Uitvoeringsbeleid VTH

2027-2030



HOOGHEEMRAADSCHAP
DE STICHTSE
RIJNLANDEN

Voorwoord [PM]

Basistekst

[Auteur voorwoord naam]
[Auteur voorwoord functie]

Inhoud

Voorwoord [PM]		**2**
Inhoud		**3**
1	**Inleiding**	**4**
2	**Achtergrond**	**7**
2.1	De VTH beleidscyclus	8
2.2	Juridisch kader	11
2.3	Ontwikkelingen	11
3	**Strategie**	**14**
3.1	VTH instrumentarium	15
3.2	Strategie preventieve communicatie	17
3.3	Strategie regulering	20
3.4	Strategie vergunningen	22
3.5	Strategie toezicht	25
3.6	Strategie handhaving	28
Bijlagen		**33**
Bijlage 1: Borging middelen en capaciteit		**34**
Bijlage 2: Risicoanalyse en prioritering		**36**
Bijlage 3: Juridisch kader		**40**
Bijlage 4: Proces en afwegingskader regulering		**42**
Bijlage 5: Proces vergunning en melding		**45**
Bijlage 6: Proces toezicht		**47**
Bijlage 7: Richtlijn bepaling dwangsom		**50**



1 Inleiding

Inleiding

Een goed functionerend watersysteem is essentieel voor een veilige, gezonde en toekomstbestendige leefomgeving. Als waterschap zorgen we dat waterkeringen betrouwbaar zijn, dat het watersysteem wateroverlast en droogte kan opvangen en dat waterkwaliteit en ecologie verbeteren. In het waterbeheerprogramma leggen we onze doelstellingen hiervoor vast en welk instrumentarium we inzetten om deze doelen te bereiken. Eén van de instrumenten die we als waterschap hebben is regulering en de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH).

Activiteiten van particulieren, bedrijven en overheden kunnen (in)direct invloed hebben op het watersysteem en onze opgaven. Daarom hebben wij een duidelijke en zorgvuldige uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving nodig. Met VTH zorgen wij ervoor dat de wet- en regelgeving wordt nageleefd, binnen de doelen van het waterbeheer.

Voorliggend uitvoeringsbeleid beschrijft hoe en waarop VTH wordt ingezet, hoe we risico's wegen, welke prioriteiten we stellen en hoe we optreden wanneer regels niet worden nageleefd. Daarbij sluiten we aan op de uitgangspunten van de Omgevingswet: samenwerken, vroegtijdig in gesprek gaan, duidelijke kaders bieden en handelen op basis van vertrouwen, zonder onze wettelijke verantwoordelijkheid uit het oog te verliezen.

Dit uitvoeringsbeleid geeft invulling aan de wettelijke verplichting uit artikel 13.5 van het Omgevingsbesluit: het vaststellen van een uitvoerings- en handhavingsstrategie. Net als in de vorige beleidsperiode, betrekken we daarin preventieve communicatie en verbreden de reikwijdte met regulering. De uitvoering van VTH is namelijk geen doel op zich, maar draagt bij aan naleving van de regels die gesteld zijn/worden ten behoeve van de waterbeheerdoelen. Daarvoor is effectieve regelgeving en communicatie onmisbaar. Met die uitvoeringsbeleid bouwen we voort op het Uitvoeringsbeleid VTH 2021-2026 en volgen we de visie van het algemeen bestuur op VTH: 'De winst zit aan de voorkant'.

Het waterbeheer staat voor grote uitdagingen: klimaatverandering, verstedelijking, bodemdaling, druk op de waterkwaliteit, schaarse ruimte en de energietransitie vragen om een samenhangende aanpak en duidelijke keuzes. Daarnaast ontwikkelen wet- en regelgeving en technologische innovaties op hoog tempo door. HDSR kiest daarin een samenhangende mix van instrumenten die passen bij de deze ontwikkelingen, waarbij het instrument van regulering en de uitvoering van VTH gericht wordt ingezet.
Goede afstemming, samenwerking en dienstverlening is daarbij onmisbaar. We werken nauw samen met onze ketenpartners. Door informatie te delen en toezicht te verbinden, voorkomen we dat risico's onopgemerkt blijven en zorgen we dat maatregelen elkaar versterken.

Met dit VTH uitvoeringsbeleid geven we inzicht in hoe we werken, waarom we bepaalde keuzes maken en wat inwoners, ondernemers en overheden van ons mogen verwachten. In hoofdstuk 2 schetsen we de achtergrond: binnen welke context dit beleid te plaatsen en welke uitgangspunten de basis vormen. Binnen welk juridisch kader we werken en met welke ontwikkelingen we rekening houden. Hoofdstuk 3 vormt de strategie en beantwoordt de vraag: wat is ons VTH instrumentarium en hoe zetten we dat in?

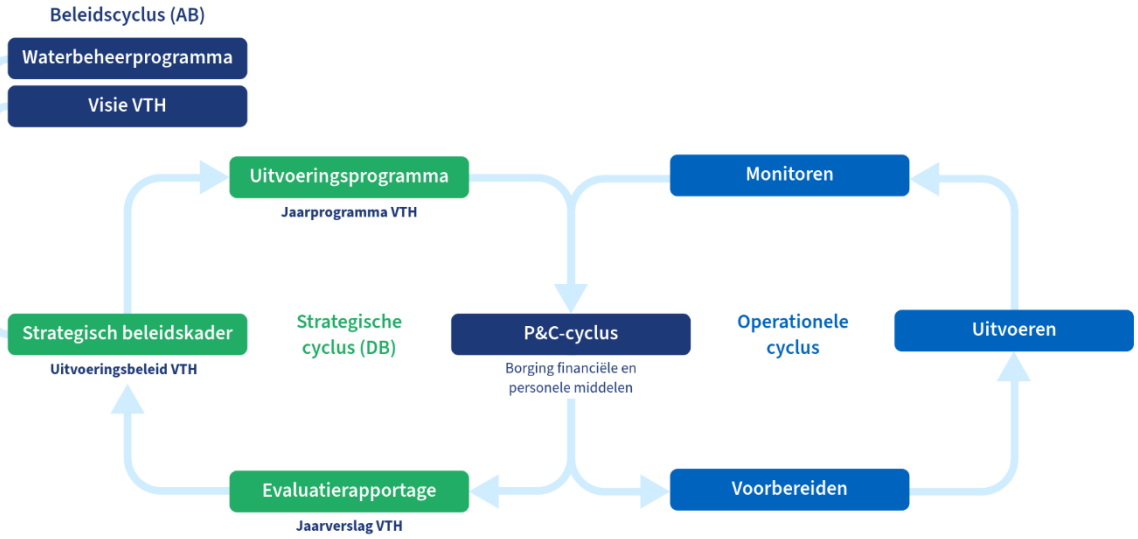


2 Achtergrond

2.1 De VTH beleidscyclus

2.1.1 De BIG-8 als basis voor strategie en uitvoering

Het Uitvoeringsbeleid VTH is fundamenteel onderdeel van de VTH-beleidscyclus. Deze cyclus bestaat uit een strategische en operationele lus, die samen de zogenaamde big-8 vormen. Hieronder is deze schematisch weergegeven.



De VTH beleidscyclus/BIG-8

Het Waterbeheerprogramma en de Visie op VTH van het AB vormen daarbij het belangrijkste kader voor het uitvoeringsbeleid. Op basis van het uitvoeringsbeleid stellen we vervolgens jaarlijks een uitvoeringsprogramma op, zorgen we voor uitvoering, monitoring een evaluatie. Wanneer noodzakelijk blijkt uit de evaluatie, passen we het uitvoeringsbeleid aan. Zo maken we de cyclus sluitend. Hoe we de VTH- en de planning en control cyclus op elkaar laten aansluiten, om middelen en capaciteit te borgen, is uitgewerkt in bijlage 1.

2.1.2 Waterbeheerprogramma

In het waterbeheerprogramma worden de strategische doelen vastgesteld waar we als waterschap aan werken. HDSR werkt daarbij volgens een vaste redeneerlijn: maatschappelijke opgave, strategisch doel, tactisch resultaat, strategie en instrumenten, uitvoering, monitoring en bijsturing. Het uitvoeringsbeleid VTH is daarin de verbinding tussen de strategische doelen uit het waterbeheerprogramma en de uitvoering. Daarin vormen de watertaken de basis van ons werk, namelijk:

- **Waterveiligheid**: beschermen tegen overstromingen en bijdragen aan een veilige leefomgeving.
- **Watersysteem**: zorgen voor voldoende, schoon, gezond en goed verdeeld oppervlaktewater en grondwater, passend bij de kenmerken en grenzen van het gebied.

- **Waterketen**: inzamelen, transporteren en zuiveren van afvalwater en bijdragen aan volksgezondheid, waterkwaliteit, energie en circulariteit.

Met regulering en de uitvoering van VTH beschermen we het waterbeheer en onze assets. Daaruit leiden we de volgende doelen voor het waterbeheer af, waar VTH aan bijdraagt:

Watertaak	*Doel*
Waterveiligheid	Het behouden en versterken van (het beschermingsniveau van) de waterveiligheid
	Het voorkomen van wateroverlast
Watersysteem	Het beschermen van de infrastructuur van het oppervlaktewatersysteem
	Het beschermen en versterken van het grondwatersysteem
	Het beschermen en verbeteren van de oppervlaktewaterkwaliteit
Waterketen	Het beschermen van een robuuste en duurzame werking van de rwzi's

Met het invullen van deze doelstellingen, ondersteunen we ook de maatschappelijke functies van het watersysteem, zoals natuur, landbouw, wonen, drinkwater en recreatie.

Doelen op het gebied van waterbeheer kunnen alleen worden gerealiseerd wanneer burgers, bedrijven en medeoverheden vanuit hun eigen rol en verantwoordelijkheid bijdragen aan deze doelen en de geldende regels en afspraken naleven. Uiteindelijk gaat het daarbij om gedrag. Gewenst gedrag wordt niet alleen behaald door regulering en de uitvoering van VTH. Dit is slechts een van de instrumenten die het waterschap in handen heeft. Een afgewogen inzet van dit instrumentarium is noodzakelijk voor een effectieve inzet van middelen ten behoeve van de waterbeheerdoelen. Voor de inzet van VTH op de waterbeheerdoelen is (op dit moment) de visie van het AB op VTH leidend.

2.1.3 Visie VTH

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. 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.

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.

Deze uitgangspunten zijn uitgewerkt in de strategieën per VTH-instrument in hoofdstuk 3.

2.1.4 Prioritering

Daarnaast zijn er andere beleidsdocumenten en programma's die van invloed (kunnen) zijn op de VTH prioritering. In het coalitieakkoord zijn bestuurlijke keuzes vastgelegd en wordt er middels programma's ingespeeld op verschillende ontwikkelingen waar we als waterschap mee te maken hebben. Jaarlijks bekijken we of deze documenten leiden tot herziening van de VTH prioritering.

De doelen en prioriteiten uit het waterbeheerprogramma zijn leidend voor de prioritering in dit uitvoeringsbeleid. Samen met de probleemanalyse en veldwaarnemingen van de afgelopen jaren, is dit bepalend voor de risicoanalyse en prioritering voor de uitvoering VTH. In de matrix in bijlage 2 is de risicoanalyse en prioritering uitgewerkt per (risicovolle) activiteit en de waterbeheerdoel(en) die de activiteit beïnvloedt.

2.1.5 Kwaliteitsborging

Bij de uitvoering van de VTH-taken worden de volgende kwaliteits- en uitvoeringskaders toegepast:

- Kwaliteitscriteria VTH (incl. bovengenoemde big-8)
- Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO)
- Interne werkprocessen, protocollen en uitvoeringsrichtlijnen
- Landelijke en waterschapsbrede handreikingen

De vergunnings- en toezichts- en handhavingstaak zijn op team- en functieniveau gescheiden. Dit betekent dat in de praktijk niet door één en dezelfde medewerker een vergunning wordt verleend, die daar vervolgens ook toezicht op houdt.

2.2 Juridisch kader

HDSR voert Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) werkzaamheden uit binnen de kaders van nationale en Europese wet- en regelgeving en de door het waterschap vastgestelde regelgeving. Dit is de grondslag voor de uitvoering van VTH. In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van relevante wet- en regelgeving. Bij de uitvoering van VTH benoemen en hanteren we precies welke wet- en regelgeving van toepassing is op de betreffende situatie of overtreding.

2.3 Ontwikkelingen

De komende jaren vragen om een uitvoering die wendbaar is. Nieuwe inzichten over droogte, bodemdaling, medicijnresten, grondwatergebruik en klimaatadaptatie vragen om leren en bijsturen. Dat sluit aan bij de adaptieve manier van werken die in het waterbeheerprogramma is vastgelegd voor leren en bijsturen.
De volgende ontwikkelingen zien we (de afgelopen jaren en) komende beleidsperiode op ons af komen met gevolgen voor de uitvoering van de VTH taken.

2.3.1 Schaarste

Door klimaatverandering nemen weersextremen toe en kunnen perioden van waterschaarste door droogte en verminderde wateraanvoer via de Rijn steeds langer aanhouden en vaker voorkomen. Hierdoor ontstaan steeds vaker situaties van schaarste of dreigende tekorten. In deze perioden zullen keuzes gemaakt moeten worden over een eerlijke verdeling over de maatschappelijke functies van het watersysteem of het geheel stopzetten van gebruik ten behoeve van de instandhouding van het gehele watersysteem via onttrekkingsverboden. In het waterbeheerprogramma en onderliggende beleidsprogramma's (waaronder klimaatadaptatie en grondwater) worden deze keuzes uitgewerkt in maatregelen. Daarin voorzien we ook aanpassingen van regelgeving. Daarnaast weegt dit mee in de prioritering en houden we in de planning van toezicht en handhaving in meerdere mate rekening met calamiteiteninzet op dit thema.

2.3.2 Juridisering

Steeds meer mensen en organisaties weten bij conflicten in de leefomgeving de gang naar de rechter te vinden. Deze juridisering[1] toont vooral het belang van kwaliteit van regelgeving en besluitvorming in zowel vergunningverlening als handhaving. Zorgvuldige afweging is noodzakelijk voor het bieden van:

- rechtszekerheid voor initiatiefnemers;
- rechtsbescherming voor direct belanghebbenden;
- bescherming van de assets van waterbeheer en zuivering;
- de verzekering voor de omgeving dat dit publieke belang is geborgd.

[1] Juridisering in de leefomgeving: met recht balanceren

Met de uitvoering van VTH bieden we inwoners en ondernemers rechtszekerheid. Als betrouwbare overheid handelen we voorspelbaar, transparant en beschermen we het publieke (water)belang. Of het nu gaat om een vergunningaanvraag of handhavingszaak, uiteindelijk ronden we elke zaak af met een rechtmatige situatie. In de strategie voor vergunning en handhaving leggen we extra nadruk op juridische kwaliteit.

2.3.3 Verandering van wetgeving en Europese verplichtingen

Verandering van relevante wet- en regelgeving betekent een directe verandering van het juridisch kader voor VTH. Dit heeft dan ook directe impact op de uitvoering van verschillende taken en kan leiden tot een toename van de benodigde VTH capaciteit of een verschuiving in prioritering. Dit zien we vooral op het gebied van waterkwaliteit en Kaderrichtlijn Water (KRW).

Naar aanleiding van de Inbreukprocedure van de Europese commissie in 2024 verwachten we veranderingen in landelijke regelgeving ten aanzien van de actualisatieplicht voor vergunningen voor onttrekkingen van grond- en oppervlaktewater. Deze wijzigingen zullen hoogstwaarschijnlijk eerst vertaald moeten worden naar de waterschapsverordening en beleidsregels.

In de Juridische QuickScan ‘KRW de Basis op orde’ van de Universiteit Utrecht werd eind 2024 aanbevolen om het uitvoeringsbeleid KRW-gestuurd te maken. In het Actieplan KRW 2025 is vervolgens de actie opgenomen: ‘Onze werkwijze is conform KRW’. In het voorliggende uitvoeringsbeleid wordt ingezet op een verdere ontwikkeling van de risico-gestuurde aanpak gericht op de grootste risico’s ten aanzien van de waterkwaliteit. Daarmee maken we onze werkwijze KRW-gestuurd. Deze aanpak is de blauwdruk geworden voor de prioritering van de VTH-taken op het gebied van waterveiligheid, watersysteem en de waterketen. Dit is uitgewerkt in de risicomatrix in bijlage 2.

Daarnaast verwachten we dat onze afvalwaterketenpartners op het gebied van indirecte lozingen meer adviesvragen zullen stellen voor de actualisatieslag van vergunningen voor indirecte lozingen. Dit stemmen we af in de samenwerking en borgen we in de capaciteitsplanning voor vergunningverlening.

2.3.4 Landelijke afspraken versterking VTH stelsel milieu

Na beëindiging van het Interbestuurlijk Programma Versterking VTH-stelsel, zijn landelijk afspraken gemaakt om de resultaten en voortzetting te borgen. Deze afspraken zijn medeondertekend door de Unie van Waterschappen. Nog niet voor alle pijlers van het oorspronkelijke programma zijn de afspraken concreet uitgewerkt. Voor de pijler informatievoorziening is een nieuw landelijk programma Digitalisering VTH opgezet, waarbinnen wordt gewerkt aan eenheid van taal, verbetering van datakwaliteit en informatie-uitwisseling. Dit raakt onder andere ook aan verrijking/verbetering van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Om hierbij aan te kunnen sluiten wordt de aanschaf van een VTH-

applicatie – al dan niet in gezamenlijkheid met andere waterschappen – onderzocht. Deze moet ook bijdragen aan het professionaliseren van het datagedreven werken.

2.3.5 Datagedreven werken

De ontwikkelingen op dit gebied blijven kansen bieden om de uitvoering van VTH effectiever en efficiënter in te richten. Door beschikbare data beter te benutten kunnen risico's eerder worden gesignaleerd, ontwikkelingen worden gevolgd en toezichtactiviteiten gerichter worden gepland. Hierdoor ontstaat beter inzicht in naleefgedrag, potentiële overtredingen en kwetsbare locaties binnen het beheergebied en kan toezicht meer informatie-gestuurd worden ingezet.
Datagedreven werken ondersteunt daarmee de overgang van een voornamelijk reactieve werkwijze naar een meer voorspellende en risicogerichte aanpak. Hierdoor kan beschikbare capaciteit effectiever worden ingezet op locaties en activiteiten waar de risico's voor waterveiligheid, waterkwaliteit en het functioneren van het watersysteem het grootst zijn. Voorwaardelijk voor de inzet van data is aandacht voor datakwaliteit, -beveiliging, privacy en een zorgvuldige interpretatie van gegevens. Inzet van slimme tools/AI ten behoeve van dataverzameling ondersteunt de professional in de zorgvuldige belangenafweging en besluitvorming, maar vervangt deze niet.

2.3.6 Gebiedsgericht werken

De waterbeheeropgaven verschillen tussen veenweidegebied, stedelijk middengebied en hogere zandgronden. In de uitvoering van VTH werkt HDSR al deels gebiedsgericht, met oog voor de lokale wateropgaven. In de regelgeving, risicoanalyse en prioritering is dit nog niet helemaal uitgewerkt. Deze beleidsperiode/jaren onderzoeken we de mogelijkheid om dit verder vorm te geven.



3 Strategie

3.1 VTH instrumentarium

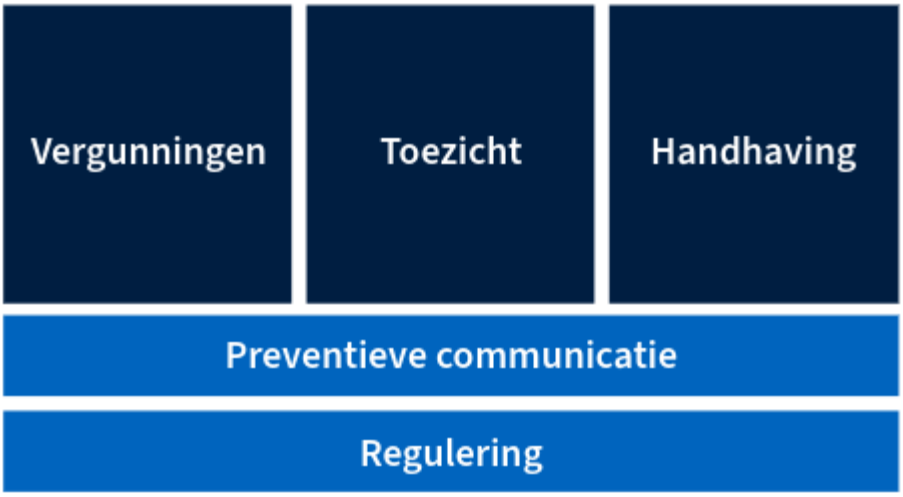
Regulering en de uitvoer van VTH zetten we gericht in om de naleving van de (doelmatig) gestelde regels te verhogen. Het verhogen van naleving is een belangrijk doel van VTH, maar zegt nog niet direct iets over het daadwerkelijk effect op de waterbeheerdoelen. In veel gevallen is dit effect niet meetbaar of aantoonbaar toe te schrijven aan de VTH inzet. Zo geeft het opnemen van een voorschrift of opmaken van een proces verbaal, geen één op één meetbaar effect op bijvoorbeeld de waterveiligheid of -kwaliteit. Onder de voorwaarde dat regelgeving doelgericht wordt opgesteld, doen we de aanname dat naleving van die regels, bijdraagt aan de waterbeheerdoelen waarvoor ze zijn opgesteld. Dat betekent dat voor een effectieve uitvoer van VTH, vitale regelgeving een randvoorwaarde is.

Daarnaast zetten we toezicht en handhaving zo effectief mogelijk, en daarom risico gestuurd in op de waterbeheerdoelen. Dat betekent daar waar we de grootste risico's voor het watersysteem zien, en waar we overtredingen verwachten. Als we dit goed doen, daalt niet (per se) het daadwerkelijke, maar wel het gemeten nalevingspercentage. We zijn ons bewust van deze paradox. Uiteindelijk vullen de instrumenten elkaar aan: daar waar naleving al wordt bereikt met preventieve communicatie, is minder inzet van toezicht en handhaving nodig. In de jaarverslagen rapporteren we dan ook niet alleen op cijfers, maar geven we duiding bij de gepleegde inzet en houden we de prioritering opnieuw tegen het licht.

In de visie op VTH is gedrag een belangrijk principe. Het uiteindelijke effect van VTH wordt bepaald door het feitelijke waterbewust en nalevend handelen van mensen. Niet voor niets draagt de Visie op VTH van het Algemeen Bestuur de titel: De winst zit aan de voorkant. Hoe meer mensen zich houden aan de regels, hoe minder interventies er (achteraf) nodig zijn. Duidelijke, uitlegbare regels, doelen en communicatie daarover, liggen daarom aan de basis van een effectieve uitvoering van VTH. Daarom werken we naast de (wettelijk) verplichte strategieën voor vergunning(verlening), toezicht en handhaving, met een strategie voor regulering en preventieve communicatie.

In dit hoofdstuk volgt de uitwerking van de strategieën per VTH-instrument. Per instrument is beschreven:

- Wat de ambitie is: waarvoor doen we het?
- Welke VTH-processen/werkzaamheden eronder vallen: wat doen we?
- Wat de uitgangspunten zijn: hoe/vanuit welke basishouding doen we dit?
- Wat de VTH-specifieke doelstellingen zijn waarop we jaarlijks monitoren en rapporteren.
- Wat de werkwijze is: hoe doen we dit in de praktijk?



VTH instrumentarium

Over dit instrumentarium heen zien we twee belangrijke aspecten, die in de VTH-praktijk voorwaardelijk zijn voor het uitvoeren van de VTH taak - het beschermen we onze assets en het waterbeheer: dienstverlening en samenwerking.

3.1.1 Dienstverlening

VTH heeft, naast de beschermende, ook een sterke dienstverlenende component. Deels krijgt dit invulling door het beschermen van het publieke belang, maar bijvoorbeeld ook door het bieden van rechtszekerheid, meedenken met initiatieven, vindbaar en bereikbaar zijn. De Omgevingswet versterkt deze klantgerichte manier van werken. Bovendien draagt een goede dienstverlening bij aan het beschermen van het waterbelang. Begrijpelijke en vindbare regels, het eenvoudig kunnen aanvragen van de juiste vergunning, (mee)denken in mogelijkheden: het draagt allemaal bij aan het stimuleren van normconform gedrag. Dienstverlening raakt niet alleen aan de VTH-processen, -werkzaamheden en -doelstellingen, maar is een waterschapsbrede opgave. In onderstaande strategieën zijn de specifieke VTH dienstverleningscomponenten meegenomen.

3.1.2 Samenwerking

De waterbeheerdoelen en toekomstige opgaven vragen steeds vaker een organisatie overstijgende invulling. Op het gebied van VTH betekent samenwerking met medeoverheden en (keten)partners daarom een belangrijke voorwaarde.
Daarnaast geeft de Omgevingswet een impuls (en noodzaak) om de samenwerking met andere bevoegde gezag te intensiveren en te functioneren als één overheid. Daarbij zoeken we de samenwerking met andere partners om samenloop en coördinatie bij meldingen en vergunningaanvragen te organiseren, de juiste toezichts- en handhavingsaanpak te bepalen en uit te voeren en regelgeving op elkaar af te stemmen.

We werken samen met onze collega waterschappen, omgevingsdiensten, gemeenten, provincies, Rijkswaterstaat, Inspectie Leefomgeving en Transport, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, het openbaar ministerie, en politie. Deze samenwerking wordt op zowel bestuurlijk als beleids- en projectmatig en op zaakniveau ingevuld en vormgegeven.
Met VTH-partners zijn regionale samenwerkingsafspraken gemaakt, in Utrecht onder het bestuurlijke Convenant Regionale Samenwerking. Onderliggende uitvoeringsafspraken - waaronder voor vergunningverlening en toezicht en handhaving - zijn opgesteld/afgestemd met en ondertekend door provincie, gemeenten, waterschappen, Rijkswaterstaat, omgevingsdiensten, veiligheidsregio Utrecht, ProRail, en GGDrU. Hierin is o.a. de afstemming tussen bestuurs- en strafrecht benadrukt, zoals uitgewerkt in de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO) (zie ook onder 3.6 Strategie Handhaving). In Zuid-Holland werken we conform de samenwerkingsafspraken met de omgevingsdienst. Landelijk werken we samen met andere waterschappen (al dan niet onder de vlag van de Unie van Waterschappen) en Rijkswaterstaat, ten behoeve van kennisuitwisseling en effectieve voorbereiding en kwaliteitsborging van VTH.

3.2 Strategie preventieve communicatie

Ambitie

Preventieve communicatie over regels, risico's en achterliggende waterbelangen, die het waterbewustzijn vergroot, naleefgedrag stimuleert en bijdraagt aan het realiseren van de waterbeheerdoelen.

Preventief: tijdig, aan de voorkant, gericht op verhogen waterbewustzijn en naleving.

Processen die hieronder vallen

- Actieve doelgroep- (en risico)gerichte communicatie over regels, (zorg)plichten, achterliggende waterbelangen, handelingsperspectieven, toezicht en gevolgen van niet-naleving
- Gerichte communicatie op basis van signalen uit het veld of van ketenpartners
- Specifieke inzet op vaste communicatiemomenten volgens een communicatiekalender en op actuele communicatiekansen die zich voordoen
- Algemene voorlichting en ondersteuning aan initiatiefnemers over vergunningplichten, algemene regels, zorgplichten en mogelijkheden om aan regelgeving te voldoen
- Samenwerking met ketenpartners om bewustwording, kennisdeling en naleefgedrag te versterken via preventieve communicatie

Uitgangspunten

- We zijn zichtbaar, vindbaar, herkenbaar en bereikbaar

- We werken vanuit een doelgroepgerichte benadering
- Onze communicatie is:
    - Relevant: informatie sluit aan bij de doelgroep
    - Consistent: eenduidig en normstellend
    - Duidelijk: begrijpelijk en concreet
    - Open: maatschappelijk onderbouwd, belangenafweging
    - Preventief: tijdig, (waar mogelijk) positief en (waar nodig) overtuigend
- We communiceren als één overheid

Doelstellingen

- We hebben voor alle waterbeheerdoelen preventieve communicatie geborgd in de vaste VTH-processen
- 20% reductie van overtredingen bij activiteiten met prioriteit urgent - hoog
- Behoud van spontane naleving bij activiteiten met prioriteit middel
- De 20 meest voorkomende activiteiten en/of risicovolle activiteiten beschikken over een activiteitenpagina op onze website

Werkwijze

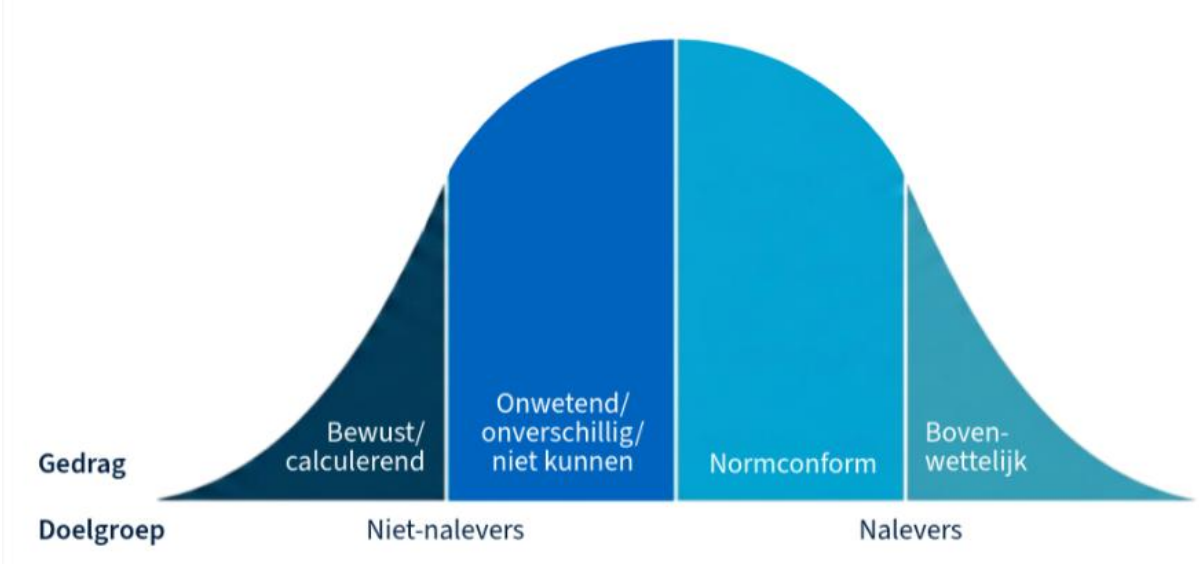
Vanuit de visie dat de winst aan de voorkant zit, investeren we aan de voorkant in bekendheid van de regelgeving en bijbehorende doelen. Dit doen we (VTH)doelgroepgericht en vanuit zowel communicatie- als VTH-instrumentarium.

Doelgroep gericht

De VTH-doelgroep is zeer breed: iedereen die activiteiten en handelingen uitvoert met gevolgen voor de leefomgeving waarbij een waterschapsbelang speelt. Onze VTH-activiteiten en -instrumenten zijn gericht op particulieren, bedrijven en (semi-)overheden (HDSR incluis). Denk aan inwoners, onderhoudsplichtigen, procestechnologische bedrijven, agrariërs, bronbemalers, bekabelaars, gemeenten of (spoor)wegbeheerders. Onze communicatie stemmen we af op de doelgroep. Daarbij zorgen we voor begrijpelijkheid, zonder dat dit ten koste gaat van juridische kwaliteit.
Daarnaast is deze brede doelgroep op te delen in twee categorieën: nalevers en niet-nalevers. We gaan uit van een positieve benadering: de meeste mensen willen. Een deel daarvan acteert als koploper en werkt al actief mee aan onze doelen. Verreweg het grootste deel wil wel, maar kan niet of weet niet hoe of wat. De meeste gedragingen zijn immers niet rationeel of gecalculeerd maar worden beïnvloed door allerlei factoren, zoals kennis, middelen, doenvermogen[2] of zelfs weersomstandigheden. Dan is uitleg en advies nodig of een duwtje in de rug. Hier zit een deel van de VTH-doelgroep, die met goede communicatie en dienstverlening al een eind in de gewenste richting te bewegen is. Een goede

[2] Doenvermogen | WRR

overheidsdienstverlening draagt dus ook bij aan het bevorderen van normconform gedrag – en daarmee het behalen van de waterbeheerdoelen.
Dan blijft er nog een (kleine) groep over die bewust en calculerend de regels overtreedt. Gerichte toezicht en handhaving is hier nodig om gedragsverandering te bewerkstelligen.
Deze categorisering van gedrag komt ook terug in de LHSO.
Hieronder een schematische weergave:



VTH doelgroep

<u>Communicatiemiddelen</u>
Preventieve communicatie is onderdeel van alle (VTH) processen waarbij contact met derden plaatsvindt. Dat betekent bijvoorbeeld dat we:

- Informatie verstrekken voor en/of tijdens controles
- Duidelijk en doelgroepgericht communiceren over wijziging van regelgeving
- Gericht communiceren rond toezichtprojecten
- Begrijpelijke, naleefbare regelgeving opstellen
- Vooroverleg stimuleren
- Bij gedeelde belangen afstemmen met VTH ketenpartners

Daarnaast zetten we specifieke instrumenten in én ontwikkelen we:

- Informatievoorziening via de website verbeteren (o.a. door middel van activiteitenpagina's) en up to date houden
- Vaste communicatiemomenten volgens jaarkalender
- Inspelen op actualiteiten en benutten ad hoc communicatiekansen
- Optimalisatie van inzet, toegankelijkheid en kwaliteit van onze communicatiemiddelen

3.3 Strategie regulering

Ambitie

Duidelijke, uitvoerbare, naleefbare en actuele regelgeving die bijdraagt aan het realiseren van de waterbeheerdoelen.

Duidelijk: *niet op meerdere manieren te interpreteren, begrijpelijk Nederlands, een vaste opbouw van hoofdstukken, paragrafen en artikelen*

Uitvoerbaar: *door het waterschap in de praktijk toe te passen (zowel bij vergunningverlening en handhaving als andere processen zoals juridische zaken)*

Naleefbaar: *door initiatiefnemers in de praktijk haalbaar*

Actueel: *getoetst aan ontwikkelingen en risico's in het watersysteem, technische mogelijkheden en maatschappelijke ontwikkelingen*

Processen die hieronder vallen

- Het integreren van nieuwe beleidskaders en maatschappelijke ontwikkelingen door het aanpassen en verrijken van regels in de waterschapsverordening en de onderhoudsverordening
- Het aanpassen/opstellen van beleidsregels
- Het bevorderen van transparantie en vereenvoudiging van regelgeving in de waterschapsverordening, als solide onderlegger voor het verbeteren van onze (digitale) dienstverlening en naleefbaarheid
- Het beleidsneutraal verbeteren van de huidige waterschapsverordening en de onderhoudsverordening
- Het verwerken van ontwikkelingen in technische mogelijkheden, het watersysteem en jurisprudentie in de waterschapsverordening en de onderhoudsverordening

Uitgangspunten

- Onze regelgeving is doelgericht ten behoeve van de waterbeheerdoelen
- Het ja-mits principe van de Omgevingswet blijft leidend:
    - De (specifieke) zorgplicht dient als basis
    - We nemen alleen regels op als hier vanuit risico's voor het watersysteem of andere belangen aanleiding voor is;
    - Wanneer de zorgplicht niet voldoende bescherming geeft of niet handhaafbaar blijkt wordt een zwaardere juridische vorm overwogen in de vorm van een algemene regel, een meld- of informatieplicht of een vergunningplicht of een verbod.
- Er wordt rekening gehouden met toekomstige veranderingen en schaarste.
- We houden onze regelgeving en beoordelingskaders actueel
- We maken regelgeving zo naleefbaar, uitvoerbaar, handhaafbaar en begrijpelijk mogelijk
- We zorgen bij het opstellen van nieuwe regels en nieuw beleid voor een integrale afweging van de waterbeheerdoelen;
- Voordat we de regelgeving aanpassen, analyseren we wat gevolgen van de wijziging zijn voor de omgeving en betrekken de omgeving conform het participatiebeleid;

- We communiceren duidelijk over wijzigingen in onze regelgeving en beoordelingskaders.

Doelstellingen

- Verhogen van naleving door vereenvoudiging/begrijpelijker maken van regels
- 100% van de regels beschikbaar in DSO met toepasbare regels in 2027
- Alle artikelen en subleden in de waterschaps- en onderhoudsverordening beschikken waar nodig eind 2028 over een artikelsgewijze toelichting
- Minimaal 1 keer verrijking waterschapsverordening en beleidsregels per jaar
- Minimaal 2 activiteiten per jaar vereenvoudigen
- Minimaal 1 keer herijking onderhoudsverordening en onderhoudslegger per jaar
- 100% van de wijzigingen van de verordeningen is getoetst op naleefbaarheid, handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid, begrijpelijkheid en impact op de omgeving
- In 2027 stellen we een proces voor het wijzigen van de beleidsregels op

Werkwijze

Het is van belang om steeds af te wegen met welke instrumenten we de doelen uit ons Waterbeheerprogramma kunnen bereiken. Naast stimuleren wordt reguleren een steeds belangrijker instrument. De komende jaren verwachten we toenemende aandacht voor de waterschapsverordening en onderhoudsverordening als onderdeel van het instrumentarium dat we kunnen inzetten voor het behalen van onze doelen.

Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)

Burgers en bedrijven kunnen in het landelijke DSO een ‘Vergunningcheck’ doen om te zien of ze een vergunning nodig hebben, een melding moeten doen of informatie moeten geven. Via het onderdeel ‘Aanvragen’ in het DSO kunnen ze een vergunning aanvragen, een melding indienen of informatie aanleveren. Zowel de Vergunningcheck als de aanvraag doen ze door vragen te beantwoorden die het waterschap maakt met toepasbare regels. Zo dragen toepasbare regels bij aan de digitale dienstverlening aan inwoners en bedrijven.

Verrijken en verbeteren waterschapsverordening

We verrijken de waterschapsverordening met beleidskaders uit de Omgevingswet en maatschappelijk relevante onderwerpen, zoals klimaatadaptatie, duurzaamheid en waterkwaliteit. Dit maakt de verordening toekomstbestendig en hiermee spelen we in op nieuwe uitdagingen en ambities. Daarbij wordt de onderlinge samenhang tussen verschillende beleidsgebieden bewaakt, wat een integraal waterbeheer waarborgt.

Het proces bestaat uit verschillende fases. In een stappenplan is stapsgewijs omschreven hoe beleidsuitgangspunten worden omgezet naar regelgeving in de waterschapsverordening. De stappen zijn in bijlage 4 opgenomen. Op dit moment is ondersteuning bij dit proces en borging van de checks and balances nog ondergebracht in het programma Waterschapsverordening. In 2027 wordt dit ondergebracht in de lijnorganisatie.

Vereenvoudigen waterschapsverordening

Onze waterschapsverordening is complex. Dit heeft gevolgen voor ons werk, onze (digitale) dienstverlening en naleving. Daarom vereenvoudigen we de waterschapsverordening op basis van een door het college vastgesteld afwegingskader. Dit afwegingskader is bijgevoegd in bijlage 4. Kern van de aanpak is om dit stapsgewijs te doen per activiteit, met oog voor de balans tussen verrijken met nieuw beleid en vereenvoudigen van de bestaande verordening. Zo verbeteren we onze (digitale) dienstverlening en de beheerbaarheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van onze regelgeving. Tegelijkertijd zorgen we ervoor dat de regels het watersysteem blijven beschermen. Het afwegingskader helpt keuzes te maken tussen zorgplicht, algemene regels en vergunningplicht, en maakt de afwegingen transparant.

Wijzigen onderhoudsverordening en leggers

Naast de waterschapsverordening zijn de onderhoudsverordening en de leggers belangrijke instrumenten om activiteiten te reguleren. Het proces voor het wijzigen van de onderhoudsverordening komt grotendeels overeen met dat voor het wijzigen van de waterschapsverordening. Maar in tegenstelling tot de waterschapsverordening wordt de onderhoudsverordening niet in het DSO opgenomen. In bijlage 4 is aangegeven op welke punten het proces anders is.

3.4 Strategie vergunningen

Ambitie

Rechtszekere, tijdige en kwalitatief goede vergunningverlening en advisering die bijdraagt aan het realiseren van de waterbeheerdoelen

Rechtszeker: *eenduidig, juridisch waterdicht, volgens de wettelijke procedure vastgesteld, zodat de kans op juridische procedures klein is*
Tijdig: *binnen de (eventueel formeel verlengde) beslissingstermijn verleend*
Kwalitatief: *getoetst aan regelgeving en beleid, volledig, duidelijk onderbouwd, handhaafbaar*

Processen die hieronder vallen

- Het voeren van vooroverleg met initiatiefnemers om tot een juiste en complete vergunningaanvraag of melding te komen en om maatregelen te bespreken die de initiatiefnemer kan nemen t.b.v. het beperken van negatieve effecten;
- Het geven van formeel advies op plan- en vergunningprocedures van een ander bevoegd gezag:
    - Weging van het waterbelang bij ruimtelijke ontwikkeling
    - Advies op aanvraag en omgevingsvergunning bij indirecte lozing

    - Advies bij samenloop en afstemming bij coördinatie
    - Advies op omgevingsvergunning bij (mogelijke) impact op waterinfrastructuur
- Het toetsen, beoordelen en afhandelen van informatieplichten, activiteitmeldingen en vergunningaanvragen;
- Het verlenen van ontheffingen waar de lokale situatie vraagt om maatwerk;
- Het beoordelen van en besluiten over de mer-aanmeldnotitie;
- Het op verzoek of ambtshalve opstellen van maatwerkvoorschriften voor activiteiten onder de specifieke zorgplicht of algemene regels;
- Het her-beoordelen van vergunde en gemelde activiteiten ten behoeve van de actualisatieopgave;
- Het intrekken van vergunningen.

Uitgangspunten

- We stimuleren vooroverleg
- We voeren vergunningverlening beschermend uit ten behoeve van onze waterbeheerdoelen
- We voeren vergunningverlening dienstverlenend uit ten behoeve van belanghebbenden
- We bieden rechtszekerheid en rechtsbescherming voor initiatiefnemers en belanghebbenden
- We vergunnen om naleving te stimuleren
- We intensiveren samenwerking en kennisdeling (intern en extern)
- We houden toestemmingen voor permanente activiteiten actueel en we trekken deze waar nodig in
- We voeren vergunningverlening uit vanuit sterke vakinhoudelijke en juridische kennis

Doelstellingen

- 97% van aanvragen is binnen de wettelijke termijn afgehandeld
- 97% van meldingen is binnen een termijn van vier weken afgehandeld
- Bij minimaal 90% van complexe aanvragen heeft vooroverleg plaatsgevonden
- Alle toestemmingen (meldingen en vergunningen) voor permanente lozingen, grond- en oppervlaktewateronttrekkingen worden ten minste een keer per 5 jaar bezien en zo nodig herzien
- 95% naleving bij vergunde/gemelde activiteiten

Werkwijze

Voorafgaand aan het formele vergunningverleningsproces kan vooroverleg plaatsvinden. Zeker bij complexere zaken heeft dit de voorkeur en wordt hier actief op aangestuurd. We stimuleren vooroverleg, om ervoor te zorgen dat de vergunningaanvraag, melding of

informatie die de initiatiefnemer indient zo compleet mogelijk is en aan de indieningsvereisten voldoet. Doordat we digitaal en niet-digitaal goed bereikbaar zijn, voorkomen we zo veel mogelijk onnodige en incomplete aanvragen. Tijdens het vooroverleg wordt ook aandacht besteed aan maatregelen die de initiatiefnemer kan treffen om negatieve effecten van de uit te voeren activiteit(en) te beperken. Na binnenkomst van een vergunningaanvraag, melding of informatie wordt op hoofdlijnen dezelfde werkwijze gevolgd. Deze stappen zijn vastgelegd in het zaaksysteem, waarin het verloop van de afhandeling wordt bijgehouden, de behandeltermijn wordt bewaakt en archivering is geborgd. Voor correspondentie, beschikkingen en publicaties wordt gewerkt met standaard formats. Een uitgebreide beschrijving van de werkwijze is vastgelegd in de Werkwijzer en werkinstructies. In de basis bestaat het proces voor vergunningverlening uit vijf stappen.

1. **Registratie**
   Inclusief (automatische) ontvangstbevestiging.
2. **Toetsing**
   Eerste (niet inhoudelijke) toets op bevoegd gezag, volledigheid informatie en de te volgen procedure. In geval van vergunning: publicatie van de aanvraag.
3. **Behandeling**
   In deze stap vindt de inhoudelijke beoordeling plaats aan de hand van de relevante beoordelingskaders. Omdat we in onze waterschapsverordening het passend reguleringsinstrument (zorgplicht, algemene regel met of zonder meldplicht of vergunningplicht) al hebben bepaald op basis van risico, complexiteit en frequentie, beoordelen we bij deze stap niet meer de mate van diepgang van de behandeling. Eenvoudige activiteiten met een laag risico zijn niet vergunningplichtig, maar vallen onder algemene regels of (alleen) zorgplicht.
4. **Besluit/beoordeling**
5. **Afsluiting**
   Zaak afsluiten en toewijzen aan toezicht met juiste gebied en prioriteit.

In bijlage 5 zijn stap 3 en 4 verder uitgewerkt voor afzonderlijk vergunningaanvragen en meldingen.

<u>Dienstverlening</u>

We vinden het belangrijk dat inwoners en initiatiefnemers ons zowel digitaal als persoonlijk kunnen bereiken. We denken mee met de initiatiefnemer vanuit de insteek: wat kan? Of: hoe kan iets wel?

We reageren op tijd, zijn bereikbaar en (online) vindbaar en benaderbaar. Onze dienstverlening blijft meegroeien met de continu voortgaande digitalisering van de overheidsdienstverlening. Ook streven we ernaar om onze informatievoorziening op de website te verbeteren.

Actualisering

Toestemmingen (vergunningen, algemene regels en maatwerkvoorschriften) voor permanente activiteiten met (mogelijke) impact op het watersysteem vragen om permanent beheer en toezicht en periodieke herbeoordeling, vanwege:

- wijzigingen in de vergunde situatie
- verplichtingen vanuit de Kaderrichtlijn Water (KRW)
- ontwikkelingen in beleid, wet -en regelgeving
- ontwikkelingen in jurisprudentie
- schaarste van water, ruimte of ecologische draagkracht
- ontwikkelingen in beste beschikbare technieken (BBT)
- nieuwe inzichten en ontwikkelingen rondom zeer zorgwekkende stoffen
- nieuwe normen
- veranderende omstandigheden, zoals klimaatverandering/waterbeschikbaarheid/waterkwaliteit
- handhavingsbevindingen of incidenten

Alle toestemmingen (vergunningen, algemene regels en maatwerkvoorschriften) voor permanente lozingen, grond- en oppervlaktewateronttrekkingen worden ten minste een keer per 5 jaar bezien en zo nodig herzien.
In verband met het schaarser worden van water en ruimte of ecologische draagkracht is het noodzakelijk om vergunningenbeleid op te stellen voor schaarse vergunningen. Bij het actualiseren zal hier op getoetst worden.

3.5 Strategie toezicht

Ambitie

Effectief, risicogericht en informatie-gestuurd toezicht op naleving van de regelgeving die bijdraagt aan het realiseren van de waterbeheerdoelen.

Effectief: *daar waar de meeste winst te behalen is ten aanzien van zowel naleving als de waterbeheerdoelen*
Risicogericht: *prioritering op basis van risico-analyse*
Informatie-gestuurd: datagedreven werken zorgt voor inzicht in risico's en effect

Processen die hieronder vallen

- Informatiegestuurd vooronderzoek en opsporing via data- en geografische analyses.
- Toezicht op activiteiten onder algemene (rijks)regels die invloed (kunnen) hebben op het watersysteem
- Toezicht op gemelde- en vergunningsplichtige activiteiten die invloed (kunnen) hebben op het watersysteem
- Opsporing van illegale activiteiten die invloed (kunnen) hebben op het watersysteem

- Toezicht op de onderhoudsplichten van derden voor watergangen, keringen en andere assets (schouw)
- Onderzoek aan de hand van o.a. metingen, monstername en/of laboratoriumanalyses ten behoeve van opsporing, impactinschatting en handhaving.
- Het attenderen en informeren van keten- en handhavingspartners op risico's voor de leefomgeving en overtredingen die buiten de bevoegdheden van het waterschap vallen (signaaltoezicht).

Uitgangspunten

- We houden risicogericht en datagedreven toezicht
- We zetten capaciteit effectief in op de waterbeheerdoelen
- We versterken onze data- en informatievoorziening
- We versterken effectieve samenwerking met ketenpartners op het gebied van gezamenlijke inzet en informatie- en kennisdeling

Doelstellingen

- Op de activiteiten met prioriteit urgent is jaarlijks toezicht geprogrammeerd
- Op 50% van de activiteiten met prioriteit hoog is jaarlijks toezicht geprogrammeerd
- Minimaal 6 thematische (surveillance) projecten per jaar gericht op activiteiten met prioriteit hoog – urgent
- 80% van de overtredingen zijn na initiële hercontroles door overtreders gecorrigeerd

Werkwijze

Het toezicht wordt risicogericht, datagedreven, gebiedsgericht en thematisch uitgevoerd. Omdat de beschikbare capaciteit beperkt is en niet alle toezichttaken gelijktijdig kunnen worden uitgevoerd, maken wij voortdurend afwegingen in de inzet van toezicht. Daarbij geven wij prioriteit aan activiteiten en locaties waar de risico's voor de waterbeheerdoelen het grootst zijn. Op deze manier zetten wij onze toezichtcapaciteit zo effectief mogelijk in, vergroten wij de naleving van wet- en regelgeving en is de bijdrage aan het behalen van de waterbeheerdoelen het grootst.

Voor het effectiever, efficiënter en risicogericht inrichten van het toezichtproces, onderzoeken we mogelijkheden voor slimme, datagedreven tool(s) en oplossingen. Door relevante databronnen te combineren, analyseren en (waar mogelijk automatisch) afwijkingen en risicosignalen te identificeren, kunnen we de beperkte toezichtcapaciteit richten op situaties waar de kans op niet-naleving of impact op de waterbeheerdoelen het grootst is.

Inzet toezicht op geprioriteerde activiteiten

Het toezicht wordt uitgevoerd door team toezicht en handhaving, wat is onderverdeeld in zeven domeinen. Elk domein kent zijn eigen unieke context en uitdagingen. Zo zijn partners, doelgroepen, beoogde doelstellingen, wetgeving en het beoogde nalevingsgedrag per domein verschillend. Dit resulteert in onder andere een verschil in de beoogde procesoptimalisatie, toegekende capaciteit, en de in te zetten toezichtsvorm(en).

In bijlage 2 is een activiteitgerichte risicoanalyse met prioritering per toezichtsdomein opgenomen. Het doel van deze risicomatrix is om de activiteiten met de hoogste risico's per waterbeheerdoel te duiden en is daarom niet uitputtend opgesteld. In de lijst zijn voornamelijk activiteiten opgenomen waar de afgelopen drie jaar veel overtredingen werden geconstateerd, het naleefgedrag laag ligt of waar snel sprake is een aanzienlijk of onomkeerbaar effect op de waterbeheerdoelen bij overtreding. Dit betekent dat deze activiteiten veelal middel of hoog scoren in de prioritering.

Inherent aan de prioritering en de keuze waar we wel op inzetten, is de keuze waar we niet of minder op inzetten, daar waar we hoge naleving en/of beperkt risico's voor de waterbeheerdoelen zien. Voor een groot deel zit dat in reeds vergunde of gemelde activiteiten. Naar aanleiding van signalen kunnen we hier alsnog op controleren. Wanneer we daar aanleiding voor zien, passen we de prioritering aan en zetten we actief toezicht en/of preventieve communicatie in.

Per jaar wordt in het jaarverslag geëvalueerd of de risicomatrix moet worden aangepast of aangevuld. Dit gebeurt op basis van de gegevens en nieuwe inzichten uit het veld en van buitenaf. In het jaarprogramma vormt de risicomatrix de basis voor de planning van thematisch en risico gestuurd toezicht.

Toezichtsvormen

Voor sommige activiteiten bestaan de risico's voor het waterbeheer vooral kortdurend/tijdelijk, tijdens de oprichtings- of bouwfase. Of is alleen controle achteraf nodig, om op basis van het eindresultaat vast te stellen of conform regels en voorschriften is gehandeld.
Er is ook een categorie activiteiten waar de risico's juist in de voortdurende gebruiks- en beheerfase zitten. Het gaat dan om activiteiten waar een vergunning voor onbepaalde tijd is afgegeven – die onder actualisatieregime vallen – en activiteiten die onder algemene regels vallen.
We onderscheiden in onze werkwijze vijf vormen van toezicht:

- **Regulier toezicht** naar aanleiding van een informatie-, meldplicht of verleende vergunning is grotendeels gebiedsgericht. Hierin maken we onderscheid tussen bouw- en sloopfase en beheerfase. Ook administratieve controles vallen hier onder. Bij voorkeur rouleert een gebiedstoezichthouder eens per 4 jaar van gebied.
- **Thematisch toezicht** op geprioriteerde thema's per domein.

- Risico gestuurde **gebiedssurveillance** ten behoeve van opsporing van illegale activiteiten, zichtbaarheid en preventie.
- **Meldingsgericht toezicht** n.a.v. signalen uit het veld, zoals een incidentmelding, handhavingsverzoek of signaal van andere toezichthoudende organisaties. Spoedmeldingen worden vanuit de meldkamer direct doorgezet naar en opgepakt door de wachtdienstmedewerker.
- **Schouw** op de onderhoudsplichten is een bijzondere vorm van thematisch toezicht, die cyclisch en projectmatig wordt uitgevoerd. De initiële schouwrondes worden gelopen door rayonmedewerkers (afdeling Waterbeheer) en speciaal daarvoor aangestelde schouwmeesters.

Afhankelijk van constateringen kunnen vervolgens her- en handhavingscontroles nodig zijn. De basiswerkwijze voor het uitvoeren van de verschillende vormen van toezicht is in grote lijnen gelijk. Deze stappen zijn vastgelegd in het zaaksysteem (in de toekomst een aparte VTH-taakapplicatie). Voor uniforme registratie en dossiervorming in beide systemen zijn werkinstructies en templates opgesteld. Toezicht vindt zowel aangekondigd als onaangekondigd plaats. In bijlage 6 is uitgewerkt hoe het proces van toezicht voorbereiden, uitvoeren en rapporteren eruit ziet.

3.6 Strategie handhaving

Ambitie

Consequente handhaving die bijdraagt aan het realiseren van de waterbeheerdoelen.

Consequent: we volgen de beginselplicht tot handhaving en zetten handhavingsprocedures door tot het einde.

Processen die hieronder vallen

- Bepalen reactie bij constateren overtreding
- Inzetten handhavingstraject
- Opleggen van sancties, zowel bestuurs- als strafrechtelijk
- Innen van dwangsommen

Uitgangspunten

- We handhaven consequent (dus ook op eigen werk)
- We passen de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht toe
- We gedogen nooit impliciet
- We verhogen de juridische kwaliteit van werken
- We versterken de samenwerking met ketenpartners (gemeenten, omgevingsdiensten, OM) voor strafrechtelijke en bestuursrechtelijke afhandeling

Doelstellingen

- 100% van de geconstateerde overtredingen krijgt opvolging met hercontrole
- 100% van handhavingsbesluiten zijn opgevolgd tot rechtmatige situatie
- 100% van de handhavingsbesluiten zijn afgewogen conform de LHSO
- 20% daling per jaar van gegronde bezwaren op handhavingsbesluiten

Werkwijze

Interventie bepalen

Bij constatering van een overtreding bepalen we een passende interventie aan de hand van de Landelijke Handhavingstrategie omgevingsrecht (LHSO)[3]. Daaruit kan volgen dat we bestuursrechtelijk of strafrechtelijk optreden, of dat er sprake is van twee sporen: gelijktijdige of opeenvolgende inzet van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving bij overtredingen. Het stappenplan van de LHSO bestaat uit vijf stappen:

1. Positionering van de bevindingen in de basisinterventiematrix.
2. Bepalen van de verzwarende aspecten die aanleiding kunnen geven voor een ingrijpender herstelsanctie of voor strafrechtelijk onderzoek of bestraffing.
3. Optreden aan de hand van de interventiematrix.
4. Bepalen of afstemmingsoverleg nodig is.
5. Vastleggen stappen en beslissingen.

Wanneer we overgaan tot het opleggen van een dwangsom hanteren we voor het bepalen van de hoogte de richtlijn bepaling dwangsom in bijlage 7. Hier kunnen wij gemotiveerd van afwijken.

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

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

Interventiematrix LHSO

Beginselen

We geven uitvoering aan de beginselen die centraal staan bij handhaving van het omgevingsrecht, waaronder:

- Beginselplicht tot handhaving
  Dit is de belangrijkste pijler van bestuursrechtelijke handhaving. Vanwege het belang dat is gediend met handhaving van een wettelijk voorschrift, moet – in geval van overtreding – het bestuursorgaan dat bevoegd is om op te treden, van deze bevoegdheid gebruik maken. Alleen onder bijzondere omstandigheden kunnen we van handhaving afzien, bijvoorbeeld bij concreet zicht op legalisatie.
    - In het verlengde daarvan ligt de beginselplicht tot invordering: een opgelegde dwangsom moet ook worden ingevorderd. Adequate handhaving vergt namelijk dat opgelegde sancties daadwerkelijk worden uitgevoerd. Ook hier geldt dat alleen onder bijzondere omstandigheden geheel of gedeeltelijk van invordering kan worden afgezien.

- Gelijkheidsbeginsel
  Als overheid behoren we gelijke gevallen gelijk te behandelen. Het volgen van de LHSO draagt bij aan voorspelbaarheid en het waarborgen van een gelijk speelveld.

- Evenredigheidsbeginsel
  Dit betekent dat we de op te leggen sanctie baseren op de ernst van de overtreding, de (mogelijke) gevolgen daarvan én de houding van de overtreder. Voor het bepalen van de dwangsomhoogte geldt:
    - De hoogte kan en moet doelgericht zijn.
    - De hoogte moeten we afstemmen op de ernst van de overtreding (evenredigheid).
    - De hoogte moet tot doel hebben de overtreding tegen te gaan of te voorkomen (effectiviteit).
    - De hoogte moet in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang. De kosten, die gemaakt moeten worden om dit geschonden belang te herstellen zijn uitgangspunt voor de hoogte van de dwangsom.

Een volledige overzicht van de handhavingsbeginselen en hoe deze toe te passen staat beschreven en toegelicht in de LHSO.

Handhaving eigen dienst en andere overheden

Door het volgen van voornoemde handhavingsbeginselen, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur[4] (deels overlappend) en ter bescherming van de geloofwaardigheid en legitimiteit van het waterschap, handelen we bij overtredingen die worden begaan door andere overheden en door onze eigen organisatie, hetzelfde als bij overtredingen van derden.

Gedogen

[4] Algemene beginselen van behoorlijk bestuur | Informatiepunt Leefomgeving

We gedogen nooit impliciet. Er is wel een in jurisprudentie verankerde vorm van gedogen die slechts in uitzonderingssituaties aanvaardbaar is.
In de volgende situaties kunnen we aanvaardbaar gedogen:

- Als het handhaven leidt tot een duidelijke onterechte, onrechtvaardige uitkomst, zoals bij overmachtssituaties;
- Als het achterliggende belang duidelijk beter is gediend met gedogen;
- Als een zwaarder wegend belang een gedogen rechtvaardigt.

Als we gedogen, moeten we voldoen aan de volgende criteria:

- gedogen gebeurt schriftelijk en uitdrukkelijk, met een beschikking van het waterschap;
- gedogen wordt zoveel mogelijk beperkt in omvang en/of in tijd;
- er moet sprake zijn van een zorgvuldige kenbare belangenafweging (inspraak, publicatie, vermelding van rechtsmiddelen);
- gedogen dient aan controle te zijn onderworpen.

Afstemming strafrecht

Wanneer er sprake is van opzettelijk of zeer nalatig veroorzaken van gevaar voor waterkwaliteit of waterstaatswerk wordt overleg met het Openbaar Ministerie (OM) gevoerd over de inzet van handhavingsinstrumenten. Daarnaast vindt structureel periodiek afstemming met OM en handhavingspartners plaats in de volgende overleggen:

- Afstemmingsoverleg Midden-Nederland: elke zes weken met OM (Functioneel Parket), politie, en omgevingsdiensten. Hier worden o.a. geplande projecten, gezamenlijke handhavingsacties en lopende zaken besproken en afgestemd.
- Werkgroep bestuurlijke strafbeschikking: elke drie maanden afstemming tussen waterschappen, OM en Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) over inzet instrumenten strafrecht.

Daarnaast is HDSR deelnemer in de samenwerkingsovereenkomst “Convenant Optreden op elkaars grondgebied voor BOA's domein II, provincie Utrecht”. Dit regelt juridisch dat de deelnemende partijen binnen de provincie Utrecht op elkaars grondgebied strafrechtelijk kunnen optreden en wordt met name benut binnen het Utrechts Samenwerkingsmodel Natuurtoezicht (USN). De overeenkomst is afgestemd met de toezichthouder en de direct toezichthouder buitengewoon opsporingsambtenaren (als bedoeld in artikel 36 van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar). Deelnemers zijn o.a. de provincie Utrecht, terreinbeherende organisaties, omgevingsdiensten, gemeenten, Sportvisserij MidWest Nederland en de NVWA. Met deze handhavingspartners vindt maandelijks het operationeel boa-overleg plaats met de politie (Ruiterbergoverleg). Hier worden ook jaarlijks gezamenlijke handhavingsacties en een boa(casus)dag georganiseerd.

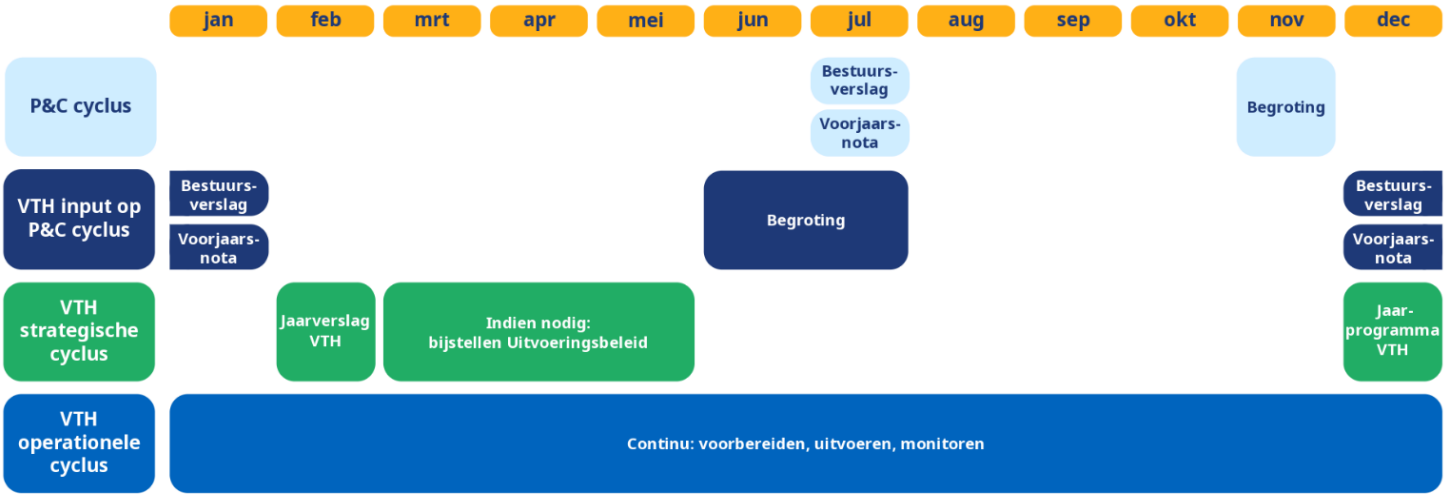


Bijlagen

Bijlage 1: Borging middelen en capaciteit

De benodigde middelen en capaciteit worden jaarlijks geborgd in de planning en control cyclus. De afgelopen jaren hebben we naar aanleiding van en anticiperend op de geschetste ontwikkelingen, de VTH organisatie versterkt op met name uitvoeringscapaciteit ten behoeve van waterkwaliteit en op juridische kwaliteit. De benodigde middelen en capaciteit voor 2027 moeten worden geborgd middels vaststelling van de begroting [voorzien november 2026].

Planning VTH cycli en P&C gedurende het jaar:



Personele capaciteit

Voor 2027 is 54 fte benodigd voor de uitvoer van VTH. Een groot deel van benodigd advies – ten behoeve van de uitvoer van VTH – op het gebied van o.a. waterkwaliteit, waterveiligheid, hydrologie, waterkwantiteit, grondwater, klimaat, juridische zaken, communicatie, is hierin geborgd. Een deel is wel onderdeel van/raakt het VTH proces, maar is op een andere manier belegd en geborgd in de organisatie en in de planning- en control cyclus.

Overige financiële middelen

Een groot deel van benodigd advies – ten behoeve van de uitvoer van VTH – op het gebied van o.a. waterkwaliteit, waterveiligheid, hydrologie, waterkwantiteit, grondwater, klimaat, juridische zaken, communicatie, is hierin geborgd. Een deel is wel onderdeel van/raakt het VTH proces, maar is op een andere manier belegd en geborgd in de organisatie en in de planning- en control cyclus.

Middelen ICT	€ 360.000
Materiaal en Materieel	€ 400.000

Inzet derden	€ 260.000

Bovenstaande personele capaciteit en middelen zijn voor 2027 begroot. Wanneer komende jaren meer of minder nodig is, wordt dat via de planning- en controlcyclus geborgd.

Bijlage 2: Risicoanalyse en prioritering

Domein		*Risico-inschaling per watertaak/doel*						*Prioriteit*
		Waterveiligheid		*Watersysteem*			*Waterketen*	
	Activiteiten	*Waterveiligheid*	*Wateroverlast*	*Waterkwaliteit*	*Waterkwantiteit*	*Grondwater*	*Doelmatige werking rwzi*	
Agrarisch	Erfafspoeling van agrarische bedrijfsstoffen							**Hoog**
	Toepassing van gewasbeschermingsmiddelen, microverontreinigingen en nieuwe stoffen							**Urgent**
	Het toepassen meststoffen – kunstmest, korrel en vloeistof							**Middel**
	Teeltwissel in de kassen/directe of diffuse lozing vanuit de kassen							**Hoog**
	Onttrekken van grondwater en oppervlaktewater							**Middel**
	Vaste voer- en mestopslagen							**Laag**
	Ingetrapte kanten / afkalving							**Laag**
Waterinfra	Grond of ander materiaal aanbrengen in beschermingszones							**Hoog**
	Graven in beschermingszones – het graven van watergangen/ compensatie of in een beschermingszone							**Hoog**
	Overige werkzaamheden of activiteiten in beschermingszones							**Hoog**
	Weg, verharding of andere toename van verhard oppervlak							**Hoog**
	Het aanbrengen van beplanting in een beschermingszone							**Middel**
	Het plaatsen van beschoeiing of damwanden							**Laag**

Nautisch	Kleinschalige objecten in beschermingszones							**Laag**
	Recreatief varen (snelheid, gemotoriseerd, vaarbewijs etc.)							**Middel**
	Lozingen van vaartuigen							**Middel**
	Wrakken en objecten in de vaarweg							**Hoog**
	Aanbrengen/verwijderen antifouling of verf op of langs het water							**Hoog**
	Hinderlijk of illegaal een ligplaats nemen met vaartuig							**Middel**
	Illegale bewoning op vaartuigen							**Laag**
	Winterklaar maken vaartuigen							**Laag**
Lozingen	Diffuse afspoeling bedrijfsmatige opslag van materialen buiten – uitlogende stoffen lozing via hemelwaterstelsel, riool of oppervlakkige afspoeling							**Middel**
	Indirecte lozingen en directe lozingen op de zuivering en toekomstige probleemstoffen nieuwe zuiveringstechnieken en grondstoffenterugwinning							**Urgent**
	Directe lozingen van huishoudelijk afvalwater via IBA's							**Hoog**
	Bedrijfsmatige foutaansluitingen op hemelwaterstelsel							**Middel**
	Directe bedrijfsmatige lozingen op oppervlaktewater							**Urgent**
	Lozingen van huishoudelijk afvalwater via gemeentelijke overstorten							**Laag**
	(gebruik van) uitlogende materialen en bouwstoffen in aanraking met water?							**Laag**

Grondwater	Het onttrekken van grondwater en lozen bij sanering							**Urgent**
	Het onttrekken en lozen van grondwater bij ontwatering							**Urgent**
	Het onttrekken van grondwater in en nabij kwetsbare gebieden / objecten							**Urgent**
	Lozen uit permanente grondwateronttrekkingsvoorzieningen							**Laag**
	Lozen van spuiwater vanuit bodemenergiesystemen							**Laag**
	Water infiltreren in de bodem							**Middel**
	Drainage aanleggen							**Middel**
Ecologie	Activiteiten in natuurvriendelijke oevers							**Hoog**
	(Sport)visserij / stroperij							**Middel**
Schouw	Onderhoudswerkzaamheden (droog profiel) langs primaire, secondaire en belangrijk tertiaire watergangen							**Urgent**
	Onderhoudswerkzaamheden (nat profiel) in primaire, secondaire en belangrijk tertiaire watergangen							**Hoog**
	Onderhoudswerkzaamheden regionale keringen							**Hoog**
	Onderhoudswerkzaamheden droge sloten							**Urgent**
	Ecologisch slootbeheer agrarische collectieven							**Urgent**
	Buitengewoon onderhoud nat profiel tertiaire watergangen							**Middel**
	Onderhoudswerkzaamheden primaire kering							**Laag**

Wachtdienst en calamiteiten	Branden - klasse grote brand of groter							**Urgent**
	Drugsafval							**Urgent**
	Vermoeden van verontreiniging							**Middel**
	Waarneming dode (water)dieren							**Middel**
	Voertuig of object te water							**Laag**

Legenda risico'
Niet van toepassing
Laag
Middel
Hoog
Urgent

Bijlage 3: Juridisch kader

Europese regelgeving

- Kaderrichtlijn Water (KRW)
- Richtlijn Stedelijk Afvalwater
- Grondwaterrichtlijn
- Nitraatrichtlijn
- Richtlijn Industriële Emissies (RIE)
- Overstromingsrichtlijn

Nationale wet- en regelgeving

- Omgevingswet
- Omgevingsbesluit
- Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)
- Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)
- Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)
- Omgevingsregeling
- Waterschapswet
- Algemene wet bestuursrecht (Awb)
- Wet open overheid (Woo)
- Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob), indien van toepassing
- Wet milieubeheer (voor zover van toepassing onder overgangsrecht)
- Waterwet (voor zover van toepassing onder overgangsrecht)
- Wet op de economische delicten
- Bekendmakingswet
- Scheepvaartverkeerswet,
- Binnenvaartpolitiereglement
- Besluit administratieve bepalingen scheepvaartverkeer
- Wrakkenwet
- Nationaal Water Programma

Provinciale verordeningen

- Omgevingsverordening provincie Utrecht
- Omgevingsverordening provincie Zuid-Holland

Regels en besluiten van HDSR

- Waterschapsverordening Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden
- Onderhoudsverordening Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden
- Legger(s)
- Projectbesluiten
- Beleidsregels
- Mandaat- en Volmachtbesluit Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden 2021
- Verkeersbesluiten
- Aanwijzingsbesluit toezichthouders

- Aanwijzingsbesluit boa’s Scheepvaartverkeerswet
- Verordening commissie bezwaarschriften
- Verordening elektronisch bekendmaken

Beleids- en beoordelingsregels HDSR

De criteria die worden gebruikt bij het beoordelen van en beslissen op vergunningaanvragen en het beoordelen van meldingen, zijn opgenomen in beoordelingsregels. De beoordelingsregels waaraan vergunningaanvragen en meldingen worden getoetst, zijn opgenomen in de waterschapsverordening en het Besluit kwaliteit leefomgeving. De waterschapsverordening bevat de volgende beoordelingsregels:

- Algemene beoordelingsregel omgevingsvergunning wateractiviteiten
- Voorschriften omgevingsvergunning
- Beoordelingsregel omgevingsvergunning lozingsactiviteit
- Voorschriften omgevingsvergunning lozingsactiviteit
- Beoordelingsregel omgevingsvergunning wateronttrekkingsactiviteit
- Beoordelingsregel omgevingsvergunning grondwateronttrekking voor menselijke consumptie
- Specifieke beoordelingsregel omgevingsvergunning infiltratie van water

In aanvulling op zowel de algemene als de aanvullende beoordelingsregels heeft het college van het waterschap voor de activiteiten die vergunningplichtig zijn, specifieke beleidsregels vastgesteld. Een vergunning wordt alleen verleend als de waterstaatkundige belangen niet in het gedrang komen. Bij het verlenen van een vergunning worden deze belangen altijd afgewogen. Om op dit punt zoveel mogelijk duidelijkheid en zekerheid te bieden, zijn zowel ten behoeve van het waterschap als initiatiefnemers duidelijke uitgangspunten geformuleerd. Deze zijn vastgelegd in Beleidsregels bij de waterschapsverordening Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden. Hierin zijn beleidsregels opgenomen voor:

- Vergunningplichtige handelingen met betrekking tot lozingsactiviteiten
- Vergunningplichtige activiteiten met betrekking tot wateronttrekkingen
- Vergunningplichtige activiteiten met betrekking tot een waterstaatswerk

Bijlage 4: Proces en afwegingskader regulering

Proces verrijken en verbeteren waterschapsverordening

Processtappen	
Beleidsontwikkeling	Het proces start met een voorstel voor een aanvulling of wijziging van de waterschapsverordening t.b.v. een waterbeheerdoel. In dit voorstel is afgewogen welke instrumenten het beste ingezet kunnen worden voor het na te streven doel. De beleidsuitgangspunten voor een wijziging van de waterschapsverordening zijn bestuurlijk vastgesteld. In de besluitvorming is de impact op andere waterbeheerdoelen en op de omgeving integraal afgewogen.
Uitwerken in regels*	De beleidsuitgangspunten worden uitgewerkt in regels in de waterschapsverordening die uiteindelijk in het landelijke Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) beschikbaar en raadpleegbaar zijn. Daarvoor moeten ze voldoen aan landelijk vastgestelde standaarden. Hiervoor maken we gebruik van tabellen in onze plansoftware. Daarmee zorgen we voor samenhang tussen de juridische regels en de toepasbare regels voor de vergunningcheck en het indienen van aanvragen en meldingen. Voor vergunningplichtige activiteiten wordt het toetsingskader opgenomen in beleidsregels.
Toetsen	De regels worden na een juridische toets getoetst op integraliteit, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.
Bestuurlijk vaststellen volgens wettelijke procedure	Vaststellen ontwerp-wijzigingsbesluit(en), ter inzagelegging en vaststellen definitieve wijzigingsbesluit(en)
Publiceren in het DSO*	De juridische regels en de toepasbare regels worden gepubliceerd in het DSO.
Communicatie	We communiceren altijd door publicatie op Overheid.nl, op onze website en op ons intranet. Afhankelijk van de impact van de wijzigingen wordt uitgebreider gecommuniceerd over de wijzigingen van de regels.

* De onderhoudsverordening en de leggers worden niet in het DSO opgenomen.

Het vaststellen van de wijzigingen van de waterschapsverordening en eventuele beleidsregels vindt plaats volgens de wettelijk vastgestelde procedure hiervoor. Dat betekent dat alle ontwerp-wijzigingen - na besluitvorming in het DB over de ontwerp-wijzigingsbesluit(en) - ter kennisgeving gepubliceerd worden in het Waterschapsblad. De ontwerp-wijzigingen liggen 6 weken ter inzage. In deze periode kunnen zienswijzen worden ingediend. Na de terinzagelegging van 6 weken worden de zienswijzen verwerkt in een inspraakrapport.

Daarna vindt bestuurlijke besluitvorming over het vaststellen van de definitieve wijzigingsbesluit(en) en het inspraakrapport plaats. Alle definitieve wijzigingen worden tot slot ter kennisgeving gepubliceerd in het Waterschapsblad. De geconsolideerde regelingen worden gepubliceerd op het officiële publicatieplatform (Overheid.nl). De juridische regels van de waterschapsverordening zijn daarna ook te zien in het Omgevingsloket van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO).

Afwegingskader regulering

Het afwegingskader bestaat uit de volgende afwegingscriteria.

1. Frequentie

* Hoe vaak komt de activiteit in de praktijk voor?

2. Risico voor het watersysteem

* Wat is het risico (kans × impact) van de activiteit voor waterveiligheid, waterkwaliteit en waterkwantiteit?

3. Passend reguleringsinstrument

* Heeft de activiteit zo weinig impact dat de zorgplicht volstaat?
* Is de activiteit eenduidig en begrensd genoeg om via algemene regels te reguleren?
* Is een vergunning nodig vanwege complexiteit of mogelijk risico?

4. Bijdrage aan dienstverlening

* Draagt vereenvoudiging bij aan een betere gebruikerservaring (bijvoorbeeld in het Digitaal Stelsel Omgevingswet)?
* Versterkt dit de rechtszekerheid van aanvragers en betrokkenen?

5. Juridische helderheid

* Hoe duidelijk is de juridische reikwijdte en begrenzing van de activiteit en bijbehorende regels?

6. Bijdrage aan beheerbaarheid van de verordening

* Wordt de gemodelleerde versie van de verordening in onze plansoftware Match en het DSO beter beheerbaar door de vereenvoudiging?
* Worden de onderlinge (juridische) samenhang en dwarsverbanden in de tekst minder complex en daardoor beter inhoudelijk beheerbaar?

7. Uitvoeringslast

* Wat is de impact op de belasting van vergunningverlening, handhaving en administratieve processen?

8. Handhaafbaarheid

* In welke mate zijn regels of voorschriften te controleren en te handhaven in de praktijk?

Bijlage 5: Proces vergunning en melding

Behandeling en besluit vergunningaanvraag

Processtappen	
Inhoudelijke toetsing aanvraag	Toetsing aan de relevante beoordelingskaders. Indien nodig wordt daarbij gebruik gemaakt van (een of meer) (tussen)stappen: • Opvragen aanvullende informatie en opschorten beslistermijn; • Intern advies vragen bij juridisch of inhoudelijk specialist; • Verlengen beslistermijn. Wanneer niet, binnen de gestelde termijn, voldaan wordt aan aanvraagvereisten in de waterschapsverordening: buiten behandeling laten en aanvrager informeren (art. 4:5 Awb).
Beschikking opstellen	De inhoudelijke toetsing kan leiden tot de volgende besluiten: • Niet vergunningplichtig: (positieve) afwijzing; • Vergunningplichtig en vergunbaar: vergunning akkoord, met voorschriften; • Vergunningplichtig en niet vergunbaar: afwijzing. Ondertekening conform mandaatbesluit.
Publicatie beschikking	Inclusief toezenden aan aanvrager, direct belanghebbenden en eventueel andere bevoegd gezagen (conform regionale samenwerkingsafspraken).

Op de afhandeling van vergunningaanvragen is hoofdstuk 4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en hoofdstuk 16 van de Omgevingswet van toepassing. De beslistermijn voor het afhandelen van de reguliere vergunningaanvraag is standaard 8 weken. Indien noodzakelijk kan de termijn eenmalig verlengd worden met zes weken. Na publicatie van het besluit geldt een bezwaartermijn van 6 weken (art. 6:7 Awb). Voor een maatwerkbesluit op algemene regels wordt hetzelfde proces en dezelfde werkwijze gehanteerd als voor vergunningaanvragen.

In het geval dat de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is, geldt een beslistermijn van 6 maanden (art. 3:18 Awb). Hierop is, naast de Awb, ook de Omgevingswet en artikel 10.24 van het Omgevingsbesluit van toepassing. De ontwerpbeschikking wordt gepubliceerd en toegezonden aan de aanvrager en direct belanghebbenden. Deze ligt 6 weken ter inzage. Vergunningverlening verwerkt, in overleg met juridisch adviseur, eventuele zienswijzen in het definitieve besluit. Na publicatie van het besluit geldt een bezwaartermijn van 6 weken (art. 6:7 Awb).

In geval van coördinatie en/of samenloop gelden de daarvoor gemaakte regionale samenwerkingsafspraken onder de Omgevingswet.

Behandeling en beoordeling melding

Processtappen	
Inhoudelijke toetsing melding	Toetsing aan de relevante beoordelingskaders. Indien nodig wordt daarbij gebruik gemaakt van (een of meer) (tussen)stappen: • Opvragen aanvullende informatie; • Intern advies vragen bij juridisch of inhoudelijk specialist. Wanneer niet, binnen de gestelde termijn, voldaan wordt aan indieningsvereisten in de waterschapsverordening: indiener informeren. Indien niet meldplichtig: • Zorgplicht of alleen algemene regel van toepassing: indiener informeren; • Informatieplicht van toepassing: indiener informeren en omzetten naar juiste procedure; • Vergunningplicht van toepassing: indiener informeren en omzetten naar juiste procedure.
Beoordeling opstellen	Akkoord/niet akkoord en indiener informeren.
Publicatie melding	Indien akkoord.

Voor het afhandelen van meldingen geldt een intern bepaalde afhandeltermijn van twee weken. Voor het behandelen van informatieplichtige activiteiten wordt hetzelfde proces en dezelfde werkwijze gehanteerd als voor meldingen.

Bijlage 6: Proces toezicht

Processtappen	
Dossieronderzoek	Inlezen vergunning/melding, incidentmelding/handhavingsverzoek, of projectplan, inclusief eventuele correspondentie, inspectierapportages en andere relevante documentatie. Indien nodig extra informatie ophalen bij/afstemmen met vergunningverlening of waterbeheer.
Controle aanmaken	Zorgen dat dossier compleet is.
Controle uitvoeren	Toezichthouder stelt zich waar mogelijk en wenselijk voor, legt het doel van het bezoek uit en legitimeert zich op verzoek.
Situatie beoordelen	Situatie toetsen aan de relevante beoordelingskaders. Toetsen van eventuele overtreding(en) aan de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO) en afstemmen vervolgstappen (bestuurs- en of strafrechtelijke handhaving) af met senior toezichthouder of teamleider.
Vastleggen bevindingen	Afhankelijk van de toezichtbeoordeling worden bevindingen vastgelegd in: • Inspectierapport; • Proces verbaal.
Brief versturen	Binnen 14 dagen, indien nodig: • Brief bevindingen in orde; • Brief bevindingen niet in orde; • Uitnodiging voor verhoor.
Zaak afsluiten of plannen en aanmaken hercontrole	Zorgen dat dossier compleet is.

Conform regionale samenwerkingsafspraken onder de Omgevingswet worden ketenpartners geïnformeerd bij overlappende of elkaar rakende toezichts- en handhavingstaken. Voor het opstellen van een inspectierapport, wordt onderstaand format gebruikt. Vanaf stap 5 of 6 gaat de zaak, in geval van overtreding, de handhavingsfase in. De stappen hiervoor staan beschreven in de strategie handhaving. Afhankelijk van bestuursrechtelijke of strafrechtelijke afdoening, worden stappen gevolgd zoals vastgelegd in respectievelijk zaaksysteem of boaregistratiesysteem en bijbehorende werkinstructies. Het uiteindelijke handhavingsbesluit, inclusief herstel-/begunstigingstermijn, wordt opgesteld in overleg met de teamleider en handhavingsspecialist en/of -jurist.

Format inspectierapport

Algemeen	
Aanleiding controle	
Datum controle	
Tijdstip controle	
Naam medewerker	
Functie medewerker	
Instantie medewerker	

Locatie	
Adres	
Postcode	
Plaatsnaam	
Perceel	

Constatering
Ik, **(naam)**, aangewezen als toezichthouder ingevolge artikel 5.11 van de Algemene wet bestuursrecht, in dienst bij het hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, afdeling toezicht & handhaving, verklaar het volgende:

Wettelijk kader

Gesproken met:	
Naam	
Functie/hoedanigheid	
Contactgegevens	

Feitelijke overtreder	
Naam	
Adres	
Postcode	
Plaatsnaam	

Gemaakte afspraken

Opmerkingen

Foto’s

Datum opmaak inspectierapport	Handtekening medewerker

Bijlage 7: Richtlijn bepaling dwangsom

Een dwangsom is een herstelsanctie, met als doel het ongedaan maken van een overtreding of het voorkomen van verdere overtredingen. De hoogte van de dwangsombedragen en het maximum te verbeuren bedrag is hierop gericht. Uitgangspunt voor de bepaling van de dwangsomhoogte zijn de kosten die de overtreder moet maken om de situatie in overeenstemming te brengen met de regels (herstelkosten). Ook bij een dwangsom ter voorkoming van herhaling wordt dit principe gehanteerd. Voor relatief kleine overtredingen, die wel hersteld moeten worden, is de prikkel met anderhalf keer de herstelkosten vaak onvoldoende. Daarom hanteren we naast een maximum ook een minimum dwangsomhoogte.

Voor de herstel-/begunstigingstermijn hanteren we geen standaard, omdat deze voor verschillende overtredingen sterk uiteenloopt en teveel afhankelijk is van de situatie/factoren (zoals weersomstandigheden of gesloten dijkperiode). De termijn wordt per last onderbouwd, met daarin de afweging van alle aanwezige belangen.

Overtredingen met herstelkosten	**Dwangsom per keer / per tijdseenheid**	**Minimaal**	**Maximaal**
Niet indienen schriftelijke bescheiden	€ 325,- / week		€ 3250,-
Niet indienen onderzoeksrapportage	€ 1500,- / week		€ 15000,-
Overige overtredingen met herstelkosten	1,5 keer de verwachte herstelkosten	€ 500,-	10x bedrag

Overige overtredingen, waarbij geen sprake is van herstelkosten	**Dwangsom per keer / per tijdseenheid**	**Maximaal**
	Vak A1, A2 en B1	
	€ 325	€ 3250
	Vak A3, B2 en C1	
	€ 650	€ 6500
	Vak A4, B3, B4, C2, D1, D2	
	€ 975	€ 9750
	Vak C3, C4, D3 en D4	
	€ 1300	€ 13000

4. Aanzienlijk en/of onom-keerbaar	A4	B4	C4	D4
3. Van belang	A3	B3	C3	D3
2. Beperkt	A2	B2	C2	D2
1. Vrijwel nihil	A1	B1	C1	D1
[gevolgen ↑/ overtreder →]	**A.** Goed-willend	**B.** Onver-schillig	**C.** Calcu-lerend	**D.** Notoir/ crimineel

Basisinterventiematrix LHSO