



De organisatie en uitvoering van de VTH-taken op het gebied van waterkwaliteit

Verkennd onderzoek

62424 – Openbaar

29 juni 2020

De organisatie en uitvoering van de VTH-taken op het gebied van waterkwaliteit

Verkennd onderzoek

André Oostdijk
Tom Scholten
Aletta van der Werff
Iris Bijlsma
Remco Schreuders
29 juni 2020

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
1.1 Context	4
1.2 Aanleiding, doel en vraagstelling	5
1.3 Lozingen: een eerste introductie	5
1.4 Onderzoeksverantwoording	7
1.5 Leeswijzer	8
2. Juridische kaders en beleid	9
2.1 Kaderrichtlijn Water, Waterwet en Wet milieubeheer	9
2.2 Nationaal, regionaal en lokaal beleid	11
2.3 Wabo en Wet VTH	11
2.4 Juridische kaders voor industriële en agrarische lozingen	13
3. VTH-stelsel op papier	17
3.1 Vergunningverlening op papier	17
3.2 Toezicht op papier	18
3.3 Handhaving op papier	20
4. De VTH-uitvoeringspraktijk	23
4.1 Praktijk vergunningverlening	23
4.2 Praktijk toezicht	30
4.3 Praktijk handhaving	37
5. Relatie met de Omgevingswet	39
6. Conclusies en aanbevelingen	41
6.1 Op voorhand	41
6.2 Conclusies	41
6.3 Aanbevelingen	45
Bijlage	49

1. Inleiding

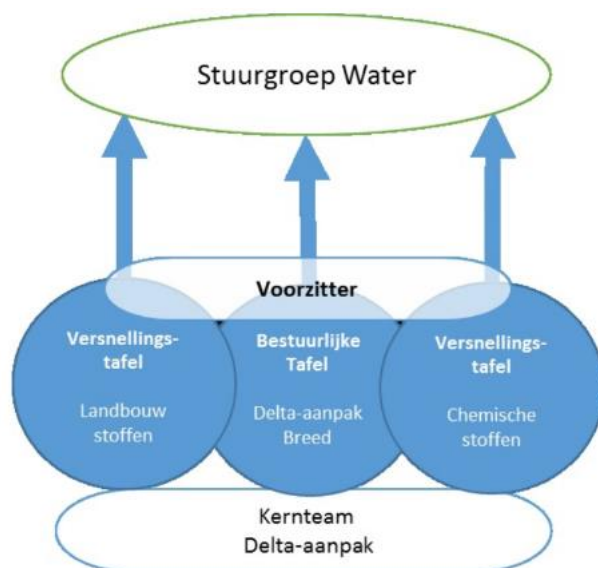
1.1. Context

Nederland staat bekend als waterland. De waterkwaliteit is in grote delen van het land de afgelopen jaren verbeterd¹. Een goede waterkwaliteit is echter niet vanzelfsprekend. De kwaliteit van grondwater, rivieren, sloten en plassen staat voortdurend onder druk en moet worden bewaakt. Dat vraagt om forse inspanningen van alle partijen in het waterdomein.

In november 2016 is de intentieverklaring Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater ondertekend, met als doel een impuls te geven aan het realiseren van de ambitie voor voldoende chemisch, schoon en ecologisch-gezond water voor duurzaam gebruik. De Delta-aanpak Waterkwaliteit verenigt partijen om de problematiek van nutriënten, gewasbeschermingsmiddelen, medicijnresten en opkomende stoffen in het oppervlakte- en grondwater samen aan te pakken. Gezamenlijk werken overheden, kennisinstellingen en het bedrijfsleven aan het verbeteren van de waterkwaliteit en het realiseren van de doelen van de Kaderrichtlijn Water.

De Delta-aanpak richt zich op alle belangrijke bronnen voor waterverontreiniging: landbouw, stedelijk afvalwater en industrie. In juli 2018 is in de Stuurgroep Water de vernieuwde governance structuur van de Delta-aanpak Waterkwaliteit afgesproken (zie figuur 1). Vanaf eind 2018 zijn drie bestuurlijke tafels van start gegaan:

- Versnellingsstafel 'landbouw' (nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen).
- Versnellingsstafel 'stoffen' (opkomende stoffen en medicijnresten).
- Brede tafel waterkwaliteit (KRW-proces, kennis, financieringsinstrumenten, etc.).



Figuur 1 Nieuwe governance structuur Delta-aanpak Waterkwaliteit

Het doel van de bestuurlijke versnellingsstafels is om een extra verdieping en impuls te geven aan de prioriteiten van de Delta-aanpak. Er wordt toegewerkt naar het maken van bestuurlijke afspraken eind 2020.

¹ Planbureau voor de Leefomgeving. (2020). Nationale analyse waterkwaliteit. Onderdeel van de Delta-aanpak Waterkwaliteit. Eindrapport. https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2020-nationale-analyse-waterkwaliteit-4002_0.pdf

1.2. Aanleiding, doel en vraagstelling

Uit de versnellingstafels van de Delta-aanpak Waterkwaliteit komen signalen dat de effectiviteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) op het gebied van waterkwaliteit een aandachtspunt is. Partijen ervaren de uitvoeringspraktijk van VTH in relatie tot het bereiken en in stand houden van een goede waterkwaliteit als niet optimaal. Aan de Brede tafel waterkwaliteit is daarom besloten een opdracht te geven voor een onderzoek naar de volle breedte van de huidige praktijk en effectiviteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving in relatie tot chemische waterkwaliteit, inclusief nutriënten.

Doel van het onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de VTH-uitvoeringspraktijk op het gebied van chemische waterkwaliteit. Daarbij gaat het om het hele speelveld van lozingen: landbouwemissies en industriële lozingen. Daar waar relevant onderscheiden we daarbij in de laatste categorie lozingen door BRZO-inrichtingen. In het onderzoek is gezocht naar verbeterpunten binnen het bestaande VTH-stelsel, met oog voor de wijzigingen die volgen uit de implementatie van de Omgevingswet.

De onderzoeksvragen die hierbij centraal stonden, zijn als volgt:

1. Waar zorgt de huidige uitvoeringspraktijk VTH op dit moment voor belemmeringen in het halen van de gestelde waterkwaliteitsdoelen?
2. Zijn er verbetermogelijkheden en zo ja, op welke wijze kan een verbeterslag het meest effectief vormgegeven worden (binnen het bestaande stelsel)?

1.3. Lozingen: een eerste introductie

1.3.1. Lozingsroutes

Stoffen komen op verschillende manieren in het oppervlaktewater terecht: via de lucht, doorlaatbare oppervlakken, de bodem en direct in het oppervlaktewater. We spreken van lozen wanneer er sprake is van het afvoeren van afvalwater, of andere afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen in het oppervlaktewater. In de regel kan via vier routes worden geloosd: op of in het oppervlaktewater, via het riool, in of op de bodem en via de lucht (natte of droge depositie).

Lozen op of in het oppervlaktewater

Bij lozen op of in het oppervlaktewater, komt afvalwater direct in het oppervlaktewater terecht. In beginsel zijn lozingen op of in het oppervlaktewater volgens de Waterwet verboden met uitzondering met een vergunning onder voorwaarden. Door verschillende algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) of algemene regels wordt dit lozingsverbod opgeheven voor bepaalde lozingen en onder bepaalde voorwaarden.

Lozen via het riool

Bij een lozing op een rioleringsstelsel, ook wel een indirecte lozing genoemd, komt afvalwater niet direct in het oppervlaktewater terecht. Soms komt afvalwater echter ook via het werk (riool of stelsel) van een andere rechtspersoon dan de lozer in het oppervlaktewater. Op basis van het soort afvalwater dat wordt afgevoerd, wordt een onderscheid gemaakt tussen vuilwater rioolstelsels en schoonwater rioolstelsels. Lozen op een vuilwaterstelsel is toegestaan als de lozing valt binnen de algemene regels. Binnen de algemene regels is lozen van mogelijk verontreinigd afvalwater in een schoonwaterstelsel verboden, behalve als het bevoegde gezag een lozing onder bepaalde voorwaarden (maatwerkvoorschrift) toch toestaat.

Lozen in of op de bodem

Bij bodemlozingen komt afvalwater direct in de bodem terecht, waarna het rechtstreeks of via het grondwater in het oppervlaktewater terechtkomt. Bodemlozingen via een werk zijn in beginsel verboden behalve als dit uitdrukkelijk via algemene regels of een vergunning is toegestaan.

Lozen via de lucht

Stoffen in de lucht kunnen leiden tot natte of droge depositie. Bij de teelt van gewassen in open lucht kan de drift van gewasbeschermingsmiddelen leiden tot depositie in de omgeving. Bij op- en overslag van droge bulkgoederen kan dit eveneens voorkomen.

1.3.2. Lozingsbronnen

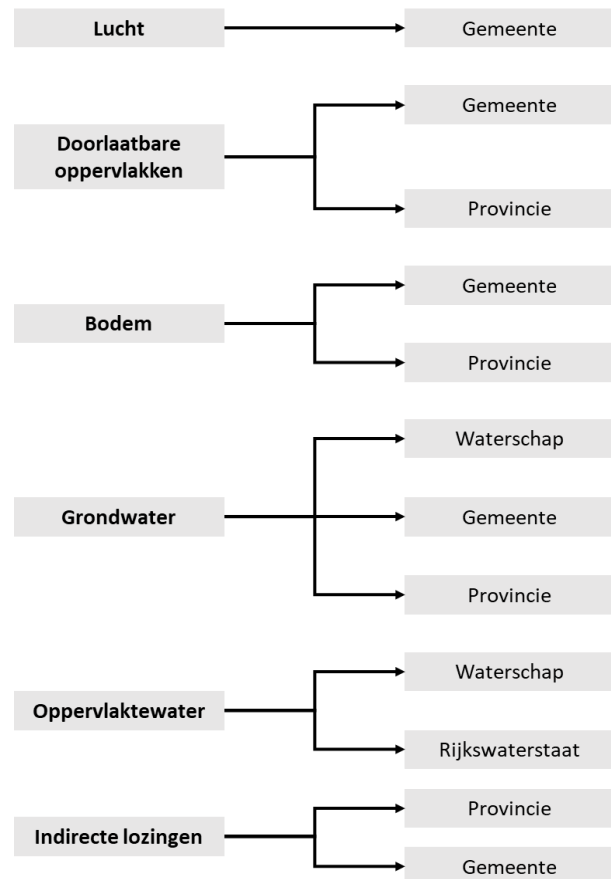
De lozingsroutes van stoffen in het oppervlaktewater lopen vanuit verschillende bronnen. De belangrijkste bronnen voor waterverontreiniging zijn: landbouw, stedelijk afvalwater (huishoudens, openbare ruimte) en industrie. Er wordt onderscheid gemaakt tussen puntbronnen en diffuse bronnen. In het geval van puntbronnen kan het gaan om directe lozingen vanuit een werk. Bij diffuse bronnen zijn de lozingen verspreid over een geografisch gebied, waarvoor het niet mogelijk is een lozingspunt aan te geven, dit is bijvoorbeeld bij het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

1.3.3. Bevoegd gezag

Afhankelijk van de lozingsroute kunnen verschillende overheidsorganen bevoegd gezag zijn voor een lozing en daarmee verantwoordelijk voor toezicht en handhaving. De waterbeheerder is bevoegd gezag voor alle *directe lozingen* op oppervlaktewater. Voor de rijkswateren, zoals rivieren en de zee, is dit Rijkswaterstaat (RWS), namens het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (Ministerie van IenW). De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) ziet toe dat de waterbeheerder de werkzaamheden goed uitvoert. Ook treedt de inspectie op als adviseur over handhaafbaarheid van regelgeving of mogelijke verbeteringen in het waterbeheer.

Het waterschap/hoogheemraadschap (in het vervolg waterschap) is bevoegd gezag en verantwoordelijk voor toezicht en handhaving van de regels voor activiteiten die betrekking hebben op directe lozingen op regionale wateren en daarmee de regels uit de Keur Waterbeheer (waterschapsverordening). Wanneer een lozing vanuit een inrichting of activiteit zowel plaatsvindt op rijkswater als op regionaal water, dan geldt het hoogste bevoegd gezag. Overigens is niet uitgesloten dat het waterschap in deze situatie via algemene regels nog wel het bevoegd gezag is. Voor directe lozingen op een rioolwaterzuiveringsinstallatie, zonder tussenkomst van een openbaar rioelstelsel, is het waterschap het bevoegd gezag. Het gaat hierbij om lozingen via een werk of aanvoer van afvalwater per as.

Voor *indirecte lozingen* via vuil- en schoonwaterriolen is de gemeente of de provincie bevoegd gezag (Wabo) en namens hen de omgevingsdiensten. Wanneer het gaat om lozen van stedelijk afvalwater is de gemeente het bevoegd gezag. Indien er sprake is van lozingen door BRZO-, 'RIE-4'-bedrijven en IPPC-bedrijven, is de provincie het bevoegd gezag. Bij indirecte lozingen hebben waterbeheerders adviesrecht. Vanwege deze bevoegdheid kan de waterbeheerder een toezichthouder voor indirecte lozingen aanwijzen.



Figuur 2 Bevoegd gezag lozingen

Dit geeft echter geen recht op handhaving, dat mag alleen het bestuursorgaan dat de vergunning verleent – wat in het geval van indirecte lozingen het Wabo-bevoegd gezag is. Gemeenten of provincies kunnen ambtenaren van waterschappen benoemen als toezichthouder of als buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA) functionerend onder het bevoegd gezag van degene die hen heeft benoemd.

Voor *lozingen in of op de bodem* is de gemeente het bevoegd gezag. De provincie is het bevoegd gezag bij lozingen die samengaan met het onttrekken van grondwater of infiltreren van water van meer dan 150.000 m³ per jaar en/of die betrekking hebben op de openbare drinkwatervoorziening of een bodemenergiesysteem. Bovendien kan de provincie aanvullende eisen stellen bij lozing op de bodem via de provinciale milieuverordening.

1.4. Onderzoeksverantwoording

Dit onderzoek kende drie fasen. De eerste fase van het onderzoek was gericht op het verkrijgen van inzicht in de werking van het VTH-stelsel op papier. Vervolgens hebben wij in zes regio's verdeeld over Nederland de werking van VTH-taken in relatie tot de effecten op de waterkwaliteit door landbouw en industrie onderzocht. Op basis van de bevindingen uit de gesprekken met partijen in de zes regio's, hebben wij in de laatste fase van het onderzoek enkele thema's verdiept. Ook zijn er nog een aantal aanvullende gesprekken gevoerd om enkele zaken nader te duiden en te verdiepen. De resultaten zijn vervolgens uitgewerkt in deze rapportage.

De verschillende documenten die zijn opgesteld voor het uitvoeren van het onderzoek, zijn afgestemd met de begeleidingscommissie die ook geïnformeerd is over de voortgang van het onderzoek. Ook hebben de leden van de begeleidingscommissie op het conceptrapport gereageerd, alvorens wij tot deze eindrapportage zijn gekomen.

VTH-stelsel op papier

Wij zijn het onderzoek gestart met het uitvoeren van een document- en literatuurstudie. Het doel was om inzichtelijk te maken hoe het VTH-stelsel in relatie tot waterkwaliteit op papier is bedacht. Onze beschrijving van het VTH-stelsel op papier hebben wij uitgewerkt in een notitie. In deze notitie zijn wij ingegaan op (1) verschillende lozingsroutes en lozingsbronnen, (2) relevante wet- en regelgeving en (3) vergunningverlening, toezicht en handhaving. De elementen uit de notitie hebben wij verwerkt in deze eindrapportage.

Onze beschrijving van het stelsel op papier hebben wij middels een aantal interviews geverifieerd. De interviews hadden tot doel om de beschrijving van het VTH-stelsel op papier te toetsen en aan te vullen. Voor dit onderdeel hebben wij gesproken met medewerkers van het IPO, de UvW, de VNG, Rijkswaterstaat, het ministerie van IenW en de NVWA.

De uitvoeringspraktijk

Het tweede deel van ons onderzoek richtte zich op het verkrijgen van inzicht in de werking van VTH in de praktijk. Hiertoe hebben wij in zes regio's verdeeld over Nederland de uitvoering van VTH-taken in relatie tot de effecten op de waterkwaliteit door landbouw en industrie onderzocht. De regio's zijn samen met de begeleidingscommissie geselecteerd, waarbij de selectiecriteria geografische spreiding over Nederland en verdeling over landelijk of stedelijk gebied zijn gehanteerd. Op basis hiervan zijn we gekomen tot de volgende zes regio's: Friesland, Zeeland, Limburg, Overijssel, Zuid-Holland en Amstel, Gooi en Vecht. Binnen iedere regio hebben wij gesproken met een gemeente, provincie, omgevingsdienst, waterschap en de betreffende afdeling van RWS. In totaal hebben wij voor dit onderdeel dertig gesprekken gevoerd.

Validatie en rapportage

Op basis van de bevindingen uit de gesprekken in de zes regio's bleken op de thema's samenwerking en koppeling tussen beleid en uitvoering aandachtspunten te bestaan. In afstemming met de begeleidingscommissie is besloten omtrent deze twee thema's enkele aanvullende gesprekken te voeren. Voor het thema samenwerking hebben wij aanvullende gesprekken gevoerd met partijen in de regio Rotterdam, waar aandacht bestaat voor dit thema. Wij hebben gesproken met twee waterschappen, RWS, de DCMR en de gemeente Rotterdam. Voor het thema koppeling beleid en uitvoering hebben wij twee gemeenten en een waterschap gesproken. Naast deze themagesprekken zijn nog aanvullende gesprekken gevoerd met de voorzitter van de bestuurlijke versnellingstafels Gerard Doornbos, en vertegenwoordigers van LTO, Vewin, RWS (Omgevingswet).

De input uit de verschillende fasen van het onderzoek zijn gezamenlijk geland in deze eindrapportage.

1.5. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan wij in op het wettelijk kader omtrent waterkwaliteit. Wij behandelen relevante wet- en regelgeving en de doorwerking daarvan in nationaal, regionaal en lokaal beleid. Vervolgens gaan wij in op de doorwerking van deze wet- en regelgeving in de Wabo – die het proces omtrent de omgevingsvergunning regelt – en de Wet VTH, die eisen stelt aan de organisaties die zijn belast met de uitvoering van taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Tot slot gaan wij in dit hoofdstuk in op de juridische kaders voor agrarische en industriële lozingen.

In hoofdstuk 3 zetten wij de werking van het VTH-stelsel op papier uiteen. Wij beschrijven de werking van het vergunningverleningsproces en de verschillende toezichts- en handhavingsinstrumenten die kunnen worden ingezet. Voor zowel vergunningverlening als toezicht en handhaving zetten wij uiteen hoe dit op het gebied van agrarische en industriële lozingen beoogd is te werken.

De VTH-uitvoeringspraktijk op basis van de gesprekken in zes regio's verdeeld over Nederland staat centraal in hoofdstuk 4. Voor zowel vergunningverlening, toezicht en handhaving beschrijven wij onze bevindingen. Wij maken hierbij telkens een onderscheid naar landbouwlozingen, directe lozingen door industrie en indirecte lozingen door industrie.

Hoofdstuk 5 staat in het teken van de impact van de voorgenomen inwerkingtreding van de Omgevingswet op het stelsel van VTH en waterkwaliteit. Wij constateren dat niet bij alle partijen bekend is welke consequenties de Omgevingswet heeft voor de dagelijkse VTH-praktijk. De invoering van de Omgevingswet wordt wel als momentum gezien om de samenwerking te intensiveren.

In de hoofdstukken 6 zijn wij aan het woord. We geven een beschouwing op de bevindingen tijdens het onderzoek. Hierbij trachten we recht te doen aan de visies van verschillende partijen en het gehele feitencomplex. Vervolgens ronden we af met een aantal aanbevelingen gericht op verbetermogelijkheden die wij zien.

In de bijlage is het onderzoeksprotocol opgenomen.

2. Juridische kaders en beleid

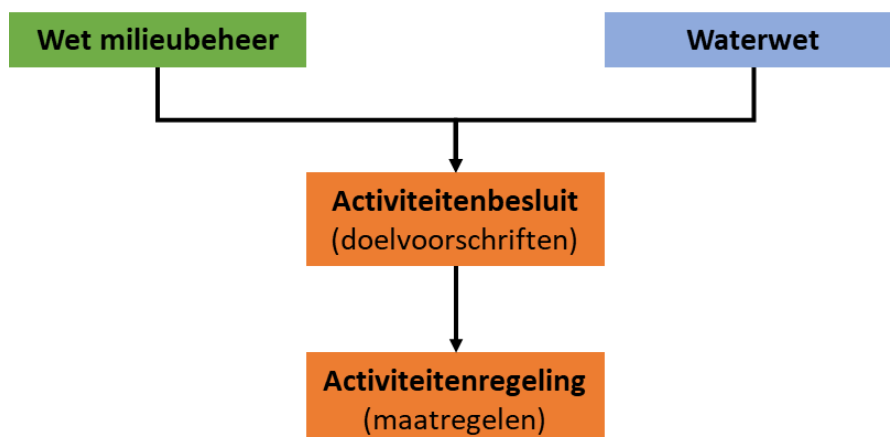
2.1. Kaderrichtlijn Water, Waterwet en Wet milieubeheer

Lozingen in het oppervlaktewater worden gereguleerd door middel van een aantal wetten. Deze wetten zijn gericht op het behouden en verbeteren van de waterkwaliteit, de bescherming van het milieu en de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Het voornaamste kader voor het verbeteren van de waterkwaliteit is de **Kaderrichtlijn Water** (KRW, 2000). De KRW is een Europese richtlijn die gericht is op het verbeteren van de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater in Europa, zodanig dat uiterlijk in 2027 alle maatregelen zijn genomen om te komen tot schoon (chemisch) en gezond (ecologisch) water. Deze doelstelling van de KRW wordt gemonitord middels de Regeling monitoring en het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water. Naast de KRW zijn andere Europese richtlijnen, zoals de Grondwaterrichtlijn en Drinkwaterrichtlijn van toepassing op het waarborgen van de waterkwaliteit.

In Nederland is een groot deel van de KRW geïmplementeerd in de **Waterwet** (2009). Met de inwerkingtreding van de Waterwet is een achttal wetten samengevoegd. De Waterwet regelt specifiek het beheer van lozingen op oppervlaktewater en grondwater en verbetert ook de samenhang tussen waterbeleid en ruimtelijke ordening. De Waterwet vormt de wettelijke grondslag, al dan niet in samenhang met andere wetten, voor diverse besluiten en regelingen, zoals het Waterbesluit, de Waterregeling en het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009.

Eén van de belangrijkste samenhangende wetten met de Waterwet is de **Wet milieubeheer** (Wm, 1993). De Wm regelt een groot aantal verschillende aspecten om het milieu te beschermen en wordt daarom wel als een raamwet beschouwd waar wettelijke instrumenten en uitgangspunten voor milieubescherming zijn beschreven. Specifiek voor lozingen reguleert de Wm de voorkeursvolgorde van de verwerking van het afvalwater. Daarbij is het uitgangspunt van de Wm om het ontstaan van afvalwater zoveel mogelijk te beperken of te voorkomen en, indien dit toch ontstaat, te zorgen dat het zo min mogelijk verontreinigt.

De Waterwet en de Wm zijn op detailniveau verder uitgewerkt in algemene maatregelen van bestuur (AMvB's). Voor de wettelijke milieuaspecten zijn concrete (doel)voorschriften opgenomen in het Activiteitenbesluit. In de bijbehorende Activiteitenregeling zijn de concrete 'erkende' en verplichte maatregelen per activiteit opgenomen om aan de doelartikelen van het Activiteitenbesluit te voldoen.



Figuur 3 Doorwerking Waterwet en Wm

In het Activiteitenbesluit staan regels per milieubelastende activiteit en per soort milieubelasting die gelden als milieuregelgeving voor alle bedrijven in Nederland². Daarbij is een onderscheid gemaakt in drie typen bedrijven. Indien een bedrijf het milieu weinig of niet belast zijn de algemene regels in het Activiteitenbesluit voldoende voor het milieubeheer (type A). Een type A inrichting hoeft bij oprichting of wijziging geen melding te doen bij het bevoegd gezag. Indien een bedrijf het milieu belast (type B) moet een inrichting een melding Activiteitenbesluit doen en, afhankelijk van de activiteiten, kan een Omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM) noodzakelijk zijn. Dit geldt voor lokale hinder (geluid, geur, luchtkwaliteit en doelmatig beheer van afvalstoffen). Indien er sprake is van belasting van het milieu op grote schaal (type C) is ook een omgevingsvergunning milieu van de gemeente of provincie nodig. In het Besluit omgevingsrecht (Bor) zijn de categorieën inrichtingen aangewezen die vergunningplichtig zijn. Dit is bijvoorbeeld van toepassing op rioolwaterzuiveringsinstallaties of grote metaalverwerkende bedrijven.

Een milieubelastende activiteit die middels het Activiteitenbesluit wordt geregeld, zijn lozingen. Het Activiteitenbesluit bevat algemene regels voor de meeste directe en indirecte lozingen. In de algemene regels is een zorgplicht opgenomen: degene die een lozing doet, heeft verantwoordelijkheid voor de lozingen in de zin dat deze geen schade toebrengen aan het riool, de waterzuivering en dat de bodem of het oppervlaktewater niet wordt verontreinigd. Daarnaast hoort in sommige gevallen bij algemene regels een meldingsplicht. De melder geeft aan dat er wordt voldaan aan de algemene regels. Indien het Activiteitenbesluit niet toepasbaar is op een lozing of niet 'redelijk' is³, bestaat er de mogelijkheid om van de algemene regels af te wijken met maatwerkvoorschriften. Dit is enkel toegestaan als dit in het belang is van de bescherming van het milieu. Maatwerkvoorschriften kunnen op initiatief van het bevoegd gezag worden opgesteld of op verzoek van de inrichtinghouder. Wanneer een lozing van afvalwater niet algemeen is geregeld, is er een lozingsvergunning nodig.

Scope

Naast het Activiteitenbesluit zijn er twee lozingsbesluiten. Het Besluit lozing afvalwater huishoudens (Blah) beperkt zich tot particulieren, het Besluit lozen buiten inrichtingen (Blbi) richt zich op overige lozingen. Lozingen onder deze besluiten kunnen weliswaar van invloed zijn op de waterkwaliteit, maar omdat deze lozingen niet plaatsvinden vanuit een inrichting en geen betrekking hebben op landbouw, vallen deze besluiten buiten de scope van dit onderzoek.

Lozingen en de Omgevingswet

De Omgevingswet integreert de hier beschreven wetten, regels en AMvB's voor milieu, ruimtelijke ordening water en natuur. Een belangrijke verandering in milieuregels voor bedrijven, is dat het begrip 'inrichting' uit de Wm wordt losgelaten en wordt vervangen door regels en voorschriften per activiteit. Het maakt daarbij niet meer uit of de activiteiten binnen of buiten een bedrijf plaatsvinden, plaatsgebonden zijn en hoe lang ze duren. Daarnaast is een andere belangrijke wijziging onder de Omgevingswet dat het uitgangspunt verandert van 'nee, tenzij' naar 'ja, mits'.

² Voor zover deze Nederlandse bedrijven een 'inrichting' zijn volgens de Wm. Er is sprake van een inrichting als het bedrijf de volgende eigenschappen heeft: het is een bedrijf of iets wat de omvang van een bedrijf heeft; de activiteit vindt plaats op één plek, niet op meerdere; de activiteit duurt ten minste zes maanden of keert regelmatig terug op dezelfde plek; en de activiteit staat in bijlage I van het Besluit omgevingsrecht.

³ Redelijk = onevenredige kosten ten opzichte van de baten in het licht van de omvang van een bedrijf.

2.2. Nationaal, regionaal en lokaal beleid

Binnen de kaders van de wet- en regelgeving werken overheden aan het realiseren van gestelde doelen van de KRW. Daartoe wordt door overheden op nationaal, provinciaal, regionaal en lokaal niveau invulling gegeven aan de wet- en regelgeving door het formuleren van beleid. De Rijksoverheid is verantwoordelijk voor de doorvertaling van Europese richtlijnen in nationaal beleid en voor maatregelen voor de rijkswateren. De provincie is verantwoordelijk voor een doorvertaling van nationaal beleid en maatregelen naar een regionaal beleidskader en voor strategische doelen op regionaal niveau. Daarbij heeft de provincie operationele taken voor een deel van het grondwaterbeheer. De provincie is geen waterbeheerder in de zin van de Waterwet. De waterbeheerder – waterschappen voor de regionale watersystemen en het Rijk voor het hoofdwatersysteem – is verantwoordelijk voor het operationele waterbeheer. De waterbeheerder legt de condities vast om de strategische doelstellingen van het waterbeheer te realiseren, bepaalt de concrete maatregelen en voert deze uit. De gemeente heeft enkele taken in het waterbeheer, met name in de vorm van de hemelwater- en grondwaterzorgplicht. Voor hun wateren monitoren de verschillende overheden de waterkwaliteit. Voor RWS gaat het om rijkswateren, voor waterschappen om regionale wateren, voor provincies om grondwater en voor drinkwaterbedrijven om het monitoren van de waterkwaliteit bij drinkwaterinnamepunten.

Door de provincie wordt het nationale waterbeleid vertaald in het regionaal waterplan⁴. Het regionaal waterplan legt de hoofdlijnen vast van het in de provincie te voeren waterbeleid en de daartoe behorende aspecten van het provinciaal ruimtelijk beleid. Naast het strategisch beleid heeft het regionaal waterplan ook een deels operationeel karakter dat is gericht op het invulling geven aan de taak van de provincie als bevoegd gezag. Op lokaal niveau stellen de waterschappen beheerplannen op voor de waterkwaliteit van de wateren in hun beheergebied. Tot slot hebben gemeenten een zorgplicht voor de inzameling van stedelijk afvalwater en zijn zij verantwoordelijk voor afvoeren van afvalwater en overtollig regenwater. Het beleid leggen zij vast in het Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP).

In ruimtelijke plannen borgt de watertoets voldoende aandacht voor alle wateraspecten bij de totstandkoming van ruimtelijke plannen. De gevolgen voor, onder meer waterkwaliteit, moet de gemeente in beeld brengen. De waterbeheerder beoordeelt het plan of het besluit en geeft advies over de waterhuishoudkundige aspecten. De initiatiefnemer betreft dit advies in de belangenafweging. Voor inpassingsplannen en bestemmingsplannen moet de gemeente de resultaten van de watertoets verwerken in een waterparagraaf. Er wordt daarbij een goed overleg en een goede afstemming verondersteld tussen gemeente en waterschap. Afwijken van het advies van de waterbeheerder vraagt om een goede motivering. Daarom is het niet altijd nodig dat alle afspraken ook juridisch bindend in het bestemmingsplan worden opgenomen. Dit is deels ook niet mogelijk, bij bijvoorbeeld uitvoeringsaspecten.

2.3. Wabo en Wet VTH

Voor veel handelingen in het watersysteem kan worden volstaan met het volgen van de algemene regels uit het Activiteitenbesluit (rijkswater) en de waterschapsverordening (regionaal water). Er zijn ook activiteiten die niet algemeen zijn geregeld via een melding binnen het Activiteitenbesluit. Voor deze activiteiten moet een lozingsvergunning worden aangevraagd. Voor lozingen op het oppervlaktewater gaat het om een watervergunning op basis van de Waterwet. De watervergunning is een gebundelde vergunning voor het verrichten van activiteiten in oppervlaktewater of grondwater.

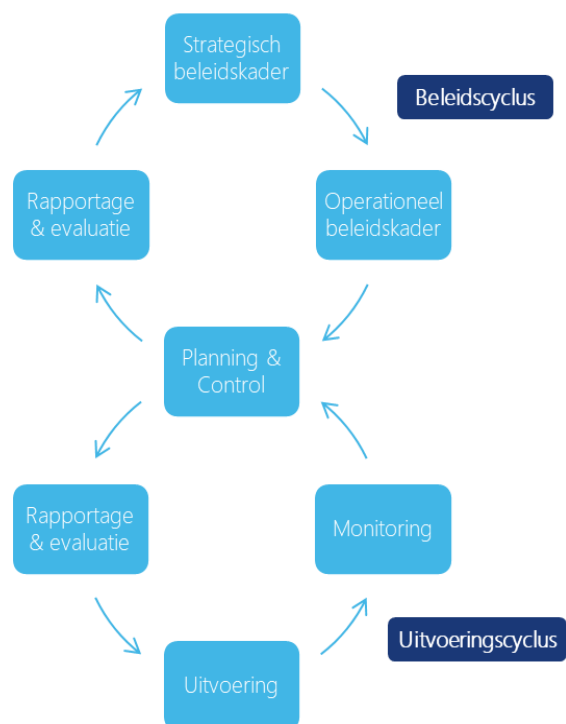
Voor lozingen via andere lozingsroutes die niet algemeen zijn geregeld, is een omgevingsvergunning nodig. De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo, 2010) regelt de omgevingsvergunning. De Wabo geeft aan wanneer er een vergunning nodig is voor bedrijven om milieuaspecten te reguleren.

⁴ Onder de Omgevingswet wordt het regionaal waterplan het regionaal waterprogramma.

De wet integreert een groot aantal vergunningen tot één geïntegreerde omgevingsvergunning voor o.a. bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur en milieu. De Wabo verplicht overheidsinstellingen om gecoördineerd toezicht uit te voeren en als één bestuursrechtelijk handavingsorgaan op te treden. Naast het integreren van verschillende milieuaspecten coördineert de Wabo de afstemming tussen milieu- en wateraspecten. In het geval er voor een bepaalde activiteit een omgevingsvergunning als ook een watervergunning nodig is, dient een aanvrager twee aparte vergunningen aan te vragen. Een geïntegreerde omgevings- en watervergunning bestaat niet.

Vanuit de Waterwet en de Wabo hebben RWS, waterschappen, provincies en gemeenten een gezamenlijke verantwoordelijkheid op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving van waterlozingen. In de Wet VTH (2016) zijn de eisen vastgelegd die worden gesteld aan de organisaties die zijn belast met VTH-taken voor algemene regels uit het Activiteitenbesluit en de omgevingsvergunning. De Wet VTH betreft een wijziging van de Wabo en stelt regels aan kwaliteitsborging en samenwerking bij de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Door de Wet VTH worden gemeenten en provincies verplicht om een aantal VTH-taken, de zogenoemde basistaken, te beleggen bij omgevingsdiensten. Ook indirecte lozingen zijn onderdeel van het basistakenpakket. Vergunningverlening, toezicht en handhaving met betrekking tot indirecte lozingen wordt daarmee uitgevoerd door omgevingsdiensten. Aan de basistaken die bij de omgevingsdienst worden belegd, dienen gemeenten en provincies per verordening kwaliteitseisen te stellen. Directe lozingen zijn geen onderdeel van het basistakenpakket. Directe lozingen vinden immers plaats onder de Waterwet, waarvoor de waterbeheerders bevoegd gezag zijn (en daarmee ook verantwoordelijk voor de VTH-taken).

De wettelijke regels vanuit de Wet VTH zijn nader uitgewerkt in de AMvB VTH. De AMvB VTH bevat een aantal procescriteria, die gezamenlijk de beleidscyclus vormen. Twee cycli kunnen daarbij worden onderscheiden: een beleidsvormende en een uitvoerende. In combinatie worden deze ook wel de 'big-8' genoemd. De beleidsvormende cyclus is het domein van de bevoegde gezagen. Vanuit de beleidsvormende kant van de 'big-8' worden bevoegde gezagen geacht in een aantal documenten te voorzien. Allereerst is het bevoegd gezag verantwoordelijk voor het opstellen van VTH-beleid. Aan het VTH-beleid ligt een risicoanalyse ten grondslag. Op basis van de risicoanalyse worden prioriteiten gesteld. In het VTH-beleid worden doelstellingen vastgesteld die de organisatie wil behalen ten aanzien van de prioriteiten die zijn bepaald. Volgend op de risicoanalyse en het VTH-beleid dient het bevoegd gezag strategieën op te stellen om naleving van de regels te bevorderen. Van het bevoegd gezag wordt verwacht dat deze een vergunningenstrategie, een preventiestrategie en een handavingsstrategie opstelt. Deze laatste bestaat weer uit een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en een gedoogstrategie. Om de gestelde doelen te bereiken, wordt jaarlijks een uitvoeringsprogramma opgesteld. In dit uitvoeringsprogramma staan de voorgenomen activiteiten beschreven inclusief bijbehorende capaciteit en middelen.



De uitvoerende kant van de 'big-8' is belegd bij de omgevingsdiensten. Door de omgevingsdiensten worden de voorgenomen activiteiten vanuit het uitvoeringsprogramma uitgevoerd. De uitvoering van activiteiten wordt gemonitord en hierover wordt periodiek verslag gelegd aan het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag evalueert of de geplande activiteiten uit het uitvoeringsprogramma daadwerkelijk zijn uitgevoerd en of beleidsdoelstellingen zijn behaald. Jaarlijks wordt hierover door het college verantwoording afgelegd. Middels deze verantwoording wordt de beleidscyclus van de 'big-8' gesloten. Het jaarverslag wordt ter kennisname aangeboden aan de gemeenteraad of gedeputeerde staten. Dit is in lijn met de structuur van de horizontale verantwoording die de Rijksoverheid nastreeft.

Waar de Wet VTH zich richt op de kwaliteit en samenwerking bij de uitvoering van VTH-taken door gemeenten, provincies en omgevingsdiensten, zijn ook de waterbeheerders belast met de uitvoering van VTH-taken. Om de kwaliteit van hun organisaties te normeren en te borgen, hebben de waterbeheerders zich uit eigen beweging geconformeerd aan de kwaliteitscriteria VTH waaraan – in aangepaste vorm – ook omgevingsdiensten zich dienen te houden. De waterbeheerders zijn hiermee gekomen tot een eigen, aangepaste set van criteria voor de zogenoemde kritieke massa van hun VTH-apparaat. Ook zijn er procescriteria vastgesteld, waarbij wordt uitgegaan van het 'big-8' principe.

2.4. Juridische kaders voor industriële en agrarische lozingen

2.4.1. Agrarische lozingen

Mest

Het Nederlandse meststoffenbeleid is vooral gebaseerd op de Europese Nitraatrichtlijn, maar helpt ook bij het voldoen aan de doelen van de Kaderrichtlijn Water voor wat betreft nutriënten. Het Nederlandse mestbeleid is grotendeels vastgelegd in de Meststoffenwet (Msw) en het daarop gebaseerde Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet (Ubm) en de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet (Urm). De Meststoffenwet bevat regels over onder andere de gebruiksnormen, de verantwoording en bepaling van de hoeveelheid mestproductie per dier en de begrenzing van de mestproductie. Deze regels zijn uitgewerkt in Ubm en Urm. De gebruiksvoorschriften staan in het Besluit gebruik meststoffen (Bgm), een op de Wet bodembescherming (Wbb) gebaseerde algemene maatregel van bestuur. In het Activiteitenbesluit milieubeheer (gebaseerd op de Wet milieubeheer) zijn daarnaast regels opgenomen voor teelt- en bemestingsvrije zones en voor de opslag van dierlijke meststoffen. De generieke weg om nutriëntenuitspoeling te reguleren loopt via gebruiksnormen en -voorschriften op basis van de Meststoffenwet en het Bgm (dat zijn wettelijke grondslag vindt in de Wet bodembescherming).

De Meststoffenwet kent verschillende stelsels. Zo zijn er regels die gericht zijn op de productie van mest (dierrechtenstelsels), het gebruik van mest (gebruiksnormenstelsel) en de afzet van mest binnen en buiten Nederland (stelsel van mestverwerking en de verantwoorde groei melkveehouderij). De stelsels worden aangevuld door regels die invulling geven aan 'goede landbouwpraktijken'. Daarbij is er in het bijzonder aandacht voor het vervoer van mest. Administratieve voorschriften zorgen ervoor dat op de gestelde regels kan worden toegezien.

Met de Versterkte Handhavingstrategie Mest wordt landelijk ingezet op meer naleefgedrag van de mestwetgeving⁵. Met verschillende maatregelen wordt een transitie beoogd naar beter naleefgedrag. De volgende tabel geeft een overzicht van de maatregelen en beoogde effecten.

⁵ Ministerie van LNV, 2018. Versterkte Handhavingstrategie Mest. Publicatie-nr. 115770

onderdeel	Huidig	Nieuw	Beoogd effect
Focus in handhaving en risicogericht: Intensiveren samenwerking	Informatie wederzijds opvragen bij een casus Capaciteit ingezet door heel het land. Verdeling naar specialisme	Gezamenlijk en zichtbaar optreden. risico's analyseren, kennisdelen, informatiedeling formaliseren, Wederzijdse bevoegdheden benutten. Capaciteit afstemmen Blijvend landelijke inzet. Intensiveren toezicht en verhogen pakkans in risicovolle gebieden.	Grotere pakkans. Afschrikwekkendheid verhogen zichtbaar optreden. Verhogen effectiviteit.
Vereenvoudiging regelgeving	Regelgeving voor verantwoording van meststromen met uitzonderingen	Uitgaan van één basisregel voor verantwoording van meststromen zonder uitzonderingen.	Afnemende fraudegevoeligheid. door slimme ICT eenvoudiger na te leven.
Innovatieve bedrijfssystemen	Nutriëntengehalten achteraf bekend.	Nutriënten bekend voorafgaand aan het aanwenden. Transparantie in kwaliteit bij aankoop van mest. Innovatie van toepassing van sensoren voor bepalen nutriënten.	Bewustere kiezen bij de aankoop en aanwending van mest. Bevorderen gebruik van sensoren en real time inzicht.
Datatechnologie	Risico-analyse voor het selecteren van risicovolle ondernemers om gericht te bezoeken.	Permanente monitoring van verschillende databronnen. Snelle respons van handhaving en opsporing op afwijkend gedrag.	Verhogen pakkans, snelle respons, anticiperend op ontwikkelend fraudeus gedrag.
Digitale borging verantwoording: Automatische Gewicht Registratie en GPS	Bij laden en lossen wordt de locatie, het gewicht en het VDM elektronisch ingediend bij RVO.nl.	Real-time, volledig digitaal (zonder tussenkomst van mensen) en meer informatie aanleveren zoals: De leverancier. De bestemming melden voor vertrek. Laadmelding met gewicht. Losmelding. Elektronische bevestiging ontvanger.	Real-time controleerbaar dus kan transport worden gevolgd en staande gehouden zodat de kans op heterdaad toeneemt. Geautomatiseerd vergelijken van gegevens op risico en waarschijnlijkheid.
Communicatie en gedragsbeïnvloeding	Informerende over toepassen van nieuwe regelgeving.	Informerende over achtergronden van het beleid. Uitlichten goede praktijk voorbeelden. Verbeteren van het kennisniveau, ontsluiten van (wetenschappelijke) kennis.	Agrarische ondernemers bewust van de risico's van mest en die volgens de mestregels willen handelen.

*

De meeste landbouwactiviteiten⁶ vallen onder het huidige Activiteitenbesluit. In het Activiteitenbesluit zijn regels opgenomen voor agrariërs om vervuiling van het milieu terug te dringen. De maatregelen zijn bedoeld om de (kunst-)mest en gewasbeschermingsmiddelen zo te gebruiken, zodat er zo min mogelijk in het oppervlaktewater terecht komt. Ook zijn de maatregelen erop gericht om verontreiniging van de omgeving door verwaaiing (drift) of afspoeling tegen te gaan. Zo worden bij het toepassen van gewasbeschermingsmiddelen eisen gesteld aan spuitapparatuur, spuit- en kantdoppen, luchtondersteuning, ed. om emissies naar oppervlaktewater zoveel mogelijk te beperken.

In het stelsel van de Omgevingswet wordt conform het subsidiariteitsbeginsel de uitoefening van taken en bevoegdheden primair overgelaten aan de gemeenten (beheer fysieke leefomgeving) en voor het watersysteembeheer aan de waterschappen. Er moeten specifieke redenen zijn om provincies en het Rijk regels te laten stellen, te weten een provinciaal of nationaal belang dat niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door de decentrale overheden kan worden behartigd. Gemeenten en waterschappen zijn volgens de wetgever dus het beste in staat om lokale effecten van milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten te reguleren.

⁶ Het geheel van activiteiten dat betrekking heeft op gewassen of landbouwhuisdieren voor zover deze geteeld of gekweekt onderscheidenlijk gefokt, gemest, gehouden of verhandeld worden, daaronder mede begrepen agrarisch gemechaniseerd loonwerk zoals het uitvoeren van cultuurtechnische werken, mestdistributie, grondverzet of soortgelijke dienstverlening.

Als grondwater- en/of oppervlaktewaterlichamen nog niet voldoen aan de doelstellingen van de KRW en dit te wijten is aan lokale omstandigheden, dan zal dit volgens de wetgever door de decentrale overheden moeten worden aangepakt met toepassing van de (verruimde) maatwerkbevoegdheden. Provincies hebben hierbij een bijzondere verantwoordelijkheid voor de bescherming van de kwaliteit van het grondwater, met name in grondwaterbeschermingsgebieden. Daarvoor kan het (maatwerk-)regels opnemen in de omgevingsverordening.

In veel gevallen biedt het Bal onder de Omgevingswet de algemene regels voor het terugdringen van de nutriëntenbelasting vanuit toepassing van mest. Onder de Omgevingswet kunnen maatregelen met maatwerk op grond van het Bal worden gerealiseerd door gemeenten. Wat de keuze voor decentraal maatwerk betreft is er als uitgangspunt voor gekozen de minister van LNV een maatwerkvoorschrift te laten opleggen wanneer een individueel perceel bodem-/waterkwaliteitsproblemen oplevert. Voor specifieke probleemgebieden verdienen maatwerkregels door het decentrale bestuur de voorkeur. Gemeenten komen dan – redenerend vanuit de filosofie van de Omgevingswet – als eerste in beeld, gezien de regierol over de fysieke leefomgeving. Met hun omgevingsplan kunnen zij desgewenst regels stellen om te voorkomen dat er vanuit de bodem uitspoeling naar het grond- en oppervlaktewater plaatsvindt. Provincies komen in beeld als er gevaar dreigt voor verontreiniging van het grondwater. Dit zal met name in grondwaterbeschermingsgebieden een rol spelen. Waterschappen kunnen met hun waterschapsverordening regels stellen ter bescherming van de kwaliteit van het oppervlaktewater. Waar nodig en doelmatig kunnen provincies instructieregels opnemen voor het omgevingsplan en de waterschapsverordening (Sterk Consulting, 2020).

Gewasbescherming

Voor zowel gewasbeschermingsmiddelen als biociden geldt dat zij in Nederland alleen mogen worden verkocht of toegepast als ze zijn toegelaten door het College voor de Toelating van Gewasbeschermingsmiddelen en Biociden (CTGB). De NVWA controleert samen met ILT van het ministerie van IenW de handel in biociden om de verkoop van niet-toegelaten biociden aan banden te leggen. De ILT houdt toezicht op transport van (onder meer) gewasbeschermingsmiddelen.

De toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden in Nederland staat in toenemende mate onder invloed van Europese regelgeving. De Europese verordening Biocidal Products Regulation is van kracht in Nederland en alle andere Europese lidstaten. Ze is in Nederland geïmplementeerd in de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Wgb), het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Bgb) en de Regeling gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Rgb). Via het Activiteitenbesluit is ook de Waterwet van toepassing op gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en biociden heeft hiermee een dubbele wettelijke basis. Dit betekent dat ook de waterbeheerder op de gebruiksvoorschriften volgens het Activiteitenbesluit kan handhaven.

Naast de regels voor het op de markt brengen en het gebruik van bestrijdingsmiddelen op grond van het toelatingsbeleid kunnen er op grond van milieuwetten, zoals de Waterwet, aanvullende beperkingen worden opgelegd aan het daadwerkelijk toepassen van bestrijdingsmiddelen om de emissie naar het milieu te verminderen. Instrumenten hiervoor zijn de verlening van watervergunningen en de toepassing van algemene regels.

Voor het toepassen van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen in de buurt van oppervlaktewater gelden extra eisen naast gebruik van drift reducerende maatregelen. Langs het oppervlaktewater dient een teeltvrije zone te worden aangehouden. Een teeltvrije zone is een strook land tussen het land waarop gewassen worden geteeld en een oppervlaktewaterlichaam. In de teeltvrije zone mogen wel gewassen aanwezig zijn. Echter mogen in de teeltvrije zone geen meststoffen worden toegepast. Daarnaast is in de teeltvrije zone alleen onkruidbestrijding met een afgeschermd spuitkop toegestaan, overige gewasbeschermingsmiddelen zijn niet toegestaan. In

bijvoorbeeld de fruitteelt kan langs oppervlaktewater een emissiescherm verplicht worden gesteld om drift te beperken.

Afhankelijk van het gewas en het type oppervlaktewater is de teeltvrije zone breder of smaller en is toepassing van mest en gewasbeschermingsmiddelen wel of niet of onder voorwaarden van het Activiteitenbesluit toegestaan. Door het bevoegd gezag kan middels een maatwerkvoorschrift een afwijkende breedte van een teeltvrije zone worden ingesteld. De regels die omtrent het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en meststoffen gelden voor agrariërs worden gecontroleerd door de waterschappen en de NVWA.

2.4.2. Industriële lozingen

Vanwege het feit dat de industrie zowel direct als indirect op het oppervlaktewater loost, is er verschillende wetgeving van toepassing. De directe lozingen op het oppervlaktewater vallen onder de Waterwet. Voor een aantal activiteiten zijn directe lozingen in het oppervlaktewater geregeld in het Activiteitenbesluit. De vergunningsplicht op grond van de Waterwet is voor de directe lozingen opgeheven. Wanneer een directe lozing niet in de algemene regels is geregeld, is een watervergunning nodig.

Voor de industrie is er ook sprake van indirecte lozingen op doorlaatbare oppervlakte en via het rioleringsstelsel. Het afvalwater komt hierbij niet direct in het oppervlaktewater terecht, maar bijvoorbeeld eerst op een bedrijfsriolerings- of tussenliggend (zuiverings)werk van een ander bedrijf. In het Activiteitenbesluit zijn regels opgenomen ten aanzien van indirecte lozingen. Er is geregeld dat een lozing op een vuilwaterriool alleen is toegestaan als wordt voldaan aan de algemeen geldende voorschriften. Alleen voor de meest risicovolle lozingen is voorafgaande toestemming van het bevoegd gezag verplicht. Lozen van mogelijk verontreinigd afvalwater in een schoonwaterstelsel is verboden tenzij het bevoegd gezag een lozing met maatwerkvoorschrift bij het verbodsartikel toch toestaat. Wanneer een indirecte lozing niet middels algemene regels is geregeld, is een omgevingsvergunning nodig op basis van de Wabo.

3. VTH-stelsel op papier

3.1. Vergunningverlening op papier

3.1.1. Het proces van vergunningverlening

De watervergunning en omgevingsvergunning zijn twee afzonderlijke vergunningen, die bij hetzelfde overheidsloket Omgevingsloket online (OLO) kunnen worden aangevraagd. Via het OLO komt een vergunningaanvraag voor de omgevingsvergunning binnen bij de gemeente, voor een watervergunning komt de aanvraag binnen bij het waterschap. Indien het gaat om een aanvraag van een bedrijf waarvoor de provincie of Rijkswaterstaat bevoegd gezag zijn, sturen respectievelijk de gemeente en het waterschap de aanvraag door. Door het bevoegd gezag wordt de aanvraag beoordeeld en indien de aanvraag aan alle vereisten voldoet, wordt deze in behandeling genomen. Vanwege de relatie tussen de omgevingsvergunning en de watervergunning is het van belang dat er afstemming plaatsvindt tussen waterbeheerders, provincies, gemeenten en omgevingsdiensten.

Voor IPPC-bedrijven geldt een coördinatieregeling: de omgevingsvergunning en de watervergunning moeten, waar het *directe lozingen* betreft, onderling worden afgestemd. Voor de overige bedrijven biedt de Wet samenhangende besluiten Awb de aanvrager de mogelijkheid om het bevoegd gezag te verzoeken beide vergunningen onderling goed af te stemmen. Op deze manier kan bijvoorbeeld worden voorkomen dat tegenstrijdige voorwaarden worden opgelegd.

In het geval van indirecte lozingen is de gemeente of provincie (Wabo-bevoegd gezag) het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor het afhandelen van een vergunningaanvraag. Bij de beoordeling van een vergunningaanvraag voor degelijke lozingen heeft de waterbeheerder adviesrecht (geen adviesplicht) op basis van artikel 2.26 Wabo. Het bevoegd gezag dient de waterbeheerder in de gelegenheid te stellen om advies uit te brengen. Het advies van de waterbeheerder heeft betrekking op de mate waarin een indirecte lozing de doelmatige werking van een RWZI belemmert of de milieukwaliteitseisen voor oppervlaktewater overschrijdt. Indien dit het geval is, kan de waterbeheerder vermelden dat het advies bindend is. Wanneer het advies van de waterbeheerder geen betrekking heeft op de goede werking van een RWZI, overschrijding van milieukwaliteitseisen voor oppervlaktewater of strijdig is met andere belangen die bij de vergunningverlening spelen, kan het Wabo-bevoegd gezag (mits gemotiveerd) afwijken van het advies van de waterbeheerder. Een situatie waarin het Wabo-bevoegd gezag het niet eens is met het advies van de waterbeheerder, maar dat niet kan beargumenteren, kan en mag eigenlijk niet voorkomen. In het kader van behoorlijk bestuur mag van de bestuursorganen verwacht worden dat ze tot een gezamenlijk standpunt komen.

Zoals eerder uiteengezet, is een vergunning niet nodig voor activiteiten die middels algemene regels uit het Activiteitenbesluit zijn geregeld. Waar waterbeheerders een adviesrecht hebben bij vergunningplichtige bedrijven, is deze adviesrol ten aanzien van meldingsplichtige bedrijven niet geregeld. Ook bij het opleggen van maatwerkvoorschriften op grond van het Activiteitenbesluit is het adviesrecht voor waterbeheerders niet vastgelegd.

3.1.2. Vergunningverlening landbouw

Lozingen die verband houden met landbouwactiviteiten worden doorgaans geregeld middels het Activiteitenbesluit. Een vergunning is in deze gevallen niet nodig. Er bestaat een zorgplicht gericht op het voorkomen of beperken van negatieve gevolgen voor het milieu door het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en meststoffen. Daarnaast geldt vanuit het Activiteitenbesluit dat voor degene die voornemens is agrarische activiteiten of activiteiten die daarmee verband houden uit te voeren buiten een inrichting ten gevolge waarvan lozen kan plaatsvinden, een melding moeten doen bij het bevoegd gezag. Bij maatwerkvoorschrift kunnen door het bevoegd gezag aanvullende regels worden gesteld.

Voor bepaalde typen agrarische activiteiten is een vergunning nodig. Voor grotere veehouderijen en voor nertsenhouderijen is een omgevingsvergunning milieu nodig. Ook andere activiteiten dan het houden van landbouwhuisdieren kunnen veehouderijen vergunningplichtig maken, bijvoorbeeld bij het opslaan van mest. Voor Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten kan de initiatiefnemer tegelijk met een aanvraag voor een omgevingsvergunning een vergunning Wet Natuurbescherming (natuurtoestemming) aanvragen. Dit is niet verplicht. Een aanvrager kan ook apart een vergunning en/of ontheffing Wet Natuurbescherming aanvragen. Zowel de provincie (via de verklaring van geen bedenkingen (VVGB⁷)) als de gemeente kan bepalen dat in de omgevingsvergunning natuur voorschriften moeten staan.

3.1.3. Vergunningverlening industrie

Voor industriële activiteiten die een directe of indirecte lozing omvatten en waarbij de activiteit niet is geregeld middels algemene regels, vraagt het bedrijf respectievelijk een water- of omgevingsvergunning aan via het OLO. Daar waar er sprake is van een omgevingsvergunningaanvraag die een indirecte lozing behelst, stelt het Wabo-bevoegd gezag de waterbeheerder in de gelegenheid om advies uit te brengen. Andersom geldt ook dat het Wabo-bevoegd gezag mee zou moeten kunnen kijken bij het verlenen van een watervergunning wanneer deze milieuaspecten behelst.

Voor lozingen die middels het Activiteitenbesluit zijn geregeld, wordt de vergunningplicht op grond van de Waterwet en de Wabo opgeheven. In sommige gevallen geldt hier wel een meldingsplicht waarbij het bevoegd gezag in bepaalde gevallen maatwerkvoorschriften kan geven. De adviesrol van de waterbeheerder is in deze gevallen niet belegd zoals dat (wettelijk) het geval is voor vergunningplichtige bedrijven.

3.2. Toezicht op papier

3.2.1. Toezichtsinstrumenten

Bij het uitoefenen van toezicht controleert het bevoegd gezag een bedrijf of burger op het naleven van de voor hen geldende regels. Het uitvoeren van toezicht omvat een breed scala aan activiteiten en diverse (preventieve) instrumenten. Belangrijke preventieve instrumenten die kunnen worden ingezet om te komen tot een betere naleving van regels zijn voorlichting en communicatie. Door middel van folders, websites en informatiebijeenkomsten worden de bedrijven geïnformeerd over bijvoorbeeld veranderende wetgeving of specifieke thema's. Ook tijdens het uitvoeren van toezichtcontroles is voorlichting een vaak gehanteerd instrument. Bij het uitvoeren van een controle kunnen verschillende methoden worden onderscheiden die een andere focus hebben dan voorlichting. Elke methode vraagt om een andere inspanning zowel van de gecontroleerde als van de controleur. Enkele voorbeelden van methoden zijn:

1. *Administratieve controle* waarbij de relevante registraties en administraties worden doorgenomen. Een controle van normvoorschriften aan de hand van de analysecertificaten en beoordeling of er sprake is van overschrijdingen behoort ook tot deze methode.
2. *Systeemcontrole* (of systeemgericht toezicht) heeft betrekking op de controle van gebruikte systemen, bijvoorbeeld van het meet- en registratiesysteem. Daarnaast kan worden gedacht aan een controle van het milieumanagementsysteem van een bedrijf.
3. *Monsternamen* van het geloosde afvalwater en analyse daarvan. Dit kan gelijktijdig plaatsvinden met de monsternamen van het bedrijf. Of in het geval van waterschappen controle van het watersysteem als zodanig ten behoeve van de monitoring van de waterkwaliteit.

⁷ Een verklaring van geen bedenkingen is een instemming van een ander bestuursorgaan voor het verlenen van de omgevingsvergunning. Zonder de verklaring van geen bedenkingen kan het bevoegd gezag de omgevingsvergunning niet verlenen.

4. *Good Housekeeping controle* bestaat uit een controle gericht op de zorgplicht die bedrijven en particulieren hebben vanuit de algemene regels.
5. *Vrije veld controle* heeft betrekking op een rondgang door het beheergebied en een steekproefsgewijze controle van locaties en bedrijven, bijvoorbeeld vanaf de grond, het water of de lucht.
6. *Incidentencontrole* gerichte controle naar aanleiding van een melding of een incident. Hierbij wordt gekeken naar de oorzaak en de genomen maatregelen naar aanleiding van het incident.

3.2.2. Toezicht landbouw

Meerdere partijen hebben een rol in het toezicht op (naleving van) verordeningen en wetten over gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Voor de agrarische sector spelen vooral de NVWA en waterschappen een rol. De NVWA ziet toe op consumentenproducten en gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de agrarische sector. Er wordt gecontroleerd of het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en meststoffen plaatsvindt binnen wet- en regelgeving, met zo min mogelijk risico's voor mens, dier en milieu. Uitgangspunten van NVWA-toezicht is dat dit risicogericht en kennisgedreven is. Het domein meststoffen van de NVWA richt zich op gebruikers, aanbieders van mest, intermediairs en afnemers van mest.

Inspecteurs van de NVWA voeren fysieke en administratieve controles uit. Daarnaast kunnen zij ook monsters nemen van gewassen, de grond of producten. De nadruk ligt op administratieve controles middels de *gewasbeschermingsmonitor* waarin de ondernemer tijdens de teelt verschillende aspecten van gewasbescherming monitort. Telers moeten deze monitoringsgegevens direct opnemen in hun administratie. Tijdens het teeltseizoen moeten telers de monitor dus bijwerken.

Naast de NVWA hebben ook de waterschappen een rol in het toezicht op de naleving van regels in de agrarische sector. De waterschappen zien toe op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en meststoffen nabij oppervlaktewater. Ook zijn waterschappen bevoegd gezag voor controles op teelt- en spuitvrije zones.

Zoals eerder uiteengezet is voor bepaalde typen agrarische activiteit een vergunning nodig. Voor het verlenen van de omgevingsvergunning, inclusief de onderdelen ervan die gaan over mest en natuuraspecten, is de gemeente doorgaans bevoegd gezag. Het toezicht is belegd bij de omgevingsdienst.

3.2.3. Toezicht industrie

Gemeenten zijn als Wabo-bevoegd gezag voor lozingen op het riool ook verantwoordelijk voor toezicht op deze indirecte lozingen. Voor provincies geldt dit voor de zwaardere industrie, vanuit de Wm. In de praktijk is dit toezicht gemandateerd aan een omgevingsdienst. Op basis van voorgenomen activiteiten vanuit het uitvoeringsprogramma voert de toezichthouder inspecties uit, waarbij bovenstaande methodes worden gehanteerd.

Vanwege het feit dat de waterbeheerder adviesrecht heeft rondom het verlenen van een omgevingsvergunning, kan de waterbeheerder een toezichthouder voor indirecte lozingen aanwijzen of deze rol zelf invullen. Echter, deze toezichthouder heeft geen recht op handhaving; dat mag alleen gedaan worden door het bestuursorgaan dat de vergunning verleent. In het geval een waterbeheerder een belemmering omtrent de doelmatige werking van een RWZI constateert als gevolg van specifieke verontreinigingen in het influent (als gevolg van indirecte lozing), kan het waterschap in de rol van toezichthouder een verzoek tot handhaving in bij het Wabo-bevoegd gezag doen.

Het toezicht op directe lozingen op het oppervlaktewater is belegd bij RWS voor rijkswateren en bij het waterschap voor regionale wateren. Als het gaat om BRZO-bedrijven of bedrijven met een IPPC (categorie 4) installatie regelt het samenwerkingsprogramma BRZO+ de uniforme en integrale aanpak van VTH-taken. Provincies, omgevingsdiensten, veiligheidsregio's, Inspectie SZW, en waterbeheerders voeren in dat geval gezamenlijk het toezicht uit.

Waar activiteiten niet middels een water- en/of omgevingsvergunning worden geregeld maar middels algemene regels uit het activiteitenbesluit, kunnen waterbeheerders en het Wabo-bevoegd gezag toezicht houden op het naleven van de zorgplicht, meldingen die worden gedaan bij het bevoegd gezag en eventueel gestelde maatwerkvoorschriften.

3.3. Handhaving op papier

3.3.1. Handhavingsinstrumenten

Als bij controles in het kader van toezichthouden blijkt dat handelingen plaatsvinden in strijd met wet- of regelgeving, dan kunnen handhavingsmiddelen worden toegepast. Het daadwerkelijk handhavend optreden bij een geconstateerde overtreding kan op drie manieren:

1. Bestuursrechtelijk (gericht op beëindigen van de overtreding, gelijk aan of meer dan het mogelijk te verkrijgen voordeel door de overtreding).
2. Strafrechtelijk (gericht op straffen bij wet bepaald en/of gelijk aan het wederrechtelijk verkregen voordeel door de overtreding).
3. Privaatrechtelijk (gericht op herstel, gelijk aan de schade die de overtreding heeft veroorzaakt).

Van bestuursrechtelijke handhaving wordt gesproken indien sancties worden opgelegd door bestuursorganen. Strafrechtelijke sancties worden opgelegd door de strafrechter of door autoriteiten die krachtens de wet met strafvordering is belast. Van handhaving via het privaatrecht is sprake indien de overtreder van bestuursrechtelijke voorschriften in een civiele procedure (al dan niet door de overheid) op de naleving van het bestuursrecht wordt aangesproken. Onderstaand wordt ingegaan op de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving.

Bestuursrechtelijke handhaving is van toepassing indien sancties worden opgelegd door bestuursorganen (die niet met strafvordering zijn belast). Bij bestuursrechtelijke handhaving zijn in dit verband de volgende begrippen belangrijk:

1. *Last onder bestuursdwang*. Het doel van een bestuursdwang is om de overtreder van een wettelijk voorschrift te bewegen deze overtreding ongedaan te maken onder de dreiging dat de overheid dat gaat doen op zijn kosten. Is er bijvoorbeeld een object geplaatst zonder vergunning dan kan het bestuursorgaan eisen dat deze wordt verwijderd. Indien dit niet gebeurt, kan het bestuursorgaan deze laten verwijderen op kosten van de eigenaar van het object. Bij het toepassen van bestuursdwang moet een spoedeisend belang bestaan.
2. *Last onder dwangsom*. Het bevoegd gezag mag in plaats van een last onder bestuursdwang ook een last onder dwangsom opleggen. De overtreder van wettelijke bepalingen ontvangt een last of bevel om een overtreding binnen een bepaalde begunstigingstermijn ongedaan te maken door aan de wettelijke bepalingen te voldoen. Indien de overtreder dat niet doet, moet hij een dwangsom betalen aan de rechtspersoon waartoe het bestuursorgaan behoort.
3. *Intrekking van de vergunning*. Een vergunning kan als sanctie ook geheel of gedeeltelijk worden ingetrokken. Dat kan alleen als:
 - a. de vergunninghouder in strijd met de vergunning of de daaraan verbonden voorschriften handelt
 - b. de wettelijke voorschriften die gelden voor de vergunde handeling niet naleeft
 - c. de gegevens die zijn verstrekt om de vergunning te krijgen zo onjuist of onvolledig blijken te zijn, dat tot een andere beslissing zou zijn gekomen als bij de beoordeling van de vergunningaanvraag de juist gegevens bekend zouden zijn geweest.

Het bevoegd gezag kan de vergunning echter niet intrekken zonder dat de vergunninghouder een redelijke tijd heeft gekregen om de overtreding ongedaan te maken. De vergunning kan geheel of gedeeltelijk worden ingetrokken indien zich omstandigheden of feiten voordoen waardoor de handeling (of handelingen) waarvoor de vergunning is verleend niet langer toelaatbaar wordt geacht met het oog op de doelstellingen en belangen van de Waterwet. In dat geval gaat het echter niet om een sanctie.

4. *Handhaving op verzoek.* Elke belanghebbende kan bij het bevoegd gezag een verzoek tot handhaving doen. Dat geldt zowel voor de Wabo als voor de Waterwet. Het bestuursorgaan zal moeten onderzoeken of er inderdaad sprake is van een overtreding. Het afwijzen van een dergelijke aanvraag is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.

Strafrechtelijke handhaving omvat het opleggen van sancties door de strafrechter of door autoriteiten die krachtens de wet met strafvordering zijn belast. Voor lozingen gaat het hierbij om de strafbaarstelling van handelingen die in strijd zijn met voorschriften van de Waterwet, bijvoorbeeld het brengen van stoffen in oppervlaktewater, grondwater onttrekken of water infiltreren zijn opgenomen als verbodsbepalingen.

Daarnaast heeft het bestuur de mogelijkheid een bestuurlijke strafbeschikking (geldboete) uit te vaardigen voor strafbare feiten die zijn opgenomen in de bijlage bij het Besluit OM-afdoening voor de handhaving van het milieurecht (artikel 257ba van het Wetboek van Strafvordering). Bij waterschappen en omgevingsdiensten zijn hiervoor buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA) in dienst. Door een BOA wordt een proces-verbaal uitgeschreven, waarna via het Centraal Justitieel Incassobureau rechtstreeks een acceptgiro naar de overtreder wordt gestuurd.

3.3.2. Handhaving landbouw

Toezicht op en handhaving van de Nederlandse mestregelgeving is een gecombineerde verantwoordelijkheid van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en de NVWA. De NVWA is verantwoordelijk voor controles in het veld. RVO voert administratieve controles uit en verzorgt de communicatie met ondernemers over alle verplichtingen en regelingen van het mestbeleid. Als ondernemers zich niet aan de regels rondom dierlijke mest houden, kan RVO boetes opleggen namens de minister van LNV. Soms gaat daar een onderzoek van de NVWA aan vooraf. Voor het opleggen van boetes door RVO is boetebeleid ontwikkeld⁸. Zo is in de Meststoffenwet vastgelegd dat in geval van overtreding van de gebruiksnormen, de normen voor afvoer van dierlijke meststoffen van het bedrijf, de fosfaatsnormen voor melkvee en de normen voor mestverwerking de bestuurlijke boete wordt berekend. Dit gebeurt aan de hand van een bepaald bedrag in euro's per kilogram meststof, stikstof of fosfaat waarmee de norm is overschreden. Voor een aantal andere (administratieve) normen van de Meststoffenwet bepaalt dat via algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de hoogte van de bestuurlijke boete die bij overtreding van die normen ten hoogste kan worden opgelegd. Die regels zijn vastgelegd in het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet en de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet.

RVO is belast met de uitvoering en handhaving van de Meststoffenwet en legt op basis van eigen onderzoek of naar aanleiding van een inspectierapport van de NVWA een bestuurlijke boete of een andere bestuurlijke sanctie op. In geval van strafrechtelijke vervolging gelden op grond van de Wet op de Economische Delicten dezelfde boetemaxima als in geval van bestuurlijke beboeting. Voordat de boete definitief wordt gemaakt, kan een zienswijze worden ingediend.

⁸ Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, 2019. Boetebeleid Meststoffenwet RVO.nl. Te raadplegen via onder andere de website van RVO.nl.

Voor overtredingen omtrent indirecte lozingen vanuit de landbouw waarvoor het waterschap bevoegd gezag is, kan worden opgetreden op basis van de hierboven geschetste handhavingsinstrumenten.

Daarnaast is in Nederland gezamenlijke handhaving op de zogeheten *cross compliance* van toepassing. Met cross-compliance worden de meeste subsidies uit het Europese Gemeenschappelijke Landbouwbeleid (GLB) gekoppeld aan de naleving van de basisvoorschriften door agrariërs op het gebied van milieu, voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn en goede landbouw- en milieucondities. Als een bedrijf deze regels niet naleeft, kan een administratieve sanctie worden opgelegd. Het toezicht op de naleving van de voorschriften is conform de Nederlandse wetgeving belegd bij omgevingsdiensten, NVWA en waterschappen. Gezien de breedte van het cross compliance-dossier en de overlap met de reeds behandelde landbouwthema's mest en gewasbescherming wordt in voorliggende rapportage niet verder ingegaan op handhaving van cross compliance.

3.3.3. Handhaving industrie

Indien de toezichthouder tijdens inspecties zaken constateert die in strijd zijn met wet- of regelgeving, dan kunnen handhavingsmiddelen worden toegepast. Naast toezicht op indirecte lozingen is in sommige gevallen ook handhaving gemandateerd vanuit het Wabo-bevoegd gezag aan de omgevingsdienst. In andere gevallen past het Wabo-bevoegd gezag de handhavingsinstrumenten zelf toe. Het Wabo-bevoegd gezag kan ook handhavingsverzoeken van de waterbeheerder ontvangen, wanneer deze misstanden constateert tijdens het toezicht op indirecte lozingen.

Voor directe lozingen heeft de waterbeheerder de taak om zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke evenals de strafrechtelijke handhaving. Naast de zorg voor de handhaving, heeft de waterbeheerder ook de taak om gegevens te verzamelen en te registreren die van belang zijn om de handhavingstaak uit te kunnen oefenen. Hierbij gaat het onder meer om het behandelen van klachten over de naleving.

4. De VTH-uitvoeringspraktijk

4.1. Praktijk vergunningverlening

4.1.1. Landbouw

Landbouwactiviteiten zijn doorgaans geregeld middels algemene regels

Er is bij toepassing van gewasbeschermingsmiddelen en mest sprake van diffuse belasting van het milieu, waaronder grond- en oppervlaktewater. Vergunningverlening voor directe en indirecte lozingen is in de praktijk beperkt, aangezien de meeste activiteiten niet vergunningplichtig zijn, maar gereguleerd zijn via algemene regels volgens het Activiteitenbesluit. In de praktijk komen directe, te vergunnen lozingen op oppervlaktewater door agrariërs volgens geïnterviewden beperkt voor. Vergunningverlening voor directe lozingen vanuit agrarische ondernemingen vindt dan ook slechts incidenteel plaats. Uit de interviews zijn hiervoor geen specifieke aandachtspunten gebleken.

Een koppeling tussen waterkwaliteitsbeleid en beleid omtrent gewasbescherming en mest ontbreekt

Het beleid ten aanzien van gewasbescherming en mest sluit in de praktijk gedeeltelijk aan op de praktijk van het waterkwaliteitsbeleid. Een duidelijke link tussen regelgeving en effecten op waterkwaliteit is voor verschillende betrokkenen in de praktijk niet helder aanwezig. Meerdere geïnterviewden geven dit aan als knelpunt in de huidige praktijk. Dit aandachtspunt is ook benoemd (en beschouwd als knelpunt in relatie tot waterkwaliteit) in de rapportage 'Nationale analyse waterkwaliteit – Onderdeel van de Delta-aanpak Waterkwaliteit' (PBL, 2020). Waterbeheerders hebben geen mogelijkheid tot directe sturing op de toelating en de toepassing van gewasbeschermingsmiddelen, mest en andere stoffen, en evenmin directe sturingsmogelijkheden in het beleidsdomein van de ruimtelijke ordening.

4.1.2. Directe lozingen door industrie

Voor directe en indirecte lozingen door niet-agrarische bedrijven geldt dat overheden via vergunningverlening kunnen sturen op emissies naar grond- en oppervlaktewater. Bij directe lozingen op oppervlaktewater zijn RWS (rijkswateren) en waterschappen (overige wateren) bevoegd gezag voor de vergunningverlening. Uit de interviews volgt dat het instrumentarium voor invulling van deze rol in de praktijk goed op orde is, zeker voor de rijkswateren (emissie-immissietoets, RWS-handboek vergunningverlening).

In geval van vergunningverlening aan IPPC- en BRZO-bedrijven is samenwerking tussen RWS, waterschappen en andere betrokken organisaties – incidenten daargelaten – in de praktijk goed georganiseerd, zo geven meerdere geïnterviewden aan. RWS benadert in de praktijk meestal ook drinkwaterbedrijven voor advies, conform de herziene emissie-immissietoets. Afspraken hierover zijn landelijk vastgelegd. RWS en de Unie van Waterschappen hebben gezamenlijk kwaliteitscriteria VTH voor het volgen van de 'big-8' opgesteld, afgeleid van het gemeentelijke model. Zowel RWS als waterschappen hebben procedures voor ontvangst, behandeling en reactie op vergunningaanvragen, al dan niet met vooroverleg, goed op orde en in vrijwel alle gevallen vastgelegd in procesbeschrijvingen, protocollen en richtlijnen. De kwaliteitscriteria VTH die door RWS en waterschappen gezamenlijk zijn ontwikkeld worden voor het uitvoerende deel (het onderste deel van de 'big-8') overwegend goed ingevuld.

Tijdens dit onderzoek is echter gebleken dat er in de praktijk een aantal verbeterpunten worden gezien aangaande vergunningverlening voor directe lozingen.

Verbeterpunten werden met name aangedragen als het gaat om bemensing en kennisoverdracht, een beter beeld krijgen van de omvang van kleinere impact lozingen en het cumulatieve effect van lozingen op waterkwaliteit, verbetering van de koppeling tussen beleid en uitvoering en meer aandacht hebben voor periodieke analyse en actualisatie lozingsvergunningen en opkomende stoffen en (potentieel-)zeer zorgwekkende stoffen (ZZS). Hieronder wordt hier nader op ingegaan.

Bemensing en kennis staan onder druk

Het investeren in capaciteit en kennisoverdracht is belangrijk volgens verschillende interviewpartners, omdat de kwaliteit van de uitvoering van vergunningverlening voor met name lozingen op rijkswateren kwetsbaar is en aandacht behoeft. Inzicht in productieprocessen van lozende bedrijven wordt genoemd als kennisveld waar verbetering nodig is. Nu is volgens meerdere RWS-medewerkers niet altijd in beeld welke stoffen worden geloosd, of deze milieubezwaarlijk zijn en welke normering van toepassing is. Als aandachtspunt is genoemd dat er door technologische ontwikkelingen steeds meer nieuwe stoffen bijkomen, waarvan een deel (potentieel) zeer zorgwekkend (ZZS) en/of persistent, mobiel en toxisch (PMT) is vanuit milieuoogpunt. Ook het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) benoemt dit in de recente rapportage 'Nationale analyse waterkwaliteit – Onderdeel van de Delta-aanpak Waterkwaliteit' (PBL, 2020, p. 9 -11).

Op *rijksniveau* is in het afgelopen decennium volgens de gesprekspartners fors bezuinigd op (onder andere) vergunningverlening; in diverse interviews wordt een sterke afname in bemensing genoemd. Zoals een RWS-medewerker aangeeft: "We hebben geen gebrek aan middelen, wel aan mensen". Daardoor is aan (praktijk)kennis ingeboet. Ook het terug laten komen van de rol van de voormalige RWS Waterdienst als 'kennisdrager' en schakel tussen water(kwaliteits)beleid en de VTH-taken wordt genoemd als eventueel verbeterpunt om kennisoverdracht (wederom) weer op de kaart te zetten.

RWS-medewerkers benoemen dat er de laatste jaren is ingezet op enige verbetering. Zo is er een opleidingstraject voor vergunningverleners opgezet, zijn de emissie-immissietoets en de RWS-handleidingen voor lozingsvergunningen opgesteld en worden bestaande lozingsvergunningen tegen het licht gehouden en waar nodig geactualiseerd (pilot Bezien Vergunningen; wordt vanaf 2020 verder uitgerold). Er is dus zeker sprake van inzicht in de ontstane knelpunten. Uit de interviews blijkt ook dat de gebiedsdossiers en uitvoeringsprogramma's voor innamepunten van oppervlaktewater voor drinkwaterproductie (rijkswateren) helpen om de nodige aandacht voor lozingen en het VTH-stelsel op de kaart te zetten en te houden. Verbeteracties zijn bij RWS en voor de rijkswateren dus in gang gezet, maar de situatie blijft vanwege de capaciteits- en kennisleemte kwetsbaar in de ogen van veel gesprekspartners. Er is nog altijd sprake van bijkomende taken en werkzaamheden bij afgebouwde capaciteit, aldus meerdere RWS-medewerkers.

Bij *waterschappen* is van bezuinigingen op VTH-taken in het laatste decennium meestal geen sprake, volgens de geïnterviewden. Uit de interviews met waterschappen volgt dat zij in de praktijk overwegend minder knelpunten ervaren qua kennisniveau en beschikbare capaciteit dan RWS. Bij de meeste waterschappen bestaan korte lijnen tussen vergunningverlening en 'kennisdragers' op het gebied van waterkwaliteit met andere organisatieonderdelen. Wel wordt als aandachtspunt door enkele waterschappen aangegeven dat het delen van kennis over veranderend beleid op het gebied van waterkwaliteit in de praktijk niet vanzelfsprekend loopt en ook het nodige vraagt van (opleiding van) vergunningverleners. Opkomende en zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) worden (door zowel waterschappen als RWS) genoemd als redenen om kennis en capaciteit voor vergunningverlening in de toekomst uit te bouwen.

Inzet op vergunningverlening is in de praktijk beperkt effectgericht

Beoordeling van prestaties in vergunningverlening vindt in de praktijk volgens de geïnterviewden van *Rijkswaterstaat* uitsluitend plaats op aspecten als tijdigheid en aantallen en niet expliciet op kwaliteit of effect op waterkwaliteit.

Individuele risico's van risico's zijn in beeld en worden volgens de daarvoor geldende protocollen en richtlijnen beoordeeld, maar een analyse van de effecten van de stapeling van verschillende risico's op de waterkwaliteit is niet standaard. Volgens enkele geïnterviewden van zowel waterschappen als RWS is er echter onvoldoende zicht in de praktijk op de cumulatie van risico's: effecten van meerdere lozingen samen op de waterkwaliteit. Een voorbeeld: het vergunningenbeleidsplan van RWS is vooral uitvoeringsgericht op inzet van beschikbare capaciteit en budgetten in relatie tot operationele doelstellingen voor (vooral) aantallen vergunningen en voldoen aan wettelijke termijnen (tijdigheid). Dit wordt versterkt door de in diverse interviews genoemde teruggang in capaciteit op het gebied van vergunningverlening binnen RWS.

Deels wordt dit voor de rijkswateren volgens enkele RWS-medewerkers ondervangen door het (herziene) Handboek Emissietoets van RWS. Dit helpt om het proces van vergunningverlening effectgericht te sturen. Voor goede input en interpretatie van uitkomsten is echter wel kennis nodig. Zoals eerder aangegeven is met name binnen RWS het beeld dat deze kennis beperkt aanwezig is en dat de kennisbasis kwetsbaar is.

VTH-taken op het gebied van waterkwaliteit hebben de aandacht bij de meeste *waterschappen*. Door de meeste waterschappen is een forse slag gemaakt omtrent de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken, mede als gevolg van het implementeren en hanteren van de – van de gemeentelijke kwaliteitscriteria afgeleide – kwaliteitscriteria VTH. Doorgaans worden er voor vergunningverlening prioriteiten gesteld op basis van risicoanalyses en worden de uit te voeren activiteiten vastgelegd in een (jaarlijks) uitvoeringsprogramma, gebaseerd op een bepaalde formatie en daarvoor beschikbaar budget. De sturing van VTH-taken, waaronder vergunningverlening is daarmee in de praktijk vooral budgetgestuurd en niet altijd expliciet gekoppeld aan waterkwaliteitsdoelen of -opgaven. Uit de interviews blijken hierin wel grote verschillen te bestaan tussen waterschappen. Er is niet onderzocht waardoor deze verschillen worden veroorzaakt. Bij de waterschappen is het aspect van cumulatieve effecten niet expliciet geborgd in interne beoordelingsprocedures, zo blijkt uit de gehouden interviews. Ook bij waterschappen wordt voornamelijk gestuurd op tijdigheid en juridische aspecten van vergunningen, zo geven betrokkenen aan.

Beter beeld van omvang kleinere impact lozingen

Als gevolg van beperkte capaciteit bij RWS blijkt er minder aandacht te zijn voor kleinere en minder impact hebbende lozingen die vallen onder algemene regels of een meldingsplicht. In de praktijk betreft dit het merendeel van de lozingen.

Ook bij waterschappen is dit het geval en ontbreekt hierdoor zicht op cumulatieve effecten van kleine, meldingsplichtige lozingen op de waterkwaliteit, zo geven meerdere geïnterviewde waterschappen aan. Omgang met en impact van meldingsplichtige lozingen op zowel rijkswateren als regionale wateren lijkt daarmee enigszins een 'grijs gebied'.

Dit geldt overigens ook voor indirecte lozingen (zie 4.1.3). Dit versterkt de hierboven al genoemde constatering dat inzicht in cumulatieve effecten van lozingen in de praktijk ontbreekt. Zowel enkele waterschappen als andere organisaties geven aan dat hierdoor sturingsinformatie ontbreekt over effectiviteit van het VTH-instrumentarium in relatie tot het waterkwaliteitsbeleid en de mate van doelbereik daarin, zeker in relatie tot opkomende en zeer zorgwekkende stoffen.

Koppeling beleid en uitvoering: het sluiten van de beleidscyclus 'big-8'

De koppeling tussen beleid en uitvoering komt bij de geïnterviewden naar voren als verbeterpunt. Zowel interne als externe afstemming van VTH-inzet op beleidsprioriteiten en monitoring van waterkwaliteitsontwikkelingen vindt in de huidige praktijk bij zowel de Rijksoverheid als de waterschappen weinig, of in ieder geval niet structureel plaats, zo blijkt uit de interviews.

In het verlengde daarvan is periodieke herziening en actualisatie van lozingsvergunningen een 'ondergeschoven kindje', zo geven vertegenwoordigers van zowel RWS als waterschappen aan. De effectiviteit van regulering van lozingsactiviteiten via vergunningverlening voor het bereiken (en behouden) van waterkwaliteitsdoelen is daarmee in de praktijk niet heel duidelijk te duiden.

RWS kent een vergunningenbeleidsplan met een jaarlijkse risicoanalyse. Koppeling met waterkwaliteitsbeleid en wijzigingen daarin wordt hier echter niet of nauwelijks expliciet gelegd, zo geven verschillende RWS-medewerkers aan. De beleidscyclus ('big-8') wordt daardoor in de praktijk niet gesloten, waardoor er geen doorwerking plaatsvindt naar evaluatie op effectiviteit en aangepast beleid (zie ook hieronder), met in het verlengde daarvan periodieke actualisatie van vergunningen (zie ook hieronder).

Bij de waterschappen blijkt daarnaast ook dat strategisch beleid voor vergunningverlening in de praktijk niet altijd is afgestemd met het waterkwaliteitsbeleid en niet of nauwelijks periodiek wordt geactualiseerd om inhoudelijke, beleidsmatige redenen. Uit de gehouden interviews blijkt overigens wel dat er verschillen bestaan tussen waterschappen in de mate van afstemming tussen waterkwaliteitsbeleid en vergunningverlening.

Samenwerking op beleidsniveau tussen verschillende bestuursorganen/bevoegde gezagen behoeft verdere intensivering, geven enkele betrokken van zowel waterschappen als gemeenten en provincies aan. In enkele regio's (Rijn-Oost, Brabant) is en wordt dergelijk strategische samenwerking tussen waterschappen rondom VTH-beleid al vormgegeven. Meerdere waterschappen geven aan dat de overgang naar de Omgevingswet kansen biedt om deze beleidsmatige afstemming en samenwerking (opnieuw) op de agenda te zetten en vorm te geven.

Periodieke analyse en actualisatie lozingsvergunningen behoeft meer aandacht

Uit de interviews blijkt verder dat het proces van periodieke analyse en (waar nodig) actualisatie van lozingsvergunningen bij zowel RWS als bij de meeste waterschappen beter kan. Er bestaat niet altijd een planmatig, al dan niet cyclisch beleid voor periodieke analyse en actualisatie van lozingsvergunningen. De kwaliteitscriteria VTH voor dit onderdeel behoeven daarmee aandacht bij zowel waterschappen als RWS.

Bij RWS is de aandacht voor periodieke analyse en actualisatie van vergunningen beperkt als gevolg van de hierboven beschreven bezuinigingen op VTH-taken en de reorganisatie van de RWS, waardoor er weinig beleidsmatige aandacht is voor VTH-beleid en doorvertaling naar actualisatie van vergunningen. Alhoewel de aandacht voor periodieke analyse en actualisatie van vergunningen beperkt is binnen RWS, wordt er wel aan gewerkt en wordt hier opvolging aan gegeven in het traject 'Bezien Vergunningen'. In een door RWS uitgevoerde pilotstudie 'Bezien vergunningen' bleek dat circa $\frac{3}{4}$ van de zeventig onderzochte lozingsvergunningen niet actueel was, zo geven RWS-medewerkers aan. Bij ongeveer $\frac{1}{4}$ van de zeventig onderzochte vergunningen bleken de tekortkomingen ernstiger en niet (meer) in overeenstemming met bestaande productieprocessen en/of het huidige beleid. Vanaf 2020 wordt dit traject 'Bezien Vergunningen' verder uitgerold en worden vergunningen waar nodig geactualiseerd.

Bij waterschappen zijn processen voor periodieke actualisatie vaak nog niet benoemd en beschreven, zo blijkt uit de interviews. Bij waterschappen loopt ook geen traject zoals het hierboven genoemde traject 'Bezien Vergunningen' bij RWS.

Meer aandacht voor opkomende stoffen en (potentieel-)Zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) gewenst

Ten aanzien van opkomende stoffen en (potentieel-)Zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) wordt door diverse geïnterviewden aangegeven dat hiermee in vergunningverlening in de praktijk nog (te) weinig rekening wordt gehouden, vanwege ontbreken van kennis, normen, wettelijk kader en handelingsvoorschriften. Wel wordt aangegeven dat de huidige, ook politieke, aandacht voor opkomende stoffen en ZZS, als katalysator kan werken voor het doorvoeren van verbeteringen in lozingsvergunningen en actualisatie daarvan.

Binnen RWS helpt de pilot 'Bezien vergunningen'⁹ en het vervolg daarop om de relatie tussen waterkwaliteitsbeleid en vergunningverlening voor lozingen breder en scherper op de agenda te krijgen.

Door enkele RWS-medewerkers is aangegeven dat juist de snelheid van technologische ontwikkelingen in productieprocessen en gebruik van stoffen vragen om een scherper kader voor normering van nieuwe stoffen (o.a. ZZS) en voor meer planmatige/cyclische actualisatie van lozingsvergunningen. Zoals aangegeven wordt dit binnen RWS al wel onderkend en zijn meerdere trajecten gestart ter verbetering van de (kwaliteit van) vergunningsverlening voor rijkswateren. In dat kader is in interviews ook de aangepaste en verbeterde handreiking Beoordeling van Lozingen op innamepunten voor drinkwaterproductie in het RWS-Handboek Emissietoets genoemd.

Enkele waterschappen geven aan de problematiek rondom opkomende stoffen en ZZS te zien als kans en opgave om (beleidsmatige) afstemming met andere partijen, zoals omgevingsdiensten, verder te intensiveren en te versterken. Ook geven meerdere waterschappen aan te verwachten dat voor de problematiek met deze stofgroepen meer kennis en capaciteit zal moeten worden ingezet.

4.1.3. Indirecte lozingen door industrie

Sinds 2009 zijn gemeenten of provincies (voor IPPC, BRZO, vanuit de Wm) bevoegd gezag voor indirecte lozingen door bedrijven. In de praktijk is de rol als vergunningverlener belegd bij omgevingsdiensten. Uit de gesprekken komt naar voren dat de wettelijke taken en rollen door alle betrokken organisaties goed wordt ingevuld. Zo is er in de regel VTH-beleid aanwezig, worden er werkprogramma's opgesteld op basis van risicoanalyses en vindt er monitoring plaats. Er zijn echter wel een aantal verbeterpunten te noemen om het VTH-stelsel van indirecte lozingen door industrie verder te optimaliseren. Verbeterpunten zijn onder andere het actualiseren van het huidige VTH-beleid binnen gemeenten en provincies, een betere koppeling leggen tussen waterkwaliteit en VTH-beleid, waterkwaliteit hoger op de agenda zetten bij met name gemeenten, kennis en capaciteit vergroten bij gemeenten en omgevingsdiensten en zorgen voor een (nog) effectievere regionale samenwerking. Hieronder wordt hier nader op ingegaan.

Actualiseren huidige VTH-beleid en betere koppeling waterkwaliteit en VTH-beleid

Het aanwezige VTH-beleid bij gemeenten en provincies is niet altijd actueel en gaat meestal niet specifiek in op waterkwaliteit en de relatie met indirecte lozingen. Een expliciete koppeling met waterkwaliteitsbeleid en -doelen wordt vaak niet gemaakt. Als voorbeeld wordt door gemeenten aangegeven dat het Verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan (vGRP) het beleidsinstrument is waarin omgang met de gemeentelijke watertaken wordt beschreven. In de vGRP's wordt in de praktijk soms wel ingegaan op een bijdrage aan waterkwaliteit van oppervlaktewater qua riooloverstorten en hemelwaterafvoer, maar wordt er geen koppeling gelegd met de waterkwaliteit van geloosd water bij indirecte lozingen en de gemeentelijke rol daarin, zo geven geïnterviewde gemeenten aan. Voor provincies geldt dit in de rol als bevoegd gezag voor indirecte lozingen in vergelijkbare mate.

⁹ De doelen van deze pilot zijn:

- in beeld brengen welke (eventuele) acties nodig zijn om de vergunningen van de pilotbedrijven in overeenstemming te brengen met de beleidsdoelstellingen en wetgeving, waaronder beste beschikbare technieken en stoffenbeleid
- in beeld brengen wat de effectiviteit is van het bezien van vergunningen (opbrengst versus kosten) en welke knelpunten worden ervaren bij de werkzaamheden (bijvoorbeeld capaciteit, kennis, procedures, regelgeving, et cetera)
- op basis van deze pilotbedrijven een advies opstellen voor Rijkswaterstaat ten behoeve van de uitvoering van het actualiseren van de overige watervergunningen van Rijkswaterstaat.

Door het bovenstaande ontbreekt in veel gevallen een kader voor het bepalen en bijstellen van een specifieke opdracht op het gebied van vergunningverlening voor lozingen en waterkwaliteit aan een omgevingsdienst. Het overgrote deel van de indirecte lozingen is bovendien zonder vergunning of melding toegestaan op basis van algemene regels, waardoor specifiek inzicht in stoffen en stofconcentraties in geloosd water vanuit bedrijven grotendeels ontbreekt.

Waterkwaliteit wordt niet gezien als primaire en prioritaire taak bij met name gemeenten

Verder speelt in de praktijk dat gemeenten en in mindere mate provincies wel de (wettelijke) taak als bevoegd gezag hebben, maar niet de beleidsmatige en uitvoerende rol als waterkwaliteitsbeheerder. Door het ontbreken van een wettelijke, beleidsmatige rol op het gebied van waterkwaliteit – naast het toch al ruime takenpakket van vooral gemeenten – wordt waterkwaliteit niet als primaire en prioritaire taak gezien. Als gevolg daarvan ontbreekt, zeker bij gemeenten, benodigde kennis en ervaring op het gebied van waterkwaliteit en de waterkwalitatieve aspecten van lozingen op riolering. Van origine zijn betrokkenen bij gemeenten meer georiënteerd op de kwantitatieve aspecten van lozingen en riolering, zo geven enkele geïnterviewden van omgevingsdiensten en waterschappen aan. Het ruime takenpakket van gemeenten is overigens door veel geïnterviewden van alle overheden genoemd als een punt van aandacht in relatie tot eventuele extra aandacht voor de rol als bevoegd gezag voor indirecte lozingen.

Doordat waterkwaliteit volgens vrijwel alle geïnterviewden geen thema met hoge prioriteit is bij met name gemeenten, ontbreekt in de praktijk een specifieke opdracht op het gebied van waterkwaliteit aan de omgevingsdiensten. Dit maakt dat gemeenten en omgevingsdiensten de rol als vergunningverlener voor indirecte lozingen op een (zelf bepaald) basisniveau invullen. Omgevingsdiensten geven aan dat zij daarbij de voorgeschreven instrumenten als de immissietoets toepassen en daarmee aan de minimale eisen die gesteld worden aan toetsing op waterkwaliteit voldoen.

Capaciteit en kennis vergroten bij gemeenten en omgevingsdiensten

In de praktijk wordt de inzet van omgevingsdiensten op het gebied van vergunningverlening veelal bepaald door de beschikbare capaciteit, zo geven vrijwel alle geïnterviewden aan. De beschikbare capaciteit is gebaseerd op ervaringsgegevens en/of verwachtingen bij aantallen vergunningaanvragen. Deze capaciteit wordt in principe niet jaarlijks of periodiek herijkt maar vaak pas wanneer daarvoor een specifieke, bestuurlijk gedragen aanleiding bestaat. Extra ruimte voor specifieke vraagstukken die niet samenhangen met actuele maatschappelijke vraagstukken of prioriteiten (energietransitie, klimaat, duurzaamheid) is daardoor lastig te organiseren. Sturing vindt, nog meer dan bij directe lozingen, plaats op operationele prestaties in termen van vooral aantallen en tijdigheid, zo geven betrokkenen van zowel omgevingsdiensten, provincies als gemeenten aan. Uiteraard wordt daarbij wel gewerkt vanuit protocollen en richtlijnen. De beleidscyclus ('big-8') lijkt hierdoor in de praktijk niet goed gesloten, waardoor er geen doorwerking plaatsvindt naar evaluatie op effectiviteit en aangepast beleid.

Bij de meeste omgevingsdiensten is, net als bij gemeenten en in mindere mate provincies, beperkt kennis en expertise aanwezig op het gebied van waterkwaliteit. Gezien de breedte van het takenpakket en het ontbreken van een specifieke opdracht op het gebied van waterkwaliteit bouwen omgevingsdiensten in de praktijk ook geen eigen specialistische kennis op dit gebied op. Personeel wordt vooral geworven op brede, generieke inzetbaarheid. Voor specialistische kennis wordt volgens meerdere geïnterviewden van omgevingsdiensten waar nodig een beroep gedaan op waterbeheerders, al is een dergelijke samenwerking niet overal het geval. Medewerkers van omgevingsdiensten geven aan dat dergelijke samenwerking is ontstaan op basis van cultuur, netwerk en samenwerkingsbereidheid van beide kanten, en dat hier niet specifiek op gestuurd wordt. Sommige omgevingsdiensten geven aan soms extern personeel in te huren voor specialistische kennis.

Regionale samenwerking kan nog effectiever

RWS en waterschappen hebben bij vergunningverlening voor indirecte lozingen wettelijk, bindend adviesrecht en passen dat in de praktijk ook toe wanneer zij door omgevingsdiensten worden benaderd over een vergunningaanvraag. De hiervoor benodigde samenwerking met omgevingsdiensten wordt doorgaans als positief beoordeeld. De geïnterviewde waterschappen en ook omgevingsdiensten geven echter aan dat in de effectiviteit van deze samenwerking nog winst te behalen valt. De samenwerking en invulling van het adviesrecht zou in de praktijk nog meer en tijdiger mogen plaatsvinden. Geïnterviewden geven aan dat in de werkafspraken van omgevingsdiensten niet altijd duidelijk is opgenomen wanneer de waterbeheerder om advies moet worden gevraagd. Door omgevingsdiensten wordt doorgaans gewerkt met generieke teksten voor standaardvergunningen (LSRO), waarin waterkwaliteit nauwelijks is opgenomen. Wat de mate waarin in de praktijk invulling wordt gegeven aan het adviesrecht bovendien kwetsbaar maakt, is dat dit afhankelijk is van de relaties tussen betrokken medewerkers van zowel omgevingsdiensten als waterbeheerders. Desondanks wordt in praktijk niet vaak gebruik gemaakt van een expliciet 'bindend advies', omdat omgevingsdiensten adviezen van waterbeheerders in de meeste gevallen een-op-een overnemen.

Afgezien van de samenwerking omtrent het adviesrecht, is er weinig afstemming tussen omgevingsdiensten en de waterbeheerders. Daar waar invulling wordt gegeven aan het adviesrecht merken enkel geïnterviewden op dat er vervolgens niet altijd toezicht wordt gehouden op het aspect indirecte lozingen uit de vergunning. Toezicht op indirecte lozingen vindt pas plaats op basis van ontvangen signalen die daar aanleiding toe geven. Als een gezamenlijk controle nodig blijkt, wordt dit in de regel ook georganiseerd. Er is in de regel geen periodieke of reguliere afstemming tussen omgevingsdiensten en waterbeheerders.

Oorzaken voor het ontbreken van afstemming liggen volgens respondenten in het ontbreken van een gezamenlijke doelstelling van de bestuursorganen omtrent de waterkwaliteit van het watersysteem als geheel. Wat daarin ook niet helpt is dat iedere gemeente een eigen opdracht formuleert aan de omgevingsdienst en dat de kwaliteitscriteria gericht zijn op de professionaliteit van de eigen organisatie. De keten wordt hierdoor momenteel niet als geheel gezien. In dit kader wordt overigens ook opgemerkt dat afstemming en samenwerking tussen RWS en de waterschappen aan kracht kan winnen. Men weet elkaar te vinden, maar de afstemming en samenwerking vindt hoofdzakelijk ad hoc en projectmatig plaats. Er is geen sprake van afstemming met betrekking tot het behalen van doelen, enkel de eigen doelen worden gezien. Dit zou wel logisch zijn gezien de wederzijdse afhankelijkheid, rijkswateren en regionale wateren zijn namelijk met elkaar verbonden.

Versterken van samenwerking

Door enkele waterschappen wordt ingezet op het verbeteren van de samenwerking met omgevingsdiensten. In wijziging van de Waterwet in 2009 zijn indirecte lozingen overgegaan van de waterschappen naar gemeenten en provincies, waarbij de VTH-taken veelal zijn belegd bij de omgevingsdiensten. Uit de gesprekken met waterschappen volgt dat dit niet altijd als een logische keuze wordt ervaren.

Omgevingsdiensten hebben namelijk niet de specifieke kennis, capaciteit en middelen gekregen om deze extra taken goed uit te kunnen voeren. Zo ontbreekt het bij omgevingsdiensten vaak aan capaciteit en kennis om de resultaten van monsternames goed te kunnen duiden. Vanuit het belang van waterkwaliteit in de hele waterketen is het kwetsbaar dat omgevingsdiensten niet voldoende geëquipeerd zijn. Het zijn met name waterschappen die hier de problemen van ondervinden. Waterschappen lopen er in de praktijk tegenaan dat er geregeld schadelijke stoffen in het afvalwater in de rioolwaterzuivering worden aangetroffen die daar niet in hadden mogen zitten. Bij de omgevingsdiensten blijkt er te weinig kennis en capaciteit te bestaan om voldoende en kwalitatief goed toezicht te houden op indirecte lozingen. Dit kan leiden tot problemen ten aanzien van de waterkwaliteit van het effluent van de RWZI waar men te laat achter komt. Dit is ongewenst omdat het resulteert in hoge maatschappelijke kosten.

Om kosten aan de achterkant te voorkomen, zijn op initiatief van een aantal waterschappen bestuurlijke overeenkomsten gesloten met gemeenten om een programma op te zetten om de samenwerking met gemeenten en omgevingsdiensten een impuls te geven en om kennis uit te wisselen. De samenwerking is vooral gericht op het opzetten van gezamenlijke controles, verkrijgen van inzicht en het benoemen van risicovolle bedrijfstakken. Het doel van de samenwerking is dat omgevingsdiensten in staat worden gesteld om hun taken in de toekomst zelfstandig beter uit kunnen voeren. Binnen de waterschappen zijn hier capaciteit en middelen voor vrij gemaakt. Op dit moment wordt de samenwerking voornamelijk vanuit de waterschappen gedragen.

4.2. Praktijk toezicht

4.2.1. Landbouw

Met de Versterkte Handhavingsstrategie worden stappen gezet om de belasting van grond- en oppervlaktewater met nutriënten afkomstig van mest verder te beperken. De effecten hiervan moeten in de komende jaren zichtbaar worden. Tijdens dit onderzoek is gebleken dat er in de praktijk desondanks nog wel een aantal verbeterpunten zijn wat betreft het toezicht op landbouwactiviteiten rondom mest en gewasbescherming. Verbeterpunten werden met name aangedragen als het gaat om een effectiever en meer gestroomlijnd toezicht, vergroten van capaciteit en bemensing bij met name de NVWA, het verder versterken van de relatie tussen beleid landbouwactiviteiten en waterkwaliteit en een betere samenwerking tussen organisaties die toezicht houden op landbouwactiviteiten. Hieronder wordt nader ingegaan op deze verbeterpunten.

Toezicht op landbouwactiviteiten en verontreinigende effecten op het watersysteem kan efficiënter en effectiever

Veel landbouwactiviteiten, waaronder gebruik en verspreiding van gewasbeschermingsmiddelen en mest, zijn geregeld via algemene regels (Activiteitenbesluit, mestwetgeving) die in de praktijk moeilijk te controleren (en te handhaven) zijn. Er is in de meeste gevallen geen sprake van (punt)lozingen, maar van diffuse belasting van het milieu, waaronder het watersysteem. Buiten een incidentele 'heterdaad' is het in de praktijk voor een aantal overtredingen erg lastig om overtredingen van algemene regels aan te tonen, zo geven meerdere betrokkenen van waterschappen en de NVWA aan.

Daarbij speelt volgens deze partijen ook dat er verschillende partijen betrokken zijn als bevoegde gezagen bij bijvoorbeeld toelating (College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden) en gebruik (deels waterschappen) van gewasbeschermingsmiddelen. Hetzelfde geldt voor registratie en verspreiding van mest. De praktijk van toezicht op landbouwactiviteiten en verontreinigende effecten op het watersysteem is daardoor volgens vrijwel alle geïnterviewden versnipperd en weerbarstig. Zowel bevoegde gezagen zelf als ook LTO geven aan dat toezicht verkokerd plaatsvindt, wat volgens LTO ook leidt tot onduidelijkheid en administratieve last bij agrariërs.

In de Versterkte Handhavingsstrategie Mest wordt overigens een maatregel voorbereid om aanwending van mest real time te monitoren. Naast het gebrek aan capaciteit bij toezichthoudende instanties en de moeilijkheid om heterdaad te betrappen lijkt deze maatregel een kans om de pakkans te verhogen en sterker te kunnen sturen op naleefgedrag.

Uit de gehouden interviews blijkt daarmee dat samenwerking tussen betrokken organisaties bij toezicht op landbouwactiviteiten in de praktijk een aandachtspunt is. Uitwisseling van gegevens/informatie vindt volgens betrokkenen beperkt plaats, behalve bij specifieke (gezamenlijke) acties of projecten. Dit aandachtspunt is in lijn met de aanpak volgens de Versterkte Handhavingsstrategie voor mest, waarin intensivering van samenwerking ook wordt genoemd als verbeterpunt. De NVWA geeft aan dat afstemming tussen bevoegde gezagen voor registratie en toepassing van mest met waterschappen niet altijd goed is geborgd. Relatie met het daadwerkelijke effect van inspanningen van de NVWA op de (gewenste) waterkwaliteit en dus effectiviteit van inzet van NVWA is in de praktijk niet altijd duidelijk voor de NVWA.

Een goed voorbeeld van samenwerking kan worden gevonden in de samenwerking om mestfraude tegen te gaan. Om mestfraude tegen te gaan, loopt er in drie gebieden in Nederland een gebiedsgerichte samenwerking gericht op controle (en waar nodig handhaving) op boekhouding en toepassing van mestregelgeving, conform de Versterkte Handhavingsstrategie. Eerste beelden van de resultaten hiervan zijn volgens betrokken partijen (NVWA, waterschap) overwegend positief, alleen al vanwege de samenwerking tussen provincies, omgevingsdiensten, ILT, waterschappen, politie en NVWA. Met de Versterkte Handhavingsstrategie wordt ook ingezet op verbetering en inzet van meer capaciteit voor toezicht door de NVWA op naleving van mestbeleid.

Wet en regelgeving voor mest en gewasbescherming is fraudegevoelig en is in de praktijk moeilijk controleerbaar

Betrokkenen bij de regelgeving omtrent toepassing van mest geven aan dat het bestaande systeem van mestboekhouding en praktijktoepassing fraudegevoelig en moeilijk controleerbaar is.¹⁰ Sinds wijzigingen in het mestbeleid in 2017 is mestfraude in de praktijk volgens de NVWA toegenomen. Waterschappen en ook LTO bevestigen dit beeld. Op verzoek van en in samenspraak met het ministerie van LNV werkt LTO (zonder formele rol of taak voor toezicht en handhaving) aan een systeem van certificering, om daarmee mestfraude in de sector terug te dringen. Eerder onderzoek geeft volgens geïnterviewden van onder andere de NVWA aan dat de belasting van oppervlaktewater afneemt als de bestaande fraude met mestboekhoudingen en –toepassing aangepakt zou worden (Evaluatie meststoffenwet 2016 (PBL)).

Verschillende geïnterviewden geven aan dat andere instrumenten dan inzet op controles/toezicht meer effect lijken te hebben als het gaat om mestfraude en vermindering van emissies uit de landbouw. Hierbij wordt gedacht aan stimuleringsprogramma's en actieve(re) communicatie om de emissies uit landbouw tegen te gaan.

¹⁰ Bij mestfraude gaat het meestal om het creëren van fictieve afzet. De mest wordt in dat geval alleen op papier afgevoerd. In werkelijkheid wordt de mest niet afgevoerd, maar bovenop de toegestane bemesting op het land gebracht. Hierdoor vindt overschrijding van de gebruiksnormen plaats, met gevolgen voor het milieu en het grondwater (bron: Ministerie van LNV, 2018. Versterkte Handhavingsstrategie Mest. Publicatie-nr. 115770).

Genoemde voorbeelden hiervan zijn projecten van waterschappen en provincies gericht op beperking van erfafspoeling. Ook worden digitale, real time controlesystemen voor toezicht gezien als mogelijke oplossingen voor het doorbreken van het bestaande 'verdienmodel' van mestfraude. Daarnaast noemen geïnterviewden grootschalige veranderingen die de druk van de mestmarkt afhalen, bijvoorbeeld centrale mestverwerking. Al deze zaken zijn onderdeel van de Versterkte Handhavingsstrategie die is ingezet. De haalbaarheid en de effectiviteit hiervan moeten zich in de komende jaren bewijzen.

Gezamenlijke investeringen in allerlei bovenwettelijke maatregelen en acties om waterkwaliteitsdoelen te behalen

Los van de hierboven beschreven verbeterpunten in het toezicht op landbouwactiviteiten is in de praktijk sprake van inzet van andere instrumenten die door betrokken overheden worden ingezet om emissies van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen naar grond- en oppervlaktewater te beperken. Verschillende waterschappen, provincies en omgevingsdiensten geven aan om – in toenemende mate gezamenlijk – inzet te plegen op meer bewustwording, stimuleringsprogramma's, monitoring en gebiedsgerichte programma's, al dan niet in samenhang met toezicht en handhaving. Deels komt deze inzet volgens betrokkenen voort uit een 'beleids gat' tussen beleid en wetgeving op het gebied van mest en gewasbescherming enerzijds en waterkwaliteitsdoelen anderzijds. Toewerken naar waterkwaliteitsdoelen vraagt dan (deels) om bovenwettelijke inzet en maatregelen, die dus deel uit maken van de inzet van genoemde partijen. Anderzijds geven enkele geïnterviewden aan dat inzet op deze andere instrumenten in de praktijk (kosten)effectiever is dan toezicht en handhaving op algemene regels.

Een ander initiatief is het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW), dat door LTO is uitgewerkt in samenwerking met vooral waterschappen. Het Deltaplan wordt ingezet om het hierboven bedoelde beleids gat te dichten. Dit Deltaplan zet in op bovenwettelijke maatregelen ten aanzien van nutriënten en gewasbescherming. LTO zet samen met waterschappen in op Gebiedsdocumenten Agrarisch Waterbeheer, waarin maatregelen gebiedsgericht worden uitgewerkt. Dit sluit aan op de hierboven beschreven aanpak vanuit de betrokken bevoegde gezagen. Doordat sprake is van vrijwilligheid en er spanning kan zijn met bedrijfseconomische belangen zetten niet alle agrariërs zich in, maar het beeld bij zowel LTO als waterschappen is dat inzet vanuit het DAW effectiever is dan toezicht en handhaving op de bestaande algemene regels.

LTO geeft ook aan dat de sector een omslag maakt van mestbeleid naar bodembeheer, waarbij beter beheer van gehalten organische stof in de bodem de focus krijgt in plaats van uitsluitend toediening van nutriënten via mest. Daarbij speelt in de praktijk dat generieke wet- en regelgeving vanuit de Nitraatrichtlijn, regelgeving omtrent vanggewassen en beregning van graslanden soms belemmerend werkt om gebiedsgericht maatwerk mogelijk te maken.

Realiseren van de capaciteitsvergroting

Als een van de knelpunten voor toezicht op naleving van de algemene regels bij landbouwactiviteiten wordt door alle betrokkenen de beperkte beschikbare capaciteit genoemd, onder andere bij de NVWA, maar ook bij waterschappen. De NVWA heeft een breed takenpakket en werkt risicogestuurd. Bij de periodieke risicobeoordeling voor alle werkvelden zijn mest en gewasbescherming niet als hoge prioriteiten aangemerkt, waardoor inzet van de NVWA op deze werkvelden in het recente verleden is teruggelopen. In de praktijk betekent dit, zo stelt de NVWA, dat landelijk circa zestig inspecteurs beschikbaar zijn voor toezicht en handhaving op het gebied van mest. Vanuit de Versterkte Handhavingsstrategie is en wordt inmiddels wel ingezet op vergroting van de capaciteit op het gebied van mest, in combinatie met een gebiedsgerichte aanpak. Daarbij blijkt het overigens lastig om de formatie echt op niveau te brengen. De verwachting is dat dit volgend jaar het geval zal zijn. Daarmee wordt de 'pakkans' vergroot.

Een ander voorbeeld betreft de intensiteit van bedrijfsbezoeken door een waterschap, dat aangeeft dat ieder agrarisch bedrijf gemiddeld eens in de vijf jaar wordt bezocht, naast generieke toezichtrondes voor gewasbescherming. In de praktijk is hierdoor sprake van een kleine 'pakkans', waardoor de effectiviteit van controle en toezicht op het gewenste naleefgedrag beperkt is. Dit wordt door breed (h)erkend door de geïnterviewde partijen.

Relatie tussen beleid landbouwactiviteiten en waterkwaliteit versterken

Er bestaat volgens geïnterviewde medewerkers van waterschappen en de NVWA momenteel geen goed doordacht en geïntegreerd toezichtbeleid vanuit de inhoud, oftewel de relatie tussen landbouwactiviteiten en gebiedsgerichte waterkwaliteit. De effectiviteit van de inzet wordt dus als niet optimaal ervaren. Volgens enkele waterschappen en de NVWA geldt dit voor zowel het mestbeleid als voor het toelatingsbeleid van gewasbeschermingsmiddelen.

Landelijk is en wordt deze problematiek ten aanzien van effectiviteit van regelgeving in relatie tot de praktijk (h)erkend en is ten aanzien van het mestbeleid een traject Herbezinning Mestbeleid gestart, naast de al ingezette Versterkte Handhavingsstrategie. Dit wordt door verschillende geïnterviewde partijen genoemd als een kans voor het verbeteren van wet- en regelgeving rondom mest, dat beter is afgestemd op waterkwaliteitsdoelen en beter controleer- en handhaafbaar is. Gezien de versnipperde rolverdeling rondom mest en de knelpunten die dat in de praktijk geeft, pleit een aantal organisaties, waaronder de NVWA, ILT en LTO voor een stelselwijziging, ook ten aanzien van toezicht en handhaving.

De NVWA geeft aan dat toelatingscriteria voor gewasbeschermingsmiddelen vaak ruimer zijn dan waterkwaliteitsnormen. Daardoor kunnen in de praktijk problemen ontstaan, zelfs als gebruikers werken volgens goed landbouwkundig gebruik volgens de toelatingseisen. Bij de toelatingsbeoordeling door het CTGB wordt volgens de NVWA geen rekening gehouden met de normen die gelden in het waterkwaliteitsbeleid. Dit betekent in de praktijk dat eventuele overschrijding van normen niet doorwerkt in het nemen van toelatingsbesluiten voor gewasbeschermingsmiddelen.

4.2.2. Directe lozingen door industrie

Uit de interviews is gebleken dat er in de praktijk een aantal ontwikkelpunten aangewezen kan worden als het gaat om directe lozingen door industrie. Uit de gesprekken komt naar voren dat toezicht op lozingen van grote lozers veelal op orde is, maar dat er meer toezicht nodig is op kleinere lozers en bedrijven. Daarnaast speelt ook mee dat capaciteit en kennis bij met name RWS versterkt moet worden. Er is een roep om centrale regie met regionale accenten voor beter toezicht en minder versnippering en er niet alleen risico gestuurde prioritering toegepast moet worden als het gaat om toezicht. Daarnaast wordt ook hier een betere koppeling tussen VTH-beleid en waterkwaliteitsbeleid als verbeterpunt gemeld en het verbeteren van het beoordelingssysteem van prestaties op basis van effect op waterkwaliteit.

Risicogestuurde prioritering leidt tot minder aandacht voor controle van en toezicht op lozingsvergunningen

Prestaties en resultaten van toezicht worden, net als bij vergunningverlening, door zowel RWS als waterschappen in de praktijk vooral gemonitord en gerapporteerd in prestatie-indicatoren als aantallen bedrijfsbezoeken, aantallen metingen, naleefgedrag in termen van aantallen normoverschrijdingen etc. Er wordt in de praktijk geen link gelegd met de beoogde effecten op oppervlaktewater, zo blijkt uit de gehouden interviews met RWS- en waterschap medewerkers. Er is dan ook geen sprake van evaluatie en eventuele bijstelling van strategisch beleid, zoals bedoeld in de 'big-8' en de kwaliteitscriteria VTH.

Uit de gehouden interviews met betrokkenen bij directe lozingen op rijkswateren blijkt tevens dat de (wettelijke) rol van de ILT voor tweedelijns toezicht op lozingen op rijkswateren in de praktijk steeds minder - en in sommige RWS-directies zelfs helemaal niet meer - wordt ingevuld vanwege risico gestuurde prioritering en inzet van de ILT en beperkte afstemming tussen RWS en de ILT over toezicht op lozingen. Hoewel duiding van het belang van dit tweedelijns toezicht in de interviews niet geheel onderbouwd is, ligt hier wel een aandachtspunt vanuit deze (wettelijke) afspraken.

Bij waterschappen vindt toezicht op directe lozingen eveneens grotendeels budget- en risicogestuurd plaats, zo blijkt uit gesprekken met waterschappen. Daardoor ligt de focus op de grote lozingen.

Deze sturing vanuit budgetten en beschikbare capaciteit leidt tot meerdere issues in de praktijk. Hieronder worden deze nader geduid.

Betere koppeling VTH-beleid en waterkwaliteitsbeleid

Belangrijke indicator en sturingsparameter bij toezicht door zowel RWS als waterschappen is de mate van naleefgedrag (van vergunningvoorschriften of algemene regels), niet zozeer het effect op de kwaliteit van ontvangend oppervlaktewater. Een koppeling met waterkwaliteitsbeleid wordt, buiten de 'standaard' emissie-immissietoets in het stadium van vergunningverlening, in de praktijk van VTH niet of nauwelijks gelegd, zo geven de meeste waterschappen desgevraagd aan (zie ook 3.2). Er is in de praktijk niet of nauwelijks sprake van periodieke evaluatie en herijking van beleid, afgestemd op waterkwaliteitsdoelen. Daarmee wordt niet geheel invulling gegeven aan de kwaliteitscriteria VTH en is de effectiviteit van toezicht (en handhaving) als onderdeel van het VTH-instrumentarium niet altijd duidelijk.

Wel worden door waterschappen in de regel accenten voor specifieke toezicht velden gelegd in jaarlijkse uitvoeringsprogramma's, al dan niet vanuit bestuurlijke of maatschappelijke aandacht of gebied specifieke waterkwaliteitsopgaven. Zoals al geconstateerd bij vergunningverlening bestaan er wel verschillen tussen waterschappen en volgen uit de interviews ook uitzonderingen op het bovenstaande. Zo heeft een van de geïnterviewde waterschappen besloten tot uitbreiding van de personele capaciteit om extra toezicht op kritieke waterkwaliteitsparameters in lozingen uit te kunnen voeren, gericht op het behalen van KRW-doelen. In de praktijk zet een aantal waterschappen daar ook op in.

Toezicht op lozingen van grote lozers is op orde, maar meer toezicht nodig op kleinere lozers en bedrijven

Voor toezicht op directe lozingen op oppervlaktewateren geldt voor RWS hetzelfde als bij vergunningverlening: door de verminderde capaciteit in dit werkveld is het toezicht op lozingen en controle van vergunningen in het afgelopen decennium sterk afgenomen. In de praktijk is bij RWS sprake van prioritering van inzet op basis van (taakstellende) budgetten en beoordeling van risico's. Als gevolg daarvan is toezicht op BRZO-bedrijven en 'grote lozers' overwegend goed op orde, zo geven de meeste geïnterviewden aan. Kleinere lozers en bedrijven met klein risicoprofiel worden alleen met helikopterinspecties en lage bezoekfrequenties gecontroleerd. Dit wordt door RWS-medewerkers gezien als knelpunt: kleine lozers zijn individueel wellicht niet risicovol, maar alle kleine lozers samen hebben mogelijk grotere effecten en risico's dan grote lozingen.

Door RWS-medewerkers is tevens opgemerkt dat binnen RWS voorheen vaste inspecteurs voor (grote) bedrijven waren aangesteld, die goed wisten waar op te letten bij de uitvoering van toezicht. Door bezuinigingen, afname van capaciteit en risicogestuurde prioritering is dit nu niet meer aan de orde. In de praktijk leidt dit volgens meerdere geïnterviewden tot kwaliteitsverlies in toezicht en, waar relevant, handhaving. Dit wordt volgens sommigen versterkt door de inzet van RWS op systeemgericht toezicht en doordat activiteiten op het gebied van toezicht soms worden uitbesteed aan marktpartijen. Medewerkers kunnen door dit laatste punt het zicht verliezen op wat er allemaal gebeurt en moeite hebben om de resultaten te duiden.

Zoals in 4.1.2 beschreven zijn binnen RWS al verschillende verbetermaatregelen getroffen als het gaat om vergunningverlening. Voor controle en toezicht zijn dergelijke verbeteracties op het gebied van controle en toezicht niet naar voren gekomen in de interviews.

De focus op de meest risicovolle lozers geldt ook voor de waterschappen, zo blijkt uit de interviews. Zoals in hoofdstuk 3 al aangegeven betekent dit dat veel kleinere, vergunde lozingen 'onder de radar blijven'. Dat geldt ook voor meldingsplichtige lozingen en lozingen vallend onder de algemene regels.

Enkele waterschappen geven aan zelf actief de samenwerking met omgevingsdiensten (en andere partijen) op te zoeken om toezicht- en handhavingstaken meer thematisch en gezamenlijk aan te pakken. Uit de interviews blijkt verder dat de mate waarin waterschappen hierin zelf initiatief nemen en capaciteit voor beschikbaar stellen, sterk verschilt. Niet onderzocht is wat de achtergronden bij deze verschillen zijn.

Inzetten op vergroten van capaciteit en kennis bij RWS

Controles op lozingen bij bedrijven en monitoring van kwantiteit en kwaliteit van geloosd water wordt door RWS in veel gevallen uitbesteed aan marktpartijen, zo geeft een aantal betrokken RWS-medewerkers aan. Deze rapporteren aan RWS. Het praktijkinzicht en de kennis van bedrijven, bedrijfsprocessen en lozingen bij RWS nemen hierdoor volgens de geïnterviewde medewerkers af. Ook is er verloop in personeel. De bovengenoemde bezuinigingen, de daarmee samenhangende afgenomen capaciteit en het wegvloeien van kennis zijn door RWS-medewerkers, maar ook door andere partijen, genoemd als risico voor de waterkwaliteit van de rijkswateren.

Meer centrale regie met regionale accenten wenselijk voor beter toezicht en minder versnippering bij RWS

Een aantal geïnterviewde RWS-medewerkers geeft aanvullend aan dat regionale invulling van jaarlijkse uitvoeringsprogramma's leidt tot versnippering. Meer landelijke/centrale regie met mogelijkheid tot het leggen van regionale accenten zou volgens deze geïnterviewden wenselijk zijn om als RWS op nationaal niveau effectiever te kunnen zijn qua toezicht en in termen van effecten op de waterkwaliteit van oppervlaktewateren.

RWS heeft de laatste jaren meer ingezet op systeemgericht toezicht voor onder meer lozingen. In deze wijze van toezicht wordt gebruik gemaakt van zelfregulerende systemen binnen bedrijven. Hierdoor wordt een grote verantwoordelijkheid bij bedrijven gelegd en wordt door RWS dus minder op waterkwaliteitsparameters, effecten en naleefgedrag zelf gemonitord. Bij BRZO-bedrijven en bedrijven die vallen onder de IPPC-richtlijn is in het verlengde hiervan volgens RWS-medewerkers sprake van systeemgericht toezicht door teams van medewerkers van verschillende betrokken organisaties, allemaal vanuit de eigen bevoegdheden, gericht op alle relevante toezichtonderdelen/milieuthema's. Deze vorm van samenwerking, hoewel nog voor verbetering vatbaar, wordt door RWS als wenselijk ervaren en kan mogelijk als voorbeeld dienen voor controle en toezicht bij andere bedrijven.

4.2.3. Indirecte lozingen door industrie

Uit de resultaten van het onderzoek naar de praktijk van toezicht op indirecte lozingen door industrie, komt naar voren dat toezicht met name kan worden verbeterd als het gaat om de koppeling van de beleidscycli 'big 8', het versterken van capaciteit en kennis bij omgevingsdiensten, verbeteren en verstevigen van toezicht en controlesysteem, en dan met name ook aandacht hebben voor kleinere lozers en bedrijven.

Koppeling van de beleidscycli 'big 8'

Gemeenten en provincies zijn bevoegd gezag voor toezicht op indirecte lozingen en hebben hun (basis)taken, zoals eerder aangegeven, ondergebracht bij omgevingsdiensten. Aan opdrachtgevers en waterschappen wordt door omgevingsdiensten gerapporteerd op basis van gemaakte afspraken en prestatie-indicatoren.

Net als bij directe lozingen is de inzet van betrokken partijen op controles en toezicht in de praktijk gebaseerd op budgetten en risicobeoordeling, op basis van kentallen en ervaringsgegevens vertaald naar inzet van capaciteit en middelen. Dit wordt in de meeste gevallen vertaald in jaarlijkse uitvoerings-/toezichtplannen van omgevingsdiensten en ook waterschappen, zo blijkt uit de interviews met zowel omgevingsdiensten als waterschappen. In de praktijk wordt toezicht door omgevingsdiensten uitgevoerd op basis van beschikbare budgetten en capaciteit, bepaald op basis van kerntallen voor aantallen bedrijfsbezoeken, aantallen metingen/monsters en/of risico's, zo geven betrokkenen aan. Toepassing van de 'big-8' en dan vooral de evaluatie en sluiting van de beleidscyclus bij opdrachtgevers (gemeenten en provincies) en/of bij omgevingsdiensten zelf vindt in de praktijk niet standaard plaats. Gemeenten en omgevingsdiensten geven aan dat prioritering in toezichtstaken in de praktijk vooral plaatsvindt op basis van risicoprofielen van bedrijven, niet zozeer op basis van milieuthema's en zeker niet op basis van specifieke aandachtsvelden als waterkwaliteit. Koppeling tussen toezicht op indirecte lozingen en waterkwaliteitsbeleid (en daarmee de effectiviteit) is dan ook grotendeels afwezig, uitzonderingen op basis van maatschappelijke en bestuurlijke aandacht daargelaten.

Versterken van capaciteit en kennis bij omgevingsdiensten voor beter en effectiever toezicht op lozingen

Afvalwater wordt volgens meerdere geïnterviewden zelden tot nooit meegenomen in de toezicht- en handhavingstrajecten door omgevingsdiensten. Uit de gevoerde interviews blijkt ook dat omgevingsdiensten beperkte kennis en capaciteit in huis hebben en die ook niet ontwikkelen, mede gezien de geringe prioriteit en omvang van dit specifieke kennisveld. Met de wijziging van de wetgeving en verdeling van bevoegdheden is de verantwoordelijkheid van de indirecte lozing gewijzigd van waterschappen naar gemeenten en provincies (en dus naar de omgevingsdienst), maar niet de medewerkers en kennis van de materie. Dit wordt breed gedeeld door geïnterviewden vanuit diverse organisaties.

Landelijk is vanuit RWS wel een opleidingstraject aangeboden aan medewerkers van (onder andere) omgevingsdiensten, gericht op bewustzijn en vergroting van kennis op het gebied van lozingen en waterkwaliteit. RWS geeft aan dat deze opleiding nog niet door veel medewerkers van omgevingsdiensten is gevolgd, maar dit hangt samen met stil vallen vanwege de coronacrisis en het gegeven dat een aantal niveaus nog in ontwikkeling zijn.

Beperkt beschikbare capaciteit wordt door meerdere omgevingsdiensten aangegeven als reden dat in de praktijk niet aan alle (wettelijke) taken voor toezicht over lozingsvergunningen wordt toegekomen. Ter illustratie: bij een van de geïnterviewde omgevingsdiensten is ca. 1/3 fte op jaarbasis beschikbaar voor toezicht op lozingen en waterkwaliteit. Meldingsplichtige lozingen vormen door de prioritering en beperkt beschikbare capaciteit in de praktijk een 'blinde vlek'; op deze lozingen vindt in de praktijk heel beperkt toezicht plaats.

In de praktijk betekent dit dat (al dan niet jaarlijks) in uitvoeringsprogramma's keuzes worden gemaakt voor meer of minder inzet in bepaalde sectoren, branches of op bepaalde typen lozingen. Niet alle lozingsvergunningen worden gecontroleerd, of alleen periodiek of als onderdeel van generieke controles op verleende vergunningen, zo geven omgevingsdiensten en waterschappen aan. Focus en prioriteit liggen volgens omgevingsdiensten in de praktijk vrijwel geheel bij grote lozers/bedrijven, aangezien deze lozers de grootste risico's kennen voor de waterkwaliteit.

De waterschappen hebben geen bevoegdheden om bestuursrechtelijk op te treden op grond van de Wet gewasbescherming en biociden. Ze zijn wel bevoegd om boeterapporten op te maken op basis van overtredingen.

4.3. Praktijk handhaving

4.3.1. Landbouw

Zoals in paragraaf 4.2 aangegeven is, is het vaststellen van overtreding van algemene regels rondom (bijvoorbeeld) het gebruik en de toepassing van gewasbeschermingsmiddelen en mest in de praktijk niet goed mogelijk. Handhaving op naleving van de algemene regels is daardoor eveneens lastig en in de praktijk eigenlijk alleen mogelijk op basis van een 'heterdaad', zo geven NVWA en enkele waterschappen aan. Uitzonderingen hierop zijn de 'statische' omstandigheden, zoals het gebruik van goedgekeurde spuitkoppen.

Er is daarmee in de huidige situatie geen robuust en effectief systeem voor toezicht en handhaving in de landbouw. Het bestaande systeem kent bovendien knelpunten door de beperkte beschikbaarheid van capaciteit en middelen voor uitvoering van toezicht en handhaving, zo blijkt uit interviews met NVWA en waterschappen. Dit leidt tot een geringe 'pakkans' en daarmee een geringe handhaafbaarheid. Vanuit de Versterkte Handhavingsstrategie Mest wordt wel ingezet op systemen die digitale, real-time toepassing van mest mogelijk moeten maken.

Specifiek voor registratie en toepassing van mest kan de NVWA, overtredingen signaleren en doorgeven aan de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), die belast is met handhavende taken in de landbouw en eventueel strafrechtelijk kan optreden. Het delen van kennis, informatie of gegevens tussen betrokken organisaties is hierbij belangrijk, maar vindt in de praktijk beperkt plaats, zo geven meerdere geïnterviewden van NVWA en waterschappen aan. Enkele waterschappen geven aan dat zij vanuit hun rol en taak als waterkwaliteitsbeheerder zelf actief samenwerking met andere organisaties vormgeven om specifieke thema's gezamenlijk aan te pakken, soms via omgevingstafels of nalevingstafels. Dit geldt overigens ook voor het meer grip krijgen op indirecte lozingen (zie ook 4.3.3.).

4.3.2. Directe lozingen door industrie

In de praktijk van RWS en waterschappen gaan toezicht en handhaving hand in hand. Een toezichthouder is vaak ook handhaver en sommige toezichthouders zijn ook buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA). Bij handhaving worden vaak ook een jurist en andere medewerkers ingezet. De meeste van de in de voorgaande paragraaf (toezicht) beschreven bevindingen gelden ook voor handhaving.

Op generieke wijze is in de praktijk door RWS en de meeste waterschappen strategisch beleid op het gebied van handhaving ontwikkeld, gebaseerd op landelijke en waar relevant handhavings-, sanctie- en gedoogstrategieën. Voor RWS is dit het Handhavingsbeleidsplan. RWS en ook de meeste waterschappen kennen tevens een jaarlijks uitvoeringsplan, al dan niet gebaseerd op het strategische beleidsplan. Zowel RWS als de waterschappen volgen de landelijke handhavingsstrategie (LHS) en hebben deze geborgd in hun eigen handhavingsbeleid.

De inzet op handhaving wordt logischerwijs sterk bepaald door de sturing op controle en toezicht van lozingsvergunningen en -meldingen. Het systeemgerichte toezicht van RWS leidt in de praktijk tot minder concreet zicht op naleefgedrag of feitelijke effecten van lozingsvergunningen. Bij handhaving wordt door RWS en door waterschappen alle mogelijke instrumenten ingezet, zowel bestuursrechtelijk (dwangsommen en bestuursdwang) als strafrechtelijk. Dit geldt ook voor omgevingsdiensten, bij indirecte lozingen (zie hieronder). Handhaving is in de praktijk echter geen 'populair instrument', zo geven meerdere geïnterviewden aan.

4.3.3. Indirecte lozingen door industrie

Omgevingsdiensten werken in de regel langs de lijnen van de landelijke handhavingsstrategie. Dit beleid is regionaal en/of door opdracht gevende gemeenten en provincies veelal niet specifiek vertaald in thema's als waterkwaliteit, zo blijkt uit gesprekken met alle betrokken partijen. Omgevingsdiensten geven aan dat dit thema doorgaans geen hoge prioriteit heeft vanuit de (jaarlijks) uitgevoerde risicoanalyses en daardoor geen specifieke aandacht krijgt. Daarnaast geven meerdere gemeenten en omgevingsdiensten aan dat handhavend optreden soms om praktische of politiek-bestuurlijke redenen gevoelig ligt en niet altijd wordt ingezet, ook al is sprake van overtredingen. Enkele waterschappen beamen het voorkomen van dergelijke situaties in de praktijk. Vanuit de toezichthoudende rol kunnen waterschappen in de praktijk een handhavingsverzoek indienen bij het bevoegd gezag voor handhaving op een indirecte lozing. In de praktijk gebeurt dit volgens geïnterviewde waterschappen ook, maar acteren omgevingsdiensten niet altijd tijdig of adequaat, deels vanwege bovengenoemde redenen.

Uit de interviews blijkt dat het samenspel tussen omgevingsdiensten en waterschappen op dit vlak (ook) verschilt per gebied en ook sterk afhankelijk is van persoonlijke relaties en vanuit het verleden opgebouwde cultuur. Uit de interviews blijkt ook dat de mate van samenwerking en afstemming vooral wordt bepaald door de inzet vanuit de waterschappen. Zoals eerder aangegeven verschilt de mate van inzet in de praktijk tussen de waterschappen.

Geïnterviewden van RWS geven aan dat de eigen invulling van de (niet wettelijke) adviesrol bij handhaving op indirecte lozingen binnen de organisatie in de praktijk is verdwenen als gevolg van bezuinigingen. In de praktijk heeft RWS daarmee, buiten het wettelijke adviesrecht bij vergunningverlening, nauwelijks betrokkenheid bij toezicht en handhaving in de praktijk.

De samenwerking tussen partijen op het gebied van toezicht en handhaving wordt door partijen wisselend ervaren, ondanks dat meerdere partijen aangeven dat deze samenwerking niet in beleid is vastgelegd. Omgevingsdiensten, provincies en gemeenten zijn hierover in het algemeen wel positiever dan waterschappen en RWS. De waterbeheerders geven aan dat niet altijd tijdig en naar tevredenheid wordt ingezet op handhaving door omgevingsdiensten vanwege het ontbreken van de benodigde kennis en capaciteit. Daarnaast geven enkele geïnterviewde waterbeheerders aan dat omgevingsdiensten vaak – logischerwijs – prioriteit geven aan opdrachten en taken voor hun opdrachtgevers (gemeenten en provincies), waardoor verzoeken tot handhavend optreden van waterbeheerders niet met hoge prioriteit worden opgepakt.

5. Relatie met de Omgevingswet

De meeste geïnterviewden zien de Omgevingswet als belangrijke ontwikkeling die mogelijk grote invloed heeft op de relatie VTH en waterkwaliteit. Tegelijkertijd valt op dat de kennis over de Omgevingswet relatief beperkt is. Niet bij alle geïnterviewde personen is bekend welke consequenties de Omgevingswet zal hebben voor het beleid en de uitvoering van VTH-taken. Er is op basis van de gehouden interviews dan ook geen eenduidig, breed gedragen beeld te schetsen bij de mogelijke impact van de Omgevingswet voor de VTH-praktijk in relatie tot waterkwaliteit.

Samenwerking als succesfactor

De meeste geïnterviewde organisaties geven aan dat samenwerking en borging van afspraken tussen betrokken overheden (en omgevingsdiensten) op het gebied van VTH-taken belangrijker worden met de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Dit vanwege de integraliteit die de Omgevingswet vraagt, maar ook vanwege verschuiving in verantwoordelijkheden richting de laagste overheid (vaak gemeenten).

Uit de interviews blijkt dat enkele partijen de invoering van de Omgevingswet als een zorgpunt zien voor drinkwaterbedrijven, omdat de wet uitgaat van decentralisatie en onderling overleg. Gemeenten worden grotendeels verantwoordelijk, terwijl zij volgens een aantal geïnterviewden vaak niet de expertise hebben voor een goede, inhoudelijke beoordeling, en/of belangen en prioriteiten anders kunnen wegen dan bijvoorbeeld waterkwaliteitsbeheerders. Dit versterkt het beeld van betrokkenen partijen dat goede samenwerking voor borging van waterkwaliteitsbelangen onder de Omgevingswet belangrijk is. Dat niet alleen in de fase van uitvoering van VTH-taken, maar ook bij visie- en beleidsontwikkeling.

Omgevingswet leidt tot meer vergunningen én tot meer belang bij controle en toezicht

Enkele medewerkers van waterschappen en RWS geven aan dat een positief gevolg van de Omgevingswet is dat vrijwel alle lozingen van bezwaarlijke bedrijven vergunningplichtig zullen worden, in tegenstelling tot de trits die in de huidige situatie aan de orde is (vergunning, maatwerkvoorschriften bij meldingen en algemene regels). Hoewel dit zal leiden tot een toename van de werklast voor vergunningverlening, beoordelen enkele waterschappen en RWS-directies dit als positief.

Anderzijds wordt door enkele geïnterviewden van met name omgevingsdiensten en RWS aangegeven dat de Omgevingswet ten aanzien van toezicht en handhaving, meer dan in de huidige situatie, uitgaat van 'ja, mits...'. Een aantal activiteiten zal meer dan nu via algemene regels en zorgplicht lopen, onder meer agrarische activiteiten. Dit betekent dat voor een aantal activiteiten de meldingsplicht vervalt, waardoor het toch al beperkte zicht op 'wat er gebeurt' qua emissies en lozingen verder terugloopt. Meerdere geïnterviewden van zowel omgevingsdiensten, waterschappen als RWS verwachten mede daardoor in de toekomst meer inzet te moeten plegen op controles en toezicht op naleving van algemene regels. Volgens enkele waterschappen geeft de Omgevingswet meer ruimte voor flexibiliteit; regels mogen aangepast worden aan de situatie om tegemoet te komen aan bedrijven. Dit vergt een meer flexibele *mindset* van vergunningverleners, toezichthouders en handhavers, zo geven meerdere waterschappen aan. Zoals een geïnterviewde waterschapsmedewerker aangeeft: "Van buiten naar binnen denken is een uitdaging."

Enkele geïnterviewden van omgevingsdiensten en RWS geven verder aan dat geen beleid gemaakt mag worden rondom de zorgplicht onder de Omgevingswet, wat handhaafbaarheid daarvan lastig(er) maakt. Ook treden volgens een RWS-directie wijzigingen op in het wettelijke adviesrecht voor RWS (en waterschappen) bij vergunningverlening voor indirecte lozingen, waardoor gemeenten en provincies dit advies naast zich neer kunnen leggen. Dat kan de 'grip' van waterkwaliteitsbeheerders op indirecte lozingen verminderen.

Omgevingswet maakt noodzaak voor eenduidig beleid groter

De Omgevingswet kan volgens meerdere provincies, omgevingsdiensten en ook gemeenten kansen bieden voor meer uniform beleid ten aanzien van lozingen en waterkwaliteit in relatie tot VTH. De invoering ervan biedt 'momentum' om specifieke vraagstukken als waterkwaliteit integraal te verankeren in regionale en lokale regelgeving en daarmee in de kaders voor VTH.

Andere organisaties, waaronder enkele waterschappen, zien de in de Omgevingswet gevraagde integraliteit als een risico: "De uitdagingen zullen groter worden om alle omgevingsonderwerpen voldoende aandacht te geven. Afvalwater zal daardoor waarschijnlijk nog minder aandacht krijgen."

In de Omgevingswet wordt meer nadruk gelegd op participatie, meewerken en flexibeler omgaan met regels en vergunningen. Zowel omgevingsdiensten als provincies geven aan dat dit een risico vormt voor omgevingsdiensten, omdat het beleid van gemeenten en provincies mogelijk gaat divergeren. Hiermee kan de dienst zijn werk mogelijk minder efficiënt doen. In de toekomst zouden de kosten van deelnemende gemeenten en de provincie daardoor kunnen stijgen. Hieruit spreekt volgens enkele geïnterviewden het belang van centrale regie en eenduidigheid in beleid. Opgemerkt wordt wel dat dit belang tegenstrijdig kan zijn met de insteek van de insteek om meer regionaal maatwerk mogelijk te maken, onder meer door bevoegdheden bij het laagste bestuursorgaan (gemeenten) te leggen.

Hoewel hier niet door iedere geïnterviewde op in is gegaan, wordt bij meerdere waterschappen en gemeenten uitgegaan van beleidsneutrale omzetting van bestaande regelgeving naar de regelgeving onder de Omgevingswet. De verdergaande digitalisering (DSO) wordt daarbij door sommigen als mogelijk knelpunt gezien, zowel qua vaardigheden om hiermee om te gaan als qua consequenties qua werkwijze: locatie- versus zaakgericht werken.

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1. Op voorhand

In dit hoofdstuk maken wij de balans op. Onze bevindingen uit de vorige hoofdstukken hebben wij samengebracht om te komen tot beantwoording van de hoofdvragen van dit verkennende onderzoek. In dit hoofdstuk gaan wij eerst in op de vraag ‘Waar zorgt de huidige uitvoeringspraktijk VTH op dit moment voor belemmeringen in het halen van de gestelde waterkwaliteitsdoelen?’ Daarbij hebben we uiteraard ook oog voor elementen in de uitvoering die goed lopen.

Uit onze conclusies volgt vervolgens een set concrete aanbevelingen waarin we verbetermogelijkheden benoemen en ingaan op de wijze waarop een verbeterslag in onze beleving het beste kan worden vormgegeven.

Wij zien uiteenlopende, maar tegelijkertijd sterk samenhangende invalshoeken die verklaringen bieden voor zaken die in de praktijk goed en minder goed uit de verf komen. Zo zien wij in de eerste plaats verschillen in de kwaliteit van de taakuitvoering door waterkwaliteitsbeheerders enerzijds en uitvoeringsinstanties die vanuit andere domeinen opereren anderzijds. In de tweede plaats constateren we dat de uitvoeringspraktijk gericht op industriële en agrarische lozingen anders is ingericht. Het wettelijk stelsel lijkt daaraan ten grondslag te liggen. In de derde plaats is het onderscheid in de soort taken (vergunningverlening, toezicht en handhaving) van belang. Deze worden vaak in één adem genoemd, maar zijn wezenlijk anders.

Hoewel deze lijnen analytisch duidelijk zijn te onderscheiden, lopen ze in de praktijk op allerlei manieren door elkaar. Ze vormen weliswaar de basis voor onze conclusies maar zijn niet altijd scherp te scheiden, kunnen samenvallen, elkaar versterken of juist versterkend werken. In het vervolg werken we dat verder uit.

6.2. Conclusies

De koppeling tussen waterkwaliteitsdoelen en de opgave voor de VTH-organisaties is niet scherp gelegd. Daarmee sluiten de beleids- en uitvoeringscyclus onvoldoende op elkaar aan.

De afgelopen jaren is de waterkwaliteit in grote delen van het land verbeterd.¹¹ Toch zien wij dat er nog heikele knelpunten resteren en steken er nieuwe uitdagingen op het gebied van waterkwaliteit de kop op. Zo neemt het aantal gevaarlijke stoffen en het gebruik daarvan toe. Het zicht op deze stoffen en de risico's die ze met zich meebrengen zijn niet altijd voldoende in beeld, zoals ook naar voren komt in de recent gepubliceerde rapportage ‘Greep op gevaarlijke stoffen’ (Rli, 2020). Gevolg is dat de beleidsmatige opgave niet altijd even scherp gedefinieerd kan worden. Daarmee is het lastig voor besturen om voor deze stofgroepen een goede opdracht aan hun VTH-organisaties te formuleren die kaderstellend is voor hun werkzaamheden en de uitvoering daarvan. Tegelijkertijd stellen we vast dat de meeste VTH-organisaties hier ook niet om lijken te vragen. Zij lijken – wat strak geredeneerd – vooral te opereren vanuit beschikbare capaciteit en budgetten die hen ter beschikking worden gesteld en vanuit dat perspectief te zoeken naar een optimale uitvoering van hun taken, op basis van een prioritering. De vraag wat nodig is vanuit waterkwaliteitsbeleid en -doelen, komt minder aan de orde. Periodieke actualisatie van vergunningen, al dan niet in verband met aangepast beleid, vindt in de praktijk bij geen van de partijen op planmatige wijze plaats. De beleids- en uitvoeringscyclus sluiten met andere woorden niet op elkaar aan. Daarmee wordt in de praktijk op een aantal onderdelen niet voldaan aan de kwaliteitscriteria VTH.

¹¹ Planbureau voor de Leefomgeving. (2020). Nationale analyse waterkwaliteit. Onderdeel van de Delta-aanpak Waterkwaliteit. Eindrapport. https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2020-nationale-analyse-waterkwaliteit-4002_0.pdf

Op onderdelen worden hier wel stappen in gezet, vooral op rijksniveau. Zo bevat de Delta-aanpak waterkwaliteit specifieke doelstellingen ten aanzien van opkomende en zeer zorgwekkende stoffen en heeft Rijkswaterstaat een traject 'Bezien vergunningen' gestart, gericht op actualisatie van lozingsvergunningen op Rijkswateren.

Waar vanuit de beleidscyclus een gerichte opdracht aan de VTH-organisaties veelal ontbreekt, vormt monitoring doorgaans ook geen input voor (evaluatie van) beleid. Systematische effectmonitoring – een goede manier om beide cycli te verbinden – vindt nauwelijks plaats. In de praktijk wordt er voornamelijk gerapporteerd over prestatie-indicatoren zoals aantallen verleende vergunningen en de tijdigheid ervan, aantallen bedrijfsbezoeken en metingen, enzovoorts. Een inhoudelijke link met de beoogde beleidsmatige effecten komt in de monitoring doorgaans niet aan bod. Het is dan ook niet goed mogelijk om de effectiviteit van het VTH-instrumentarium voor lozingen in relatie tot het bereiken van waterkwaliteitsdoelen te bepalen. Wij constateren dit hiaat bij alle betrokken organisaties. Het scherpst komt dit naar voren bij de vergunningverlening voor indirecte lozingen en de organisaties die waterkwaliteitsbeheer niet als kerntaak hebben.

Regelgeving ten aanzien van gewasbeschermingsmiddelen en mest is in de basis gericht op (grond)waterkwaliteitsdoelen, maar heeft in de praktijk nog niet geleid tot het behalen van die waterkwaliteitsdoelen (zie ook PBL, 2020). Uit verschillende interviews blijkt dat de koppeling tussen beleid rondom mest en gewasbeschermingsmiddelen en waterkwaliteit van oppervlaktewater voor verschillende betrokkenen niet helder is. De oorzaken hiervan zijn in ons onderzoek niet onderzocht, maar hier ligt wel een aandachtspunt. In het verlengde hiervan wordt door enkele gesprekspartners aangegeven dat de kosteneffectiviteit van de huidige inzet op toezicht en handhaving op mest en gewasbeschermingsmiddelen in relatie tot inzet van andere instrumenten niet helder is en inzichtelijker zou moeten worden gemaakt.

De VTH-taken zijn versnipperd en bij uiteenlopende organisaties belegd. De wijze waarop de taken zijn belegd wisselen in robuustheid.

Ongewenste stoffen kunnen langs tal van routes in het water terecht komen. De waterkwaliteit wordt dan ook langs diverse lijnen bewaakt. Als gevolg hiervan constateren we dat veel uiteenlopende organisaties een rol hebben in de uitvoering van de VTH-taken. De VTH-praktijk rondom industriële lozingen verschilt daarbij aanzienlijk van de praktijk van toezicht en handhaving van regelgeving op het gebied van (diffuse) emissies vanuit toepassing van mest en gewasbeschermingsmiddelen. Al met al ontstaat er een complex geheel van organisaties, rollen en verantwoordelijkheden die sterk samenhangen, maar tegelijkertijd vanuit hun eigen perspectief opereren. Daarbij gaat het onder meer om provincies en gemeenten (en daarmee omgevingsdiensten), de NVWA, RVO, ILT en uiteraard de waterkwaliteitsbeheerders.

Deze organisaties geven allen andere prioriteiten aan de uitvoering van hun taken op het gebied van waterkwaliteit, waarbij geldt dat alleen de waterkwaliteitsbeheerders dit als hun kerntaak zien en investeren in capaciteit en kennis op dit gebied. Provincies en gemeenten – en daarmee omgevingsdiensten – zijn bevoegd gezag voor indirecte lozingen, maar hebben een beperkte – desalniettemin belangrijke – rol in de uitvoering van de VTH-taken op het gebied van waterkwaliteit. Waterkwaliteit wordt hierdoor niet als domein gezien waar provincies en gemeenten een belangrijke beleidsmatige taak voor zichzelf zien. Van een beleidsmatige borging is, zo is onze indruk, op een uitzondering na, dan ook geen sprake. De VTH-taken zijn dan onderdeel van het basistakenpakket van de omgevingsdienst, maar lijken door het ontbreken van een gerichte opdracht en vanwege de breedte van het takenpakket van omgevingsdiensten ook daar geen prioriteit te krijgen. Kennis en deskundigheid op dit thema is binnen omgevingsdiensten in beperkte mate aanwezig en wordt ook niet opgebouwd. Een prikkel om te investeren in specialistische kennis en regionale netwerken ontbreekt, uitzonderingen daargelaten.

Waterschappen en Rijkswaterstaat hebben zich geconformeerd aan kwaliteitscriteria VTH. De implementatie en toepassing hiervan verschilt tussen organisaties. Belangrijk element hierin is de eerder beschreven budget-gestuurde inzet op VTH-taken en daarmee de beschikbare capaciteit. Met name bij RWS heeft dit in de afgelopen jaren, als gevolg van bezuinigingen vanuit het Rijk, geleid tot afname van capaciteit en kennis voor inzet op directe en ook indirecte lozingen. Dit is volgens gesprekspartners ten koste gegaan van de inzet en de kwaliteit van de inzet van Rijkswaterstaat op VTH-taken. Daarbij moet ook worden vermeld dat het wettelijk verankerde tweedelijnstoezicht door ILT op lozingen op Rijkswateren in de praktijk vrijwel geheel is weggefallen.

Versnippering van taken speelt ook rondom toezicht en handhaving van algemene regels ten aanzien van mest en gewasbeschermingsmiddelen. Met name ten aanzien van mestbeleid zijn hierop al wel verbeteringen ingezet met de trajecten Herbezinning Mestbeleid en de Versterkte Handhavingsstrategie Mest.

De kwaliteit van de taakuitvoering is in de regel op orde en loopt volgens de (wettelijke) afspraken, maar de borging behoeft verbetering.

Deze conclusie lijkt op het eerste gezicht in tegenspraak met de voorgaande. Dat is echter niet het geval. We stellen namelijk ook vast dat de uitvoering van de VTH-taken voor wat betreft industriële lozingen in veel gevallen risicogestuurd plaats vindt, aan de hand van uitgewerkte protocollen, richtlijnen, werkinstructies enzovoorts. Daarin is ook beschreven op welk moment de samenwerking tussen de betrokken organisaties gezocht moet worden. Onze gesprekspartners benadrukken dat deze protocollen en richtlijnen in de regel leidend zijn en een goede basis vormen voor een kwalitatief verantwoorde uitvoering van de VTH-taken. Dat geldt zeker voor de waterkwaliteitsbeheerders en ook voor de omgevingsdiensten voor wat betreft de uitvoering van de BRZO-taken.

Tegelijkertijd wijzen met name de waterkwaliteitsbeheerders erop dat de protocollen niet per definitie gevolgd worden. Zij wijten dit aan een kennisgebrek bij de bevoegde gezagen die dit risico overigens onderschrijven. Het meewegen van de waterkwaliteit is daarmee onvoldoende geborgd en te veel afhankelijk van de deskundigheid van de individuele vergunningverlener en/of toezichthouder.

Met name voor indirecte lozingen, aan de kant van omgevingsdiensten, zien onze gesprekspartners, nagenoeg zonder uitzondering, een grote opgave. Hoewel enkele diensten hier overigens wel in investeren, blijven capaciteit, kennis en competenties over het geheel genomen achter. Een uitzondering hierop zijn de BRZO-taken die meer in gezamenlijkheid worden uitgevoerd. Deze constatering plaatsen wij in de context van het overgaan in 2009 van indirecte lozingen van de waterbeheerders naar het Wabo-bevoegd gezag. Met het overgaan van indirecte lozingen naar gemeenten en provincies, en namens hen omgevingsdiensten, is er onvoldoende geïnvesteerd in de benodigde kennis en capaciteit: 'de taken zijn overgegaan, de kennis en kunde niet'. Door deze overgang zijn waterschappen in veel gevallen juist gaan afschalen op het gebied van kennis en capaciteit omtrent indirecte lozingen. Gemeenten en provincies lijken dit hiaat onvoldoende te hebben gevuld. Overigens zien wij nu weer initiatieven om meer samen op te trekken bij vergunningverlening en toezicht en handhaving op indirecte lozingen. Dit initiatief komt in de praktijk vooral vanuit de waterschappen en hun rol en taken als waterkwaliteitsbeheerders.

Er is een verschil tussen de grip op vergunningplichtige versus meldingsplichtige dan wel 'vrije' activiteiten. Een beleidsmatige keuze lijkt hier niet aan ten grondslag te liggen.

Het uitoefenen van toezicht op vergunningplichtige activiteiten is redelijk eenvoudig. Een lozer heeft wel of geen vergunning en houdt zich wel of niet aan de voorschriften. Belangrijk is dat een lozer die een vergunning aanvraagt zich kenbaar maakt en zegt bepaalde activiteiten te gaan ontplooiën. Daarmee kan de toezichthouder een inspectieprogramma opstellen. De lozer is immers met naam en toenaam bekend en ook de risico's zijn inzichtelijk gemaakt.

Voor wat betreft lozingen die onder algemene regels vallen (en al dan niet meldingsplichtig zijn) ligt dit moeilijker. Een bedrijf moet de verplichtingen kennen en zich daaraan kunnen en willen houden. Doordat er geen vergunningplicht geldt, is het zicht van de overheid op deze lozingen op voorhand beperkter. Een bedrijf meldt zich weliswaar, maar – zoals wij begrepen – worden de meldingen vaak administratief afgewikkeld en niet inhoudelijk beoordeeld. Voor niet-meldingsplichtige activiteiten geldt dat de overheid niet geïnformeerd wordt. De toezichthouder moet er bij wijze van spreken zelf op uit om de lozers te traceren en te controleren.

Omdat de toezichthouders zich concentreren op lozingen met de grootste risico's krijgen vergunninghouders de meeste aandacht, ook in de samenwerking tussen toezichthoudende organisaties. Toezicht op meldingsplichtige dan wel vrijgestelde lozingen krijgen minder aandacht. Dat terwijl deze laatste categorie, zeker in geaggregeerde vorm, wel degelijk impact kan hebben op de oppervlaktewaterkwaliteit. Zicht op deze impact is in de praktijk beperkt, zo blijkt uit onze gesprekken. Veruit de meeste directe en indirecte lozingen zijn vanwege omvang/volume of verontreinigingsgraad niet vergunningplichtig. Daarmee beschouwen we deze categorie lozingen als een 'grijs gebied'. In de gevoerde gesprekken wordt dit (h)erkend en is aangegeven dat dit samenhangt met prioriteitstelling vanuit beschikbare capaciteit en budgetten.

De uitvoering van de VTH-taken in de agrarische sector blijkt erg lastig. Een gebiedsgerichte uitvoering biedt hier mogelijk perspectief.

Voor landbouw spelen verschillende aspecten een rol, die maken dat het toezicht en de handhaving op lozingen erg complex is, zoals hierboven al vermeld. Veel landbouwactiviteiten zijn geregeld middels algemene regels. Controle hierop – zie ook hierboven – is in de praktijk arbeidsintensief en praktisch gezien niet altijd goed mogelijk. Daarbij speelt mee dat het toezicht en de handhaving op landbouwactiviteiten bij verschillende bevoegde gezagen is belegd en vraagt om veel afstemming en goede afspraken.

Gesprekspartners wijzen erop dat regelgeving op het gebied van gewasbescherming en mest de basis vormt voor toezicht en handhaving, maar dat het beoogde en gerealiseerde effect ervan niet altijd duidelijk is. Bij het toezicht daarop dat wordt uitgevoerd door de NVWA en wat –zo wordt vaak benadrukt – al een opgave op zichzelf is, speelt waterkwaliteit, zeker bij de mestregelgeving, een afgeleide rol. Sowieso zijn beide dossiers (mest en gewasbescherming) geen prioritaire aandachtsgebieden bij de NVWA, zo hebben we begrepen. De praktijkvragen ten aanzien van complexiteit en effectiviteit van mestbeleid zijn landelijk overigens al wel geagendeerd en hebben geleid tot het traject Herbezinning Mestbeleid.

Wij onderschrijven dan ook de analyse van een aantal partijen dat een gebiedsgerichte aanpak waarin een breed scala aan organisaties samenwerkt, hier wellicht het meeste perspectief biedt. Een goed voorbeeld hiervan is de gebiedsgerichte aanpak mestfraude in een aantal gebieden, als onderdeel van de Versterkte Handhavingsstrategie Mest. Maar ook hier geldt dat dit middelen en een actieve, blijvende sturing vergt, in combinatie met vereenvoudiging van regelgeving in het traject Herbezinning Mestbeleid. Samenwerking is moeilijker te realiseren dan het lijkt.

De impact van de Omgevingswet is nog niet uitgekristalliseerd. De betrokkenheid van de VTH-organisaties bij de implementatie ervan kan worden verbeterd.

De exacte impact van de Omgevingswet op de gevolgen voor de vergunningverlening enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds zijn nog niet gedetailleerd in beeld gebracht. Wij stellen vast dat de kennis van de Omgevingswet in relatie tot VTH-taken en waterkwaliteit sterk wisselt bij onze gesprekspartners. Ook de mate waarin de VTH-afdelingen/-organisaties betrokken worden bij de implementatie door de beleidskernen loopt uiteen, waarbij onze indruk is dat een grote mate van betrokkenheid niet vanzelfsprekend is. Op zichzelf ligt hier een kans in het optimaliseren van de aansluiting van de beleids- en uitvoeringscyclus. Veel overheden werken immers aan het opstellen van de kerninstrumenten (visies, verordeningen en omgevingsplannen).

Het belang van een goede waterkwaliteit en de opgaven op dat gebied zouden daarin geborgd moeten worden en de basis moeten vormen voor een goede opdracht aan de VTH-organisaties. Tegelijkertijd zouden zij kunnen reflecteren op de bijdrage die zij kunnen leveren aan het realiseren van de beleidsdoelen.

De implementatie van de Omgevingswet vraagt wel om afstemming tussen waterkwaliteitsbeheerders en het bevoegde gezag, wat onder de Omgevingswet vooral bij gemeenten komt te liggen. Het Besluit Activiteiten Leefomgeving (Bal) geeft onder de Omgevingswet enerzijds namelijk meer algemene regels, maar tegelijkertijd meer maatwerkmogelijkheden voor waterschappen en gemeenten. Wij zien hierin kansen, maar ook risico's voor de relatie tussen VTH-inzet en waterkwaliteit: meer algemene regels vermindert de grip op directe en indirecte lozingen en landbouwemissies, terwijl inzet op maatwerkmogelijkheden (en dus vergunningen) deze grip juist kan versterken. Alle gesprekspartners zien het belang van meer samenwerking, afstemming en kennisdeling om hierin gezamenlijke keuzes te maken. Desondanks voorzien wij, vanwege de ruimte en mogelijkheden die het Bal biedt, het risico op verschillen in aanpak en inzet op lokaal en regionaal niveau.

6.3. Aanbevelingen

Van de in de vorige paragraaf gepresenteerde conclusies hebben we een serie aanbevelingen afgeleid. In deze paragraaf zetten wij onze aanbevelingen uiteen.

Formuleer een gerichte opdracht op het gebied van waterkwaliteit aan de VTH-organisaties

Een expliciete koppeling tussen waterkwaliteitsdoelen en de opgave voor de VTH-organisaties blijkt in de praktijk veelal niet gelegd. Een gerichte beleidsopdracht op het gebied van waterkwaliteit vanuit directe en indirecte lozingen wordt hierdoor niet geformuleerd. We bevelen daarom aan om de koppeling tussen de beleids- en uitvoeringscyclus explicieter te maken. Hiertoe is het van belang dat er vanuit de beleidsafdelingen bij waterbeheerders, maar bovenal bij gemeenten en provincies voldoende aandacht is voor waterkwaliteit en het gat tussen de huidige en de gewenste waterkwaliteit in het ontvangende oppervlaktewater. Inzicht in de omvang en de impact van niet-vergunningsplichtige lozingen op de waterkwaliteit is daarbij een specifiek aandachtspunt. Dergelijk inzicht kan bijdragen aan een betere onderbouwing van gewenste of benodigde inzet op toezicht en handhaving. Verbeterd inzicht kan ook aanleiding zijn voor aanpassingen aan beleid.

Ook wet- en regelgeving voor en het delen van kennis van opkomende stoffen en ZZS, met daarbij duidelijk(er) handelingsperspectief voor vergunningverlening, toezicht en handhaving in de praktijk van zowel directe als indirecte lozingen, is wat ons betreft nodig om de koppeling tussen beleid en de VTH-praktijk te versterken.

Daarnaast is samenwerking tussen waterbeheerders en het Wabo-bevoegd gezag op beleidsniveau hierbij van belang en behoeft een impuls. Om een goede koppeling van de beide cycli op beleidsmatig niveau tussen de bevoegde gezagen te borgen, bevelen wij aan om een gezamenlijk beleidsplan op en (bestuurlijk) vast te stellen, of dit op zijn minst onderling af te stemmen. Dit kan vervolgens worden doorvertaald in een gerichte opdracht aan de uitvoeringsorganisaties. De uitvoering kan hierbij rekenen op ieders instemming. Een dergelijke werkwijze past goed bij de integraliteit en samenwerking tussen overheden die vanuit de Omgevingswet wordt gevraagd.

Bij het sluiten van de beleidscyclus voor VTH-beleid speelt ook het planmatig screenen en waar nodig actualiseren van lozingsvergunningen. Het traject 'Bezien vergunningen' van Rijkwaterstaat kan hierbij als voorbeeld dienen voor waterschappen (directe lozingen) en omgevingsdiensten (indirecte lozingen). Geadviseerd wordt hierover op het niveau van koepels van de bevoegde gezagen (VNG, IPO, Unie van Waterschappen) afspraken te maken en handreikingen op te stellen.

Wij realiseren ons dat het sluiten van de beleids- en uitvoeringscyclus een terugkerend thema is. Het maken van een betere koppeling tussen beleid en uitvoering blijkt in de praktijk lastig. Onze aanbeveling richt zich op het aanbrengen van verbetering binnen het huidige stelsel. Wanneer de verbetermogelijkheden niet tot een oplossing leiden, adviseren wij om toch kritisch naar de effectiviteit en de doelmatigheid van het huidige stelsel te kijken.

Kijk goed naar de robuustheid van de uitvoeringsorganisaties

Mede door het ontbreken van een gerichte opdracht op het gebied van waterkwaliteit aan de organisaties die zijn belast met de uitvoering van VTH-taken, zijn deze niet in alle gevallen voldoende robuust. Vooral bij Rijkswaterstaat hebben bezuinigingen erin geresulteerd dat er is ingeboet op de beschikbare capaciteit en daarmee ook op kennis. Er wordt ingezet op verbetering middels o.a. een opleidingstraject voor vergunningverleners en het doorlichten en actualiseren van vergunningen, maar de beschikbare capaciteit is en blijft volgens betrokkenen een aandachtspunt. Aan de kant van het Wabo-bevoegd gezag constateren wij dat er vanuit het ontbreken van een gerichte beleidsmatige opdracht onvoldoende kennis en capaciteit beschikbaar is voor het meewegen van waterkwaliteit. Prioriteiten worden hierdoor doorgaans intern bepaald op basis van beschikbare budgetten en risicoanalyses. Het meewegen van de waterkwaliteit wordt hierbij onvoldoende geborgd. Om waterkwaliteit beter te borgen, is het van belang om in de capaciteit en kennis binnen uitvoeringsorganisaties te investeren en dit op peil te brengen – voornamelijk aan de kant van de omgevingsdiensten.

Onze aanbeveling is om goed te kijken naar de robuustheid van de uitvoeringsorganisaties. Wij bevelen aan om in kaart te brengen of de uitvoeringsorganisaties in staat zijn om de taken uit te voeren waarvoor zij aan de lat staan in het licht van de afgesproken randvoorwaarden. Daar waar dat niet het geval is, moeten gerichte acties worden ondernomen om te borgen dat de uitvoeringsorganisaties voldoende robuust zijn om hun taken uit te voeren in overeenstemming met de gestelde randvoorwaarden. Benodigde middelen dienen hiertoe beschikbaar te worden gesteld. Wij adviseren om hierbij ook het tweedelijns toezicht van de ILT voor toezicht op lozingen op Rijkswateren mee te nemen en te heroverwegen, zeker gezien de wettelijke verankering van deze rol.

Aandacht voor het bestendigen van de samenwerking tussen bevoegde gezagen is in dit kader ook van belang. Een goede samenwerking omtrent het uitwisselen van kennis en ervaring kan namelijk efficiëntie genereren. Wij constateren dat de samenwerking tussen bestuursorganen omtrent lozingen nog niet overal vanzelfsprekend is. Wij adviseren om deze samenwerking een impuls te geven en daarvoor de benodigde capaciteit en middelen beschikbaar te stellen. Voor het borgen van een goede samenwerking is daarnaast commitment van belang. Hiertoe is het van belang dat bestuursorganen zowel op hoger ambtelijk niveau als op bestuurlijk niveau met elkaar in overleg gaan en knelpunten en oplossingsrichtingen bespreken. Wij bevelen aan om hiertoe te voorzien binnen bestaande overlegstructuren of daarvoor nieuwe overlegstructuren in te richten. De Omgevingswet biedt naar ons idee 'momentum' om hierover met elkaar in gesprek te gaan en het benodigde commitment ook daadwerkelijk te borgen in meerjarige afspraken. Zie ook hieronder.

Breng monitoring en evaluatie van resultaten op orde

Wij constateren dat monitoring voornamelijk plaatsvindt op het niveau van rapporteren over operationele prestaties zoals aantallen en tijdigheid. Een inhoudelijke beoordeling van de betekenis van gerealiseerde effecten voor de waterkwaliteit wordt doorgaans niet gemaakt. Daarmee vormt de monitoring geen input voor het beleid, wat maakt dat de big-8 niet wordt gesloten. Het ontbreken van een inhoudelijke beoordeling raakt naar ons inzicht aan de bovenstaande punten. Enerzijds is de beschikbare capaciteit en kennis bij de uitvoeringsorganisaties onvoldoende om deze inhoudelijke beoordeling te maken. Anderzijds wordt er vanuit beleidsmatig niveau ook niet om een inhoudelijke terugkoppeling gevraagd, door het ontbreken van een gerichte beleidsmatige opdracht. Zoals eerder aangegeven, heeft dit ook een relatie met de periodieke screening en eventuele actualisatie van vergunningen.

Om de big-8 te sluiten is onze aanbeveling om de monitoring van resultaten niet uitsluitend op het niveau van operationele prestaties plaats te laten vinden. Wij bevelen aan om op het gebied van monitoring ook te sturen op inhoudelijke monitoring van effecten van beleid en inzet op de waterkwaliteit.

Hiertoe dient binnen de uitvoeringsorganisaties de benodigde kennis en capaciteit op peil gebracht te worden en dienen de beleids- en uitvoeringscyclus beter op elkaar aangesloten te worden. Deze onderwerpen hebben in de praktijk mogelijk een relatie met elkaar en zouden daarom integraal geborgd moeten worden.

Zet in op een gebiedsgerichte aanpak bij de uitvoering van VTH-taken in de agrarische sector

Binnen de agrarische sector blijkt toezicht en handhaving op lozingen ingewikkeld. Veel activiteiten zijn geregeld middels algemene regels en daarnaast is toezicht en handhaving belegd bij een breed scala aan partijen. Samenwerking tussen betrokken organisaties is hierbij van belang. Op zichzelf een logische constatering die ook uit andere onderzoeken naar voren komt. In de praktijk echter blijkt dat deze samenwerking – hoewel er ook goede voorbeelden zijn – soms lastig te organiseren. Verbetering is noodzakelijk om de effectiviteit van gezamenlijke inzet voor zowel mest als gewasbeschermingsmiddelen te vergroten. Hierbij bevelen we ook aan om uitwisseling van kennis, ervaringen en informatie te intensiveren, al dan niet via digitale platforms en/of in te stellen afstemmingsmomenten tussen betrokken organisaties.

Onze aanbeveling is om verder in te zetten op een gebiedsgerichte aanpak bij toezicht op en handhaving van landbouwactiviteiten. Hierbij werkt een groot aantal organisaties samen. De positieve ervaringen met de gebiedsgerichte samenwerking rondom mest(fraude) vanuit de Versterkte Handhavingsstrategie biedt hiervoor zowel handvatten als perspectief. Bij het inzetten op een gebiedsgerichte aanpak is het van belang om hier ook de benodigde capaciteit en middelen voor beschikbaar te stellen. Hier ligt naar ons idee nog wel een opgave die randvoorwaardelijk is voor landelijk succes.

De complexiteit van de huidige regelgeving en rolverdeling in toezicht en handhaving van toepassing van mest wordt heroverwogen in het traject Herbezinning Mestbeleid. Gezien de signalen die wij van gesprekspartners hebben ontvangen over de ervaringen met regelgeving in de praktijk adviseren wij om in het traject niet alleen te focussen op vereenvoudigen van het complexe stelsel van regelgeving en rolverdeling, maar daarbij ook de gewenste toepasbaarheid voor toezicht en handhaving in de praktijk te betrekken. Dit is naar ons idee van groot belang voor vergroting van de toepasbaarheid en effectiviteit van nieuw beleid in de praktijk.

Wij bevelen verder aan om kosteneffectiviteit van het huidige VTH-instrumentarium voor mestbeleid en gewasbescherming af te zetten tegen de effectiviteit van andere instrumenten (communicatie, stimuleringsprogramma's e.d.). Inzicht in de effectiviteit verschillende sturingsmogelijkheden en instrumenten voor vermindering van verontreinigingen vanuit mest en gewasbeschermingsmiddelen kan naar ons idee bijdragen aan een meer integrale 'mix' van instrumenten en doelmatigere inzet voor het bereiken van waterkwaliteitsdoelen. Wij adviseren de maatregelen en de (nu vrijwillige) status van het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer hierbij te betrekken.

Benut de Omgevingswet als momentum voor het vergroten van de aandacht voor algemene regels, het maken van samenwerkingsafspraken en het optimaliseren van de koppeling tussen beleid en uitvoering

De Omgevingswet biedt kansen voor verbetering van effectgerichte samenwerking, zeker op het gebied van indirecte lozingen, maar ook op het gebied van mest en gewasbescherming. Deze samenwerking komt momenteel nog onvoldoende uit de verf. Wanneer er meer activiteiten onder algemene regels komen te vallen, neemt het belang van samenwerking toe. Dit blijkt ook voor agrarische lozingen, die veelal middels algemene regels zijn geregeld en waar een gebiedsgerichte aanpak perspectief lijkt te bieden. Het vinden van een evenwicht tussen inzet van algemene regels en maatwerkvoorschriften voor zowel landbouwactiviteiten als industriële lozingen zien wij hierbij als een uitdaging waarvoor enige uniformiteit op landelijk niveau gewenst is. Wij bevelen dan ook aan om hier op het niveau van koepelorganisaties afspraken over te maken en handreikingen te ontwikkelen.

De vernieuwde regelgeving onder de Omgevingswet biedt voor waterkwaliteitsbeheerders naar ons idee hoe dan ook momentum en inhoudelijke mogelijkheden om te komen tot nieuwe samenwerkingsvormen en nieuwe beleidskaders voor VTH. Actieve inzet hierop vanuit de waterkwaliteitsbeheerders is hierbij wel vereist; gezien de vele (deels nieuwe) leefomgevingsaspecten die met name gemeenten moeten vormgeven, zullen waterkwaliteit en aandacht voor (indirecte) lozingen naar verwachting niet vanzelfsprekend een hoge prioriteit krijgen.

Samenwerking tussen omgevingsdiensten en waterkwaliteitsbeheerders bij vergunningverlening en zeker bij toezicht en handhaving kan hiervoor meer worden geformaliseerd. Daarnaast kunnen waterschappen en RWS zelf meer initiatief nemen om samenwerking te verbeteren, zoals enkele waterschappen in de praktijk al bewust doen vanuit hun rol als waterkwaliteitsbeheerder. Oftewel, vanuit de belangen als waterkwaliteitsbeheerders kunnen waterschappen en RWS zelf meer initiatief en regierol naar zich toe trekken, zonder dat hiervoor aanpassingen in wet- en regelgeving nodig zijn. Dit geldt voor zowel indirecte lozingen als voor de thema's mest en gewasbescherming. Uit dit initiatief kunnen, zoals hierboven al aangegeven, nieuwe samenwerkingsvormen ontstaan, zoals 'omgevingstafels' en 'nalevingstafels'. We benadrukken wel dat dit voor de betrokken organisaties om meer capaciteit zal vragen.

Wij bevelen verder aan om bij de concretisering van de kerninstrumenten uit de Omgevingswet expliciete aandacht te besteden aan waterkwaliteit in relatie tot lozingen en emissies. Hiertoe dienen waterkwaliteitsbeheerders en omgevingsdiensten betrokken te zijn bij het opstellen ervan. Dat vraagt om een proactieve houding van zowel waterschappen en RWS als gemeenten en provincies. Wanneer opgaven op het gebied van waterkwaliteit vroegtijdig en goed worden geborgd in het instrumentarium van partijen, kan van daaruit een gerichte opdracht aan de VTH-organisaties worden geformuleerd. Hiermee kan de koppeling tussen de beleids- en uitvoeringscyclus worden geoptimaliseerd.

Bijlage

Bijlage 1. Onderzoeksprotocol

Onderwerp	Aspect	Relatie met onderzoeksvraag	Onderzoeksmethode
Algemeen	Hoe komen (ongewenste) stoffen in het water terecht? (direct - indirect / puntlozingen - diffuus)	1	Deskresearch
	Wat zijn herkomsten van de lozingen (bronnen?)	1	Deskresearch
VTH-beleid op papier oftewel de 'institutionele structuur' <i>Hoe ziet een schets van het speelveld eruit? Onderscheid naar landbouwlozingen en industriële lozingen.</i>	Hoe is het wettelijk kader opgebouwd rond het borgen van de waterkwaliteit (o.a. KRW, Delta-aanpak, Wabo) en op het gebied van VTH (o.a. de Wet VTH)? Dat uitgaande van de aandachtsgebieden landbouwlozingen en industriële lozingen.	1	Deskresearch Analyse onderzoeksteam
	Welke organisaties zijn bevoegd gezag en/of belast met de uitvoering van de VTH-taken t.a.v. de waterkwaliteit? Wie heeft welke rol en verantwoordelijkheid?		Deskresearch Analyse onderzoeksteam
	Welke instrumenten hebben de betrokken organisaties om (ongewenste) lozingen te reguleren?	1	Deskresearch Analyse onderzoeksteam
	Welke doelen hebben de betrokken organisaties en welke prioriteiten / taken / opdrachten volgen daaruit? Wie formuleert dit?	1	Deskresearch Interviews
	Hoe is het proces van melden / vergunning verlenen / toezicht houden / handhaven bij de betrokken organisaties ingericht?		Deskresearch Interviews
	Langs welke lijnen doen ze verslag over hun werkzaamheden en de resultaten daarvan? Aan wie?	1	Interviews
	Hoe is de samenwerking / afstemming en onderlinge informatie-uitwisseling voorzien?	1	Interviews
Werking van het VTH-beleid in de praktijk <i>Hoe functioneert de uitvoeringspraktijk van het stelsel?</i>	Werken de betrokken organisaties in de praktijk in lijn met de 'blauwdruk'?	1	Interviews
	Op welke punten wel? Op welke punten niet? Wat zijn de gevolgen daarvan en de onderliggende oorzaken?	1	Interviews
	Welke knelpunten treden in de praktijk op? Wat zijn hier verklaringen voor? Denk bijvoorbeeld aan: lastige handhaafbare wet- en regelgeving onvoldoende capaciteit onvoldoende kennis onduidelijke opdrachten niet-optimale samenwerking		Interviews
Casulistiek <i>Verdiepende uitwerking en</i>	Verdiepende uitwerking en analyse van zes specifieke casussen	1+2	Deskresearch Enkele gesprekken Analyse onderzoeksteam

<i>analyse van zes specifieke casussen.</i>			
Analyse en beoordeling <i>Wat zijn de belangrijkste verklaringen voor eventuele afwijkingen.</i>	In hoeverre sluiten beleid op papier en beleid in praktijk op elkaar aan?	1+2	Analyse onderzoeksteam
	Waar zien we afwijkingen? Hoe zijn die te duiden?	1+2	Analyse onderzoeksteam
	Is er sprake van een dekkend en sluitend geheel van VTH-organisaties en hun verantwoordelijkheden en taken? Zijn er overlappen / witte vlekken?	1+2	Analyse onderzoeksteam
	Welke gevolgen heeft dat voor de effectiviteit van de uitvoering van de VTH-taken?	1+2	Analyse onderzoeksteam
	Wat betekent dat voor de doelmatigheid en effectiviteit van de uitvoering van de VTH-taken?	1+2	Analyse onderzoeksteam
Aanbevelingen <i>Welke lessen kunnen worden geleerd binnen het stelsel over de uitvoeringspraktijk van de wet VTH en waterkwaliteit? Hoe kan het stelsel worden geoptimaliseerd, wat zijn verbetermogelijkheden?</i>	Aanpassingen wettelijk kader (voor zover haalbaar)	2	Analyse onderzoeksteam
	Taak- en rolverdeling actoren	2	Analyse onderzoeksteam
	Strategie en werkwijze	2	Analyse onderzoeksteam
	Instrumenten	2	Analyse onderzoeksteam
	Voor welke veranderingen in de uitvoeringspraktijk gaat de Omgevingswet zorgen?	2	Analyse onderzoeksteam
	Samenwerking	2	Analyse onderzoeksteam