



WATER IN BEWEGING

NALEVINGSBELEID

*Toezicht en handhaving:
Zo doen wij dat!*



Waterschap
Peel en Maasvallei



Waterschap
Roer en Overmaas



Inhoud

1.	Inleiding	5
2.	Visie.....	6
3.	Doel en positionering toezicht en handhaving	7
3.1	Doel	7
3.2	Strategische bijdrage toezicht en handhaving aan bereik waterschapsdoelen	7
3.3	De rol van toezicht en handhaving in de reguleringsketen	7
3.4	De rol van toezicht en handhaving bij beleidsontwikkeling.....	8
3.5	De rol van toezicht en handhaving in de uitvoering	9
4.	Uitgangspunten nalevingsbeleid	10
5.	Risicoanalyse en prioriteitenstelling	12
5.1	Risicoanalyse: nalevingsbeleid afgestemd op nalevingsgedrag.....	12
5.2	Prioriteitenstelling	13
6.	Ontwikkelingen	15
7.	Kwaliteitscriteria	16
7.1	Kwaliteitscriteria	16
7.2	Kwaliteitseisen Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.....	16
7.3	Kwaliteitscriteria VTH waterbeheer	16
8.	Nalevingsbeleid	17
8.1	Nalevingsbeleid	17
8.2	Preventiestrategie	17
8.3	Toezihtstrategie	18
8.3.1	Vormen van toezicht.....	18
8.3.2	Samenloop	19
8.3.3	Samenwerken	19
8.3.4	Aandachtsgebieden en regio-indeling handhaving	20
8.4	Sanctiestrategie.....	20
8.4.1	Positionering Landelijke Handhavingsstrategie	21
8.4.2	Visie Landelijke Handhavingsstrategie	22
8.4.3	Stappenplan Landelijke Handhavingsstrategie	23
8.5	Gedooagstrategie.....	29
8.5.1	Gedogen.....	29
8.5.2	Gedogen uitsluitend tijdelijk	30
8.5.3	Toeziht en handhaving gedooagbesluit.....	30
8.4.4	Gedogen en strafrecht.....	30
8.4.5	Gedogen en communicatie	30
9.	Instrumentarium	31
9.1	Instrumentarium	31
9.2	Preventie	31
9.3	Toeziht	31
9.4	Repressieve handhaving.....	31
9.4.1	Bestuursrechtelijke handhaving	31
9.4.1.1	Last onder bestuursdwang	31
9.4.1.2	Last onder dwangsom	33
9.4.1.3	Intrekken van de vergunning.....	34

9.4.2	Strafrechtelijke handhaving	34
9.4.2.1	De bestuurlijke strafbeschikking	35
9.4.2.2	Het opmaken van een proces-verbaal	35
9.4.2.3	Het opmaken van een boeterapport.....	36
9.5	Handhavingsverzoeken.....	36
10.	Uitvoeringsprogramma toezicht en handhaving.....	38
11.	Communicatie toezicht- en handhavingsresultaten	39
12.	Agressie gericht tegen toezichthouders en BOA's.....	40
13.	Klachten over toezichthouders en BOA's.....	41
Bijlage 1	Overzicht wet- en regelgeving.....	42
Bijlage 2	Toelichting interventies van licht naar zwaar	43
Bijlage 3	Handreiking bestuursrechtelijke maatregelen.....	46

1. Inleiding

Het waterschap Roer en Overmaas heeft in 2011 de Handhavingsvisie vastgesteld en het waterschap Peel en Maasvallei heeft in 2011 het Nalevingsbeleid vastgesteld.

Op 4 juli 2014 heeft de Provincie Limburg besloten om op 1 januari 2017 de beide Limburgse waterschappen te laten fuseren tot één waterschap: het Waterschap Limburg.

Vooruitlopend op dit besluit hebben de beide waterschappen reeds in 2012 de gezamenlijke visie 'Water in beweging' opgesteld, waarin een beeld van het waterbeheer in Limburg in 2020 is opgenomen. In vervolg daarop is op 14 oktober 2015 het gezamenlijke waterbeheerplan voor de periode 2016-2021 vastgesteld. Dit plan treedt op 22 december 2015 in werking.

In 2014 is de Landelijke Handhavingsstrategie opgesteld door het Openbaar Ministerie, het IPO, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Unie van Waterschappen, het ministerie van Infrastructuur en Milieu, de Inspectie Leefomgeving en Transport, de Inspectie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Nationale Politie en de vereniging van omgevingsdiensten. Deze strategie dienen partijen te implementeren in hun organisatie om zodoende landelijk een 'gelijk speelveld' te krijgen en waarbij passend wordt geïntervenieerd bij iedere bevinding.

Door deze ontwikkelingen is de noodzaak ontstaan om een nieuw beleid voor toezicht en handhaving (naleving) op te stellen. Dit nalevingsbeleid wordt vastgesteld door de huidige waterschappen en is geldig vanaf 1 januari 2016. De handhavingsvisie van 26 april 2011 van het waterschap Roer en Overmaas en het nalevingsbeleid van 2011 van het waterschap Peel en Maasvallei komen hierdoor te vervallen.

Vanaf 1 januari 2017 zal dit nalevingsbeleid gaan gelden voor het nieuwe Waterschap Limburg.

Dit beleid bevat naast de visie en het doel ook de belangrijkste beleidsuitgangspunten die er aan ten grondslag liggen. Ook worden de drie te onderscheiden strategieën binnen het nalevingsbeleid beschreven: de preventiestrategie, de toezichtstrategie en de sanctiestrategie. Onderdeel van de sanctiestrategie is de geëdoogstrategie. Verder wordt aandacht besteed aan de kwaliteitscriteria waaraan toezicht en handhaving moeten voldoen en wordt het instrumentarium besproken. Voor zover nu kan worden voorzien is het voorliggende nalevingsbeleid in overeenstemming met de in 2018 in werking tredende Omgevingswet.

2. Visie

Om het watersysteem en de waterkeringen te beschermen tegen invloeden die de ontwikkelingsdoelen - die met name in het Waterbeheerplan 2016 - 2021 zijn opgenomen - belemmeren worden verschillende instrumenten ingezet. De focus ligt daarbij op het voorkòmen van overtredingen, bijvoorbeeld door het hebben overleg met initiatiefnemers, bedrijven en burgers, waarbij het waterschap als deskundige partner meedenkt, voorlichting geeft en waar mogelijk doelmatig participeert. Dit is onderdeel van onze voorkeursladder: van preventie (voorlichting, communicatie), toezicht (controle op de naleving van regelgeving) naar handhaving (sanctionerend optreden bij geconstateerde overtredingen). Met goede voorlichting wordt er voor gezorgd dat de regels en de achtergrond daarvan goed bekend zijn bij de doelgroepen, waardoor de kans op (spontane) naleving groter is.

De visie die uit het voorgaande voortvloeit is:

**“Voorkomen is beter dan genezen:
samen zorgen voor een veilige en gezonde leefomgeving”.**



3. Doel en positionering toezicht en handhaving

3.1 Doel

De kerntaken van het waterschap zien op integraal watersysteembeheer: veilige dijken, droge voeten, schoon water, natuurlijk water en voldoende water, zowel in de grond als in de beken en rivieren. Het doel is om het watersysteem en de waterkeringen zo optimaal mogelijk te laten functioneren. Uitwerking hiervan vindt plaats in het waterbeheerplan en daarvan afgeleide beleidsdocumenten. Eén van de instrumenten die wordt ingezet om deze doelen te bereiken is regelgeving (en voorschriften).¹ Naleving van gestelde regels en voorschriften draagt bij aan het doelbereik. Algemeen bekend is dat regels en voorschriften niet altijd vanzelf worden nageleefd. Om naleving te bevorderen wordt toezicht en handhaving ingezet.

Het doel van toezicht en handhaving is, in aansluiting op het voorgaande, te formuleren als het realiseren van een zo groot mogelijk nalevingsniveau met het oog op het bereiken van de waterschapsdoelen (droge voeten, voldoende water, schoon water en natuurlijk water).

3.2 Strategische bijdrage toezicht en handhaving aan bereik waterschapsdoelen

Van veilige dijken, droge voeten, schoon water, natuurlijk water en voldoende water kan alleen sprake zijn wanneer inbreuken daarop zoveel mogelijk worden voorkomen. Met toepassing van de preventiestrategie (paragraaf 8.2), wordt primair ingezet op het communiceren van geldende regelgeving, ontwikkelingen in regelgeving en wordt tijdens inspectiebezoeken gerichte informatie verstrekt met het oog op normconform handelen. In de in paragraaf 8.3 beschreven toezichtstrategie is opgenomen dat het waterschap, wat betreft inzet van toezichtcapaciteit, prioriteert op basis van de belangrijkste risico's met betrekking tot het functioneren van watergangen (droge voeten, voldoende water en natuurlijk water), waterkeringen (veilige dijken) en met betrekking tot waterkwaliteitsbedreigingen (schoon water). De risicoanalyse wordt gerelateerd aan deze waterschapsdoelen. Deze risicoanalyse en de daarop gebaseerde prioritering wordt uitgewerkt in het jaarlijkse – door het bestuur vast te stellen - uitvoeringsprogramma. Wat betreft handhavend optreden tegen overtredingen (zie paragraaf 8.4) geldt inzet van een passende interventie (zware overtreding wordt zwaarder gestraft dan een minder zware overtreding en een opzettelijke overtreder wordt zwaarder gestraft dan een onbewuste overtreder).

De strategische bijdrage van toezicht en handhaving aan het bereik van de waterschapsdoelen kan kort samengevat als volgt worden omschreven:

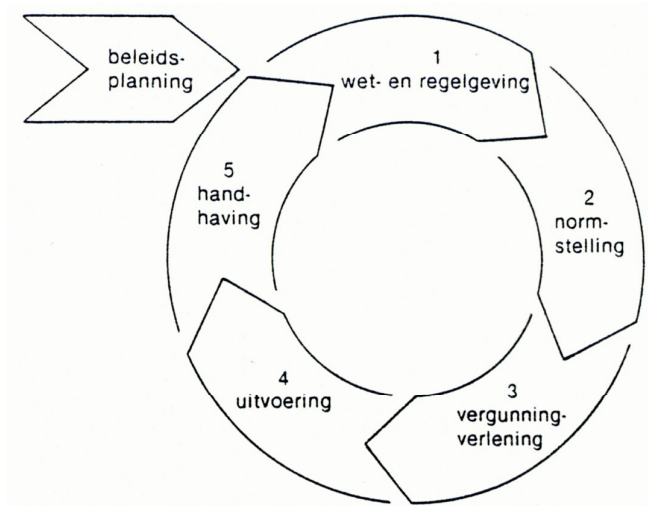
- Primair inzetten op spontane naleving van regelgeving (preventiestrategie, paragraaf 8.2);
- De risicoanalyse is gerelateerd aan de doelstellingen van het waterschap (paragraaf 8.3);
- Toezichtcapaciteit geprioriteerd aan de hand van risico's (toezichtstrategie, paragraaf 8.3);
- Handhaven op basis van passende interventie (sanctiestrategie, paragraaf 8.4).

3.3 De rol van toezicht en handhaving in de reguleringsketen

De reguleringsketen is een instrument om voornoemd doel te bereiken. Toezicht en handhaving is een belangrijk onderdeel van de reguleringsketen. De reguleringsketen is te visualiseren als een kringloop. Deze kringloop wordt gekenmerkt door een vijftal stappen in het proces van beleidsvorming, beleidsuitvoering en de handhaving van en controle op het beleid. In de optimale situatie moet het doorlopen van de totale cyclus leiden tot de noodzakelijke of gewenste aanpassingen van het beleid en de uitvoering.

¹ Zie bijlage 1 voor een overzicht van betrokken wet- en regelgeving.

Schematisch ziet de reguleringsketen er als volgt uit.



De eerste schakel ziet op de wet- en regelgeving. Hiermee worden o.a. de Waterwet, de Keur en het Activiteitenbesluit milieubeheer bedoeld. In de tweede schakel komt de normstelling aan de orde. Deze normstelling is vastgelegd in o.a. de Kaderrichtlijn water, het Besluit kwaliteit en monitoring water 2009, de waterkwantiteitsnormen zoals opgenomen in de Omgevingsverordening Limburg en de waterkeringsnormen zoals opgenomen in de Waterwet. De derde schakel is het sluitstuk van wat wordt genoemd de gelede normstelling: het verlenen van vergunningen onder het stellen van voorschriften (gericht op de specifieke situatie). Bij de vierde schakel komt het toezicht daarop aan de orde. De vijfde schakel betreft de handhaving. De doelstelling van toezicht en handhaving is dat de algemeen en individueel geldende rechtsregels en voorschriften worden nageleefd.

Deze kringloop wordt gezien als een keten van met elkaar samenhangende schakels die samen het proces van de reguleringsketen vormen. De kracht van deze keten is zo groot als de zwakste schakel.

3.4 De rol van toezicht en handhaving bij beleidsontwikkeling

De rol van toezicht en handhaving in het beleidsvormingsproces is veranderd. Waar toezicht en handhaving voorheen een slechts beperkte rol speelde als toetsers en corrector, is deze rol nadrukkelijk verschoven naar "de voorkant". Betrokkenheid van toezicht en handhaving bij de totstandkoming van beleid en regelgeving is cruciaal. Beleid of regelgeving die niet of moeilijk handhaafbaar is zal leiden tot nalevingsproblemen en daarmee ook tot een belemmering voor het bereiken van de vastgestelde doelen.

De (on)mogelijkheden van toezicht en handhaving spelen een rol in het proces dat leidt tot keuze van in te zetten instrumenten ter realisering van doelen. Regelgeving kan één van die instrumenten zijn. Nadrukkelijke betrokkenheid van toezicht en handhaving bij het opstellen van beleid (instrumentkeuze) en de eventuele verdere uitwerking in regelgeving, juist met het oog op handhaafbaarheid daarvan, kan niet worden gemist.

3.5 De rol van toezicht en handhaving in de uitvoering

Nadat beleid en regelgeving is vastgesteld dient het beleid uitgevoerd te worden en dienen de regels toegepast en nageleefd te worden. Sedert een aantal jaren wordt de vergunningplicht in toenemende mate vervangen door algemene regels. Als gevolg daarvan vindt een verschuiving plaats van het eerste contactmoment van initiatiefnemers met vergunningverlening naar toezicht en handhaving. Het gevolg is dat het belang van goed toezicht en handhaving groter wordt en het belang van communicatie in het toezicht groeit. Uitleg van voorschriften vindt in toenemende mate plaats in het kader van toezicht. Deze uitleg kan zowel individueel plaatsvinden, bijvoorbeeld tijdens een inspectie, als collectief, bijvoorbeeld via internetpublicaties, toelichtingen tijdens bijeenkomsten van beroepsgroepen, etc. Een en ander vindt plaats in het preventieve spoor.

Daarnaast vindt toezicht plaats door te controleren of de regels nageleefd worden. Dit kan op verschillende wijzen plaatsvinden, al of niet in samenwerking met partners. Ook bij projecten van het waterschap speelt toezicht en handhaving een rol. Het is daarom van belang dat bij het starten van een project toezicht en handhaving in een zo vroeg mogelijk stadium erbij wordt betrokken. In hoofdstuk 8 is in de toezichtstrategie verwoord hoe het waterschap zijn toezichtstaken invult.

Op geconstateerde overtredingen dient een passende reactie te volgen. Waar dat mogelijk is kan de reactie zijn gelegen in het legaliseren van de situatie (bijv. door het verlenen van een vergunning of het doen van een melding). Is legalisering niet mogelijk, dan is handhavend optreden regel. In specifieke situaties kan van handhavend optreden worden afgezien. In dat geval is sprake van gedogen. Hier wordt in hoofdstuk 8 nader op ingegaan.

4. Uitgangspunten nalevingsbeleid

Bij het formuleren van de uitgangspunten van het beleid vervullen de visie en het doel een belangrijke rol. Op basis hiervan zijn de volgende beleidsuitgangspunten geformuleerd:

1. Toezicht en handhaving volgens strategieën.

Voortbouwend op de visie 'Voorkomen is beter dan genezen: samen zorgen voor een veilige en gezonde leefomgeving' hanteren we de volgende voorkeursladder op basis van strategieën: van preventie (voorlichting, communicatie), toezicht (controle op de naleving van regelgeving), naar handhaving (sanc-tionerend optreden bij geconstateerde overtredingen). Aan preventie, toezicht en handhaving ligt een in het nalevingsbeleid opgenomen strategie ten grondslag.

De focus ligt op vroegtijdig overleg waarbij het waterschap als deskundige partner meedenkt. In plaats van langdurige, tijdrovende en geldverslindende bestuursrechtelijke procedures wordt primair ingezet op preventie. Burgers en bedrijven moeten weten wat zij moeten doen om normconform te handelen. Voorlichting en communicatie zijn daarbij belangrijke instrumenten. Alleen wanneer iemand weet wat er verwacht wordt kan hij of zij de eigen verantwoordelijkheid nemen. Met voorlichting en uitleg wordt begrip gecreëerd, waardoor men eerder geneigd is om zich in de toekomst aan de regels te houden.

Burgers en bedrijven zijn zelf primair verantwoordelijk voor de naleving van de regels.

Preventief optreden impliceert ook kritisch zijn op eigen regelgeving, waarbij telkens de vraag wordt gesteld of het nodig is om de regel in die mate en omvang te stellen en wat daarvan het beoogde resultaat en de kwaliteit dient te zijn.

Als regelgeving wordt overtreden zal naleving worden afgedwongen. Daarbij geldt dat de houding van de overtreder en de ernst van de overtreding de reactie van het waterschap bepalen (passende reactie). Dit uitgangspunt sluit aan op de landelijke handhavingsstrategie die onderdeel uitmaakt van het nalevingsbeleid.

2. Capaciteitssturing op basis van risico's.

De toezicht- en handhavingstaken worden risicogestuurd uitgevoerd op basis van een jaarlijks bestuurlijk vast te stellen uitvoeringsprogramma. Dat wil zeggen dat de inspanning wordt geprioriteerd op basis van de hoogste risico's en de beschikbare capaciteit. Door het uitvoeren van een risicoanalyse zal duidelijk worden welke aspecten prioriteit behoeven en welke minder of geen prioriteit hebben. Door de prioriteit daar te leggen waar deze het hardste nodig is, wordt de beschikbare capaciteit slimmer en efficiënter ingezet met het oog op het bereiken van de waterschapsdoelen.

Het waterschap zet de beschikbare capaciteit van de medewerkers van toezicht en handhaving als eerste in op de hoogst geprioriteerde doelgroepen en gedragingen, afbouwend naar de laagst geprioriteerde. Daarbij worden laag geprioriteerde doelgroepen en gedragingen ook in beeld gehouden en wordt er gereageerd op ongewenste ontwikkelingen, klachten en meldingen.

3. Loslaten waar kan, streng waar moet.

Uitgangspunt is dat er enkel besluiten worden genomen en regels gelden die noodzakelijk en handhaafbaar zijn. Toezicht en handhaving is betrokken bij beleidsontwikkeling en bij te maken keuzen over in te zetten instrumenten. Te ontwikkelen regelgeving wordt beoordeeld op handhaafbaarheid en ook bij het verlenen van vergunningen vindt een handhaafbaarheidstoets plaats. Gedogen wordt tot een minimum beperkt en vindt alleen actief plaats op basis van een gedoogbeschikking.

4. Houding overtreder bepaalt reactie waterschap.

Naast de ernst van de overtreding in termen van schade aan het watersysteem en waterkering, wordt de reactie van het waterschap bepaald door de houding van de overtreder. Dit in overeenstemming met de landelijke handhavingsstrategie. Iemand die per ongeluk een voorschrift overtreedt en direct tot beëindiging overgaat wordt anders benaderd dan iemand die bewust en met regelmaat voorschriften overtreedt, bijvoorbeeld met het oog op financiële voordelen.

Het gaat hierbij niet alleen om zwaardere sancties, maar het kan hierbij ook gaan om vergroting van de toezichtdruk op een bedrijf.

5. Toezicht en handhaving bij eigen waterschap en andere overheden.

Er vindt ook toezicht op werkzaamheden of gedragingen van andere overheden plaats. Overheden hebben een voorbeeldfunctie. Ook hier ligt de focus op vroegtijdig overleg waarbij het waterschap als deskundige partner meedenkt. Preventie is hier eveneens van belang.

Wordt het vertrouwen geschaad dan zullen handhavende instrumenten worden ingezet om het gedrag te beïnvloeden en naleving af te dwingen.

Dit geldt ook voor activiteiten van het waterschap zelf.

6. Bereikbaarheid van het waterschap en de toezichthouders

Meldingen kunnen tijdens kantooruren, maar ook buiten kantooruren worden doorgegeven aan het waterschap. Buiten kantooruren kunnen meldingen worden doorgegeven aan het Meldpunt water (0800-0341). Het Meldpunt water is 7 dagen in de week, 24 uur per dag bereikbaar. De toezichthouders zullen gaan werken met piketdiensten, zodat ook buiten de normale kantoortijden een toezichthouder bereikbaar is.

5. Risicoanalyse en prioriteitenstelling

5.1 Risicoanalyse: nalevingsbeleid afgestemd op nalevingsgedrag

Om naleving van wet- en regelgeving te bewerkstelligen moeten de interventies afgestemd worden op de doelgroep. Soms is communicatie en voorlichting voldoende, soms zal er meer druk moeten worden gezet om naleving af te dwingen. Er zijn vele factoren bepalend voor het nalevingsgedrag, zoals bijvoorbeeld bekendheid met de regel, sociale controle van derden en de afweging van de betrokkene hoe groot de pakkans is bij overtreding en welke sanctie wordt opgelegd. Deze factoren zijn verwoord in het analysemodel 'Tafel van Elf'. Het Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie heeft dit model ontwikkeld. De Tafel van Elf is opgebouwd uit wetenschappelijke gedrag-gevolg variabelen die het nalevinggedrag beïnvloeden. Zo weet iedereen dat het verboden is om sneller dan de maximumsnelheid te rijden (bekendheid met de regel is hier groot), maar zullen mensen op basis van de pakkans en de sanctie, toch overwegen sneller te rijden dan is toegestaan met inschatting van de risico's voor ongevallen.

Het voert te ver om per inrichting/soort overtreding een gedegen analyse te maken van factoren die de naleving bevorderen om zo tot een interventiekeuze per wettelijk voorschrift te komen. Wel wordt per doelgroep op gedragsniveau een probleemanalyse en een nalevingsanalyse gemaakt. Op basis daarvan zijn, in aansluiting op de in hoofdstuk 4 besproken uitgangspunten, verschillende specifieke interventies benoemd voor doelgroepen die de komende jaren worden ingezet.

De risicoanalyse en prioriteitenstelling wordt jaarlijks uitgewerkt in het uitvoeringsprogramma. Daarbij wordt gebruik gemaakt van opgedane ervaringen en voortschrijdende inzichten (evaluatie), actuele ontwikkelingen, etc..

Onderstaande onderscheiden risico's en doelgroepen liggen aan de basis van deze jaarlijkse uitwerking. Toezicht en handhaving richt zich op een zo optimaal mogelijk functioneren van het watersysteem en de waterkeringen.

In termen van risico zijn de belangrijkste bedreigingen:

Waterkeringen:	Aantasting waterkerend vermogen Aantasting beheer- en onderhoudsmogelijkheden
Waterkwantiteit:	Aantasting afvoer- en doorstroomfunctie Aantasting beheer- en onderhoudsmogelijkheden
Waterkwaliteit:	Aantasting waterkwaliteit c.q. beperkingen tot behalen KRW-doelen
Grondwater:	Verdroging hydrologisch gevoelige natuurgebieden incl. bufferzones en verplaatsing grondwaterverontreiniging

De belangrijkste betrokken doelgroepen

Waterkeringen:	aanliggende eigenaren/gebruikers van gronden, recreanten
Waterkwantiteit:	aanliggende eigenaren/gebruikers van gronden, recreanten
Waterkwaliteit:	agrariërs (open teelt), glastuinbouwbedrijven, overige bedrijven, gemeenten, eigenaren van aan oppervlaktewater grenzende percelen, recreanten
Grondwater:	grondwateronttrekkers in de landbouw; bronbemalers in bebouwd gebied en in/nabij hydrologisch gevoelige natuurgebieden incl. bufferzones

Gedragsanalyse op basis van 'expert judgement'

In de Tafel van Elf wordt onderscheid gemaakt tussen het niet kennen van de regelgeving (onbewuste overtredingen) en het wel kennen, maar niet willen naleven van de regels (bewuste overtredingen). Daar waar blijkt dat het probleem met name in het al of niet kennen van de regelgeving zit, is inzet van het communicatiemiddel het eerst aangewezen. De communicatie richt zich dan met name op het uitleggen van de regels en vooral op het waarom van de regels. Als mensen begrijpen waarom iets niet mag of juist moet, dan bevordert dat de naleving.

Waar sprake is van niet willen, is communicatie ook belangrijk. Niet alleen gericht op de achtergrond van de regels (het waarom) maar vooral ook op de gevolgen van het niet-naleven.

Als regels bewust niet worden nageleefd dan is het van belang een beeld te hebben van de reden daarvan. Hierbij kan worden gedacht aan onachtzaamheid, bad housekeeping, kosten, etc. Daarnaast kunnen factoren zijn die niet-naleving bevorderen: beperkt toezicht, niet-doorpakken bij constatering overtreding (risico voor overtreder is beperkt), etc. Afhankelijk van de reden van niet-naleving kan invulling aan zowel het preventieve- als het toezichtspoor worden gegeven.

Het verkrijgen van inzicht in het gedrag van doelgroepen wordt verkregen op basis van 'expert judgement'.

De kennis en ervaring van onder meer onze inspecteurs en gebiedsbeheerders wordt hiervoor gebruikt.

Afgezien wordt van diepgaande onderzoeken gericht op gedragsanalyse van doelgroepen.

De uitkomsten van de doelgroepenanalyse en de in de uitvoering verkregen inzichten liggen aan de basis voor de inzet van de in hoofdstuk 8 beschreven strategieën en interventies.

5.2 Prioriteitenstelling

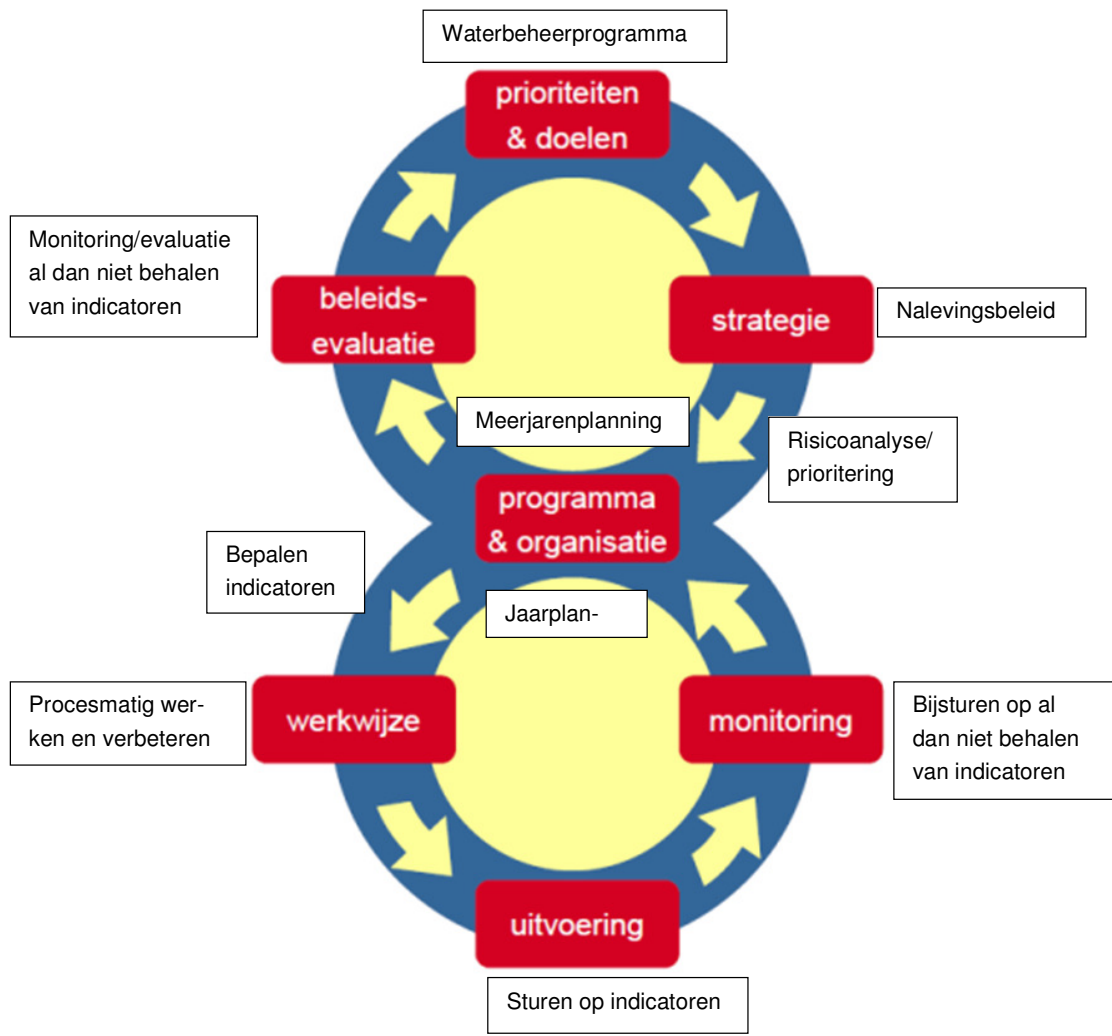
Essentieel bij het houden van toezicht en het handhaven is een procesmatige benadering, een cyclisch waarden en analyseren van de effecten van de toezichts- en handavingsinspanningen. Door periodiek de uitkomsten en informatie te beoordelen kan het waterschap zo nodig snel prioriteiten en/of doelen bijstellen. Deze uitkomsten en informatie wordt betrokken bij de opstelling van het jaarlijks vast te stellen uitvoeringsprogramma.

De grondslag die het waterschap toepast om de kwaliteit te waarborgen is de zogenaamde 'Big 8', ook wel dubbele Regelkring genoemd. De 'Big 8', die op de volgende pagina is opgenomen, beschrijft een zevental samenhangende processtappen waarmee het mogelijk wordt professioneel toezicht en handhaving te organiseren. Dit hulpmiddel zorgt dat toezicht en handhaving tot stand komt op basis van inzichtelijke keuzes en dat de uitvoering is gericht op het bereiken van een vooraf bepaald resultaat. Het gaat om een reeks van activiteiten die aantoonbaar, achtereenvolgens en in samenhang met elkaar moeten worden uitgevoerd. Het waterschap beziet regelmatig of de beleidskeuzes en strategieën dienen te worden geactualiseerd. Indien daar aanleiding toe is zal een nieuw nalevingsbeleid worden vastgesteld.

Jaarlijks stelt het waterschap een uitvoeringsprogramma vast en evalueert zij het vorige uitvoeringsjaar.

Hierin wordt de Plan, Do, Check, Act (PDCA) cyclus gevolgd. Zo nodig worden doelen en prioriteiten, binnen de beleidskaders, bijgesteld.

In het uitvoeringsprogramma beschrijft het waterschap concreet hoe in dat jaar het toezicht en de handhaving per activiteit en/of doelgroep zal worden uitgevoerd en wat de eventuele financiële of personele consequenties hiervan zullen zijn.



6. Ontwikkelingen

Het beleidsveld van toezicht en naleving is niet statisch. Ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelgeving, (informatie-) technologie en feitelijke voorvallen (denk aan de vuurwerkramp in Enschede, de brand in Volendam, Chemiepack) hebben directe invloed op toezicht en handhaving.

De meest in het oog springende ontwikkelingen worden hieronder kort beschreven.

Door de commissie Mans is in 2008 vastgesteld dat toezicht en handhaving verbetering behoeft. Eén van de resultaten van het rapport van de commissie Mans is dat kwaliteitscriteria zijn geformuleerd waaraan zal moeten worden voldaan. Het gaat daarbij enerzijds om procescriteria (bijvoorbeeld: er is een beleid, een uitvoeringsprogramma, een evaluatie) en anderzijds zijn kwaliteitscriteria ontwikkeld met betrekking tot het vakmanschap van de toezichthouders en handhavers. In het volgende hoofdstuk wordt nader aandacht besteed aan de kwaliteitscriteria.

Ter bevordering van samenwerkingsmogelijkheden tussen handhavingspartners in het waterbeheer is/wordt, ter uitvoering van het Bestuursakkoord Water, de overstap gemaakt naar zaakgericht werken (project Saw@). Dit heeft geleid tot nieuwe informatiesystemen en nieuwe mogelijkheden voor samenwerking tussen waterschappen en tussen waterschappen en Rijkswaterstaat. Een vervolg op deze ontwikkelingen heeft zich aangediend in de vorm van Inspectieweb. Binnen Inspectieweb kunnen alle toezicht- en handhavende instanties gebruik maken van elkaars informatie op het gebied van toezicht en handhaving.

Inspectieweb kan worden ingebouwd in de in het kader van de komende Omgevingswet in te richten Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO): het digitale informatiehuis van alle overheden op het gebied van de leefomgeving.

Daarnaast leidt de Omgevingswet, waarvan het de bedoeling is dat deze in 2018 in werking gaat treden, tot een grote verandering in de regelgeving met betrekking tot de fysieke leefomgeving en dus ook op het gebied van water.

7. Kwaliteitscriteria

7.1 Kwaliteitscriteria

Op het gebied van toezicht en handhaving gelden kwaliteitseisen waaraan het tot handhaving bevoegd gezag dient te voldoen. Er dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht vastgelegde kwaliteitseisen en de Kwaliteitscriteria VTH waterbeheer.

7.2 Kwaliteitseisen Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

In artikel 8.6 van de Waterwet zijn de paragrafen 5.2 en 5.5 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) van toepassing verklaart op de handhaving van het bepaalde bij of krachtens de hoofdstukken 5 en 6 van de Waterwet.

Daarmee zijn het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor) ook van toepassing op het waterschap. In het Bor en de Mor zijn de kwaliteitscriteria handhaving opgenomen. Deze eisen zien op het proces (nalevingsbeleid, uitvoeringsprogramma en risico-inventarisatie). Met dit beleid wordt invulling gegeven aan deze kwaliteitseisen voor handhaving.

Jaarlijks wordt door de provincie beoordeeld of het waterschap voldoet aan de gestelde kwaliteitseisen. Deze toets vindt plaats in de vorm van een review. Het waterschap heeft de afgelopen jaren bewezen volledig te voldoen aan de gestelde wettelijke kwaliteitseisen.

7.3 Kwaliteitscriteria VTH waterbeheer

In opdracht van de overheden zijn door KPMG kwaliteitscriteria ontwikkeld aan de hand waarvan de kwaliteit van de uitvoering van toezicht en handhaving kan worden beoordeeld. Deze criteria waren niet geënt op de waterbeheerders. In 2014 is daarom gestart met het ontwikkelen van kwaliteitscriteria VTH (vergunningen, toezicht en handhaving) voor waterbeheerders. De concept-criteria zijn in 2015 opgesteld.

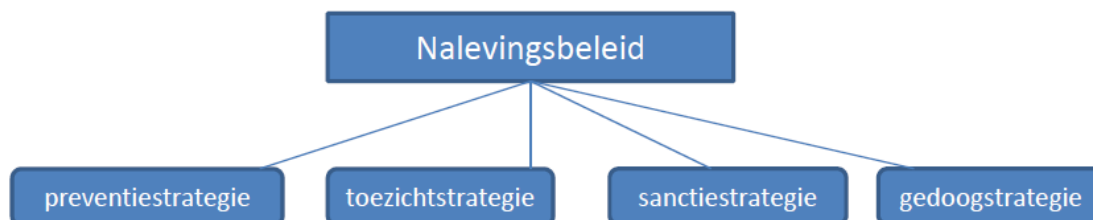
De kwaliteitscriteria hebben betrekking op vakmanschap (kritieke massa) en transparantie en bestuurlijke vastlegging, inhoud en prioriteiten (procescriteria). De kwaliteit van het vakmanschap van het volledige team is geborgd in het jaarlijks vast te stellen opleidingsprogramma.

In dit nalevingsbeleid is rekening gehouden met deze kwaliteitscriteria.

8. Nalevingsbeleid

8.1 Nalevingsbeleid

Het waterschap zet toezicht en handhaving in om het watersysteem en de waterkeringen op orde te houden. Het nalevingsbeleid bevat de wijze waarop het waterschap tracht naleving van gestelde regels en voorschriften te bevorderen. Artikel 7.2 van het Besluit omgevingsrecht bepaalt dat het waterschap dient te beschikken over een aantal strategieën. Het nalevingsbeleid is te verdelen in de preventiestrategie, de toezichtstrategie, de sanctiestrategie en de gedoogstrategie.



8.2 Preventiestrategie

De preventiestrategie richt zich op het vergroten van de bewustwording bij burgers en bedrijven dat bepaalde regels gelden en waarom deze regels gelden. Dit vanuit de gedachte dat begrip een belangrijke factor is voor spontane naleving. De preventiestrategie richt zich op het voorkòmen van overtredingen en vervult daarmee een centrale rol in de uitvoering van het nalevingsbeleid.

Middelen die in het kader van de preventiestrategie ingezet worden zijn bijvoorbeeld:

- gerichte communicatie. Hiermee wordt bedoeld op het juiste moment, met het juiste middel de juiste groep informeren. Dit kan o.a. via publicaties op het internet, de (sociale) media en nieuwsbrieven maar ook de toezichthouders en medewerkers van de buitendienst kunnen hierbij een rol spelen;
- betrokkenheid van de relevante partijen. Bij de voorbereiding van het beleid en regelgeving en uitleg daarover de relevante partijen (bijv. landbouw- en natuur- en milieuorganisaties) erbij betrekken. Deze betrokkenheid kan op formele wijze (inspraak), maar vooral ook op informele wijze (voorlichtingsbijeenkomsten);
- vooroverleg. Een goed en tijdig overleg geeft het waterschap de kans om voor te lichten en de burger of bedrijf de kans te bieden meteen de juiste investeringen te verrichten en strijdige situaties te voorkomen. Dit geldt ook als voor een handeling op basis van algemene regels kan worden volstaan met een melding.
- Uitleg van de toepassing van algemene regels wordt steeds belangrijker tijdens de controles. Als gevolg van het vervallen van vergunningplichten ten gunste van de komst van algemene regels verschuift het eerste contactmoment van het waterschap met de burger of bedrijf naar het toezichtmoment.

In het jaarlijks op te stellen uitvoeringsprogramma vindt gerichte uitwerking van deze strategie plaats voor het betreffende programmajaar.

8.3 Toezichtstrategie

In de toezichtstrategie is aangegeven hoe het waterschap zijn toezichtrol invult.

Toezicht is te omschrijven als het toezien op de naleving van wet- en regelgeving en (vergunning-) voorschriften.

Op basis van de hiervoor beschreven uitgangspunten voeren wij risicogestuurd toezicht. Dat betekent dat onze toezichthouders gericht op inspectie gaan. Aanvullend daarop vervullen onze collega's in de buitendienst (watersysteem en waterkeringen) een signalerende rol. Zij zien tijdens hun werkzaamheden in het kader van beheer en onderhoud ook overtredingen en trachten kleine overtredingen (bagatelzaken) in overleg met de overtreder ongedaan te laten maken. Als dit niet lukt, dan wordt het team handhaving geïnfomeerd en wordt de zaak opgepakt door team handhaving. Door op deze manier samen te werken kan team handhaving gerichte controles uitvoeren wat de efficiency van de inzet van onze toezichthouders vergroot.

Het inzetten van de toezichtcapaciteit op risico's vereist inzicht in de bestaande risico's en bedreigingen. Risico's en bedreigingen in relatie tot de taak en doelstellingen van het waterschap. Het gaat daarbij enerzijds om risico's in verband met het functioneren van waterstaatswerken (watergangen en waterkeringen) en anderzijds om bedreigingen in verband met de te behalen waterkwaliteitsdoelstellingen. Dit vindt plaats in overleg met de betrokken primaire processen binnen het waterschap. Daarmee ontstaat een risicoanalyse en daarop gebaseerde prioritering. Jaarlijks wordt in het door het bestuur vast te stellen uitvoeringsprogramma vastgelegd welke capaciteit voor welke onderwerpen in het toezichtjaar worden ingepland.

8.3.1 Vormen van toezicht

Het waterschap ziet niet alleen toe op bedrijven (agrarisch, industrie en overig), maar ook op andere organisaties (bijv. gemeenten) en particulieren. Ook wordt toezicht uitgeoefend op werkzaamheden van de eigen organisatie.

Toezicht kan op verschillende manieren vorm worden gegeven. Hieronder worden de bij het waterschap meest gebruikte vormen van toezicht kort toegelicht. Het proces van het uitvoeren van een controle (onafhankelijk van de hieronder te bespreken toezichtvorm) ziet er in hoofdlijnen als volgt uit:

- voorbereiding (met name aan de hand van het betreffende dossier)
- uitvoering
- rapportage (van elke controle wordt een verslag opgemaakt en tenminste de conclusie wordt ter kennis gebracht aan betrokkene).

Tijdens alle controles wordt actief informatie verstrekt, bijvoorbeeld met betrekking tot gewijzigde of op korte termijn te wijzigen regelgeving en de gevolgen daarvan voor betrokkene. Ook wordt daarbij informatie verstrekt over het nalevingsbeleid en het daarin opgenomen strafrechtelijk en bestuursrechtelijk optreden.

Integrale inspecties

Het waterschap voert in beginsel integrale inspecties uit. Dat wil zeggen dat alle aspecten (kwantiteit, kwaliteit en veiligheid) in één inspectie worden meegenomen. Op deze wijze wordt een bijdrage geleverd aan het verminderen van de toezichtlast. Hieraan wordt ook invulling gegeven door samen te werken met andere toezichthoudende instanties.

Opleveringscontroles

Bij opleveringscontroles worden vergunde handelingen of activiteiten bij oplevering (realisering) gecontroleerd. Opleveringscontroles vinden plaats met het oog op het voorkomen van strijdige situaties of met het oog op het direct (laten) herstellen van strijdige situaties.

Cyclische controles

Cyclische controles van bedrijven vinden plaats gericht op het behoud en bevorderen van het naleefgedrag. De frequentie van controles wordt bepaald aan de hand van het naleefgedrag zoals dat sinds een aantal jaren is geconstateerd. Sectoren met een hoog naleefgedrag worden minder frequent geïnspecteerd dan sectoren met een lager naleefgedrag. Uiteraard geldt eenzelfde prioritering op bedrijfsniveau binnen de sectoren.

Deelcontroles

Deelcontroles zijn gericht op één aspect uit de te controleren regelgeving. Voorbeelden hiervan zijn de emissieregistratie in de glastuinbouw, de cross compliance teelt-, mest-en spuitvrije zone, de 5 meter teelt-, mest-en spuitvrije zones bij aangewezen oppervlaktewaterlichamen en afvalwaterbemonsteringen.

Controles naar aanleiding van ontvangen klachten en meldingen zijn naar hun aard eveneens als deelcontrole aan te merken.

Administratieve controles

Met name met betrekking tot op bedrijven rustende rapportageverplichtingen, het melden van contactpersonen, start en beëindiging werkzaamheden, meet-en analyseverplichtingen en inhoudelijke beoordeling daarvan, etc. vinden administratieve controles plaats.

Hercontrole

Een uit de voorgaande toezichtvormen voortvloeiende controle is de hercontrole. Hiervan is sprake als bij een eerste controle een overtreding blijkt die binnen een te stellen termijn ongedaan gemaakt moet zijn.

Gebieds- en themacontroles

Een themacontrole is gericht op een specifiek thema of aspect (bijvoorbeeld peilgestuurde drainages, erosie). Een gebiedscontrole kan gericht zijn op meerdere thema's of aspecten binnen een bepaald gebied.

Inspectievluchten

Jaarlijks wordt een beperkt aantal inspectievluchten uitgevoerd, waarbij vanuit de lucht inspectie wordt uitgevoerd. Een in de lucht geconstateerde (vermoedelijke) overtreding wordt op de grond geverifieerd.

8.3.2 Samenloop

Met de komst van de Waterwet is ook de 'samenloop' ontstaan. Wanneer er ten aanzien van eenzelfde handeling of activiteit meerdere bevoegde gezagen zijn, verleent één van deze bevoegde gezagen één integrale watervergunning. Dit bevoegde gezag is tevens bevoegd ten aanzien van toezicht en handhaving. Het waterschap heeft ingestemd met een landelijk afsprakenkader over de wijze waarop met samenloop wordt omgegaan in het kader van vergunningverlening en toezicht en handhaving.

8.3.3 Samenwerken

Het waterschap werkt samen met andere overheden aan een gezonde en veilige fysieke leefomgeving. Samenwerking vindt plaats met de Regionale uitvoeringsdiensten (RUD's, hierin zijn de gemeenten en de pro-

vinicie vertegenwoordigd), Rijkswaterstaat, de politie, de Groene Brigade, de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA), de (aangrenzende) waterschappen, het openbaar ministerie en de veiligheidsregio's. Het waterschap let daarbij primair op de waterbelangen, maar is zich bewust van de integrale belangen. Informatie wordt, indien mogelijk, uitgewisseld met de partners.

Elk jaar wordt er een handavingsdag georganiseerd met Rijkswaterstaat, de Groene Brigade, de politie en het openbaar ministerie.

8.3.4 Aandachtsgebieden en regio-indeling handhaving

In de notitie Aandachtsgebieden en regio-indeling handhaving worden 7 aandachtsgebieden onderscheiden:

- Agrarisch
- Glastuinbouw
- Industrie
- Rioolwaterzuiveringsinstallaties
- Waterstaatswerken (watergangen en waterkeringen)
- Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden
- Overig (o.a. niet agrarische bedrijven, gemeenten, overstorten)

Dit onderscheid in aandachtsgebieden ligt ten grondslag aan de taakverdeling binnen het team handhaving. In de notitie aandachtsgebieden wordt nader uitgewerkt welke toezichthouder belast is met welke aandachtsgebieden en - waar dat aan de orde is - in welk deel van het beheersgebied van het waterschap. Opgenomen is een lijst met namen en telefoonnummers, zodat eenvoudig te achterhalen is wie, waarvoor ingeschakeld kan worden. Ook zal een piketdienst ingevoerd worden, waardoor voor de uren buiten kantooruren duidelijk is welke toezichthouder bereikbaar is. Het overzicht is via intranet ook beschikbaar voor de waterwachtdienst van het waterschap.

8.4 Sanctiestrategie

Op 11 april 2013 zijn de grondslagen van een nieuw landelijk stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving voor de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) bestuurlijk vastgesteld in het kader van het Programma Uitvoeren met Ambitie (PUmA). Om dit stelsel verder te ontwikkelen en te implementeren is onder andere de Landelijke Handhavingsstrategie opgesteld.

De Landelijke Handhavingsstrategie is opgesteld door het Openbaar Ministerie, het IPO, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Unie van Waterschappen, het ministerie van Infrastructuur en Milieu, de Inspectie Leefomgeving en Transport, de Inspectie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Nationale Politie en de vereniging van omgevingsdiensten.

Door alle betrokkene is de wens uitgesproken om de organisatie en uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving te verbeteren. Dit omwille van een 'gelijk speelveld' voor natuurlijke of rechtspersonen voor wie een bepaalde norm of voorschrift geldt. En ook omwille van een maatschappij die ervan uit mag gaan dat handhavers zodanig optreden dat haar rechtsgevoel wordt gerespecteerd en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft.

Het doel van deze strategie is uitvoering geven aan de beginselplicht tot handhaven, passend interveniëren bij iedere bevinding, in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes maken en interventies op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen, landsbreed door het bestuurlijk bevoegd gezag, de omgevingsdiensten, landelij-

ke inspecties, politie en het Openbaar Ministerie. Zo wordt er bereikt dat er landelijk eenduidig handhavend wordt opgetreden door betrokken instanties en er een optimalisatie van afstemming tussen het bestuursrecht en het strafrecht plaatsvindt.

De Landelijke Handhavingsstrategie dient door alle betrokkenen te worden vastgesteld of te worden opgenomen in het nalevingsbeleid. Het waterschap heeft er voor gekozen om deze strategie integraal op te nemen in het nalevingsbeleid.

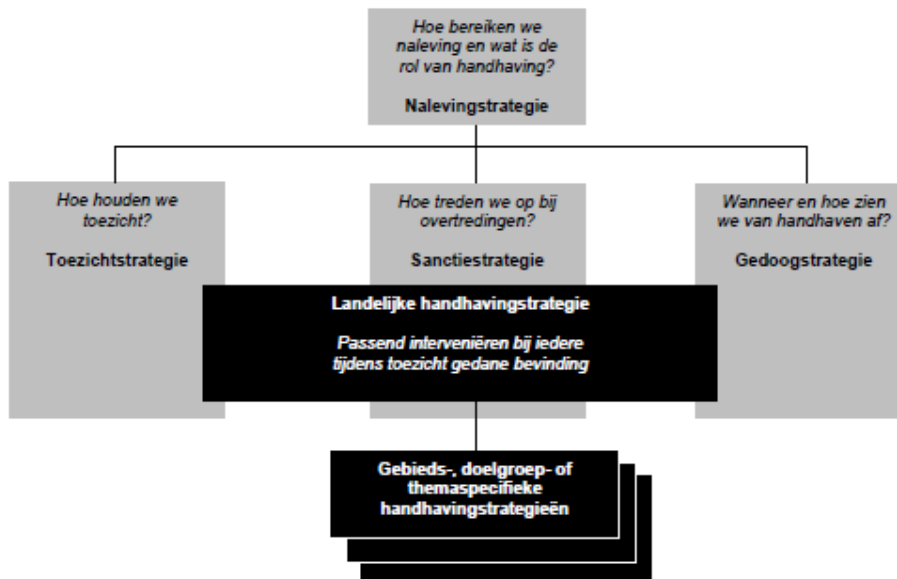
8.4.1 Positionering Landelijke Handhavingsstrategie

Handhavingsinstanties moeten op grond van het Besluit omgevingsrecht een nalevingstrategie hebben, bevattende een toezicht-, sanctie- en gedoogstrategie. De Landelijke Handhavingsstrategie ondersteunt dit, door één lijn te brengen in hoe instanties reageren op tijdens het toezicht gedane bevindingen.

De term 'handhavingsstrategie' drukt uit dat interveniëren breder is dan het opleggen van sancties naar aanleiding van overtredingen. Omdat interveniëren ook tijdens toezicht kan plaatsvinden, bijvoorbeeld in de vorm van aanspreken en informeren, is de Landelijke handhavingsstrategie tevens van toepassing op de toezichtstrategie. De Landelijke Handhavingsstrategie ziet ook op de gedoogstrategie. Dit betekent dat wordt erkend dat er omstandigheden kunnen zijn om van (bestuursrechtelijk) handhaven af te zien. Dit laat eventuele strafvervolgning door het Openbaar Ministerie overigens onverlet.

Daarnaast zijn er specifieke strategieën, gericht op gebieden, doelgroepen of thema's, die onder de Landelijke Handhavingsstrategie hangen. Voorbeelden hiervan zijn Natura 2000 en BRZO-bedrijven. Indien zo'n specifieke strategie van toepassing is en bestuurlijk is vastgesteld, wordt deze gevolgd.

Schematisch ziet het er als volgt uit:



Het overnemen en invoeren van de Landelijke Handhavingsstrategie is onderdeel van de VTH-kwaliteitscriteria voor Wabo bevoegde overheden, waaronder het waterschap. Hierdoor wordt geborgd dat

iedere bevinding een passende interventie krijgt en dat het proces om tot een passende interventie te komen overal hetzelfde verloopt.

Lokale en regionale bestuurlijke afwegingsruimte zit in keuzes over toezichtprioriteiten en de manier van toezicht houden, maar niet in het toepassen van de Landelijke Handhavingsstrategie. Dit is een landelijk geldend afwegingsinstrument dat iedereen volgt om van bevinding naar interventie te komen.

8.4.2 Visie Landelijke Handhavingsstrategie

Om richting te geven aan de Landelijke Handhavingsstrategie is een visie opgesteld. De uitgangspunten zien op onafhankelijkheid, professionaliteit en vakmanschap, betrouwbaarheid, eenvoud en gezamenlijkheid.

Onafhankelijkheid - sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavingsinstanties

Handhavingsinstanties en hun medewerkers handelen consequent en vasthoudend op basis van de geldende wet- en regelgeving en de landelijke handhavingsstrategie. Het belang van sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavingsinstanties is groot. De bevoegdheden dienen zo laag mogelijk in de organisatie te worden verankerd door middel van een duidelijk en ruim mandaat.

Professionaliteit en vakmanschap - training, opleiding, kennis- en informatie-uitwisseling

Handhavers wegen de ernst van de bevinding, het gedrag van de normadressaat en de feiten en omstandigheden van de situatie. Handhavers bepalen vervolgens welke interventie in het specifieke geval passend is. Dit vereist professionaliteit en vakmanschap. Handhavingsinstanties brengen en houden daarom de voor handhaven vereiste kennis en kunde op peil en ondersteunen binnen hun organisaties een cultuur waarin (elkaar aanspreken op) kennis en informatie uitwisselen, samenwerken en handhavers die zich blijven ontwikkelen vanzelfsprekend zijn.

Ook uitwisseling van kennis en leerervaringen tussen handhavingsinstanties is van groot belang.

Betrouwbaarheid - beginselplicht tot handhaven en verantwoording afleggen

Handhavingsinstanties hebben een beginselplicht tot handhaven. Handhavend optreden is zowel eerlijk tegenover normadressaten uit het oogpunt van een gelijk speelveld, als tegenover de maatschappij die ervan uit mag gaan dat handhavers zodanig optreden dat haar rechtsgevoel wordt gerespecteerd en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft.

Eenvoud - een passende interventie bij iedere bevinding en hoe daar toe te komen

Met de landelijke handhavingsstrategie wordt ingezet op een passende interventie bij iedere bevinding. Handhavers hanteren de landelijke handhavingsstrategie bij iedere bevinding en maken daarbij gebruik van de in de strategie opgenomen instrumenten. Omwille van rechtsgelijkheid waarborgt dit passend interveniëren en eenduidig optreden, dat wil zeggen: het in vergelijkbare zaken maken van vergelijkbare keuzes en het op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen van interventies, landsbreed.

Een passende interventie wil zeggen dat de interventie, gegeven de verzamelde feiten en de beoordeling van de aard en/of omstandigheden van de bevinding en de normadressaat, zo effectief en efficiënt mogelijk leidt tot spoedig herstel van de situatie voor de bevinding, naleving waarborgt, herhaling voorkomt en/of straft daar waar dit passend is of noodzakelijk om de normadressaat tot naleven te bewegen, dan wel de norm te bevestigen.

Dit betekent dat twee keuzen noodzakelijk zijn:

1. Hoe wordt er opgetreden: alleen bestuursrechtelijk, bestuurs- én strafrechtelijk, of alleen strafrechtelijk?
Bestuursrechtelijk optreden is vooral gericht op het herstellen van de situatie, dat wil zeggen op het in overeenstemming brengen met de wet- en regelgeving, opdat vastgesteld beleid wordt geëffectueerd. Strafrechtelijk optreden is vooral gericht op het straffen van de overtreder en het wegnemen van diens wederrechtelijk genoten (concurrentie)voordeel. Bestuurs- en strafrechtelijk optreden dienen daarnaast allebei tot ontmoediging, ofwel tot individuele en algemene preventie. Omdat deze aspecten vaak tegelijk aan de orde zijn, is een weloverwogen inzet van het bestuursrecht en/of het strafrecht conform de landelijke handhavingsstrategie noodzakelijk.
2. Welke interventie(s) wordt (worden) ingezet?
De keuze van de in te zetten bestuursrechtelijke interventie(s) vindt plaats aan de hand van de in de landelijke handhavingsstrategie opgenomen interventieladder en interventiematrix, waarbij het spoedig herstellen van de situatie voor de bevinding de eerste prioriteit is.

Gezamenlijkheid - overleg, afstemming en planmatig en informatiegestuurd gezamenlijk optreden

Toezicht houden gebeurt op basis van door bevoegde overheden bestuurlijk vastgestelde handhavingsprogramma's, inclusief financiering en menskracht, die zijn afgestemd met alle bij het omgevingsrecht betrokken instanties. Afgestemde handhavingsprogramma's en de landelijke handhavingsstrategie borgen in combinatie dat de overheden planmatig gezamenlijk optreden, bij het toezicht en bij bevindingen die tijdens dat toezicht zijn gedaan. Informatie is voor goede risicoanalyses en daarop gebaseerde handhavingsprogramma's onontbeerlijk.

8.4.3 Stappenplan Landelijke Handhavingsstrategie

Om aan de uitgangspunten van de visie te voldoen is een stappenplan opgesteld. Het startpunt van dit plan is een tijdens het toezicht gedane bevinding.

Stap 1 - Positionering bevinding in de interventiematrix

De volgende pagina's bevatten een stappenplan voor het toepassen van de in hoofdstuk 2 opgenomen visie. Startpunt van het stappenplan is een tijdens het toezicht gedane bevinding.

De (mogelijke) gevolgen zijn	Aanzienlijk dreigend en/of onomkeerbaar	4				
	Van belang	3				
	Beperkt	2				
	Vrijwel Nihil	1				
				A Goedwillend - Onbedoeld - Proactief	B Moet kunnen - Onverschillig	C Calculerend - Bewust belemmerend en/of risico nemend
Gedrag van de overtreder						

Lichte segmenten	Bestuursrechtelijk optreden is aangewezen.
Middensegmenten	Bestuursrechtelijk, bestuurs- en strafrechtelijk of strafrechtelijk optreden is aangewezen. Strafrechtelijk optreden komt vooral in beeld, naarmate er (meer) verzwarende aspecten zijn (zoals 'verkregen financieel voordeel').
Zware segmenten	Strafrechtelijk optreden is in elk geval aangewezen, terwijl in veel gevallen ook bestuursrechtelijk optreden is aangewezen.

De handhaver bepaalt ten eerste in welk segment van de interventiematrix hij de bevinding positioneert door: (1) het beoordelen van de gevolgen van de bevinding voor milieu, natuur, water, veiligheid, gezondheid en/of maatschappelijke relevantie en (2) het typeren van de normadressaat. Het positioneren van de bevindingen geldt enkel voor bevindingen die een overtreding zijn.

Ad. 1

De gevolgen van bevindingen beoordeelt de handhaver als:

1. vrijwel nihil – vrijwel geen of geen schade op langere termijn voor het watersysteem; of
2. beperkt – er is beperkte schade aan het watersysteem aangebracht, de functie is enigszins aangetast, herstelmaatregelen zijn gewenst; of

3. van belang - er is sprake van aanmerkelijk risico dat de bevinding maatschappelijke onrust geeft en/of milieuschade, natuurschade, waterverontreiniging en/of doden, zieken of gewonden (mens, plant én dier) tot gevolg heeft; of
4. aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar - onder andere het geval als de overtreding maatschappelijke onrust en/of ernstige milieuschade, ernstige natuurschade, ernstige waterverontreiniging en/of doden, zieken of gewonden (mens, plant én dier) tot gevolg heeft.

Ad. 2

De handhaver typeert de normadressaat als:

- A. goedwillend, proactief en geneigd om de regels te volgen, de bevinding is het gevolg van onbedoeld handelen; of
- B. onverschillig/reactief, neemt het niet zo nauw met het algemeen belang, heeft een onverschillige houding, de bevinding en de gevolgen van zijn handelen laten hem koud; of
- C. is opportunistisch en calculerend, er is sprake van het bewust belemmeren van controlerenden, er is sprake van mogelijkheidsbewustzijn, maar de gevolgen van het handelen worden op de koop toe genomen, bewust risico nemend; of
- D. bewust en structureel de regels overtredend en/of crimineel of deel uitmakend van een criminele organisatie, houdt zich bezig met fraude, oplichting of witwassen.

Bij de typering van de normadressaat kijkt de handhaver dus verder dan de bevinding op zich en neemt hij diens gedrag en toezicht- en handhavingshistorie mee in beschouwing. Als de handhaver niet in staat is om de normadressaat te typeren, dan is typering B (onverschillig/reactief) het vertrekpunt.

De handhaver bepaalt tot slot of er sprake is van verzachtende of verzwarende argumenten. Bij verzachtende argumenten wordt de in de interventiematrix gepositioneerde bevinding één segment naar links en vervolgens één segment naar onder verplaatst. Bij verzwarende argumenten, waaronder recidive, is de verplaatsing één segment naar rechts en vervolgens één segment naar boven. Als er meer verzachtende of verzwarende argumenten zijn, levert dit toch maar één verplaatsing op.

Als legalisatie van de bevinding mogelijk is, is dat de aangewezen weg gelet op de hieruit voortvloeiende rechtszekerheid voor alle betrokkenen. Dit laat het toepassen van de landelijke handhavingsstrategie en de interventiematrix onverlet, omdat er maatregelen nodig kunnen zijn om de overtreding te beëindigen en de gevolgen te beperken of weg te nemen. Bij het toepassen van de interventiematrix is de mogelijkheid van legalisatie een verzachtende omstandigheid.

Er kunnen tot slot omstandigheden zijn om bij een bevinding van handhaven af te zien op basis van een vastgestelde gedoogstrategie. Onder gedogen wordt verstaan het expliciete besluit van een bestuursorgaan om tegen een bepaalde overtreding niet handhavend op te treden. De nota 'Gedogen in Nederland' bevat het landelijke kader voor gedogen: een gedoogsituatie is van tijdelijke aard doordat het handelen binnen afziebare tijd ophoudt dan wel doordat waarschijnlijk een vergunning zal worden verleend. Ingeval tot gedogen wordt besloten dient het landelijke kader voor gedogen onverkort te worden gevolgd. Gedogen laat eventuele strafvervolgning door het OM overigens onverlet.

Stap 2 - Bepalen verzwarende aspecten

De handhaver bepaalt of er verzwarende aspecten zijn die moeten worden betrokken bij de afweging om het bestuurs- en/of strafrecht toe te passen.

Hoe meer verzwarende aspecten, des te groter de reden om naast bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk te handhaven. Vooral voor bevindingen die na stap 1 in de middensegmenten van de interventiematrix zijn gepositioneerd (A4, B3, B4, C2 en D2), kunnen de verzwarende aspecten reden zijn om naast bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk op te treden. De volgende verzwarende aspecten worden afgewogen:

1. Verkregen financieel voordeel (winst of besparing). De normadressaat heeft door zijn handelen financieel voordeel behaald of financieel voordeel halen was het doel.
2. Status verdachte / voorbeeldfunctie. De normadressaat is een regionaal of landelijk maatschappelijk aansprekende of bekende (rechts)persoon, een overheid, een toonaangevend brancheonderdeel, een certificerende instelling, een persoon die een openbaar ambt bekleedt, de eigen organisatie.
3. Financiële sanctie heeft vermoedelijk geen effect. Een bestuurlijke boete kan waarschijnlijk niet geïnd worden of is waarschijnlijk door de normadressaat als (bedrijfs)kosten ingecalculeerd.
4. Combinatie met andere relevante delicten. Andere handelingen zijn gepleegd ter verhulling van de feiten, zoals valsheid in geschrift, corruptie of witwassen.
5. Medewerking van deskundige derden. De normadressaat is bij zijn handelen ondersteund door deskundige derden, zoals vergunningverlenende of certificerende instellingen, keuringsinstanties en brancheorganisaties. De handhaver moet onderbouwen op grond van welke aanwijzingen hij het vermoeden heeft dat de deskundige derde op de hoogte was en/of medewerking heeft verleend aan de geconstateerde bevinding(en).
6. Normbevestiging. Bij dit aspect geldt dat het doel van de handhaving ligt in het onder de aandacht brengen van het belang van een bepaalde norm bij de branche of bij het bredere publiek. Strafrechtelijke handhaving vindt mede plaats in het kader van normhandhaving of normbevestiging met het oog op grotere achterliggende te beschermen rechtsbelangen. Hierbij speelt de openbaarheid van het strafproces een grote rol. Als in het openbaar, door middel van een onderzoek ter terechtzitting of de publicatie van een persbericht bij een transactie of strafbeschikking, verantwoording wordt afgelegd van gepleegde strafbare feiten krijgt de normhandhaving of normbevestiging het juiste effect.
7. Waarheidsvinding. Soms kan strafrechtelijk optreden met toepassing van opsporingsbevoegdheden met het oog op de strafrechtelijke waarheidsvinding en afdoening aangewezen zijn. Bijvoorbeeld als een controle of inspectie aanwijzingen aan het licht brengt dat er meer aan de hand is, maar de bestuursrechtelijke instrumenten ontoereikend zijn om de waarheid aan het licht te brengen.

Stap 3 - Bepalen of overleg van het bestuur met politie en OM, dan wel van politie en OM met het bestuur, over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is

De handhaver bepaalt of overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is op basis van de beoordeling van de bevinding met de interventiematrix (stap 1) en de afweging van verzwaren-

de aspecten (stap 2). Dit overleg beoogt een weloverwogen inzet van het bestuursrecht, het bestuurs- én strafrecht of alleen het strafrecht.

Dit overleg is derhalve tweerichtingsverkeer: bestuursrechtelijke handhavers zoeken indien noodzakelijk het overleg op met politie en OM en omgekeerd.

Overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht is altijd noodzakelijk als de handhaver de bevinding na stap 1 heeft gepositioneerd in de middensegmenten (A4, B3, B4, C2, D2 en D1) of zware segmenten (C3, C4, D3 en D4) van de interventiematrix. Overleg kan ook zinvol zijn bij bevindingen die de handhaver weliswaar heeft gepositioneerd in de lichte segmenten van de interventiematrix (A1, A2, A3, B1, B2 en C1), maar waarbij er op grond van stap 2 sprake is van één of meer verzwarende aspecten.

In situaties waarin een handhavingsinstantie een Bestuurlijke strafbeschikking milieu (BSBm) oplegt is overleg met het OM niet geïndiceerd en is strafrechtelijk optreden door het OM niet aan de orde.

Als de handhaver concludeert dat overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is, wordt gehandeld op basis van vooraf tussen bestuursrechtelijke handhavingsinstanties, politie en OM gemaakte algemene afspraken over hun samenspel. Alleen zo kan accuraat en effectief optreden in voorkomende gevallen worden gewaarborgd, in het bijzonder als er sprake is van spoed en heterdaad. Situaties waarin de vooraf gemaakte algemene afspraken niet voorzien, zullen apart door handhavingsinstantie, politie en OM worden beoordeeld, in een regulier overleg of door middel van ad hoc overleg als snelheid vereist is. Uit het overleg volgt hoe de betreffende bevinding wordt opgepakt: alleen bestuursrechtelijk, bestuurs- én strafrechtelijk of alleen strafrechtelijk. Het laatste veelal startend met een opsporingsonderzoek onder leiding van de Officier van Justitie.

Tenslotte is, afgezien van de interventiematrix, aangifte bij het OM standaard als toezichthouders de volgende ernstige bevindingen doen:

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

Stap 4 - Optreden met de interventiematrix

De landelijke handhavingsstrategie gaat uit van het in principe zo licht mogelijk starten met interveniëren gericht op herstel en het vervolgens snel inzetten van zwaardere interventies als naleving uitblijft. De handhaver gebruikt de interventiematrix daarbij als volgt:

1. De handhaver kijkt naar de interventies in het segment van deze interventiematrix waarin hij de bevinding eerder met behulp van stap 1 heeft gepositioneerd.
2. De handhaver kiest voor de minst zware (combinatie) van de in het betreffende segment opgenomen interventies, tenzij de handhaver motiveert dat een andere (combinatie van) interventie(s) in de betreffende situatie passender is.

De interventies in de (segmenten van de) matrix lopen van beneden naar boven op in zwaarte. In bijlage 2 staan alle interventies eveneens van licht naar zwaar toegelicht.

Waar in de matrix 'PV' staat betreft het de middelzware en zware segmenten die in stap 3 zijn afgestemd tussen handhavingsinstantie en OM.

Als in overleg is besloten dat het OM niet optreedt, dan zijn in deze situaties de in onderstaande figuur aangegeven op herstel en/of op bestraffing gerichte bestuursrechtelijke interventies om te overwegen, en ook de BSBm als strafrechtelijke interventie.

De (mogelijke) gevolgen zijn	Aanzienlijk Dreigend en/of onomkeerbaar	4	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen LOB, LOD Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen LOB, LOD Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	Van belang	3	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen LOB, LOD Verscherpt toezicht	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, verscherpt toezicht	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	Beperkt	2	Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren,	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen LOB, LOD Verscherpt toezicht	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen LOB, LOD
	Vrijwel Nihil	1	Bestuursrecht herstellend Aanspreken/informeren	Bestuursrecht herstellend Aanspreken/informeren,	Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek LOB, LOD Waarschuwen	Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek LOB, LOD Waarschuwen
			A	B	C	D
		Goedwillend - Onbedoeld - Proactief	Moet kunnen - Onverschillig	Calculerend - Bewust belemmerend en/of risico nemend	Bewust en structureel crimineel - Fraude - Oplichting - witwassen	
Gedrag van de overtreder						

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

In algemene zin geldt voor termijnen het volgende:

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

- * In alle andere gevallen - waaronder ook plannen of voorzieningen waarvoor investeringen vereist zijn - geldt: hoe urgenter de situatie des te korter de termijn. Daarbij rekening houdend met de technische en organisatorische realiseerbaarheid in die termijn.

Het optreden in stap 4, zoals tot nu toe beschreven, heeft betrekking op gedane bevinding(en) die op grond van de interventiematrix worden aangepakt. Uiteraard kunnen handhavingsinstanties aanvullend ook hun toezichtstrategie bij het betreffende bedrijf als zodanig aanpassen, in de zin van bijvoorbeeld het verhogen of verlagen van de toezichtfrequentie, het initiëren van de herijking van de vergunningensituatie en dergelijke.

Stap 5 - Vastleggen

De doorlopen stappen en genomen beslissingen worden verifieerbaar en transparant vastgelegd volgens de binnen de handhavingsinstantie geldende administratieprocedures en -systemen, zodanig dat hieruit kan worden afgeleid dat is voldaan aan: het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel het verbod van willekeur en het verbod van misbruik van bevoegdheid.

8.5 Gedoogstrategie

8.5.1 Gedogen

Gedogen kan eveneens worden ingezet als handhavingsinstrument. Daarbij geldt dat gedogen in feite niets anders is dan bewust 'niet handhaven'. Wat gedogen betreft conformeert het waterschap zich aan de landelijk vastgestelde gedoogstrategie (Nota Grenzen aan gedogen) die gedogen alleen in uitzonderingssituaties toelaatbaar acht. Gedogen wordt dan ook tot een minimum beperkt.

Gedogen kan op twee manieren te weten actief gedogen of passief gedogen.

Actief gedogen.

Actief gedogen wil zeggen dat een besluit (gedoogbeschikking) wordt genomen dat aan het gedogen ten grondslag ligt en waartegen rechtsmiddelen openstaan voor belanghebbenden. Hierdoor is controle mogelijk op het gedogen. Het waterschap gedooft alleen actief.

In de volgende situaties kan worden gedooft:

a. Gedurende een legalisatieprocedure en vooruitlopend op een nog te verlenen vergunning

Gedogen is mogelijk als een vergunning is aangevraagd en duidelijk is dat de aangevraagde vergunning kan worden verleend.

b. In geval van een overmacht- of overgangssituatie

Dit doet zich voor in een situatie van een calamiteit, waarbij het treffen van voorzieningen of maatregelen enige tijd vergen en de betrokkene coöperatief is en hem geen verwijt is te maken van de calamiteit.

Ook is een situatie denkbaar dat regelgeving is gewijzigd of wordt gewijzigd waardoor korte tijd (maximaal een half jaar) in strijd met op dat moment geldende voorschriften moet worden gewerkt.

c. Het achterliggende belang is beter gediend met gedogen

In incidentele situaties kan het voorkomen dat een uit te voeren activiteit in de praktijk moet worden uitgevoerd met het oog op het kunnen stellen van normen en/of voorschriften voor die activiteit. Het kunnen ontwikkelen van een naleefbare en handhaafbare norm/voorschrift kan dan het tijdelijk gedogen van die activiteit vergen.

d. Er is een zwaarwegend belang dat gedogen rechtvaardigt

Denkbaar is de situatie dat een tijdelijke schending van een norm moet worden geaccepteerd in verband met een ander - zwaarder - belang dat daarmee is gediend. De weging van aan de orde zijnde belangen kan tot een tijdelijk gedogen noodzaken. Een voorbeeld is de situatie dat als gevolg van een calamiteit een ongewenste lozing ontstaat, een deel van een watergang moet worden afgedamd. Het afdammen is zonder vergunning niet mogelijk, doch het voorkomen van verontreiniging van het watersysteem kan het afdammen (tijdelijk) rechtvaardigen.

Passief gedogen

Passief gedogen, dat wil zeggen “het door de vingers zien” van een overtreding, vindt niet plaats.

8.5.2 Gedogen uitsluitend tijdelijk

Dat gedogen uitsluitend tijdelijk plaatsvindt spreekt voor zich in de situatie dat een legaliseringsproces loopt. Wanneer de benodigde vergunning is verleend c.q. de benodigde melding is gedaan, is de strijdigheid opgeheven.

Overmacht- en overgangssituaties zijn naar hun aard ook tijdelijk van karakter. Datzelfde kan worden gezegd van de overige situaties waarin gedogen kan plaatsvinden.

Van belang is echter dat een tijdelijk gedogen niet leidt tot een structureel gedogen. Uitgangspunt daarom is een gedoogtermijn van maximaal zes maanden. Van dit uitgangspunt kan in concrete situaties worden afgeweken indien binnen die maximale termijn beëindiging van de overtreding redelijkerwijs niet kan worden gerealiseerd, waarbij de aard en omvang van het geschonden rechtsbelang een nadrukkelijk criterium is.

8.5.3 Toezicht en handhaving gedoogbesluit

Aan een gedoogbesluit worden voorschriften verbonden die eventuele nadelige gevolgen voor het te beschermen rechtsbelang zoveel mogelijk beperken. Toezicht op de naleving van deze besluiten is van groot belang; er is immers expliciet sprake van een strijdige uitzonderingssituatie. Handelen in strijd met een gedoogbesluit kan leiden tot intrekking van het gedoogbesluit en daarmee herleving van de handhavingplicht.

8.4.4 Gedogen en strafrecht

Het gedoogbesluit vormt de basis voor het niet (bestuursrechtelijk) handhaven van een strijdige situatie. Het besluit om niet (bestuursrechtelijk) te handhaven laat onverlet de bevoegdheid van het Openbaar Ministerie tot strafrechtelijke vervolging. Het Openbaar Ministerie heeft ter zake een eigen verantwoordelijkheid.

8.4.5 Gedogen en communicatie

Gedogen is een uitzondering en vindt slechts onder strikte voorwaarden plaats. Gedoogbesluiten worden gepubliceerd op de site van het waterschap en worden ter kennisname toegezonden aan de gemeente waarbinnen de gedoogsituatie zich voordoet, het Openbaar Ministerie en eventueel andere betrokkenen.

9. Instrumentarium

9.1 Instrumentarium

Om de watersystemen en waterkeringen zo goed mogelijk te (kunnen) beschermen is het van belang dat ook burgers, bedrijven en instellingen zich hiervan bewust worden. Het is dan ook noodzakelijk om het normconform gedrag te bevorderen. In het onderstaande zijn de ter beschikking staande instrumenten beschreven.

9.2 Preventie

Preventie is een belangrijk instrument om spontane naleving te bevorderen. Bekendheid en begrip van geldende en komende regelgeving draagt in belangrijke mate bij aan naleving. De wijze waarop preventie wordt ingezet als instrument is beschreven in paragraaf 8.2 (preventiestrategie). Korthedshalve wordt daar naar verwezen.

9.3 Toezicht

Naast preventie is het daadwerkelijk houden van toezicht (toezien op de naleving van geldende regelgeving en voorschriften) een instrument ter bevordering van naleving. In de in paragraaf 8.3 beschreven toezichtstrategie is uitgewerkt op welke wijze invulling aan het voeren van toezicht wordt gegeven. Korthedshalve wordt hiernaar verwezen.

9.4 Repressieve handhaving

Aan repressieve handhaving, het derde instrument, wordt invulling gegeven met toepassing van de in paragraaf 8.4 beschreven landelijke handhavingstrategie. Onderscheid wordt gemaakt tussen bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden. Binnen zowel het bestuursrechtelijk als het strafrechtelijk deel worden verschillende instrumenten benoemd. In deze paragraaf worden de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten nader geduid.

9.4.1 Bestuursrechtelijke handhaving

Bestuursrechtelijke handhaving is gericht op het herstel van de strijdige situatie en/of op het ongedaan maken van de (gevolgen van de) overtreding. De instrumenten die hiertoe ter beschikking staan zijn de last onder bestuursdwang, de last onder dwangsom en het intrekken van de vergunning.

9.4.1.1 Last onder bestuursdwang

De last onder bestuursdwang houdt in dat betrokkene, onder dreiging met toepassing van bestuursdwang, wordt gelast binnen de in de last gestelde begunstigingstermijn de vermelde maatregelen te nemen. Dit is een ingrijpend instrument. Niet alleen wordt de overtreder gemaand binnen een gestelde begunstigingstermijn uitvoering te geven aan de last, ook dreigt feitelijke uitvoering door het waterschap op kosten van de overtreder bij niet (geheel) voldoen aan de last.

In het algemeen wordt aan de last onder bestuursdwang een korte begunstigingstermijn verbonden. Gedurende deze termijn is de overtreder in de gelegenheid zelf de in de last opgenomen benodigde maatregelen te treffen. Bij het bepalen van de termijn spelen naast de concrete schade-en/of gevaarsituatie de te treffen maatregelen een belangrijke rol. De opgelegde maatregelen moeten redelijkerwijs binnen de begunstigingstermijn uitgevoerd kunnen worden.

Indien de situatie zodanig is dat wachten op maatregelen geen optie is, dan kan het waterschap direct bestuursdwang toepassen. Dit houdt in dat - in afwijking van de normale procedure - zonder begunstigingstermijn een last tot spoedeisende bestuursdwang kan worden opgelegd. Er wordt dan een besluit opgesteld zonder begunstigingstermijn.

Indien het op schrift stellen van een besluit niet kan worden afgewacht vanwege de ernst van de situatie, kan het waterschap direct bestuursdwang toepassen. Het besluit dient dan achteraf opgemaakt en verzonden te worden.

Het spreekt voor zich dat inzet van de last onder bestuursdwang zonder begunstigingstermijn of zelfs zonder voorafgaand schriftelijk besluit slechts in exceptionele gevallen wordt toegepast. Aan de motivering van het besluit dient bijzondere aandacht geschonken te worden.

Op te leggen maatregelen

De in de last op te nemen te treffen maatregelen dienen doeltreffend te zijn en niet zwaarder of ingrijpender dan nodig. De verhouding tussen overtreding en sanctie dient in evenwicht te zijn (proportionaliteit).

Begunstigingstermijn

Het zelfde geldt voor de in de last op te nemen begunstigingstermijn. De termijn moet, rekening houdend met de geëiste maatregelen, redelijkerwijs (technisch en praktisch) haalbaar zijn. Dat wil niet zeggen dat niet een extra inspanning van de overtreder gevraagd kan worden om snel een einde aan de strijdige situatie te maken. Hierbij kan worden gedacht aan de noodzaak tot het inhuren van derden.

Herhaald sanctiebesluit

De last onder bestuursdwang kan ook ingezet worden in het geval een opgelegde last onder dwangsom niet tot het beoogde resultaat heeft geleid. Dit doet zich voor wanneer geen of onvolledig uitvoering aan de last onder dwangsom is gegeven en het in de last opgenomen maximum dwangsombedrag is verbeurd. De strijdige situatie duurt nog steeds voort. Alsdan kan worden besloten tot het opnieuw opleggen van een last onder dwangsom (met hogere bedragen) of tot een last onder bestuursdwang. Voor dit laatste wordt gekozen in het geval een last onder dwangsom niet tot het gewenste resultaat (ongedaan maken overtreding) zal leiden, bijvoorbeeld omdat overtreder pertinent weigert hieraan uitvoering te geven en ook inning van de dwangsom problematisch is vanwege te beperkte middelen bij de overtreder. Hoewel dit er op kan duiden dat ook kostenverhaal van uitgevoerde bestuursdwang een probleem kan zijn, is het gevolg van (het uitvoeren van) bestuursdwang wel dat de geconstateerde overtreding ongedaan is gemaakt. Hierop immers zijn de bestuursrechtelijke herstelsancties gericht.

Daadwerkelijke toepassing bestuursdwang

Indien noodzakelijk past het waterschap feitelijk bestuursdwang toe. Dat wil zeggen dat het waterschap de in de last opgenomen maatregelen treft. Het waterschap doet dit op een doeltreffende en doelmatige wijze; ook met het oog op de daaraan verbonden kosten. Dit geldt ook in het geval het waterschap direct - dus zonder voorafgaande last - moet overgaan tot het treffen van maatregelen.

Kostenverhaal

De kosten van toepassing van bestuursdwang komen op grond van artikel 5:25 Algemene wet bestuursrecht ten laste van de overtreder. In het geval dat dit niet redelijk is, is dit anders. Het is overigens niet verplicht de kosten ten laste te brengen van de overtreder. Uit de jurisprudentie blijkt dat de rechter niet snel aanneemt dat het kostenverhaal redelijkerwijs niet of niet geheel plaats behoort te vinden.

Het waterschap zal in het algemeen overgaan tot volledig kostenverhaal bij de overtreder. Hiervan wordt melding gemaakt in de last onder bestuursdwang. Dit geeft betrokkene de gelegenheid een rechtsmiddel in te stellen tegen het aangekondigde kostenverhaal. Doet hij dit niet, dan is daarmee de formele rechtskracht van het kostenverhaal een feit en staat het kostenverhaal niet meer ter discussie.

9.4.1.2 Last onder dwangsom

Een bestuursorgaan dat bevoegd is om een last onder bestuursdwang op te leggen is ook bevoegd tot het opleggen van een last onder dwangsom.

Het instrument van de last onder dwangsom wordt niet gekozen als het belang dat het betrokken (overtreden) voorschift stelt, zich daartegen verzet. Wanneer hiervan sprake is, is hiervoor bij bespreking van de last onder bestuursdwang aan de orde gekomen.

De last onder dwangsom houdt in dat betrokkene, onder dreiging met verbeurd verklaring van een dwangsombedrag, wordt gelast binnen de in de last opgenomen begunstigingstermijn de vermelde maatregelen te treffen. Indien dit niet geschiedt, dan is de dwangsom van rechtswege verbeurd. Betrokkene dient vervolgens binnen zes weken tot betaling over te gaan, bij gebreke waarvan een invorderingsbeschikking wordt genomen en bekend gemaakt aan betrokkene.

In de last zijn de te treffen maatregelen vermeld en is een termijn opgenomen (begunstigingstermijn) waarbinnen die maatregelen kunnen worden getroffen zonder dat een dwangsom wordt verbeurd. Ook is het dwangsombedrag opgenomen dat verbeurd wordt bij het niet of niet voldoende uitvoeren van de last.

Te treffen maatregelen

Beoogd wordt de overtreding te beëindigen en/of de gevolgen van de overtreding ongedaan te maken. Daarop zijn de te treffen maatregelen gericht. In de praktijk blijkt dat in het kader van de behandeling van kenbaar gemaakte zienswijzen over de in de last op te nemen maatregelen wordt gesproken met de overtreder. Er is immers een wederzijds belang: voor het waterschap dat de overtreding en/of gevolgen daarvan ongedaan worden gemaakt en voor de overtreder dat dit op de minst bezwarende wijze kan plaatsvinden.

Begunstigingstermijn

De termijn moet, rekening houdend met de geëiste maatregelen, redelijkerwijs (technisch en praktisch) haalbaar zijn. Dat wil niet zeggen dat niet een extra inspanning van de overtreder gevraagd kan worden om snel een einde aan de strijdige situatie te maken. Hierbij kan worden gedacht aan de noodzaak tot het inhuren van derden.

Bij het bepalen van de lengte van de begunstigingstermijn speelt de aard en het gevolg van de overtreding een belangrijke rol. Indien sprake is van een strijdige situatie die niet acuut beëindigd behoeft te worden, dan kan een ruimere termijn worden bepaald. De termijn moet echter niet zo ruim zijn dat feitelijk gesproken zou kunnen worden van een verkapt gedogen.

Dwangsombedragen

In de last onder dwangsom is opgenomen welk dwangsombedrag wordt verbeurd bij niet-nakoming van de last.

Er zijn verschillende manieren waarop de dwangsom kan worden vormgegeven. Te denken is aan:

- een bedrag per overtreding bij herhalende overtredingen;

- een bedrag per tijdsduur bij voortdurende overtredingen;
- een bedrag per meeteenheid ingeval van normoverschrijdingen;
- een bedrag ineens bij een eenmalig te verrichten handeling voor een bepaalde datum.

Daarnaast dient altijd een maximumbedrag worden vermeld.

De hoogte van het bedrag wordt bepaald aan de hand van de (ernst van de) overtreding, waarbij tevens rekening wordt gehouden met het beoogde doel van de last (opheffen overtreding en/of gevolgen daarvan). Ook de omvang van de (milieu)schade speelt een rol. Daarnaast kan ook rekening worden gehouden met het te behalen financieel voordeel bij het instandhouden van de overtreding. De hoogte van de op te leggen dwangsommen is nader uitgewerkt in de Handreiking bestuurlijke maatregelen (bijlage 3).

Met het verzenden van de invorderingsbeschikking als bedoeld in artikel 5:37 Awb start het invorderingstraject dat – zo nodig - via dwangbevel kan worden afgerond.

Last niet uitgevoerd en maximum dwangsombedrag bereikt

Als geen of onvoldoende uitvoering is gegeven aan de last dan is de dwangsom van rechtswege verbeurd. Wanneer het in de last opgenomen maximum dwangsombedrag is bereikt, dan heeft de last geen functie meer met het oog op het beoogde resultaat. Alsdan kan worden besloten een nieuwe last onder dwangsom op te leggen, ditmaal met hogere dwangsombedragen. Dit vanuit de veronderstelling dat het oorspronkelijke bedrag een onvoldoende prikkel heeft gevormd om tot nakoming te leiden. Ook kan worden besloten tot het opleggen van een last onder bestuursdwang (zie hiervoor).

Tot welke keuze overgegaan wordt, zal worden bepaald door de noodzaak of wenselijkheid van spoedige ongedaan making van de overtreding. Factoren die hierbij een rol kunnen spelen zijn bijvoorbeeld: toegankelijkheid onderhoudsstroken, opschonen waterlopen, herstel beschermingszone waterkering, invloed op het functioneren van de rioolwaterzuiveringsinstallatie en veiligheid en hygiëne in het kader van de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden. Per concreet geval zijn de omstandigheden van het geval leidend bij de te maken keuze.

9.4.1.3 Intrekken van de vergunning

Bij het in strijd handelen met de vergunning kan deze worden ingetrokken. Dit instrument is in het algemeen niet geschikt als middel om een overtreding te beëindigen, omdat het intrekken van de vergunning een administratieve handeling is waarmee de feitelijke overtreding niet wordt beëindigd of ongedaan wordt gemaakt. Daarom zal in de meeste gevallen naast het intrekken van de vergunning ook een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang moeten worden opgelegd.

9.4.2 Strafrechtelijke handhaving

Strafrechtelijke handhaving is gericht op het straffen van de overtreder. Er wordt een zeker leed toegevoegd (bijvoorbeeld een geldboete of vrijheidsbeneming). Dit leed is bedoeld als prikkel om (voortaan) overeenkomstig de geldende normen te handelen, zowel voor de overtreder als de andere burgers. In zoverre heeft een strafsancie een gedragsbeïnvloedende werking. De instrumenten die ter beschikking staan zijn de bestuurlijke strafbeschikking, het opmaken van een proces-verbaal en het opmaken van een boeterapport.

9.4.2.1 De bestuurlijke strafbeschikking

Vanaf 1 mei 2012 is het mogelijk voor het bestuur van het waterschap om een bestuurlijke strafbeschikking uit te vaardigen. Deze strafbeschikking heeft evenals het regulier strafrecht een punitief (straffend) karakter. De buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA) kondigt namens het bestuur deze beschikking aan door middel van het opstellen van een verkort proces-verbaal (combibon). Dit proces-verbaal wordt door de BOA in de transactiemodule van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) ingevoerd, waarna het CJIB namens het Ministerie van Veiligheid en Justitie de boete int. Door deze nieuwe aanpak wordt het handhaven een stuk efficiënter, omdat voor de lichte milieu- en keurovertredingen niet meer een uitgebreid proces-verbaal behoeft te worden opgemaakt. Dit leidt tot kostenbesparing.

Onder de bestuurlijke strafbeschikking vallen een groot aantal feiten, welke zijn vastgelegd in de Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) "Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingsbevoegdheid milieu- en keurfeiten". De hoogte van de boete is bij elk feit vermeld, waardoor deze vaststaat en voor iedereen gelijk is. Er zijn boetes voor natuurlijke personen en rechtspersonen vastgelegd.

Aan het gebruik van de bestuurlijke strafbeschikking is een aantal randvoorwaarden (contra-indicaties) verbonden. Indien één of meerdere van deze contra-indicaties van toepassing zijn, kan de strafbeschikking niet worden toegepast.

Het betreft de volgende contra-indicaties:

- a. niet bewezen kan worden dat de verdachte schuld heeft aan het gepleegde strafbare feit;
- b. er zijn meer dan twee verdachten;
- c. er is sprake van een wederrechtelijke gedraging waardoor aanzienlijke schade aan het water wordt veroorzaakt, dan wel dreigt te worden veroorzaakt;
- d. er is sprake van agressief en/of dreigend gedrag ten opzichte van een toezichthouder of opsporingsambtenaar;
- e. er is samenloop van één of meerdere strafbare feiten waarvoor geen BSB-bevoegdheid is toegekend;
- f. er is samenloop met ernstige commune misdrijven (b.v. valsheid in geschrifte of omkoping van een ambtenaar);
- g. er is sprake van (strafrechtelijke) recidive. Dit houdt in dat in een periode van 5 jaar minimaal driemaal door een toezichthouder of een opsporingsambtenaar een strafbaar feit moet zijn geconstateerd, waartegen sanctionerend is opgetreden.

Daarnaast kan ook geen bestuurlijke strafbeschikking in o.a. de volgende gevallen worden opgelegd:

- als de persoon die het strafbare feit heeft gepleegd jonger is dan achttien jaar;
- als het strafbare feit is gepleegd door een openbaar lichaam;
- als er meerdere strafbare feiten zijn gepleegd en het gezamenlijk boetebedrag voor economische milieufeiten is hoger dan € 2.000 voor een natuurlijke persoon of € 10.000 voor een rechtspersoon;
- als er meerdere strafbare feiten zijn gepleegd en het gezamenlijk boetebedrag voor niet-economische milieufeiten is hoger dan € 2.000 voor een natuurlijke persoon of een rechtspersoon;
- als het vermoeden bestaat dat het verkregen wederrechtelijk voordeel meer dan € 5.000 bedraagt;
- als door de gedraging de dood van of ernstig letsel aan personen dan wel aanzienlijke schade aan dieren of planten wordt veroorzaakt, dan wel dreigt te worden veroorzaakt.

9.4.2.2 Het opmaken van een proces-verbaal

De zogenaamde feitgecodeerde strafbare feiten worden niet meer door het Openbaar Ministerie in behandeling genomen (mits er geen sprake is van een van bovengenoemde contra-indicaties), omdat hiervoor de bestuurlijke strafbeschikking in het leven is geroepen.

Voor alle gevallen waar sprake is van een contra-indicatie en alle zaken die niet onder de bestuurlijke strafbeschikking vallen, dient door de BOA een uitgebreid proces-verbaal te worden opgemaakt. In overleg met het Openbaar Ministerie kan volstaan worden met een verkort proces-verbaal. De BOA stuurt het proces-verbaal ter verdere afhandeling naar het Openbaar Ministerie. Het Openbaar Ministerie bepaalt of een boete wordt opgelegd, er een rechtszitting plaatsvindt of dat de zaak wordt geseponeerd.

9.4.2.3 Het opmaken van een boeterapport

Het waterschap heeft ook de mogelijkheid om een zogeheten boeterapport op te maken. Dit zijn verslagen van overtredingen op basis van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Een boeterapport kan een bestuurlijke boete opleveren die door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), namens de minister, wordt opgelegd. Het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) int, namens de minister, de boete. De bestuurlijke boete heeft, evenals de bestuurlijke strafbeschikking, een punitief (straffend) karakter. Naast de bestuurlijke boete kan een overtreding ook leiden tot een korting op de inkomenssteun (Europese landbouwsubsidie). In dit geval wordt het boeterapport naar de Dienst regelingen gestuurd, die vervolgens de korting verwerkt. Deze dienst is een agentschap van het ministerie van Economische Zaken.

9.5 Handhavingsverzoeken

Een derde kan het waterschap verzoeken om handhavend op te treden indien hij belanghebbende is in de zin van artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht.

De behoorlijke behandeling van handhavingsverzoeken kenmerkt zich door transparant, betrokken en onpartijdig handelen van de overheid. Om hier aan te voldoen heeft de Nationale ombudsman spelregels opgesteld die zijn verwoord in de "Handhavingswijzer". Deze spelregels worden door het waterschap onderschreven en, met het vaststellen van dit beleid, verankerd.

Spelregels voor handhavingsverzoeken

De burger moet weten waar hij aan toe is. De behoorlijke behandeling van handhavingsverzoeken kenmerkt zich door transparant, betrokken en onpartijdig handelen van het waterschap.

Transparant

1. Actief informatie verstrekken over het nalevingsbeleid en de manieren waarop er kan worden opgetreden (bijvoorbeeld door middel van een folder of via de website).
2. Actief alle belanghebbenden betrekken en informeren bij de afhandeling van een handhavingsverzoek, een melding, een signaal of een klacht over een illegale situatie.
3. Besluiten duidelijk en begrijpelijk motiveren.

Betrokken

1. Na ontvangst van een handhavingsverzoek, een melding, een signaal of een klacht over een illegale situatie zo snel mogelijk contact op nemen met de burger.
2. Met de burger het belang en het doel van zijn handhavingsverzoek, melding, signaal of klacht en de verwachtingen die hij heeft van het waterschap bespreken.
3. In een persoonlijk gesprek aan de burger uitleggen wat de (on)mogelijkheden zijn van het waterschap.
4. In samenspraak met de burger zoeken naar een snelle en informele oplossing van het probleem (zo nodig met behulp van buurtbemiddeling, mediantietechnieken).

Onpartijdig

1. Toezien op de naleving en consequent handhaven.
2. Na ontvangst van een handhavingsverzoek, een melding, een signaal of een klacht de situatie ter plekke onderzoeken.
3. Een transparante onpartijdige afweging van alle belangen bij het optreden of het nemen van een besluit en dit kenbaar maken.
4. Voortvarend handelen en de afgesproken termijnen nakomen.
5. Te allen tijde recht doen aan de strekking van de rechtelijke uitspraak.

Tegen het besluit dat op het handhavingsverzoek wordt genomen staat bezwaar en beroep open. Als positief wordt besloten op het handhavingsverzoek zal hier ook uitvoering aan moeten worden gegeven. Dit wil zeggen dat moet worden overgegaan tot het opleggen en zo nodig uitvoeren van bestuursrechtelijke maatregelen.

Ook het waterschap kan andere overheden verzoeken handhavend op te treden. Hiertoe wordt niet overgegaan dan nadat overleg – ambtelijk en/of bestuurlijk - niet leidt tot het gewenste resultaat. Het dagelijks bestuur besluit tot het indienen van een formeel handhavingsverzoek.

10. Uitvoeringsprogramma toezicht en handhaving

Het jaarlijkse uitvoeringsprogramma bevat de vertaling van het nalevingsbeleid naar de jaarlijkse uitvoering.

Op grond van het Besluit Omgevingsrecht is opstelling van een uitvoeringsprogramma verplicht.

De uitgangspunten voor het jaarlijkse uitvoeringsprogramma worden door het dagelijks bestuur vastgesteld.

Deze uitgangspunten vloeien voort uit het nalevingsbeleid en de toezichtstrategie.

Aan de hand van de vastgestelde uitgangspunten wordt het programma “ingevuld” op basis van de vastgestelde prioritering en beschikbare capaciteit voor toezicht en handhaving. Waar nodig wordt tevens rekening gehouden met ervaringen en/of resultaten van voorgaande jaren.

Het programma wordt ter kennisname toegezonden aan onze handhavingpartners.

Via de periodieke management- en bestuursrapportages wordt verantwoording afgelegd over de uitvoering van het programma. De belangrijkste resultaten zullen periodiek via de handhavingmonitor bekendgemaakt worden. De handhavingmonitor is toegankelijk via internet.

11. Communicatie toezicht- en handhavingsresultaten

Interne communicatie

De resultaten in termen van aantallen inspecties en handhavingsbesluiten worden intern gecommuniceerd via MARAP en BERAP. Daarnaast wordt jaarlijks een evaluatie opgesteld en aangeboden aan het algemeen bestuur.

Externe communicatie

De Algemene wet bestuursrecht bevat geen bijzondere voorschriften omtrent de externe bekendmaking van bestuursrechtelijke maatregelen. De overtreder ontvangt een brief waarmee het besluit wordt bekend gemaakt. Het besluit is een openbaar document en kan op verzoek worden toegestuurd aan derden (bijvoorbeeld een naastgelegen bedrijf of de pers). In uitzonderlijke en ernstige gevallen kan eventueel ook een persbericht worden uitgegeven (naming and shaming). Dit zal vooraf aan de overtreder worden medege-deeld.

Op de internetsite is een handhavingsmonitor opgenomen, waar is aangegeven welke inzet aan toezicht is gepleegd en tot hoeveel bestuursrechtelijke en strafrechtelijke maatregelen dit heeft geleid. Op deze wijze is het waterschap transparant over de uitvoering van toezicht en handhaving. Deze vorm van communicatie heeft tevens een preventief effect omdat zichtbaar is dat het waterschap daadwerkelijk aandacht besteed aan toezicht en handhaving.

12. Agressie gericht tegen toezichthouders en BOA's

Agressie gericht tegen toezichthouders en BOA's van het waterschap is niet acceptabel. Medewerkers van het waterschap moeten op een veilige manier hun werk kunnen doen. Van elk agressief optreden gericht tegen medewerkers van het waterschap wordt direct aangifte gedaan bij de politie. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft het programma Veilige Publieke Taak opgesteld met een duidelijke boodschap: handen af van onze medewerkers! Verdachten van geweld tegen medewerkers met een publieke taak worden via (super)snelrecht geconfronteerd met hogere straffen.

Om beter voorbereid te zijn op onverwachte situaties volgen de medewerkers van het waterschap regelmatig cursussen over agressie en geweld. Ook krijgt dit onderwerp in elk teamoverleg aandacht.

13. Klachten over toezichthouders en BOA's

Op basis van het door het waterschapbestuur vastgestelde integriteitsbeleid en de daaraan verbonden integriteitscode, handelen de medewerkers correct in hun relatie met de omgeving. Indien een persoon, bedrijf of organisatie van oordeel is dat de toezichthouder of de BOA jegens hem niet correct heeft gehandeld, dan kan betrokkene een klacht indienen bij de klachtencoördinator van het waterschap. Aan de hand van de in de Algemene wet bestuursrecht opgenomen procedure wordt de klacht behandeld. Indien betrokkene het niet eens is met de afhandeling van de klacht, kan deze de (vervolg)klacht inbrengen bij de Nationale Ombudsman.

Ingeval een klacht betrekking heeft op een BOA, dan wordt de klacht voorafgaande aan de afronding van de behandeling binnen het waterschap, voor een oordeel voorgelegd aan de Hoofdofficier van het Functioneel Parket. Het waterschap betreft dit oordeel bij zijn eindoordeel.

Bijlage 1 Overzicht wet- en regelgeving

Het waterschap ziet toe op de naleving van diverse wetten, algemene maatregelen van bestuur, ministeriële regelingen en decentrale verordeningen. De belangrijkste wetten en lagere regelgeving is hieronder op een rij gezet. Dit overzicht is niet uitputtend, maar is beperkt tot de voor onze praktijk meest relevante wet- en regelgeving.

1. Waterwet
2. Waterbesluit
3. Waterregeling
4. Activiteitenbesluit milieubeheer
5. Besluit lozen buiten inrichtingen
6. Besluit lozen afvalwater huishoudens
7. Waterschapskeur
8. Algemene regels waterschapskeur
9. Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden
10. Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden
11. Regeling gewasbeschermingsmiddelen en biociden
12. Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
13. Besluit bodemkwaliteit
14. Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden*
15. Besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden*
16. Regeling hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden*
17. Omgevingsverordening Limburg

*: op basis van het op 13 december 2013 door Gedeputeerd Staten van Limburg genomen delegatiebesluit.

Bijlage 2 Toelichting interventies van licht naar zwaar

Bestuursrecht herstellend

Aanspreken/informeren

Aanspreken/informeren is een informele interventie (geen wettelijke basis) naar aanleiding van een inspectie die ertoe moet leiden dat de normadressaat naleeft of in staat is na te leven. Aanspreken/informeren gebeurt mondeling, door het verstrekken van schriftelijke informatie of door verwijzing naar websites. Aanspreken en informeren is vooral aan de orde bij goedwillende normadressaten die onbedoeld niet naleven en die gemotiveerd zijn de niet naleving zo snel mogelijk zelf op te lossen.

Waarschuwen – brief met hersteltermijn

Waarschuwen betekent dat de normadressaat naar aanleiding van een inspectie een waarschuwingsbrief ontvangt. Daarin is opgenomen welke maatregelen of voorzieningen getroffen moeten worden om na te leven en binnen welke (redelijke) termijn. In de brief staat ook dat de handhavingsinstantie verdergaande bestuursrechtelijke interventies zal nemen (LOB, LOD), als blijkt dat de in de waarschuwingsbrief opgenomen maatregelen of voorzieningen niet zijn getroffen na het verstrijken van de termijn.

Bestuurlijk gesprek

Een bestuurlijk gesprek met (de leiding van) de normadressaat in kwestie is een aanvullende escalerende interventie op waarschuwen.

Verscherpt toezicht

Verscherpt toezicht als interventie betreft het naar aanleiding van een inspectie meer of intensiever toezicht houden op de normadressaat. Een bestuurlijk gesprek zal hier vaak aan vooraf gaan. Verscherpt toezicht moet worden aangekondigd, als ook onder welke voorwaarden het verscherpt toezicht weer zal worden opgeheven.

Last onder dwangsom – LOD

Een last onder dwangsom is een op herstel gerichte interventie voor het ongedaan maken van overtredingen en/of het voorkomen van verdere/herhaalde overtreding. De normadressaat krijgt een verplichting (een last) opgelegd om binnen een gegeven termijn de overtreding te beëindigen door iets te doen of na te laten op straffe van het verbeuren van een dwangsom wanneer de last niet tijdig wordt uitgevoerd. De op te leggen dwangsom moet voldoende hoog zijn om de overtreding te beëindigen. Een last onder dwangsom kan alleen worden opgelegd als hiervoor een wettelijke bevoegdheid bestaat.

Het opleggen van een last onder dwangsom gebeurt volgens zorgvuldig te volgen stappen. In het algemeen worden de volgende stappen doorlopen:

1. Bestuurlijke waarschuwing, dat wil zeggen: het bekend maken van het voornemen om een last onder dwangsom op te leggen met een hersteltermijn plus de termijn om zienswijzen bekend te maken. Indien niet tijdig hersteld:
2. Sanctiebeschikking, dat wil zeggen: het opleggen van een last onder dwangsom met een hersteltermijn. Indien niet tijdig hersteld:
3. Verbeuren en innen dwangsom.

Last onder bestuursdwang – LOB

Een last onder bestuursdwang is een op herstel gerichte interventie voor het ongedaan maken van een overtreding waarbij de handhavingsinstantie, wanneer de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd, op kosten van de overtreder, een overtreding beëindigt door zelf daadwerkelijk in te (laten) grijpen. Een last onder bestuursdwang kan alleen worden toegepast als hiervoor een wettelijke bevoegdheid bestaat.

Voor de last onder bestuursdwang gelden dezelfde zorgvuldig te doorlopen stappen als voor de last onder dwangsom. Ook hier kan, bijvoorbeeld in spoedeisende situaties, van deze stappen worden afgeweken:

- 1. Bestuurlijke waarschuwing, dat wil zeggen: het bekend maken van het voornemen om een last onder bestuursdwang op te leggen met een hersteltermijn plus de termijn om zienswijzen bekend te maken. Indien niet tijdig hersteld:
- 2. Sanctiebeschikking, dat wil zeggen: het opleggen van een last onder bestuursdwang met een hersteltermijn. Indien niet tijdig hersteld:
- 3. Uitvoeren bestuursdwang.

In spoedeisende situaties en bij ernstige overtredingen is de last onder bestuursdwang de meest geschikte bestuursrechtelijke interventie. De handhavingsinstantie kan verzoeken om onmiddellijke beëindiging van de overtreding. Als blijkt dat de normadressaat niet bereid is aan dit verzoek te voldoen, kan de handhavingsinstantie zelf en in spoedeisende gevallen zonder voorafgaande last feitelijk optreden. Wel moet de handhavingsinstantie zo spoedig mogelijk nadien alsnog een formele sanctiebeschikking uitvaardigen.

Tijdelijk stilleggen

Tijdelijk stilleggen betekent dat activiteiten of voertuigen als gevolg van de overtreding tijdelijk worden stilgelegd, tot de overtreding is hersteld en van naleving sprake is. Er kan aanleiding zijn om bij tijdelijk stilleggen beleid en/of politiek te informeren. Tijdelijk stilleggen kan onder de LOB vallen.

Bestuursrecht bestraffend

Bestuurlijke boete

Een bestuurlijke boete is een bestuurlijke bestraffende sanctie die door een daartoe bevoegde overheidsdienst zonder tussenkomst van het OM of een rechter kan worden opgelegd. Het CJIB verzorgt de inning en incasso van bestuurlijke boetes van diverse overheidsdiensten, waaronder de NVWA, de Inspectie SZW en de Inspectie Leefomgeving en Transport.

Een bestuurlijke boete houdt de onvoorwaardelijke verplichting in tot betaling van een geldsom en kan naast een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang worden opgelegd. Het opstellen van het boeterapport gebeurt door de toezichthouder/handhaver, maar de kennisgeving, beschikking en inning gebeuren door het boetebureau (o.a. CJIB). De maxima en bandbreedtes van boetebedragen zijn veelal vastgelegd in de wetgeving.

Een belangrijk verschil met de BSBm is dat bezwaar en beroep bij het bestuursorgaan dienen te worden aangetekend, terwijl de normadressaat tegen de BSBm in verzet kan komen bij het OM.

Schorsen of intrekken vergunning, certificaat of erkenning

Als de normadressaat houder is van een begunstigend besluit (vergunning of ontheffing), dan kan het geheel of gedeeltelijk intrekken van dat besluit een passende interventie zijn. Deze interventie is met name passend als de normadressaat niet in actie komt naar aanleiding van eerdere correctieve interventies, zoals een last onder dwangsom. Het geheel of gedeeltelijk intrekken van een begunstigend besluit is een vergaande interventie die zorgvuldig moet worden voorbereid.

Exploitatieverbod, sluiting

Voor niet vergunningplichtige normadressaten bestaat de mogelijkheid op basis van de Fraudewet om het bedrijf te sluiten of de exploitatie ervan te verbieden. Ook dit zijn vergaande interventies die zorgvuldig moeten worden voorbereid en waarbij het informeren van beleid en politiek noodzakelijk is.

Strafrecht

Bestuurlijke strafbeschikking milieu – BSBm

De bestuurlijke strafbeschikking milieu is een op het strafrecht (artikel 257ba Wetboek van Strafvordering) gebaseerde interventie die daartoe bevoegde handhavingsinstanties zonder tussenkomst van het OM kunnen opleggen. Voor feiten uit het zogenoemde 'Feitenboekje Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu- en Keurfeiten' wordt een combibon uitgeschreven (geldboete) die ter afdoening wordt gezonden aan het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). De BSBm kan los van (óf óf), parallel met (én én) of volgtijdelijk aan (eerst...dan...) op herstel gerichte interventies worden ingezet.

De BSBm is bedoeld voor relatief eenvoudige overtredingen, waarbij er over de schuldvraag geen twijfel bestaat. De 'Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingsbevoegdheid milieu- en keurfeiten' geeft in paragraaf 2.7 de beleidsvrijheid binnen gestelde grenzen aan en in paragraaf 2.8 de contra-indicaties voor het uitvaardigen van een BSBm. Als geen BSBm kan worden uitgevaardigd is in veel gevallen overleg met het OM noodzakelijk.

Proces-verbaal (PV)

BOA's die een strafbaar feit vermoeden of constateren, kunnen een PV opmaken. Dit optreden valt onder het strafrechtelijk optreden dat in deze landelijke handhavingsstrategie is geregeld. Een PV is de basis voor het verdere optreden van het OM dat kan leiden tot sancties als: een geldboete, een werkstraf, een gevangenisstraf, ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, publicatie van het vonnis, stillegging van de onderneming en verbeurdverklaring.

Bijlage 3 Handreiking bestuursrechtelijke maatregelen

Inleiding

Bij het bepalen van de maatregel beschikt het bestuursorgaan over beleidsvrijheid, die met de komst van de Landelijke Handhavingsstrategie is ingekaderd. Dit geldt met name voor de vraag welke maatregel (last onder bestuursdwang of last onder dwangsom) wordt opgelegd. In de interventiematrix van de Landelijke Handhavingsstrategie is aangegeven in welke situatie het treffen van een bestuursrechtelijke maatregel aan de orde is. Voor wat betreft de hoogte van de op te leggen dwangsom en de te hanteren begunstigingstermijnen geeft de Landelijke Handhavingsstrategie geen kaders. Het ligt echter in de rede ook bij de bepaling hiervan het dragende principe van de Landelijke Handhavingsstrategie (passende reactie) leidend te laten zijn.

De wetgever heeft in beperkte mate kaders willen stellen, die verder door de jurisprudentie zijn ingevuld. Artikel 5:32b, derde lid van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bepaalt dat het bedrag van de dwangsom in redelijke verhouding dient te staan tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom.

Binnen deze (wettelijke) kaders beschikt het bestuursorgaan over beleidsvrijheid.

In deze handreiking zijn de meest voorkomende overtredingen opgenomen. De handreiking is niet uitputtend bedoeld. De bedragen zijn niet meer dan richtbedragen die aan de basis liggen van een op te leggen dwangsombedrag rekening houdend met de hieronder te bespreken concrete omstandigheden.

Omstandigheden die een rol spelen bij het bepalen van de hoogte van het dwangsombedrag

Elk geval is uniek en zal dan ook apart moeten worden beoordeeld. De zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsom zijn leidend voor de bepaling van de hoogte van de te hanteren dwangsombedragen (zie artikel 5:32b Awb). Zo zal onder meer bezien moeten worden welke kosten gemaakt moeten worden om de overtreding te beëindigen, dan wel welke kosten worden bespaard bij voortduuring of herhaling van de overtreding. Ook de financiële situatie van de overtreder is van belang. De op te leggen dwangsom moet immers een voldoende prikkel vormen om de overtreding te beëindigen dan wel voorkomen dat een nieuwe overtreding wordt gepleegd.

Omstandigheden die de begunstigingstermijn verkorten of verlengen

De noodzaak van het op kortere of langere termijn beëindigd hebben van de overtreding hangt af van de aard van de overtreding en andere aan de orde zijnde feiten en omstandigheden. Het kunnen functioneren van de waterstaatswerken en het kunnen beheren en onderhouden daarvan, dan wel de ernst van een (dreigende) aantasting van de waterkwaliteit, is bepalend voor de vraag of een kortere of langere begunstigingstermijn wordt gebruikt.

Uit jurisprudentie volgt dat een redelijke begunstigingstermijn moet worden gehanteerd in het geval dat een overtreding niet onmiddellijk kan worden beëindigd.

Als beëindiging van een overtreding op korte termijn is vereist (bijvoorbeeld een verontreinigende lozing, een beschadiging aan een waterkering die kort voor de aanvang van het hoogwaterseizoen wordt geconstateerd of een activiteit waardoor het voeren van onderhoud aan een watergang niet meer mogelijk is) en eenvoudig ongedaan gemaakt kan worden, dan kan een kortere begunstigingstermijn worden gehanteerd.

Als beëindiging van de overtreding niet op korte termijn noodzakelijk is, dan kan een langere termijn worden gegund. Ook kan rekening worden gehouden met het seizoen waarin de overtreding is geconstateerd. Het is

bijvoorbeeld niet redelijk een perceel door een machine te laten beschadigen in een natte periode wanneer de overtreding ook later (als die beschadiging niet aan de orde is) ongedaan gemaakt kan worden.

Wetgeving	Indicatief bedrag per overtreding	Indicatief maximumbedrag
Artikel 6.2 Waterwet (waterkwaliteit, lozen zonder vergunning)	€ 2.500,--	€ 12.500,--
Activiteitenbesluit milieubeheer (lozen in strijd met voorschriften)	€ 1.000,--	€ 5.000,--
Overtreding keur m.b.t. functioneren watergang	€ 500,--	€ 2.500,--
Overtreding keur m.b.t. belemmerend beheer en/of onderhoud watergang	€ 350,--	€ 1.750,--
Overtreding keur m.b.t. functioneren waterkering	€ 750,--	€ 3.750,--
Overtreding keur m.b.t. belemmeren beheer en/of onderhoud waterkering	€ 350,--	€ 1.250,--
Overtreding keur m.b.t. grondwater	€ 350,--	€ 1.750,--
Overtreding algemene regel keur m.b.t. watergangen	€ 400,--	€ 2.000,--
Overtreding algemene regel keur m.b.t. waterkeringen	€ 400,--	€ 2.000,--
Overtreding algemene regel keur m.b.t. grondwater	€ 300,--	€ 1.500,--
Overtreding Whvbz*	€ 350,--	€ 1.750,--

* de bij of krachtens de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenen geldende voorschriften.