

# **“Handhaven met vertrouwen”**

***Handhavingsbeleidsplan 2010-2012  
afdeling Handhaving***

***Waterschap Rivierenland***

***November 2009***

## **Inhoudsopgave**

1. Inleiding	3
2. Handhavingsbeleid	4
2.1 Inleiding	4
2.2 Algemene uitgangspunten	4
2.3 Handhavingsinstrumenten	6
2.3.1 Preventieve handhaving	6
2.3.2 Repressieve handhaving	8
2.3.3 Gedogen	12
3. Monitoring	19
4. Meerjarenplan 2010-2012	20

## 1. Inleiding

### 1.1 Aanleiding

In dit handhavingsbeleidsplan 2010-2012 staan de kaders beschreven die Waterschap Rivierenland bij de uitvoering van haar taken op het gebied van handhaving in acht neemt. Er ontstond de afgelopen tijd een grote behoefte om de bestaande kaders opnieuw tegen het licht te houden. Tal van ontwikkelingen met een grote invloed op de wijze van handhaving vragen om herijking. In dit verband valt te noemen:

- de professionalisering van de handhaving. Het huidige handhavingsbeleid stamt uit 2004 en voldoet daarmee niet meer volledig aan de eisen die vanuit de professionalisering worden gesteld. De huidige Nota handhaving, de Nota prioritering, de Toezicht- en handhavingsstrategie, het Meerjarenprogramma 2004-2009 en de Nota gedogen zijn geïntegreerd tot één handhavingsbeleidsplan;
- wijzigingen van wet- en regelgeving, waaronder de introductie van de Waterwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Algemene wet bestuursrecht (4<sup>e</sup> tranche) en diverse besluiten (Barim, Besluit bodemkwaliteit, enz);
- het landelijk programma 'Eenduidig toezicht' dat een ommekeer wil bewerkstellingen van aanbodgestuurde naar vraaggestuurde handhaving. Het verminderen van de toezichtlast is ook een speerpunt van dit programma (commissie Mans en Oosting);
- de wens van het Rijk (strikt handhaven) en de missie van Waterschap Rivierenland (klantgericht, flexibel en efficiënt) in de handhavingsuitvoering;
- eisen die aan toezicht en handhaving zijn gesteld om een professioneel niveau te waarborgen;
- voor steeds meer activiteiten wordt de vergunnings- of ontheffingsplicht vervangen door algemene regels. De toetsing vooraf maakt daarbij plaats voor toetsing achteraf wat de werklast voor wat betreft toezicht en handhaving doet toenemen. Hier moet op geanticipeerd worden, zowel kwalitatief als kwantitatief.

Tevens dient het huidige beleid in overeenstemming te worden gebracht met de lijn die het huidige bestuur in het Bestuursakkoord 2009-2012 heeft ingeslagen. In het genoemde bestuursakkoord staat communicatie en verinnerlijking met de regels nog meer centraal, wat in het huidige handhavingsbeleidsplan is opgenomen.

### 1.2 Inhoud en doel

De genoemde veranderingen hebben geen invloed op de hoofddoelstelling: de verbetering van het naleefgedrag. Wel wordt de wijze waarop het naleefgedrag wordt bevordert gewijzigd. Tegelijkertijd wordt de last (voor de gecontroleerde) van het uitgevoerde toezicht teruggebracht. Tot slot wordt de planperiode benut om de efficiency van de handhaving verder te verbeteren. Aan de hand van de volgende vijf maatregelen wordt dit concreet vormgeven:

- het verbeteren van de naleefbaarheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid;
- het hanteren onderscheid tussen koplopers (goede nalevers), middenmoters en achterblijvers. Bij de koplopers wordt het toezicht zodanig uitgevoerd dat recht wordt gedaan aan de koploperspositie. Achterblijvers worden vaak en intensief gecontroleerd (zie bijlage 1);
- het toepassen van volledige risicogerichte prioritering binnen en tussen alle te handhaven wetten en regels;
- het verbreden van het handhavingsinstrumentarium door het ontwikkelen en breder inzetten van communicatie (preventieve handhaving), zelfcontrole, ketenbenadering, administratief toezicht en auditmethoden;
- het verbeteren van de kwaliteit van het toezicht. De toezichtlast wordt vooral bepaald door de kwaliteit van het toezicht. Om de kwaliteit te verbeteren wordt ook ingezet op het versterken van deskundigheid.

Het vaststellen van wet- en regelgeving is één. Zorgen dat er conform de vastgestelde wet- en regelgeving wordt gehandeld, om zo het beleid de beoogde effecten te laten sorteren is een tweede. Handhaving is een middel om te waarborgen dat gezamenlijke afspraken worden uitgevoerd dan wel toegepast. Deze afspraken hebben betrekking op een beeld van een gewenste situatie: het voorkomen van ongewenste situaties en het aanpakken van ongewenste situaties (illegale lozingen, peilbeheer verstoringen, beschadigingen van de waterkeringen e.d.).

Waterschap Rivierenland is verantwoordelijk voor en werkt voortvarend aan een duurzaam waterbeheer voor een veilig en leefbaar rivierenland. De handhaving heeft inhoudelijk gezien betrekking op wet- en regelgeving op het terrein van waterkwantiteit, waterkwaliteit (waterbeheer) en veiligheid (dijken/varen/wegen).

Voor een duidelijk en consistent, en tevens meer doeltreffend optreden, is het formuleren van een handhavingbeleid onontbeerlijk. Het schept duidelijkheid en eenduidigheid op het gebied van de handhavingstaken. Met een vastgesteld handhavingbeleid wordt de rechtszekerheid bevorderd: gelijke gevallen worden gelijk behandeld. Bovendien is consistent optreden ook beter te motiveren.

### **1.3 Leeswijzer**

Als eerste worden in hoofdstuk twee de algemene uitgangspunten voor het handhavingbeleid benoemd. Waar staan we als waterschap voor en wat willen we met handhaving bereiken? Na het beschrijven van de algemene uitgangspunten komen de handhavinginstrumenten aan bod. Achtereenvolgens wordt in paragraaf 2.3.1 de preventieve handhaving en in paragraaf 2.3.2 de repressieve handhaving beschreven. Paragraaf 2.3.4 bevat een beschrijving van situaties waarin actief gedogen tot de mogelijkheden behoort.

Het derde hoofdstuk gaat in op de monitoring. Het bepalen van het naleefgedrag is immers van belang om te inventariseren in hoeverre de verschillende doelstellingen worden gerealiseerd.

Hoofdstuk vier bevat een beschrijving van het Meerjarenplan 2010-2012.

## 2. Handhavingsbeleid

### 2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft het inhoudelijke handhavingsbeleid. In de onderstaande paragraaf worden de algemene uitgangspunten beschreven gevolgd door een beschrijving van de beschikbare handhavingsinstrumenten in paragraaf drie.

### 2.2 Algemene uitgangspunten handhavingsbeleid

Voordat wordt ingegaan op het inhoudelijke handhavingsbeleid is het goed om eerst de algemene uitgangspunten voor het handhavingsbeleid op een rij te zetten.

#### Handhaven met vertrouwen

Handhaven vindt traditioneel plaats met het uitgangspunt: 'vertrouwen is goed, controleren is beter'. Met dit uitgangspunt gaan we genuanceerder om. Degenen die het verdienen, geven we dat vertrouwen. Daar waar de zorg voor de omgeving (milieu, water) een vanzelfsprekend onderdeel van de bedrijfsvoering betreft, kan door het geven van vertrouwen de toezichtlast verminderen.

#### Overtreders

Als binnen de gestelde prioriteiten een overtreding wordt geconstateerd wordt dit als volgt aangepakt. In eerste instantie wordt de overtreder gestimuleerd om zelf de overtreding ongedaan te maken. Als dat niet helpt wordt er repressief opgetreden (zie paragraaf 2.3.2). In sommige situaties is het afdwingen van naleving echter niet mogelijk of wenselijk. Er kan dan op verzoek van de overtreder afgezien worden van handhaving (gedogen) (zie paragraaf 2.3.3).

#### Een adequaat handhavingsproces

De basis van de kwaliteitscriteria van het landelijke project Professionalisering Milieuhandhaving wordt gevormd door het zogenoemde 'adequate handhavingsproces'. Dit model gaat er in essentie vanuit dat het niet mogelijk is om een éénduidig adequaat handhavingsniveau te definiëren, maar dat het wél mogelijk is om een adequate handhaving te bereiken door het consequent uitvoeren van een aantal samenhangende processtappen<sup>1</sup>. Adequate handhaving volgens deze procesbenadering houdt in:

"Een reeks van activiteiten die aantoonbaar, volgtijdelijk en in samenhang met elkaar worden uitgevoerd én zijn ingebed in de organisatie en zijn gebaseerd op inzichtelijke keuzes, teneinde gestelde doelen te realiseren en te verantwoorden"

Het bovenstaande wordt gerealiseerd door:

- de verschillende te onderscheiden processtappen in de handhaving in de juiste volgorde te doorlopen en een directe samenhang met elkaar hebben;
- duidelijke keuzes te maken in het handhavingsbeleidsplan, gebaseerd op een probleemanalyse en risicogerichte prioritering;
- het handhavingsbeleid te vertalen in een operationeel beleidskader, wat in de praktijk de vorm aan kan nemen van een handhavingsprogramma;
- de werkwijzen vast te leggen (werkinstructies);
- de kwaliteit van de handhaving te borgen;
- de handhavingsactiviteiten te monitoren (heeft betrekking op zowel toezicht als mensen en middelen);
- de beleidsdoelstellingen te evalueren en op basis daarvan het handhavingsbeleid aan te passen.

Door het ontwikkelen en vaststellen van dit handhavingsbeleidsplan wordt invulling gegeven aan de bovenstaande punten, hiermee wordt een adequaat handhavingsproces te gerealiseerd.

---

<sup>1</sup> Bestuurlijk vastgestelde procesbeschrijvingen

### **Eén eenduidig en uniform handhavingsbeleid**

Met het vaststellen van een eenduidig en helder handhavingsbeleid wordt de doeltreffendheid van het handhavingsbeleid vergroot doordat de handhavingsinspanningen selectiever kunnen worden gericht op de zaken die de meeste aandacht verdienen. Wanneer voor iedereen duidelijk is hoe overtredingen zullen worden aangepakt, is men meer geneigd om regelgeving na te leven. Rechtsongelijkheid wordt tegengegaan door het vastleggen van een uniforme aanpak van overtredingen.

De belangrijkste onderdelen van een eenduidig en uniform handhavingsbeleid zijn:

- prioriteitstelling (zie Meerjarenplan 2010-2012);
- coördinatie en overleg;
- standaardprocedures voor behandeling van constatering al dan niet strijdig met de wet- en regelgeving (werk-instructies);
- deskundig en kwalitatief goed personeel.

### **Voldoende flexibiliteit voor nieuwe ontwikkelingen**

Bij het ontwikkelen van handhavingsbeleid kan alleen worden uitgegaan van de actuele en toekomstige inzichten en ontwikkelingen. Het handhavingsbeleid is daarmee niet star, maar laat ruimte voor nieuwe inzichten en ontwikkelingen. Het handhavingsbeleid dient dan ook flexibel te zijn voor dergelijke ontwikkelingen.

### **Verantwoordelijkheden op de juiste plaats**

Het maken van beleidskeuzes dient niet op uitvoeringsniveau gemaakt te worden, maar op managementniveau. Daarmee liggen de verantwoordelijkheden waar deze horen te liggen. Het bestuur maakt keuzes en de operationele organisatieonderdelen voeren ze uit. Echter, de beleidsrichting wordt te allen tijde ingegeven door de (veranderende) praktijk. Hierbij is de input en kennis van de praktijk dus van cruciaal belang. Het werkpakket gebaseerd op de praktijk is te allen tijde leidend. Mede op basis van de inbreng van de medewerkers zal aangepast handhavingsbeleid worden ontwikkeld (ontwikkelbenadering), waarbij de aangedragen positieve en nuttige elementen in het handhavingsbeleid zullen worden opgenomen.

### **Afstemming en samenwerking (integraal)**

Handhaving dient gecoördineerd plaats te vinden! Intern is coördinatie en afstemming tussen de verschillende afdelingen van belang (om te beginnen al in de fase van planvorming) omdat dit het mogelijk maakt om tot een juiste afweging van belangen te komen. Zo wordt bevorderd dat aan de doelgroep duidelijkheid wordt verschaft over wat wel en niet kan of mag. Onderlinge afstemming van belang bij evaluatie en nieuwe ontwikkelingen. Het handhavingsbeleid van het waterschap dient, door de gehele organisatie, samen te worden gedragen! Indien immers aan de voorkant (in de planvorming) aan de gestelde voorwaarde kan worden voldaan, voorkomt dit herstel achteraf. Dit bespaart zowel burger en bedrijfsleven als het waterschap tijd en geld.

Extern vindt samenwerking plaats op verschillende niveaus. Op landelijk, regionaal en lokaal niveau.

Landelijk worden jaarlijks afspraken gemaakt in het Landelijk Overleg Milieuhandhaving (LOM) over onderwerpen die landelijk prioriteit verdienen. Waterschap Rivierenland respecteert deze afspraken en neemt deze, indien relevant voor de waterschapsbelangen, op in de jaarlijkse programmering.

Ook vindt samenwerking plaats in verschillende regio's en lokaal (gemeenten) in de diverse handhavingsoverleggen.

### **Voortgangsbewaking en evaluatie (monitoring)**

Door middel van een goede registratie kan worden nagegaan wat de voortgang van handhavingszaken is, en daarmee op welke punten extra inspanningen noodzakelijk zijn. Tevens kunnen de effecten van het handhavingsbeleid worden geëvalueerd. Worden de doelen gehaald?

Moet het beleid worden bijgesteld of moeten er wellicht aanpassingen in de organisatie worden doorgevoerd? Daarbij is het belangrijk dat tevoren wordt aangegeven hoe met de uitkomsten van de evaluatie wordt omgegaan.

### **Programmatische handhaving**

Als ambitie geldt dat handhaving programmatisch, planmatig en cyclisch opgepakt moet worden, waarbij jaarlijks, conform Beleids- en verantwoordingscyclus, aan het bestuur wordt gerapporteerd. Dit betekent dat op basis van een uitvoeringsprogramma de voortgang van de uitvoering drie keer per jaar wordt gemonitord en over de resultaten van de handavingsinspanningen wordt gerapporteerd.

## **2.3 Handhavinginstrumenten**

Om ervoor zorg te dragen dat de handhavingdoelen worden gerealiseerd heeft het waterschap enkele instrumenten tot haar beschikking. Een gangbare indeling van deze instrumenten is die van preventieve en repressieve handhaving. Preventieve handhaving richt zich in algemene zin op het voorkomen van een overtreding. Het gaat dan om activiteiten in de zin van algemene voorlichting, het toetsen van vergunningen en meldingen en het 'zichtbaar' toezichthouden. Wanneer daadwerkelijk een overtreding van de vastgestelde wet- of regelgeving is begaan wordt er opgetreden (repressieve handhaving). Oftewel, repressief optreden kan een direct gevolg zijn van preventief optreden.

Het derde handhavinginstrument betreft de mogelijkheid tot gedogen.

Uitgangspunt is dat voor elke situatie het juiste instrument wordt ingezet dat het meeste effect heeft.

### **2.3.1 Preventieve handhaving**

In de vorige paragraaf is het handhavingbeleid op hoofdlijnen beschreven. Na deze algemene beschrijving wordt in deze paragraaf de mogelijkheid omtrent preventieve handhaving toegelicht.

Onder preventieve handhaving wordt verstaan het stimuleren danwel controleren van naleving van wet- en regelgeving. Hiermee wordt beoogd het aantal overtredingen en daarmee de werklast voor repressieve handhaving te verminderen.

Preventief handhaven bestaat uit communicatie, voorlichting en preventief toezicht. De afdeling Handhaving heeft de laatste jaren vooral ingestoken op preventief toezicht (controles). Onder toezicht wordt verstaan het controleren of en in hoeverre wettelijke bepalingen worden nageleefd. Er kan zowel actief toezicht worden gehouden als passief toezicht. Actief toezicht bestaat uit routinematige c.q. programmatisch toezicht en projectmatig toezicht. Passief toezicht is toezicht naar aanleiding van klachten en meldingen en calamiteiten. Bij het waterschap komen beide type van toezicht voor.

Deze investering heeft in een aantal taakvelden (met name de agrarische sector en de industrie) het beoogde naleefgedrag opgeleverd. Dit in combinatie met het uitgangspunt om tot een zo effectief en zo efficiënt mogelijk uitvoering te komen, heeft geleid tot een vermindering van preventief toezicht. Iemand die goed presteert behoeft immers geen controle. Uitgangspunt is dan ook dáár zijn waar we moeten zijn. Middels algemene communicatie en voorlichting zullen de doelgroepen over onder andere wijzigingen in wetgeving worden geïnformeerd. Dit alles ter preventie van overtredingen.

Het niet naleven van gestelde regels kan verschillende oorzaken hebben. Het kan gaan om onwil, vanwege de kosten die gemaakt moeten worden om bepaalde voorzieningen te treffen, of het niet willen nemen van de moeite die het naleven van bepaalde regels kost. Het kan echter ook gaan om meer onschuldiger redenen.

Het kan dan gaan om<sup>2</sup>:

- niet bekend zijn met de regels;
- niet weten welk doel de regels dienen (milieueffecten van niet naleven van regels);
- niet begrijpen van de regels (complexe regels);
- niet accepteren van de regels (uitgangspunten regels, maatregelen)

Wanneer met deze aspecten rekening wordt gehouden kan de effectiviteit en efficiency van de handhaving worden verhoogd. Immers handhaving kan dan gericht worden ingezet op de onderdelen waar deze het meeste effect kan sorteren. Als het niet naleven van de regels betrekking heeft op één van bovenstaande aspecten ligt er een belangrijke opgave voor het waterschap met betrekking tot voorlichting, educatie en overreding. Voorlichting en educatie in die gevallen waarin men niet bekend is met de regels of de regels niet begrijpt. Overreding in die gevallen waarin men de regels niet accepteert, omdat men het niet eens is met de uitgangspunten van de regels (beleid). Dit laatste is niet altijd mogelijk. Alleen wanneer de acceptatie verband houdt met een kennistekort zijn er mogelijkheden tot overreding. Echter, wanneer de acceptatie verband houdt met fundamentele bezwaren wordt het moeilijk om 'spontane naleving' te bewerkstelligen. Er zullen dan andere instrumenten moeten worden ingezet om naleving af te dwingen. Hiermee komen we terecht op het terrein van de repressieve handhaving (zie paragraaf 2.4).

Communicatie kan ook betrekking hebben op het voorlichten over het handhavingsbeleid van het waterschap. Aangegeven wordt wat de potentiële overtreder te wachten staat als deze regels overtreedt.

De handhavingsinspanningen zijn gericht op het bereiken van spontane naleving, waarbij zoveel mogelijk wordt ingezet op de preventieve handhavingsinstrumenten. Preventief waar kan, repressief waar het moet.

### **Controlefrequenties**

Met de (resterende) toezichtbezoeken wordt beoogd de (vrijwillige) naleving van wet- en regelgeving, vergunningen en dergelijke te bewerkstelligen en te behouden. Er wordt naar gestreefd het naleefgedrag te maximaliseren door zoveel mogelijk maatwerk te leveren. Dit maatwerk wordt vormgegeven door middel van doelgroepdifferentiatie, waarbij onderscheid wordt gemaakt in zogenoemde 'koplopers', 'middenmoters' en 'achterblijvers'. Als het gaat om handhavingsaandacht dan gaat het feitelijk om de controle-intensiteit en de controlefrequentie. Zoals hiervoor is aangegeven zullen de controlefrequenties verschillen voor de drie groepen. Daarnaast is de prioritering in het Meerjarenplan 2010-2012 bepalend voor de bezoekfrequentie (zie hoofdstuk 4).

### **Vormen van toezicht**

Om effectief en efficiënt te werk te gaan is het nodig om verschillende vormen van toezicht te hanteren. Zo bestaan er de reguliere- (periodieke), projectmatige-, integrale-, administratieve-, en ad hoc controles, surveillance (vanaf land, lucht en water) en controles naar aanleiding van een klacht of melding.

Deze vormen van toezicht moeten zowel aangekondigd als onaangekondigd plaatsvinden. Door het verrassingselement wordt een vollediger beeld verkregen. Toezicht moet gedifferentieerd en gecombineerd worden uitgevoerd. Bijvoorbeeld op grond van kenmerken van de vergunninghouder en de handhavingshistorie.

Een vaste handhavingrelatie tussen handhaver en gecontroleerde kan de handhaving bemoeilijken. Om deze mogelijke problemen te voorkómen wordt een roulatiesysteem, bij inrichtingen waar frequent en intensief controles worden uitgevoerd.

---

<sup>2</sup> Het betreffen enkele elementen uit de 'Tafel van elf' die is ontwikkeld door mr. dr. D. Ruimschotel met en in opdracht van het Ministerie van Justitie. De 'Tafel van elf' is een samenhangende opsomming van gedragswetenschappelijke variabelen, dimensies die bepalend zijn voor de naleving van regelgeving.

## 2.3.2 Repressieve handhaving

### 2.3.2.1 Repressieve instrumenten

Als preventieve handhaving niet leidt tot het gewenste naleefgedrag zullen (andere) maatregelen nodig zijn. Wanneer legalisatie niet mogelijk is, is repressie op zijn plaats. In dit hoofdstuk wordt de basisaanpak beschreven voor het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden. Kern van de basisaanpak is een stappenplan dat aangeeft op welke wijze het waterschap gaat handhaven bij overtredingen van wet- en regelgeving.

Het waterschap heeft dan de beschikking over de volgende repressieve instrumenten:

1. Bestuursrechtelijk:
  - last onder bestuursdwang;
  - last onder dwangsom;
  - het intrekken van de vergunning;
  - bestuurlijke boete (in ontwikkeling).
2. Strafrechtelijk:
  - proces-verbaal.
3. Privaatrechtelijk:
  - schadevergoeding;
  - kort geding;
  - conservatoir beslag.

Het strafrechtelijke- en bestuursrechtelijke handhavingstraject kunnen naast elkaar gebruikt worden (tweesparenbeleid). Het strafrecht wordt dan gebruikt om te straffen. Terwijl het bestuurlijke traject tot doel heeft de overtreding te beëindigen en de schade ongedaan te maken.

#### **Ambtelijk voortraject**

Voordat het formele bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhavingstraject wordt ingezet, is er vaak al een 'ambtelijk traject' aan voorafgegaan, met uitzondering van de Water-overtredingen en overtredingen op de vaarwegen. Bij de eerste constatering van een overtreding wordt de betrokkene gewezen op de overtreding. Door dit te bespreken met de betrokkene wordt de overtreding in dit stadium in veel gevallen al ongedaan gemaakt. Het gaat dan om een zogenoemde zachte waarschuwing en betreft dus geen formele handhavingstap<sup>3</sup>. Vooral de medewerkers van de afdeling Onderhoud en peilbeheer en de Beleidsafdeling Dijken en Wegen zorgen op deze wijze dat overtredingen worden aangakt.

De eerste *formele* handhavingstap gaat in vanaf het moment dat de betrokkene geen gehoor geeft aan het verzoek de overtreding ongedaan te maken. De eerste formele stap bestaat dan uit het waarschuwen (vooraankondiging) van de betrokkene voor mogelijke bestuursrechtelijke (en/of strafrechtelijke) sancties.

#### **Ad 1. Bestuursrechtelijke handhaving**

Het doel van de bestuurlijke handhaving is het beëindigen van de overtreding en het ongedaan maken van de schade. Bestuurlijke handhaving is dan ook niet gericht op straffen, maar op het herstel van de gewenste situatie. Bestuursrechtelijk gezien heeft het waterschap drie instrumenten tot haar beschikking, te weten een last onder bestuursdwang, een last onder dwangsom en het intrekken van de vergunning. Daarnaast zal in de toekomst ook de bestuurlijke boete een mogelijk instrument zijn.

#### **Ad 2. Strafrechtelijke handhaving**

Het doel van strafrechtelijke handhaving is enerzijds waarheidsvinding en anderzijds het straffen van de overtreder. Niet zozeer het ongedaan maken van de overtreding. Wel kan van strafrechtelijke handhaving een preventieve werking uitgaan.

---

<sup>3</sup> Het betreffende voorval wordt echter wel geregistreerd.

Door het Openbaar Ministerie is in de zogenaamde Strategie Milieu het begrip "kernbepaling" geïntroduceerd. Dit zijn: *"bepalingen die binnen de regeling of de vergunning waarvan zij deel uitmaken, de kern vormen van de bescherming van de belangen waartoe die regeling of vergunning strekt"*.

Voor het overtreden van een kernbepaling wordt door de afdeling Handhaving te allen tijde een proces-verbaal opgemaakt inclusief een bestuursrechtelijke aanschrijving. Alleen in overleg met de Officier van Justitie kan hiervan worden afgeweken. Bijvoorbeeld wanneer de overtreding gering van omvang is, er geen sprake is van opzet en het geen herhaling (recidive) betreft.

Met betrekking tot de uitvoering van de strafrechtelijke handhaving luidt het uitgangspunt dat in beginsel alleen strafrechtelijk wordt opgetreden tegen een overtreding waarvoor het waterschap ook bestuursrechtelijk bevoegd is. Met uitzondering van het toezicht op de vaarwegen. Overige strafbare feiten worden in samenwerking met de politie opgepakt.

In bijlage 3 is een overzicht van de kernbepalingen opgenomen.

De kernbepalingen worden in 2010 vertaald naar een handhavingsarrangement in samenwerking met het Openbaar-Ministerie. Naar alle waarschijnlijkheid wordt de lijst met kernbepalingen verkort en zullen meer overtredingen middels het bestuursrecht worden opgepakt.

### **Ad 3. Privaatrechtelijk**

De afdeling Handhaving is (nog) niet verantwoordelijk voor het privaatrechtelijk handhaven van overeenkomsten die het waterschap met derden heeft afgesloten (afhankelijk van een bestuurlijke keuze). Subsidieovereenkomsten en visserijcontracten worden dan ook niet door de afdeling Handhaving van toezicht en handhaving voorzien. Procesmatig gezien zou dit wel bij de afdeling Handhaving onder gebracht kunnen worden.

In gevallen waarin door derden schade is toegebracht aan waterschapswerken kan het waterschap door middel van een civielrechtelijke procedure deze schade verhalen op de veroorzakers. In tegenstelling tot de andere handhavingsinstrumenten is dit instrument primair gericht op het verhalen van geleden schade.

### **2.3.2.2 Handhavingsstapenplan**

In onderstaand stappenplan (zie tevens bijlage 1) staat aangegeven hoe en in welke situatie door het waterschap wordt opgetreden.

De allereerste stap na constatering van een overtreding is de legalisatietoets. De wijze van legalisatie wordt bepaald door de geldende juridische kaders. Afhankelijk van de aard van de overtreding kan legalisatie plaatsvinden door middel van bijvoorbeeld een melding, een gedoogbeschikking en/of een vergunning of ontheffing.

#### **1. Overtreding met acuut (milieu)gevaar of directe (milieu)schade (1 stap).**

Stap 1. Direct een handhavingsbeschikking opleggen (bestuursdwang toepassen).

- Geen of zeer korte begunstigingstermijn geven;
- Proces-verbaal opmaken en eventueel verzoeken om voorlopige maatregel bij het Openbaar Ministerie;
- Afschrift handhavingsbeschikking naar relevante partners sturen.

#### **2. Overtreding van kernbepaling zonder acuut milieugevaar die (2 stappen).**

- *of doelbewust is begaan;*
- *of kennelijk geen incident is;*
- *of niet gering van omvang is.*

Stap 1. Bestuursrechtelijke aanschrijving (vooraankondiging) met hersteltermijn versturen.

- afschrift naar relevante partners;
- proces-verbaal opmaken.

Stap 2. Handhavingsbeschikking opleggen (last onder dwangsom/last onder bestuursdwang) met begunstigingstermijn.

- afschrift handhavingsbeschikking naar relevante partners.

### 3. Overtreding van niet-kernbepaling en overtreding van kernbepaling zonder acuut milieugevaar die (2 stappen).

- én niet doelbewust is begaan;
- én kennelijk een indicent is;
- én gering van omvang is.

Stap 1. Bestuursrechtelijke aanschrijving (vooraankondiging) met hersteltermijn.

- afschrift naar relevante partners.

Stap 2. Handhavingsbeschikking opleggen (last onder dwangsom/last onder bestuursdwang) met begunstigingstermijn.

- afschrift naar relevante partners;
- proces-verbaal opmaken.

Afwijken van bovenstaand stappenplan is te allen tijde mogelijk (zie schema gedogen, ontheffen, handhaven voor overtredingen die ouder zijn dan 2 jaar). Strenger optreden kan natuurlijk altijd. Wanneer de bestuursrechtelijke aanpak geen oplossing biedt, wordt overlegd met andere handhavende instanties. In het gezamenlijk overleg wordt vervolgens gezocht naar een oplossing en aanpak van het probleem.

#### 2.3.2.3 Verhoudingen tussen bestuurs- en strafrechtelijk optreden

Voor de keuze tussen bestuurs- of strafrechtelijk optreden spelen een aantal aspecten zoals de specifieke omstandigheden van het geval, de doeltreffendheid en effectiviteit van het aan te wenden middel, de tijdsduur van afhandeling en het gevaaraspect een belangrijke rol.

*- handelen zonder vergunning respectievelijk in strijd met vergunningsvoorschriften;*

Bij schending van vergunning- of ontheffingsvoorschriften, inclusief het handelen in strijd met AMvB's, moet het waterschap altijd het voortouw nemen en beoordelen of het de ondersteuning van het strafrechtelijk traject nodig heeft.

*- handelen in strijd met de aan een gedoogbeschikking verbonden voorwaarden:*

Als het gaat om schending van belangrijke voorwaarden dient het waterschap, na het geven van een waarschuwing, de gedoogbeschikking in te trekken, hetzij samen met het OM tot handhavend optreden verder over te gaan.

*- aard van het overtreden voorschrift:*

Bij schending van een kernvoorschrift wordt in principe direct strafrechtelijk opgetreden. Het OM heeft dus het standpunt dat in beginsel, na constatering van een overtreding van een kernbepaling direct proces-verbaal wordt opgemaakt, tenzij de overtreding

- niet doelbewust is begaan én
- het kennelijk een incident betreft én
- gering van omvang is.

Tegen overtredingen van niet-kernbepalingen en kernbepalingen die gering van omvang zijn, een incident betreffen en niet doelbewust begaan zijn, wordt in beginsel niet strafrechtelijk opgetreden. Indien sprake is van één of meer van de volgende omstandigheden dan wordt wel een proces-verbaal opgemaakt:

- directe aantasting of bedreiging in betekenende mate van het milieu of de openbare gezondheid, de geloofwaardigheid van de overheid, eerlijke concurrentie, overheidscontrole;
- commune delicten met milieu relevantie, zoals valsheid in geschrifte bij het doen van meldingen of registraties;
- bij niet optreden bestaat de aanmerkelijke kans op precedentwerking (de overtreding op grote schaal navolging vindt);
- het omvat recidive in strafrechtelijke zin. Dat wil zeggen dat het bedrijf in de voorafgaande 5 jaar voor een vergelijkbare overtreding of een overtreding met een vergelijkbare oorzaak tenminste één keer aantoonbaar is gewaarschuwd en/of een bestuursdwang- of dwangsombeschikking en/of een proces-verbaal heeft gekregen.

Het waterschap dient na de bestuurlijke waarschuwing een handhavingsbeschikking te geven.

#### **2.3.2.4 Taakverdeling bevoegdheden**

De hoofdregel binnen inrichtingen is dat het bestuursorgaan, dat bevoegd is een vergunning op grond van de Wet Milieubeheer te verlenen, danwel het orgaan waaraan de melding wordt gericht, zorgt voor de handhaving (artikel 18.2 Wm). Het bevoegd gezag ten aanzien van een inrichting is ook bevoegd tot handhaving van de zorgplichten.

Voor regelgeving die van toepassing is op handelingen buiten inrichtingen zijn meer instanties gelijktijdig bevoegd om handhavend op te treden. Van de handhavingspartners wordt verwacht dat zij afspraken maken over de vraag wie bevoegd is om handhavend op te treden. Een verplichting daartoe is opgenomen in de Wm.

Criteria om te bepalen wie het voortouw neemt zijn:

- de instantie die actie toezicht uitoefent;
- de instantie die bestuursrechtelijk handhavend optreedt;
- de instantie bij wie anderen hun signaal neerleggen zodat wordt opgetreden.

Een toezichthouder geeft een geconstateerde overtreding direct door aan de instantie die conform de gemaakte afspraken primair bestuurlijk handhavingsbevoegd is. Als er onduidelijkheid bestaat over de vraag welke instantie de handhavingsbevoegdheid moet toepassen vindt overleg plaats tussen vertegenwoordigers van de in aanmerking komende instanties.

In de Wet milieubeheer is thans de verplichting opgenomen om een afschrift van een handhavingsbeschikking toe te zenden aan andere bestuursorganen die bevoegd zijn om handhavend op te treden.

Overigens nemen de afspraken over het primaat van de handhaving niet weg dat de andere bevoegde bestuursorganen formeel bevoegd blijven tot handhaving. Deze bevoegdheid blijft bestaan totdat door één van de bevoegde bestuursorganen een beschikking tot toepassing van een last onder bestuursdwang of tot oplegging van een last onder dwangsom is genomen. Als een genoemde beschikking overigens weer zou worden ingetrokken, herleeft de bevoegdheid voor de overige bestuursorganen.

Wanneer meerdere instanties na elkaar handhavingsbevoegd zijn kan gesproken worden over ketenbeheer, bijvoorbeeld t.a.v. grondstromen. De instantie die niet meer handhavingsbevoegd is, stelt de instantie die handhavingsbevoegd is geworden hiervan op de hoogte. Tussen de instanties vindt afstemming en informatie uitwisseling plaats. Indien in landelijk HUM (handhavingsuitvoerings methoden) afspraken zijn vastgelegd, zoals bijvoorbeeld voor grondstromen, dan wordt conform deze landelijke afspraken gehandeld.

#### **2.3.2.5 Handhaven eigen bedrijfsvoering**

In de praktijk doen zich situaties voor waarbij het waterschap zowel toezichthoudend bestuursorgaan is als het bedrijfsvoerende bestuursorgaan. Bij bijvoorbeeld het aanleggen van nieuwe watergangen, het beheren van rioolwaterzuivering, het onderhoud aan kunstwerken en werkzaamheden die vallen onder het Besluit bodemkwaliteit. Aangezien de uitvoering van het toezicht op de eigen bedrijfsvoering en het resultaat daarvan intern blijft, is het nodig dit project zichtbaar en transparant te maken en vooral te houden.

##### *Transparant en controleerbaar toezicht*

Om het toezicht op de eigen bedrijfsvoering transparant en controleerbaar te maken is het nodig om de bevindingen tijdens de controles vast te leggen en hierover te rapporteren.

Bij het toezicht en de handhaving van de eigen bedrijfsvoering en activiteiten staan de onderstaande stappen centraal:

1. het opstellen van een toezichtprogramma voor de eigen bedrijfsvoering;
2. van het controlebezoek een controlerapport opstellen;
3. bij geconstateerde gebreken en/of overtredingen volgens het reguliere stappenplan van het Handhavingsbeleidsplan behandelen;
4. bestuursrechtelijke brieven (vooraankondiging) zenden aan:
  - de beheerder/verantwoordelijke (incl. Directieraad) van de gecontroleerde activiteit.  
Met afschrift aan:
  - het Openbaar Ministerie en de Vrom-inspectie.
5. de beheerder/verantwoordelijke uitnodigen om formeel zijn zienswijze te geven;
6. conform de reguliere handhavingsstrategie wordt eventueel strafrechtelijk opgetreden en een proces-verbaal opgemaakt. Dit in overleg met het Openbaar Ministerie en de Vrom-inspectie.
7. na afloop van de begunstigingstermijn wordt een hercontrole uitgevoerd. Op basis van de zienswijze en de hercontrole wordt een beoordeling gemaakt over het vervolg van het handhavingstraject.
8. jaarlijks de uitkomsten van deze toezichtsactiviteiten samenvatten in een rapportage aan het bestuur.

Het vervolg van het bestuursrechtelijk traject (na de vooraankondiging) tegen de eigen bedrijfsvoering is niet wenselijk, aangezien een intern gerichte handhavingsbeschikking geen prikkel is om zich te conformeren aan de geldende regels.

Per 1 mei 1998 is er een richtlijn gepubliceerd betreffende de opsporing en vervolgen van overheden. De kern van deze nieuwe richtlijn is dat de (lagere) overheid in beginsel op dezelfde manier strafrechtelijk aansprakelijk wordt gesteld voor overtredingen als privaatrechtelijke rechtspersonen, die een vergelijkbare handeling hebben uitgevoerd. Hieraan ligt het gelijkheidsbeginsel ten grondslag. Een opsporingsbeslissing komt tot stand na overleg met het Openbaar Ministerie.

Indicaties voor vervolging zijn:

- een gedragen, niet voorkomende uit een wettelijke opdracht;
- evident onrecht, bijvoorbeeld een vorm van een commuun misdrijf<sup>4</sup>;
- een opzettelijk gepleegde overtreding van een kernvoorschrift;
- recidive: overtredingen die op zich weinig of geen schadelijke gevolgen hebben, maar door herhaling ergernis veroorzaken.

Als het Openbaar Ministerie tot vervolging overgaat dan wordt in voorkomende gevallen de verantwoordelijke ambtenaar, als hem persoonlijk een verwijt betreft, ook vervolgd.

### **2.3.3 Gedogen**

#### **2.3.3.1 Inleiding**

Onder bestuurlijk gedogen wordt verstaan: het niet optreden tegen een overtreding van rechtsregels door een bestuursorgaan dat tot zodanig optreden in beginsel juridisch bevoegd en feitelijk in staat is. Niet optreden houdt in dat het bestuur (impliciet of expliciet) aangeeft géén gebruik te zullen maken van de handhavingsbevoegdheid.

Uitgangspunt voor het bestuur is dat wettelijke regels dienen te worden gehandhaafd en zonodig door sanctietoepassing worden afgedwongen. Echter, in de praktijk kunnen zich specifieke situaties voordoen waarbij het (doen) beëindigen van de overtreding onredelijk zou zijn ten opzichte van betrokkene(n). In bepaalde gevallen wordt aanvaard dat het bestuur (mits voldaan wordt aan een aantal criteria) de sanctiebevoegdheid terughoudend hanteert.

---

<sup>4</sup> Geheel van strafbare feiten zoals omschreven in boek 2 (misdrijven) en boek 3 (overtredingen) van het Wetboek van Strafrecht; staat tegenover de strafbepalingen in bijzondere wetten als de Wegenverkeerswet of de Wet op de Economische Delicten.

Gedogen kan in twee vormen voorkomen. Er kan sprake zijn van *passief gedogen*. In dat geval is het bestuur op de hoogte, of had het op de hoogte behoren te zijn, van de overtreding maar het heeft geen actie ondernomen. Van *actief gedogen* is sprake als het bestuur expliciet (schriftelijk) laat weten dat niet zal worden gehandhaafd. Vaak gebeurt dit in de vorm van een gedoogbesluit of gedoogovereenkomst. Het bestuur kan goede redenen hebben om over te gaan tot actief gedogen. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van een overgangs- of overmachtsituatie vooruitlopend op vergunningverlening. Het, in deze situaties gedogen, is neergelegd in het landelijke gedoogbeleid<sup>5</sup>. Van passief gedogen mag geen sprake zijn.

Bestuurlijk gedogen is een *bevoegdheid*, er bestaat geen *recht* op gedogen. Binnen welke grenzen gaat het college van dijkgraaf en heemraden van Waterschap Rivierenland de bevoegdheid om te gedogen gebruiken? Deze vraag staat centraal in dit hoofdstuk.

Deze nota bevat beleidslijnen en een nieuwe bestuurspraktijk hoe het waterschap om gaat met gedogen. Uitgangspunt is dat gedogen zoveel mogelijk moet worden teruggedrongen en dat er in principe alleen sprake kan zijn van actief gedogen.

### **2.3.3.2 Ontwikkelingen in wetgeving en jurisprudentie**

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) stelt bijvoorbeeld eisen aan de voorbereiding van besluiten (waaronder gedoogbeschikkingen) en geeft regels inzake de rechtsbescherming tegen overheidsbesluiten.

Aan gedogen zijn voorwaarden verbonden. Het gedogen dient een uitzonderlijk karakter te hebben, het categorisch gedogen van bepaalde overtredingen wordt door de rechter niet aanvaard.

Het gedogen moet een tijdelijk karakter dragen en gericht zijn op het beëindigen van de niet toegestane situatie. Het stilzwijgend of passief gedogen is onacceptabel. Bij passief gedogen is de illegale situatie aan geen enkele regel gebonden, hetgeen uit oogpunt van de bescherming van het milieu en derden bescherming onaanvaardbaar is.

Aan de gedoogbeschikking dienen voorschriften te worden verbonden. Evenals andere beschikkingen moet een gedoogbeschikking en de totstandkoming daarvan minimaal voldoen aan de eisen van de Algemene wet bestuursrecht.

### **2.3.3.3 Gedoogcriteria**

Een te gedogen situatie wordt eerst beoordeeld aan de hand van de hierna genoemde criteria. Daarna vindt de belangenafweging plaats in het licht van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De gedoogcriteria zijn:

1. waterstaatkundig verantwoorde situatie;
2. slechts in uitzonderingsgevallen;
3. overeenstemming met aanvrager;
4. beperkte periode (eindtermijn of beëindiging activiteit).

#### **Ad 1. Waterstaatkundig verantwoorde situatie**

Gedogen kan slechts aan de orde zijn indien er een situatie ontstaat die waterstaatkundig verantwoord zal zijn, en in beginsel niet leidt tot een verslechtering van de activiteit waarvoor al een vergunning of ontheffing is verleend (of zal verleend worden).

Gedogen vooruitlopend op vergunning- of ontheffingverlening kan alleen aan de orde zijn als er sprake is van een vergunbare of onthefbare situatie (op basis van de Waterwet en/of Keur). Toetsingskader blijft de betreffende wetgeving.

---

<sup>5</sup> Onder het landelijk gedoogbeleid of landelijk beleidskader gedogen wordt verstaan het "Gezamenlijk beleidskader inzake het terugdringen van het gedogen van milieuovertredingen" van de Ministers van VROM en V&W (kamerstukken II 1991/1992, 22343, nr. 2).

Als het nodig blijkt te zijn om in de gedoogperiode voorzieningen te treffen ter bescherming van de waterkering, de waterkwaliteit, de waterkwantiteit of de vaarwegen zal dit worden bepaald aan de hand van de eisen die in het kader van de (later) af te geven ontheffing of vergunning zullen worden gesteld.

### **Ad 2. Slechts in uitzonderingsgevallen**

Het gedogen dient een uitzonderlijk karakter te hebben. Onder uitzonderingsgevallen worden de volgende situaties verstaan:

- a. overmacht- en of overgangssituaties;
- b. gevallen waarin het achterliggende belang evident beter is gediend met gedogen (bijvoorbeeld bij proefnemingen);
- c. gevallen waarin het wettelijk instrumentarium tekortschiet;
- d. gevallen waarin een zwaar(der) wegend belang het gedogen rechtvaardigt.

### **Ad 3. Overeenstemming met de aanvrager**

Er dient in principe vooraf overeenstemming te zijn met de aanvrager over de aan de gedoogbeschikking te verbinden voorwaarden. De voorwaarden zijn gericht op het garanderen van een verantwoorde situatie op het gebied van de bescherming van de waterkering, de waterkwaliteit, de waterkwantiteit of de (vaar)wegen.

Een uitzondering op deze situatie vormt bijvoorbeeld de situatie dat een vergunning of ontheffing door de rechter is vernietigd, op basis van een beroep tegen de voorschriften, en met de (inmiddels vernietigde) voorschriften de bedrijfsvoering op een verantwoorde wijze worden gecontinueerd.

### **Ad 4. Beperkte periode (einddatum of beëindiging activiteit)**

Gedogen is alleen toegestaan indien er sprake is van een situatie waarin de te gedogen activiteit binnen een afzienbare termijn zal worden gelegaliseerd of beëindigd.

#### **2.3.3.4 Bestuurlijke randvoorwaarden**

Uitgangspunt is om het aantal gedoogsituaties zoveel mogelijk te beperken.

#### **2.3.3.5 Belangenafweging**

De beginselen van behoorlijk bestuur vormen de criteria voor de belangenafweging die leidt tot het al dan niet gedogen van een concrete situatie. De belangenafweging dient kenbaar te zijn uit de motivering van de gedoogbeschikking. Aan de orde kunnen zijn: rechtszekerheid, redelijkheid, verbod van willekeur, zorgvuldigheid, vertrouwensbeginsel, evenredigheid, waarbij de belangenafweging in belangrijke mate speelt.

#### **2.3.3.6 Gedogen altijd schriftelijk**

Het besluit tot het al dan niet gedogen wordt voorbereid volgens een zorgvuldige, schriftelijk vastgelegde procedure die recht doet aan de belangen van derden en de waterstaatszorg (de belangen die betrokken zijn bij de waterkering, de waterkwaliteit, de waterkwantiteit of de (vaar)wegen).

Hier toe wordt de procedure gevolgd zoals beschreven in hoofdstuk 4 van deze nota.

Er ligt een ontvankelijke aanvraag om Watervergunning of aanvraag om ontheffing van de Keur ten grondslag aan een gedoogbeschikking. Gedogen vindt in principe slechts plaats vooruitlopend op ontheffing- of vergunningverlening. Een gedoogbeschikking wordt verleend op basis van een ontvankelijke aanvraag.

In een beperkt aantal gevallen zal gedogen niet vooruitlopen op ontheffing- of vergunningverlening. Hierbij is te denken aan:

- de situatie dat bij een tijdelijke vergunning of ontheffing de activiteiten een beperkte tijd doorlopen, nadat deze tijdelijke vergunning of ontheffing is verlopen;
- het geven van een tijdelijke toestemming om een voorschrift niet na te leven;
- de situatie waarin het wettelijk instrumentarium tekort schiet. Voorbeelden zijn kleinere, kortdurende lozingen (zoals bronneringen en bodemsaneringen);
- de situatie waarin een zwaar(der) wegend belang het gedogen rechtvaardigt.

In deze gevallen wordt wèl schriftelijk gedoogd, maar hoeft er geen ontvankelijke aanvraag om vergunning of ontheffing aan ten grondslag liggen.

### **2.3.3.7 Eisen aan gedoogbeschikking**

#### **Start**

De gedoogprocedure kan slechts starten met een uitdrukkelijk en schriftelijk gedoogverzoek (en indien van toepassing) reeds vergezeld van de ontvankelijke aanvraag om vergunning of ontheffing. De gedoogcriteria moeten in dit verzoek nadrukkelijk aan de orde komen.

#### **Overleg**

Over het conceptbesluit wordt overlegd met de aanvrager. Verder vindt overleg plaats met de wettelijke adviseurs (die in het kader van de Watervergunning zouden worden ingeschakeld) en de betrokken overheidsorganen (met name Vrom-inspectie regio Zuid-West, gemeente en/of provincie), tenzij het gaat om een spoedeisend geval of het vastgestelde gedoogbeleid inzake bronnering en bodemsanering.

Dit overleg moet minimaal bestaan uit het ambtelijk ter commentaar voorleggen van de concept-gedoogbeschikking. In de gedoogbeschikking wordt vermeld dat de adviseurs in de gelegenheid zijn gesteld om te adviseren en worden hun eventuele adviezen kort weergegeven. Afwijking van een advies wordt gemotiveerd in de beschikking. De instanties krijgen een afschrift van de definitieve gedoogbeschikking.

Indien de aard en/of omvang van de activiteit hiertoe aanleiding geeft dient ook het Openbaar Ministerie vooraf te worden geïnformeerd over het voornemen tot gedogen.

#### **Hoorplicht**

Belanghebbenden die de gedoogbeschikking niet hebben aangevraagd en die naar verwachting bezwaren tegen de beschikking zullen hebben (zogenoeten 'derde belanghebbenden'), worden in de gelegenheid gesteld gedurende een zo kort mogelijke termijn hun zienswijze naar voren te brengen over de concept-beschikking. Deze regel geldt alleen indien de derde belanghebbende(n) bekend zijn bij het waterschap. Van deze regel kan worden afgeweken bij spoedeisende gevallen zoals bij calamiteiten.

Bij een besluit tot verlenging van een gedoogbeschikking kan het horen van belanghebbenden achterwege blijven, als er geen sprake is van nieuwe feiten en omstandigheden of in spoedeisende gevallen. Hiervan kan onder meer sprake zijn bij bronneringen en bodemsaneringen. Er moet wel naar worden gestreefd om de wettelijke adviseurs te horen.

#### **Gewone voorbereidingsprocedure**

Bij gedoogbeschikkingen wordt de gewone voorbereidingsprocedure van de Awb toegepast (titel 4.1 van de Awb). Uitgangspunt in deze besluitvormingsprocedure is dat de definitieve versie van het gedoogbesluit bekendgemaakt wordt bij de belanghebbende. Dit betekent dat de definitieve beschikking aan de belanghebbende(n) en adviseurs wordt toegezonden.

Bij omvangrijke en/of politiek gevoelige activiteiten met ver(der)gaande effecten voor de waterkering, de waterkwaliteit, de waterkwantiteit of de vaarwegen, en bij een ondefinieerbare groep belanghebbenden, wordt de gedoogbeschikking tevens bekend gemaakt door publicatie.

#### **Inhoud**

Er dient altijd een schriftelijke, gemotiveerde gedoogbeschikking door/namens het bestuur van WSRL te worden afgegeven. Aan de gedoogbeschikking worden uitsluitend voorwaarden verbonden ter bescherming van de waterkering, de waterkwaliteit, de waterkwantiteit of de vaarwegen.

### **Eindtermijn en bezwarenclausule**

In de gedoogbeschikking wordt de maximale tijdsduur vermeld en wordt gewezen op de mogelijkheid om bezwaar te maken. Indien er gedoogd wordt vooruitlopend op ontheffing- of vergunningverlening wordt tevens de volgende clausule opgenomen: "Indien ten aanzien van de vergunning een verzoek om voorlopige voorziening wordt ingediend bij <de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State of de president van de rechtbank >, blijft deze gedoogbeschikking in werking tot het moment dat op dat verzoek is beslist."

### **Persoonsgebonden**

De gedoogbeschikking geldt alleen voor de (rechts)persoon waaraan deze is verleend en geldt dus niet voor de rechtsopvolger. In geval van vervreemding van de inrichting aan derden vervalt de gedoogbeschikking. Dit wordt uitdrukkelijk in de beschikking vermeld.

### **Handhaving**

In de gedoogbeschikking wordt erop gewezen dat het bestuur van WSRL de bevoegdheid heeft om, bij niet naleven van de voorschriften van de gedoogbeschikking, de gedoogbeschikking in te trekken. Vervolgens is er sprake van een overtreding welke conform het handhavingsbeleid zal worden gehandhaafd.

### **Aansprakelijkheid**

De beschikking bindt alleen het bestuursorgaan dat gedooft. Vandaar dat er in de gedoogbeschikking wordt aangegeven dat de gedoogde activiteit op eigen risico van de aanvrager wordt uitgevoerd en dat deze gedoogbeschikking de strafrechtelijke bevoegdheden van de Officier van Justitie onverlet laat. (Expliciet wordt aangegeven dat het waterschap niet civielrechtelijk aansprakelijk gesteld kunnen worden voor schade ten gevolge van de toegestane activiteiten en dat de civielrechtelijke aansprakelijkheid van de aanvrager tegen ons of derden niet wordt opgeheven door het toestaan van de activiteiten.)

### **Inwerkingtreding**

Een gedoogbeschikking treedt in werking op de dag na verzending van de beschikking aan de aanvrager.

### **Rechtsbescherming**

Tegen een besluit om te gedogen staan de gebruikelijke mogelijkheden van bezwaar en beroep open. In de gedoogbeschikking wordt de bezwaarmogelijkheid vermeld. Een brief waarin het woord 'gedogen' als zodanig niet voorkomt, maar waaruit blijkt dat niet handhavend zal worden opgetreden, moet worden beschouwd als een gedoogbesluit. Ook deze brieven moeten voldoen aan alle hiervoor genoemde eisen.

### **Naleving van de gedoogbeschikking**

Het waterschap volgt de eigen Handhavingsbeleidsplan. Indien sanctionerend moet worden opgetreden in gevallen waarbij meerdere wetten worden overtreden, zal worden afgestemd met het andere bevoegd gezag over de te ondernemen stappen. Indien een gelijke en gelijktijdige aanpak dit vergt zal gebruik worden gemaakt van de betreffende gezamenlijke provinciale/regionale handhavingstrategie.

De aan een gedoogbeschikking verbonden voorschriften kunnen volgens geldende jurisprudentie niet rechtstreeks worden gehandhaafd. Bij overtreding zal in beginsel de gedoogbeschikking worden ingetrokken en wordt vervolgens de sanctie gericht op de beëindiging van de gedoogde activiteit.

Tegen die achtergrond wordt in principe bij overtreding van een gedoogbeschikking de volgende handhavingsslijn ingezet. Indien een overtreding van één of meer gedoogvoorschriften is geconstateerd, wordt:

- de overtreder hierop gewezen;
- wordt een zo kort mogelijke termijn gesteld waarbinnen de overtreding ongedaan moet worden gemaakt;
- wordt aangekondigd dat als hieraan niet wordt voldaan de gedoogbeschikking wordt ingetrokken;

- en dat hierna tegen de, dan illegale, activiteit alsnog bestuursrechtelijk zal worden opgetreden.

In spoedeisende gevallen, waarbij een acute bedreiging ontstaat voor de waterkering, de waterkwaliteit, de waterkwantiteit of de vaarwegen kan zonder vooraankondiging de gedoogbeschikking worden ingetrokken en handhavend worden opgetreden.

#### **2.3.3.8 Gedogen lang bestaande illegale situaties**

Om een einde te maken aan reeds lang(er) bestaande illegale situaties met betrekking tot de Keur van waterkeringen en wateren (hierna: de Keur) is het van belang een volgorde in aanpak te kiezen om de situaties op te heffen dan wel te legaliseren.

Deze notitie geeft een toelichting op de mogelijke in te zetten instrumenten en geeft afhankelijk van de aangetroffen illegale situatie aan welk instrument dan het best kan worden ingezet. De keuze hierbij is beperkt tot: ontheffing verlenen, gedogen, handhaven of maatwerk.

Het eerste-lijns toezicht wordt steeds adequater uitgevoerd en ook de betere samenwerking tussen de afdelingen Onderhoud en peilbeheer, Vergunningverlening en Handhaving leveren een scherper beeld op met betrekking tot overtredingen. Hierdoor komt het de laatste tijd steeds vaker voor, dat situaties in het veld worden geconstateerd die al jarenlang bestaan en waarbij sprake is van een overtreding van de Keur ( vooral bij watergangen).

Het betreft dan meestal grotere bouwwerken of duurzame hekken en beschoeiingen in de keur- en/of kernzone.

Vaak betreft het ook situaties waarbij meerdere aanwonenden betrokken en in overtreding zijn en waarbij één van hen een ontheffing aanvraagt of de situatie verandert heeft, die dan is opgemerkt door een toezichthouder.

In die ene situatie wordt dan de ontheffingsprocedure gestart of wordt gehandhaafd. Er ontstaat dan echter rechtsongelijkheid omdat tegen de overige overtreders (nog) niet wordt opgetreden.

Wat vaak ook nog een rol speelt is dat het onderhoud aan de betreffende watergangen, ondanks de overtredingen, redelijk efficiënt blijkt te kunnen worden uitgevoerd (bijvoorbeeld door varend onderhoud) en de overtredingen ook geen directe gevolgen voor de waterstaatkundige belangen hebben. Echter, de situatie voldoet dan vaak niet meer aan beleidsuitgangspunten met betrekking tot tweezijdig onderhoud of een minimale ruimte van 1,5 meter voor eventueel handmatig onderhoud en berging van maaisel e.d..

Handhaving op basis van de Keur is, in dergelijke gevallen, juridisch gezien dan wel mogelijk, maar is gezien de duur van de overtredingen niet opportuun. Wel ontstaat er mogelijke precedentwerking naar andere situaties/locaties.

Legalisatie, door middel van ontheffingverlening, van de situaties is op basis van de huidige beleidsregels niet mogelijk.

Actief gedogen, door een gedoogbeschikking te verlenen, kan alleen in situaties vooruitlopend op een legalisering en voor korte duur. In de onderhavige kwesties zijn dit vaak situaties die al vele jaren bestaan en nog velen jaren kunnen voortbestaan.

Niets doen betekent passief gedogen en is in de huidige maatschappelijke, politieke en justitionele werkelijkheid niet aan de orde.

Wanneer alle formele overwegingen hebben geleid tot een keuze voor handhaving is nog één mogelijkheid ingebouwd: maatwerk.

Iedere individuele situatie kent haar eigen dynamiek, waardoor het in uitzonderlijke situaties mogelijk zou kunnen zijn specifieke afspraken te maken. Hierbij kan gedacht worden aan het verleggen van watergangen, een financiële compensatie aanbieden, of veranderen van de status van de watergang etc.

Om tot een juiste keuze van het toe te passen instrument te komen is op basis van bovenstaande informatie een keuzeschema opgesteld. Zie hiervoor bijlage 4 bij deze nota. Hierbij is ook aangegeven welke actoren op welk moment een adviserende rol hebben. Deze adviezen zullen altijd een formeel karakter moeten hebben zodat een helder dossier ontstaat, wat tot een transparante keuze leidt.

Soms is een langer bestaande overtreding niet de enige in zijn soort in de omgeving of binnen het beheersgebied.

In die situaties zal een nadere integrale beschouwing noodzakelijk zijn om te beoordelen of deze situaties volgens hetzelfde schema kunnen worden behandeld of dat een andere aanpak vereist is.

### 3. Monitoring

#### 3.1 Inleiding

Monitoring is het periodiek meten van vastgestelde parameters en of indicatoren. Het doel van monitoring van het handhavingsproces is om de resultaten van het handhavingsproces te meten. Leidt het handhavingsbeleidsplan via de uitvoering tot een verbetering van het naleefgedrag?

Rapportage van de monitoring vindt plaats middels de management- en bestuursrapportages. Deze analyse is vervolgens leidend voor het opstellen van het (volgend) jaarprogramma.

#### 3.2 Prestatie-indicatoren

De effecten van de aanpassing in het handhavingsbeleid moeten, om het nut ervan aan te tonen, worden bemeaten. Dit is kwalitatief moeilijk objectief meetbaar. Handhaving is mensenwerk. Of iemand tevreden danwel ontevreden is, terwijl deze met een handhaver in contact is geweest is zelden objectief, want de handhaver komt over het algemeen niet met een boodschap die wordt omarmd! De kwalitatieve prestatie moet met name komen uit de competentie van de handhaver (overtuigingskracht, kennis e.d. zonder bestuurs- en of strafrechtelijke inzet), de kwaliteit van de correspondentie, het naleefgedrag van de ingelanden e.d.

Om toch het effect van (aangepast) handhavingsbeleid zichtbaar te maken, worden de onderstaande kwantitatieve prestatie-indicatoren toegepast, waarmee driemaal per jaar aan het CDH wordt gerapporteerd.

In het programma Communicatie en Regelgeving zijn een tweetal kritische prestatie-indicatoren voor de afdeling Handhaving opgenomen:

- het aantal repressieve bestuursrechtelijke handhavingsacties in percentage van het aantal uitgevoerde controles;
- het aantal repressieve strafrechtelijke handhavingsacties in percentage van het aantal uitgevoerde controles;

Naast bovenstaande kritische prestatie-indicatoren worden tevens onderstaande prestatie-indicatoren, kentallen drie keer per jaar aan het management en bestuur gerapporteerd:

- het percentage van verandering van het aantal repressieve handhavingsacties ten gevolge van preventief handelen);
- het percentage tevreden particuliere melders;

Bovenstaande (kritische) prestatie-indicatoren bepalen in samenhang de effectiviteit. De norm varieert per jaar. De efficiency wordt bepaald door onderstaande kentallen:

- aantal processen-verbaal en aantal uren per proces-verbaal;
- aantal meldingen en aantal uren per melding;
- aantal controles en aantal uren per controle;
- aantal opgenomen situaties en aantal uren per opgenomen situatie;
- aantal bestuursrechtelijke aanschrijvingen en aantal uren per aanschrijving;
- percentage van de geïnde dwangsommen van het totaal aantal bestuursrechtelijke trajecten;
- percentage van de hercontroles waarbij een bevestigingsbrief wordt verzonden;
- percentage van de werkzaamheden waarbij wordt gewerkt conform de werkinstructies;
- percentage van de gegevens in de database (Squit XO) welke correct en volledig zijn ingevuld;
- percentage van het aantal overtredingen waarbij een brief wordt verzonden;
- percentage van het aantal openstaande meldingen dat langer open staat dan 1 maand.

Het inventariseren van bovenstaande prestatie-indicatoren en kentallen maakt het mogelijk trends te ontdekken en hierop te kunnen antiperen.

## 4. Meerjarenplan 2010-2012

### 4.1 Inleiding

Deze paragraaf bevat een beschrijving van het handavingsprogramma dat in de periode 2010-2012 centraal staat.

Waterschap Rivierenland functioneert, net zoals andere organisaties, niet op een geïsoleerd eiland. Als organisatie heb je te maken met de omgeving waarin je opereert en die invloed heeft op hoe je functioneert of dient te functioneren. Wanneer zich bijvoorbeeld een incident c.q. calamiteit voordoet die verband houdt met je functioneren als organisatie, kan deze maatschappelijke discussie tot gevolg kunnen hebben, waarbij vervolgens ook kritisch naar het functioneren van je organisatie wordt gekeken. Kortom een besef van wat er in de maatschappij gebeurt, is van belang om als waterschap maatschappelijk verantwoord te kunnen functioneren.

Er is een aantal trends te constateren die consequenties kunnen hebben voor het functioneren van het waterschap in het algemeen en handhaving van het waterschap in het bijzonder. De volgende trends zijn te noemen:

- economische recessie / opleving;
- kritische burger;
- maatschappelijk bewust zijn ten aanzien van milieu;
- incidenten die functioneren handavingsorganisatie in de schijnwerpers plaatsen;
- veranderende wet- en regelgeving.

De prioriteiten die in de genoemde planperiode centraal staan zijn afhankelijk danwel gebaseerd op bovenstaande trends.

### 4.2 Criteria

Prioriteiten stellen betekent keuzes maken. De handavingscapaciteit is immers niet oneindig. Duidelijk zal zijn dat niet op elke handavingstaak maximaal kan worden ingezet. Een maximale inzet op alle taken zou een enorme capaciteitsclaim betekenen. Het stellen prioriteiten betekent niet dat de niet geprioriteerde handavingstaken niet meer worden uitgevoerd. Deze zullen slechts wat minder aandacht krijgen.

De missie van het waterschap kan gezien worden als belangrijke bron voor wat betreft de prioritering. Waterschap Rivierenland is verantwoordelijk voor en werkt voortvarend aan een duurzaam waterbeheer voor een veilig en leefbaar rivierenland.

'Veiligheid' verwijst naar het voorkomen van 'natte voeten'. Voorkomen moet worden dat er wateroverlast ontstaat. Het gaat hier dus om de waterkwantiteit en veiligheid (dijken). Het begrip 'leefbaar' kan gedefinieerd worden als 'schoon oppervlaktewater'. Hier is dus de waterkwaliteit van toepassing.

Nu de resultaatbegrippen uit de missie hanteerbaar zijn gemaakt, kan vervolgens de kernvraag voor de handhaving worden geformuleerd:

Wat is nu veilig en wat is nu schoon en wat kan handhaving hiertoe bijdragen?

Handhaving heeft enerzijds een rol om overtredingen van regels te *voorkomen* die veilig en schoon water dienen te waarborgen (behoud van veilig en schoon water door preventie). Anderzijds heeft handhaving een rol om overtredingen *ongedaan te maken* die het doel dienen te waarborgen (behoud van veilig en schoon water door interventie). Hieruit blijkt al direct dat de tweede rol van handhaving (ongedaan maken) alleen dan kan wanneer het om overtredingen gaat die ook daadwerkelijk ongedaan gemaakt kunnen worden. De term *(on)omkeerbaarheid* staat dan centraal. De vraag is dan hoe erg het is dat een overtreding wordt begaan die onomkeerbare gevolgen heeft voor het milieu. Dit leidt tot een tweede vraag, namelijk hoe groot zijn de *gevolgen (en de kans daarop)* voor het milieu of voor de kwaliteit van de dijken? Ofwel hoe groot zijn de *risico's* en waar bevinden zich de risico's?

De risico's hebben vervolgens betrekking op zowel inhoudelijke zaken als zaken die betrekking hebben op de organisatie van het waterschap. Het gaat dan om enerzijds de *financiële risico's* die het waterschap loopt bij niet naleven van de regels door de ingezetenen. Het kan dan gaan om schade die optreedt als gevolg van overtredingen waarvoor het waterschap verantwoordelijk wordt gesteld. Bijvoorbeeld een illegale lozing in het oppervlaktewater dat vervolgens wordt gebruikt als inlaatwater voor het besproeien van fruit door een fruitteiler. Als de fruitoogst daardoor verloren gaat kan getracht worden de schade te verhalen op het waterschap. Het waterschap is immers verantwoordelijk voor de waterkwaliteit. Anderzijds gaat het om *bestuurlijke risico's* of imagoschade die het waterschap loopt bij niet naleven van de regels door de ingezetenen.

Onderstaande criteria zijn bepalend in het stellen van prioriteiten in de handhaving:

- veiligheid;
- kwaliteit van het oppervlaktewater;
- onomkeerbaarheid (voor het milieu);
- financiële risico's;
- imago van het waterschap.

#### **4.3 Prioriteiten 2010-2012**

Voor het stellen van prioriteiten is voor alle taakvelden de relatie (inclusief de sterkte) met de vijf criteria geïnterpreteerd. Op basis van dit inzicht is een beeld verkregen van de mate waarin een taakveld risico's (kans x gevolg) oplevert voor wat betreft de vijf criteria. Dit alles heeft geleid tot onderstaande prioritering.

##### 1. Calamiteiten

1. Keur waterkeringen (direct gevaar veiligheid)
1. Keur wegen (direct gevaar veiligheid)

##### 2. Toezicht i.h.k.v. het Besluit bodemkwaliteit (toezicht legale verondiepingen en opsporing illegale stortingen en (gedeeltelijke) dempingen).

##### 2. Meldingen en klachten

##### 3. Keur A-watgangen – beïnvloeding waterpeil

3. Keur waterkeringen primaire dijken (activiteiten in de dijk)
3. Grondwateronttrekkingen

##### 4. Reguliere controles i.h.k.v. toezicht op de vaarwegen

##### 5. Reguliere controles industrie risicovol. Indirecte lozingen (contract 1 bedrijven) en directe lozingen vanuit industrie

##### 6. Reguliere controles van overstorten (Besluit buiten-inrichtingen)

##### 7. Reguliere controles industrie (contract 2 bedrijven) (Barim)

7. Keur waterkeringen primaire dijken (activiteiten op de dijk)
7. Keur B-watgangen – beïnvloeding waterpeil

##### 8. Reguliere controles bronningen

##### 9. Keur waterkeringen - regionale dijken

##### 10. Reguliere controles agrarische – vaste objecten – overige Keurovertredingen – huishoudelijk afvalwater – Keur wegen overig.

##### 11. Reguliere controles industrie (overige bedrijven)

Bovenstaande prioritering bevat alle taakvelden die de afdeling Handhaving kent. Uitgangspunt is dat alle taakvelden worden uitgevoerd, met inachtneming van de prioritering. In de jaarplannen is terug te zien welke inspanning (uren) aan een taakveld wordt toegekend. In geval van calamiteiten of (landurige opsporings) onderzoeken gaat dit ten koste van de taakvelden waaraan de laagste prioriteit is toegekend. Hierbij wordt bovenstaande volgorde gehanteerd (van 11 naar 1).

#### 4.4 Speerpunten 2010-2012

Naast bovenstaande prioritering kunnen voor de verschillende jaren specifieke speerpunten worden genoemd.

Een projectmatig aanpak geniet, vanwege de recente ervaringen (efficiencyverbetering), onze voorkeur.

Zo staat in 2010 de overdracht van de indirecte lozingen centraal. Na het sluiten van de samenwerkingsovereenkomsten (met gemeenten en provincies) zal worden gestart met het overdragen van de dossiers en het creëren van kennis en ervaring bij gemeenten en provincies. Dit laatste zal geschieden middels het in samenwerking met het nieuwe bevoegde gezag controleren van de industriële bedrijven.

Daar waar de bevoegdheid omtrent de indirecte lozingen verdwijnt, krijgt het waterschap een nieuwe bevoegdheid in het reguleren en controleren van grondwateronttrekkingen. In 2010 wordt niet alleen gecontroleerd op een lozing (van een bronnering) maar ook op de onttrekking van grondwater. Het afgelopen jaar is kennis en ervaring opgedaan bij de verschillende provincies die tot 2010 hiervoor bevoegd zijn. In de genoemde planperiode zal deze kennis worden uitgebreid en zelfstandig ervaring worden opgedaan.

In 2010 zal de nieuwe Keur, met bijbehorende beleids- en algemene regels worden vastgesteld. Dit jaar staat dan ook in het teken van het opdoen van kennis en ervaring en deze delen met andere relevante afdelingen. Doel hierbij is de huidige effectiviteit en efficiency te continueren.

Zoals in de prioritering blijkt is toezicht in het kader van het Besluit bodemkwaliteit ook in 2010 en 2011 een belangrijk speerpunt. In deze planperiode staan er diverse grote verondiepingen gepland. Dit vraagt om toezicht en handhaving op een efficiënte wijze. Mobiel cameratoezicht lijkt hiervoor een geschikte oplossing. Naar verwachting zal deze opstelling begin 2010 gereed zijn. De efficiencyverbetering zal aan het einde van de planperiode blijken.

Aan andere wijziging betreft de vermindering in het aantal agrarische controles. Dit vanwege het huidige naleefgedrag (zie onderstaande tabel).

Jaar	Aantal controles	Overtredingen	Naleefgedrag juist
2007	2200	179	92%
2008	2100	136	94%
2009	2200	94	97%

Tabel 1. Aantal controles versus aantal overtredingen

Zoals uit de tabel blijkt is het naleefgedrag in de agrarische sector optimaal te noemen. Dit geeft aanleiding aan deze sector vertrouwen te geven en alleen dáár te zijn waar we moeten zijn. Voor 2010 zijn 1250 reguliere bedrijfscontroles gepland. Daarnaast worden controles gepland op basis van projecten (bijvoorbeeld controle op kuilvoeropslagen) Door middel van diverse communicatietrajecten en zelfcontrole (antwoordkaarten) zal getracht worden het huidige naleefgedrag te continueren.

In 2010 staat het project 'handhaving smalle percelen in de fruitteelt' op de agenda. Vanaf januari 2010 is de overgangstermijn van drie jaar verstreken. Ook op percelen met een breedte van minder dan 70 meter dient voldaan te worden aan de teeltvrije zones uit het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij.

Op basis van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, waarvoor de waterschappen sinds juli 2009 bestuursrechtelijk bevoegd zijn, wordt in 2010 een tweede (landelijke) pilot rond het gebruik van biociden uitgevoerd.

Voor wat betreft het toezicht op de vaarwegen zal de huidige uitvoering, vanwege zijn efficiency, worden voortgezet. De ontheffingen die verleend zijn voor het passeren van de Gorichemse Kanaalsluis zullen projectmatig worden geactualiseerd, daar de huidige situatie moeilijk te handhaven is.