

Startnotitie onderzoek Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS)

Datum: 30 september 2025

1. Inleiding

Waterschap Zuiderzeeland en Waterschap Vallei en Veluwe ervaren, net als andere waterschappen in Nederland, de urgentie voor de aanpak van Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS). ZZS zijn stoffen die potentieel gevaarlijk zijn voor mens en milieu omdat ze o.a. kankerverwekkend kunnen zijn en persistent zijn. ZZS komen o.a. voor in oppervlaktewater, waterbodems en rioolwaterzuiveringen. Naast ZZS, die op basis van REACH criteria worden vastgesteld, zijn er ook 'potentiële ZZS' en opkomende stoffen waarvoor vooralsnog onduidelijkheid bestaat over de schadelijke effecten ervan. Ook deze stoffen komen voor in oppervlaktewater, en in het influent en effluent van de rwzi.

Waterschappen en andere overheden willen voorkomen dat ZZS in het oppervlaktewater terechtkomen vanwege de schadelijkheid ervan voor het (aquatisch) milieu. Vanuit het voorzorgsbeginsel worden waterschappen geacht preventieve maatregelen te nemen om mogelijke risico's voor schade aan het milieu te voorkomen, zelfs als er nog geen volledig wetenschappelijk bewijs is van een risico. Dit geldt dus ook voor de risico's van potentiële ZZS en opkomende stoffen. Door middel van een bronaanpak, waarbij lozingen van ZZS beter worden gereguleerd, kan worden voorkomen dat deze stoffen via directe lozing of via de rioolwaterzuivering (rwzi) in het milieu terecht komen. Hiervoor is meer grip en regie nodig.

De rekenkamer van de waterschappen Zuiderzeeland en Vallei en Veluwe wil met een ex-ante onderzoek in beeld brengen welke mogelijkheden de waterschappen hebben om meer grip te krijgen op de risico's voor de waterkwaliteit van (potentiële) ZZS en opkomende stoffen.

2. Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van dit ex-ante onderzoek is om te bepalen hoe Waterschap Zuiderzeeland en Waterschap Vallei en Veluwe **meer inzicht kunnen krijgen op de risico's van (potentiële) ZZS en opkomende stoffen, en welk handelingsperspectief beide waterschappen hebben om hier meer grip op te krijgen.**

Met de resultaten van dit onderzoek kan het beleid op dit thema meer doeltreffend en doelmatig worden gevoerd.

De volgende onderzoeksvragen zullen hiertoe worden beantwoord:

1. **Wat is de huidige werkwijze en kennisbasis bij het waterschap met betrekking tot (potentiële) ZZS?**
 - Welk beleid en welke processen hanteert het waterschap om ZZS in het oppervlaktewater te voorkomen?
 - Welke (potentiële) ZZS zijn al in beeld en hoe wordt daar door het waterschap nu op geacteerd bij directe lozingen?
 - Welke rol heeft het waterschap bij indirecte lozingen, en welke rol wenst het waterschap op zich te nemen in de toekomst?
2. **Wat zijn mogelijke methodes om de risico's vroegtijdig in kaart te brengen?**
 - Hoe kan het waterschap risico's vroegtijdig in kaart brengen, met identificatie van risicogebieden, en hoe kan dit worden verweven in beleid en processen van het waterschap?

- Wat passen andere waterschappen toe om risico's van (potentiële) ZZS inzichtelijk te krijgen?
3. **Op welke wijze kan het waterschap in de praktijk (meer) adaptief handelen in de omgang met (potentiële) ZZS?**
- Wat is het handelingsperspectief in de omgang van (potentiële) ZZS, in de vorm van een adaptief beleidskader?
 - Op welke manier kan een adaptief beleidskader worden geïntegreerd in de werkprocessen van het waterschap?

Om deze onderzoeksvragen te beantwoorden, hebben we Leaf in samenwerking met Bureau7TIEN gevraagd dit onderzoek uit te voeren.

3. Visie van Leaf en Bureau7TIEN op onderzoeksvraag

U vraagt ons om tot een handelingsperspectief te komen waarmee het waterschap meer sturing/grip krijgt op het voorkomen van risico's van (potentiële) ZZS en opkomende stoffen voor de waterkwaliteit. Gezien de diversiteit, complexiteit en hoeveelheid van dergelijke stoffen is het moeilijk precies af te kaderen hoe meer grip kan worden gekregen. Dit vraagt om een adaptieve werkwijze van de waterschappen waarbij signalering en beoordeling van stoffen en de wijze van handeling goed op elkaar zijn afgestemd.

Bij het in beeld brengen van de huidige werkwijze kijken we naar een aantal factoren die randvoorwaardelijk zijn om als waterschap 'in control' te zijn op het gebied van ZZS. Het gaat dan om:

1. **Kennisbasis (potentiële) ZZS en opkomende stoffen:** Juist omdat het vaak om onbekende of opkomende stoffen gaat waarvoor nog geen normen zijn, is het van belang om de juiste kennis in huis te hebben of in te schakelen om te kunnen beoordelen in hoeverre de stoffen een potentieel risico vormen. We voeren gesprekken binnen de waterschappen om in beeld te brengen hoe de kennisbasis op het gebied van ZZS is georganiseerd en up-to-date wordt gehouden.
2. **Helder proces voor signalering en beoordeling van stoffen:** Voor de beoordeling van risico's van (potentieel) problematische stoffen zijn directe lozers verplicht om aan te tonen in hoeverre de lozing van deze stoffen al dan niet problematisch is. Dit omvat het uitvoeren van de Algemene BeoordelingsMethodiek (ABM) om de waterbezwaarlijkheid van stoffen te bepalen, en de Immisietoets om de effecten van de lozing op het (aquatische) te milieu te bepalen. De beoordeling hiervan door het waterschap is een belangrijke stap om te voorkomen dat risicovolle stoffen terecht komen in het milieu. Hiervoor is niet alleen een sterke kennisbasis nodig, maar ook een gestroomlijnd proces en beleid binnen het waterschap om adequaat te kunnen handelen. We brengen in beeld hoe deze processen er nu uit zien.
3. **Samenwerking voor vergunningverlening, toezicht en handhaving:** Waterschappen zijn verantwoordelijk voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) voor directe lozingen op oppervlaktewater, maar hebben ook te maken met indirecte lozingen op het riool die vervolgens bij de rwzi terechtkomen. Een grote uitdaging is dat voor deze indirecte lozingen niet waterschappen, maar omgevingsdiensten verantwoordelijk zijn voor VTH. Voor effectief beleid rondom VTH is het daarom van belang om de samenwerking te versterken tussen waterschappen, omgevingsdiensten, gemeenten en provincies. Hiertoe kan bijvoorbeeld worden samengewerkt met de werkgroep ZZS van Omgevingsdienst NL. We kijken in hoeverre van dergelijke samenwerkingen op het gebied van ZZS gebruik wordt gemaakt.
4. **Leren van anderen en systeeminzicht:** De waterschappen Zuiderzeeland en Vallei en Veluwe zijn niet de enige waterschappen die te maken hebben met ZZS. Door deel te nemen aan bijvoorbeeld landelijke werkgroepen en leerkringen met andere waterschappen en overheden

die al stappen zetten in de aanpak van ZZS kan de beeldvorming bij Waterschap Zuiderzeeland en Waterschap Vallei en Veluwe effectiever worden vormgegeven. Zo heeft Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier bijvoorbeeld gekeken hoe meer grip kan worden verkregen op indirecte lozingen. We kijken in hoeverre dit lerend vermogen is ingericht binnen de waterschappen.

Door voorgaande factoren in beeld te brengen ontstaat tevens een beeld van kansen om grip op ZZS te verbeteren binnen de waterschappen.

Om handelingsperspectief te bieden stellen we voor om als onderdeel van de aanbevelingen van het rekenkameronderzoek een voorzet voor een adaptief beleidskader uit te werken. Waterschappen kunnen niet alles voorzien, maar wel hun organisatie en besluitvorming zo inrichten dat ze flexibel kunnen reageren. In dit beleidskader wordt handelingsperspectief geschetst afhankelijk van mogelijke toekomstige ontwikkelingen en wordt gedefinieerd hoe wordt gevolgd of deze ontwikkelingen optreden. Zo zou bijvoorbeeld de opkomst van een nieuwe ZZS onderdeel van het adaptief beleidskader kunnen zijn waarbij er verschillende stadia gedefinieerd zijn, die om een verschillend handelen van het waterschap vragen. Zie de tabel hierna voor een voorbeeld.

Ontwikkeling	Stadia/drempelwaarde	Wijze van monitoring	Handelingsperspectief
1. Opkomst nieuwe ZZS	A. Signalen over nieuwe ZZS, nog geen REACH registratie	Halfjaarlijkse analyse/update	Kennis opbouwen en onderzoeken volgen
	B. Negatieve effecten zijn onderzoeksmatig vastgesteld, nog geen REACH registratie	Periodieke monitoring onderzoeksresultaten stoffen die aan A voldoen	Wet- en regelgeving voorbereiden t.b.v. VTH
	C. Stof voldoet aan REACH criteria en geregistreerd als ZZS	Periodieke monitoring REACH	Direct aanpassen wet- en regelgeving en VTH procedures

4. Onderzoeksmethode / Plan van aanpak

Stap 1: Start en voorbereiding

1.1 Startbijeenkomst met Rekenkamer

We beginnen met een startoverleg met u als opdrachtgever, in de vorm van de gehele Rekenkamer of een afvaardiging hiervan. In het startoverleg bespreken we eventuele vragen en suggesties met betrekking tot de door ons voorstelde aanpak.

1.2 Startbijeenkomst met ambtelijk contactpersonen Waterschappen

In dit overleg lichten we het plan van aanpak toe aan de ambtelijke contactpersonen van beide waterschappen en bespreken we vragen en eventuele suggesties met betrekking tot de voorgestelde aanpak. Aangezien het voor Waterschap Vallei en Veluwe het eerste rekenkameronderzoek is, hebben we extra aandacht hebben voor de werkwijze van rekenkameronderzoek. Daarnaast maken we praktische afspraken over zaken zoals de uitwisseling van contactgegevens van gesprekspartners en het inplannen van de belangrijkste overleggen. Hiermee zorgen we ervoor dat de interne organisatie op de hoogte is van de aard van het onderzoek. We dragen zo ook zorg voor een vlot verloop van het verzamelen van documenten, contactgegevens en inplannen van afspraken.

1.3 Definitief maken plan van aanpak

Op basis van eventuele suggesties uit de startbijeenkomsten passen we eventueel het plan van aanpak aan en leggen dit aan u voor ter definitieve bevestiging van de aanpak.

1.4 Voorbereiding uitvoering onderzoek

We bereiden het onderzoek verder voor zoals door relevante documenten te verzamelen, contactgegevens te verzamelen en gesprekken en bijeenkomsten in te plannen.

Stap 2: Verkenning - huidige processen en beleid

2.1 Documentstudie

We starten de verkenning met een documentstudie. Daarbij bestuderen we de documenten die de ambtelijke organisatie n.a.v. het startoverleg met ons deelt zoals notities, programma's, monitoring van ZZS, bestuursrapportages en andere relevante documenten. De bevindingen uit de documentstudie dienen als basis voor de interviews.

2.2 Verkennende gesprekken portefeuillehoudende heemraden

We voeren een verkennend gesprek met de portefeuillehoudende heemraden van beide waterschappen. In deze gesprekken vernemen we aandachtspunten en vragen we naar de visie van de portefeuillehouder op dit thema.

2.3 Verkennende gesprekken interne organisatie

We vinden het van belang aan de voorkant een gesprek te hebben met de betrokkenen vanuit de interne organisatie, zodat we aandachtspunten van hen kunnen vernemen en eventuele ontbrekende informatie uit de documentstudie kunnen opvragen. In deze gesprekken ligt de nadruk op de huidige werkwijze en kennis bij het waterschap met betrekking tot (potentiële) ZZS:

- Welk beleid en welke processen het waterschap hanteert om ZZS in het oppervlaktewater te voorkomen;
- Welke (potentiële) ZZS al in beeld zijn en hoe daar door het waterschap op wordt geacteerd bij directe lozingen;
- Welke rol het waterschap heeft bij indirecte lozingen, en welke rol het waterschap op zich wenst te nemen in de toekomst;

Hiermee brengen we de factoren zoals beschreven in onze visie in beeld.

Hierbij spreken we bij voorkeur met de volgende medewerkers/afdelingen van beide waterschappen:

- Beleidsvorming;
- Vergunningverlening;
- Toezicht en handhaving;
- Waterkwaliteit.

Stap 3: Verdieping - meer inzicht en handelingsperspectief

3.1 Voorbereiding externe interviews

Interviews met externe partijen worden ingepland. Zij ontvangen een gespreksleidraad die gebaseerd is op de documentstudie en de inzichten uit de verkennende gesprekken.

3.2 Interviews met 5 externe partijen

Om het beeld verder te complementeren spreken we met 5 externe partijen die kunnen bijdragen aan verdere vormgeving van ZZS beleid bij Waterschap Zuiderzeeland en Waterschap Vallei en Veluwe. Denk hierbij aan de werkgroep ZZS van Omgevingsdienst NL (ODNL), Omgevingsdienst Flevoland, Gooi- en Vechtstreek (OFGV) en Provincies Flevoland en Gelderland en RIVM. In deze gesprekken ligt de nadruk op mogelijke methodes om de risico's vroegtijdig in kaart te brengen, en op welke wijze adaptief kan worden gehandeld in de omgang met (potentiële) ZZS.

3.3 Casestudie werkwijze andere waterschappen

Daarnaast spreken we met twee andere waterschappen: Hoogheemraadschap van Rijnland en Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, gezien hun recente pilot rondom indirecte lozingen van bedrijfsafvalwater in samenwerking met drie omgevingsdiensten. In deze gesprekken ligt de nadruk op hoe het waterschap risico's vroegtijdig in kaart brengt, en hoe dit verweven is in beleid en processen van het waterschap.

3.4 Analysesessie onderzoeksteam en uitwerken bevindingen in presentatie

In deze sessie staan we stil bij de opgehaalde inzichten en werken de bevindingen uit in een presentatie.

3.5 Toetsingssessie concept bevindingen met Rekenkamer

De conceptbevindingen leggen we in deze sessie voor aan de Rekenkamer. We bespreken eventuele opmerkingen en suggesties vanuit de Rekenkamer en staan stil bij de vervolgstappen in het onderzoek.

3.6 Verdiepende werksessies met interne organisatie

Ten slotte stellen we voor om twee werksessies (één per waterschap) te organiseren met de interne organisatie. Doel van dit gesprek is om het concept adaptief beleidskader verder aan te scherpen en aan te laten sluiten op de werkpraktijk. In dit gesprek is het dus van belang dat degene die daadwerkelijk bij de uitvoering van activiteiten betrokken zijn aanwezig zijn. Zo borgen we dat het adaptief beleidskader aansluit bij de werkpraktijk in de waterschappen en het handelingsperspectief op basis van dit onderzoek effectief toepasbaar is. Daarbij behouden we onze onafhankelijke positie door ons in de sessie te beperken tot het concreet toepasbaar maken van het handelingsperspectief en de ontwikkelingen, stadia en drempelwaarde niet te wijzigen.

Stap 4: Rapportage en hoor- en wederhoor

4.1 Opleveren concept nota van bevindingen

We stellen de concept nota van bevindingen op en leveren deze op aan de Rekenkamer.

4.2 Bespreken concept nota van bevindingen met Rekenkamer

We bespreken de concept nota van bevindingen, en verwerken eventuele aanpassingen. Aangezien dit het eerste rekenkameronderzoek is voor Waterschap Vallei en Veluwe houden we er rekening mee een extra toelichting te geven op de werkwijze en termijnen die worden gehanteerd in rekenkameronderzoek.

4.3 Opleveren nota van bevindingen ten behoeve van controle op feitelijke onjuistheden
De Rekenkamer legt de concept nota van bevindingen voor aan de ambtelijke organisatie voor hoor/wederhoor, ter controle op feitelijke onjuistheden.

4.4 Verwerken reacties naar aanleiding controle feitelijke onjuistheden

We stellen een inhoudelijke reactie op naar aanleiding van de controle op feitelijke onjuistheden. Hierin wordt aangegeven op welke wijze de feedback is verwerkt. Als er wordt afgeweken van de voorgestelde feedback, dan wordt in deze inhoudelijke reactie toegelicht.

4.5 Bespreken reacties ambtelijke hoor/wederhoor met Rekenkamer

We bespreken het ambtelijk hoor/wederhoor met de Rekenkamer.

4.6 Opstellen en opleveren concept bestuurlijke nota aan Rekenkamer

Op basis van de definitieve nota van bevindingen stellen we het concept van de bestuurlijke nota op. Desgewenst stellen we voor beide waterschappen een individuele bestuurlijke nota op. In de bestuurlijke nota vertalen we de bevindingen in conclusies en aanbevelingen met handelingsperspectief voor het AB van beide waterschappen. De aanbevelingen zullen in eerste instantie gericht zijn op het AB en daarmee concreet inzichtelijk maken hoe het AB de kaderstellende rol in kan vullen. Daarbij zullen we er oog voor hebben dat de aanbevelingen het bestuur in staat stellen om:

- duidelijke kaders te stellen voor de aanpak van (potentiële) ZZS en opkomende stoffen;
- de koers te bepalen voor vergunningverlening, toezicht en handhaving;
- prioriteiten te formuleren en middelen gericht in te zetten;
- en de rolverdeling tussen waterschap, gemeenten, provincies en omgevingsdiensten scherper te verankeren.

In het kader van het onderzoek komen we tot een concreter voorstel hoe het adaptief beleid eruit zou kunnen zien. Het DB en de organisaties kunnen hier hun voordeel mee doen bij het implementeren van de aanbevelingen, indien het AB van het betreffende waterschap deze overneemt.

4.7 Bespreken concept bestuurlijke nota met Rekenkamer

De concept bestuurlijke nota bespreken we met de Rekenkamer en scherpen we aan voordat het door de Rekenkamer wordt voorgelegd aan het AB van beide waterschappen voor bestuurlijk wederhoor.

4.8 Opleveren eindrapportage

We voegen de bestuurlijke wederhoor toe aan het rapport waardoor we het volledige eindrapport, bestaande uit de nota van bevindingen, bestuurlijke nota en het bestuurlijk wederhoor, kunnen opleveren. Naast de eindrapportage leveren ook we de bestudeerde documenten op.

4.9 Ondersteunen rekenkamer bij presentatie rapport in (commissie) AB's

Na het ontvangen van de bestuurlijke reactie wordt het rapport aangeboden aan beide AB's. Indien gewenst ondersteunen we de rekenkamer bij de presentatie van de bevindingen in de (commissie van de) AB's van beide waterschappen.

Eindproduct

Het eindproduct zal uit twee delen bestaan:

- Eindrapportage bestaande uit nota van bevindingen, bestuurlijke nota en bestuurlijk wederhoor;
- Onderzoeksdossier met bestudeerde documenten.

Met betrekking tot de eindrapportage volgen we de eisen met betrekking tot digitoegankelijkheid¹.

5. Planning

De rekenkamer streeft naar een start van het onderzoek in het vierde kwartaal van 2025. Behandeling van dit onderzoek zou medio het derde kwartaal van 2026 in het AB van beide waterschappen kunnen plaatsvinden.

¹ <https://www.digitoegankelijk.nl/onderwerpen/pdf-bestanden>