoordeling en Visie VTH stellen we in 2026 nieuw VTH Uitvoeringsbeleid op voor de periode 2027-2030. Waar nodig wordt dit beleid gedurende de looptijd bijgesteld. Dus wanneer het Wbp 2028-2033 daar bijvoorbeeld aanleiding voor geeft, wordt het Uitvoeringsbeleid VTH daarop aangepast. In het kort zijn de uitgangspunten:

- We concretiseren de doelstellingen voor VTH;
- We toetsen en updaten risico's en prioriteiten per waterbeheerdoel o.b.v. huidig/bestaand beleid, programma's op de dynamische opgaven, inzichten en de Visie op VTH;
- We concretiseren de toezicht- en handhavingsstrategie per waterbeheerdoel/domein en de toepassing van de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO), en waar mogelijk gebiedsgericht;
- We versterken de strategie voor vergunningen op rechtszekerheid en kwaliteit;
- We werken de preventieve communicatiestrategie verder uit, om de naleving te bevorderen;
- We stemmen het Uitvoeringsbeleid VTH af met onze VTH-partners;

- De in maart 2025 vastgestelde oplegger Uitvoerings- en handhavingsstrategie, incorporeren we in het nieuwe Uitvoeringsbeleid VTH.

8. Planning

Stap	**Maand 2026**											
	1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**	**10**	**11**	**12**
Evaluatie huidig beleid												
Check op kritieke massa												
Opstellen startnotitie												
Startnotitie vaststellen DB/AB												
Ophalen input op beleidsthema's intern												
Concept beleid opstellen												
Opstellen t&h-strategieën per thema												
Ophalen input en feedback extern*												
Feedback extern verwerken												
Vaststellen Uitvoeringsbeleid DB en ter informatie naar AB												
* In ieder geval gemeenten, provincies, omgevingsdiensten, Openbaar Ministerie, politie.												