



Behoort bij: Handhavingsbeleid 2015-2020	Onderwerp: Nalevingsstrategie 2015-2020	Datum vaststelling:	
---	---	----------------------------	--

Inhoudsopgave en samenvatting.

1. Doel.....	2
De nalevingsstrategie geeft aan op welke wijze wij de naleving bevorderen.....	2
We kiezen het geschikte instrument om gewenst gedrag te stimuleren en ongewenste gedrag te ontmoedigen.....	2
We doen dat in samenwerking met andere afdelingen van het waterschap.....	2
Handhaving vereist professionele afstand.....	2
Bij ons handelen is de basishouding dat wij samen met ingelanden een goede waterkwaliteit en -infrastructuur willen realiseren.....	2
Voor communicatie met de ingelanden hebben we 10 uitgangspunten opgesteld.....	3
2. Werkwijze.....	3
De "tafel van 11" geeft sturing aan de keuzes bij toezicht en handhaving.....	3
De oorzaak bepaalt mede het in te zetten instrument.....	4
Communiceren: we maken de inwoners bewust van de noodzaak.....	4
Adviseren: we helpen de inwoners met de naleving.....	4
Faciliteren: gewenst gedrag wordt aangemoedigd, ongewenst gedrag wordt ontmoedigd.....	4
Surveilleren: we houden toezicht op legale activiteiten en sporen illegale activiteiten op.....	5
Toezicht: we controleren of en in hoeverre wettelijke bepalingen en voorschriften worden nageleefd.....	5
Handhaven: we leggen passende sancties op als dit noodzakelijk is.....	5
3. Monitoring.....	6
We volgen de ontwikkelingen in de naleving bij activiteiten en werkzaamheden.....	6

1. Doel.

[De nalevingsstrategie geeft aan op welke wijze wij de naleving bevorderen.](#)

Voor het bereiken van naleving van de wettelijke regels en voorschriften is een uitgebreid instrumentarium aanwezig. Omdat naleving op vele manieren kan worden bereikt beschrijven wij hier welke instrumenten ons hiervoor ter beschikking staan en op welke wijze wij deze kunnen inzetten. Van belang hierbij is dat het gekozen instrument goed past bij de doelgroep en bij de oorzaak van het niet naleven van de voorschriften. Hiermee willen wij personen en bedrijven bewegen om te handelen volgens de voor hen geldende (milieu)regels.

[We kiezen het geschikte instrument om gewenst gedrag te stimuleren en ongewenste gedrag te ontmoedigen.](#)

Er zijn vele mogelijkheden om het gedrag van personen en bedrijven te beïnvloeden. In deze strategie noemen we de volgende instrumenten:

1. communiceren / informeren
2. adviseren
3. faciliteren (en/of ontmoedigen)
4. surveilleren
5. toezicht houden
6. handhaven

Om de juiste keuze te maken uit dit instrumentarium gebruiken wij de "tafel van 11". Dit is een standaard voor handhaving om te beoordelen wat de reden is voor het niet naleven van de regels, om dan een passend instrument te kiezen om de gewenste naleving alsnog te verkrijgen. In het kader onder de sectie "werkwijze" is deze "tafel van 11" weergegeven.

[We doen dat in samenwerking met andere afdelingen van het waterschap.](#)

Behalve het team handhaving zijn ook andere afdelingen van het waterschap hierbij betrokken, namelijk Vergunningverlening, Planvorming en advies, Strategie en innovatie en Communicatie. Dit geldt vooral bij de instrumenten communiceren, adviseren en faciliteren.

Vanuit bedrijfs- en brancheorganisaties komen er initiatieven en plannen, of het waterschap ontwikkelt deze zelf, om te bevorderen dat wordt voldaan aan wet- en regelgeving. Wanneer dit gevraagd wordt, werkt handhaving daaraan mee, bijvoorbeeld door het verstrekken van informatie, het aanleveren van gegevens, of wanneer het mogelijk is zorgen we er voor dat het gewenste doel met sancties wordt bereikt.

[Handhaving vereist professionele afstand.](#)

Om het gewenste doel te kunnen bereiken is het noodzakelijk om te waarborgen dat de handhaver een professionele afstand heeft tot de overtreder. Wanneer daar aanleiding voor is moet de handhaver sanctionerend kunnen optreden.

Daarom is er in de kwaliteitseisen voor handhaving opgenomen dat personen die betrokken zijn bij het nemen van een besluit, het beoordelen van een gelijkwaardigheid van een maatregel of het opstellen van een maatwerkvoorschrift niet ook mogen worden belast met het houden van toezicht of het voorbereiden of uitvoeren van bestuurlijke sancties. Ook mag een toezichthouder daarom niet voortdurend bij dezelfde bedrijven en activiteiten toezicht houden.

Om dezelfde reden is het ook noodzakelijk deze professionele afstand te bewaren bij het ontwikkelen van plannen, onderzoeken en voorlichtingsbijeenkomsten, enz. en de uitvoering daarvan, voor zover dit niet het uitvoeren van toezicht en handhaving betreft.

[Bij ons handelen is de basishouding dat wij samen met ingelanden een goede waterkwaliteit en -infrastructuur willen realiseren.](#)

Wanneer wij toezicht houden op de naleving benaderen wij de ingelanden vanuit het standpunt dat we gezamenlijk een zelfde doel hebben, namelijk een goede waterhuishouding in het beheersgebied. In onze contacten bij toezicht en handhaving zetten wij ons in om hen te overtuigen dat de daarvoor noodzakelijke plichten moeten worden nageleefd.

Uit de risico-inventarisatie blijkt echter wel dat de deelnemende experts inschatten, dat de kans op per ongeluk overtreden 58%, en de kans op opzettelijk overtreden 28% is bij het totaal van de in ons beheergebied uitgevoerde activiteiten

Hierop is dan toezicht en handhaving nodig. Maar ook wanneer daarbij aanschrijvingen of aanzeggingen nodig zijn, benaderen wij de ingelanden vanuit de kijkwijze dat men in de basis bereid is medewerking te verlenen aan de uit te voeren verplichtingen.

Voor communicatie met de ingelanden hebben we 10 uitgangspunten opgesteld.

Onze 10 uitgangspunten voor een goede communicatie zijn:

1. We gaan uit van het positieve in de mens
2. We hebben één gezicht naar buiten
3. De burger is zelf verantwoordelijk voor het opheffen van de overtreding
4. We weten wat er speelt bij onze burgers
5. We houden de bestuurlijke gevoeligheid in het oog
6. De burger weet waar we mee bezig zijn
7. We leggen uit waarom we handhaven
8. We lossen zoveel mogelijk op in het toezichtstraject
9. We gaan goed voorbereid op pad
10. We zorgen voor een goede documentatie

Deze punten zijn verder uitgewerkt in onze interne handleiding "Publieksgerichte communicatie", zie bijlage A bij de Handhavingsvisie (DM 753408).

2. Werkwijze.

De "tafel van 11" geeft sturing aan de keuzes bij toezicht en handhaving.

Wanneer we bij het toezicht overtredingen tegen komen moeten we een keuze maken welk instrument ingezet gaat worden om tot een situatie van naleving te komen. Hiervoor is in de vakwereld van handhaving de "tafel van 11" ontwikkeld, om na te gaan op welke wijze verschillende doelgroepen tot naleving kunnen worden gebracht. In het kader hiernaast is de "tafel van 11" beschreven.

Door na te gaan wat de oorzaak is dat de regels niet nageleefd worden kan een betere keuze van onze reactie daarop gemaakt worden. In eerste instantie is de methode bedoeld voor het benaderen van doelgroepen: een bedrijfstak, inwoners van een bepaald gebied, medegebruikers van een waterstaatswerk, enz. Uit de analyse blijkt dan wat het geëigende instrument is om de doelgroep te benaderen.

Maar ook voor individuele overtredingen is het nuttig om na te gaan wat hiervan de oorzaak is. Hier is het met name om te bepalen welke maatregelen gepast zijn om de naleving te bevorderen of zo nodig af te dwingen. Het "Situationeel handhaven" sluit hierbij aan (zie sanctiestrategie).

Beschrijving overtredingskans (tafel van elf)			
	Tafel van 11	toelichting	
Overtredingskans	Dimensies van spontane naleving:		
bekendheid met / complexiteit van regels (niet kennen = T1a/1b)	1. kennis van regels	a. bekendheid met regels b. duidelijkheid van regels	
Procescomplexiteit (niet kunnen = T1c)		c. complex proces / complexe organisatie maakt het lastig om aan regels te voldoen	
motivatie (niet willen = T2-T5)	2. kosten en baten	financieel-economische en immateriële (bv. imagoschade) kosten en baten.	
	3. mate van acceptatie	acceptatie van het doel + uitwerking beleid	
	4. normgetrouwheid doelgroep	acceptatie overheidsgezag, werking van concurrerend gezag.	
	5. niet-overheidscontrole	sociale controle, certificering, beroepscode etc.	
		Handhavingsdimensies:	
handhavingsdruk (niet moeten = T6-T11)	6. meldingskans	de kans dat een overtreding door anderen aan de overheid wordt gemeld	
	7. controlekans	de kans dat de overheid fysiek of administratief controleert	
	8. detectiekans	de kans dat bij controle de overtreding wordt ontdekt	
	9. selectiviteit	de kans dat speciale doelgerichte controles plaatsvinden	
	10. sanctiekans	de kans dat na constatering een sanctie wordt opgelegd	
	11. sanctie-ernst	soort / hoogte van de sanctie t.o.v. kosten voor naleving	

De oorzaak bepaalt mede het in te zetten instrument.

Waar de wil ontbreekt maakt voorlichting weinig kans. Inzet van dat instrument is dan ook geen goede reactie. Een ander instrument zal gekozen moeten worden om het doel (naleving) te bereiken. Op deze wijze ondersteunt de "tafel van 11" ons bij toezicht en handhaving. De diverse instrumenten en hun mogelijkheden worden hierna verder toegelicht.

Communiceren: we maken de inwoners bewust van de noodzaak.

Wanneer de regels veranderen of wanneer de kennis van de regels ontbreekt is communicatie het middel om daarin te voorzien. Wanneer een doelgroep bekend is doen we dat met de volgende middelen:

- nieuwsbrieven;
- voorlichtingsavonden;
- gerichte aanschrijving van doelgroepen.
- folders of informatie op de internetsite over activiteiten, werkzaamheden en voorschriften

Deze communicatie zal in nauwe samenwerking met de afdeling Communicatie worden uitgevoerd. Daar waar het om nieuwe of gewijzigde regels gaat kan daarvoor een communicatieplan worden opgesteld. Het doel is om de ontvanger bekend te maken met de nieuwe regels en daarbij zijn of haar houding en gedrag positief te beïnvloeden.

In individuele gevallen zullen we tijdens het toezichtbezoek in gesprek gaan en de informatie verstrekken die nodig is om naleving te verkrijgen. In dat geval zal dit ook samengaan met het maken van niet-vrijblijvende afspraken om dit te bereiken.

Adviseren: we helpen de inwoners met de naleving.

Met het adviseren geven we aandacht en raad aan mensen met als doel hen te ondersteunen bij het op de juiste wijze uitvoeren van activiteiten en werkzaamheden. Het waterschap beschikt vaak over de benodigde kennis en wil dit delen om zo te bevorderen dat ook de inwoners op de juiste wijze te werk gaan.

Hierbij werken we samen met de afdelingen P&A en S&I en voorzien hen desgevraagd van de nodige informatie. Ook de mogelijkheden en de onmogelijkheden van handhaving worden hierbij bekeken, omdat niet in alle gevallen de naleving door middel van handhaving kan worden bereikt.

In individuele gevallen adviseren toezichthouders de betrokkene hoe aan de regels kan worden voldaan. Vaak gebeurt dit tijdens het toezichtbezoek, dat wordt afgelegd.

Met name bij advisering is het van belang dat de eerder genoemde professionele afstand wordt bewaard, om handhaving te kunnen voortzetten, wanneer ondanks de adviezen geen naleving plaatsvindt.

Faciliteren: gewenst gedrag wordt aangemoedigd, ongewenst gedrag wordt ontmoedigd.

Door middel van financiële prikkels kan het gedrag worden beïnvloed. Gewenste ontwikkelingen kunnen worden bevorderd door een subsidie te verlenen. Voorbeelden hiervan zijn de bijdragen voor aansluiting op de riolering, bijdragen voor ontkoppelen (hemelwater lozen in de bodem i.p.v. op het vuilwaterriool). Ook wordt bijgedragen (in tijd, geld of kennis) aan onderzoeken die de bescherming van met name de waterkwaliteit ten goede komen. Voorbeelden hiervan zijn de onderzoeken naar de lozing van bestrijdingsmiddelen in afvalwater uit de glastuinbouw en van zg. waterdumpers.

Een andere vorm is het afsluiten van convenanten met bedrijfstakken over de naleving van wet- en regelgeving, zoals onlangs met de fruitsector (NFO en LTO) en de provincie Utrecht is gedaan. De afdelingen P&A en S&I hebben hierbij vaak het voortouw, waarbij wij desgevraagd ondersteuning geven met inventarisatie en informatieverstrekking.

Ongewenste ontwikkelingen kunnen worden ontmoedigd, door bijvoorbeeld een heffing in te stellen voor bepaalde afvalwaterstromen. Daardoor gaat men zoeken naar oplossingen om de afvalwaterstroom te voorkomen of te verminderen. Een voorbeeld hiervan is het opnemen van een afvalwatercoëfficiënt voor grondwaterlozingen op het riool (zuiveringsheffing) en op oppervlaktewater (verontreinigingsheffing).

Surveilleren: we houden toezicht op legale activiteiten en sporen illegale activiteiten op.

Met de nieuwe wetgeving zijn een aantal activiteiten wel aan regels gebonden, maar niet meer melding- of vergunningplichtig. Om deze activiteiten waar te nemen zullen we dus in toenemende mate in het veld aanwezig moeten zijn, om zo een juiste uitvoering te bevorderen.

Daarnaast worden er werkzaamheden uitgevoerd, die niet bekend zijn, maar waarvoor wel een melding of vergunning is vereist. Ook deze zullen we in het veld moeten opzoeken.

Door zo (opvallend) aanwezig te zijn en mensen aan te spreken bevorderen wij de naleving en geven wij inwoners de informatie die daarvoor nodig is. De wijze waarop wij dat doen is verder uitgewerkt in de toezichtstrategie.

Toezicht: we controleren of en in hoeverre wettelijke bepalingen en voorschriften worden nageleefd.

Wanneer werkzaamheden en activiteiten gereguleerd zijn in het belang van de bescherming van water en waterinfrastructuur is het noodzakelijk dat op de uitvoering hiervan toezicht wordt gehouden.

Telkens weer blijkt dat naleving (toenemend) te wensen overlaat als er geen toezicht op wordt gehouden. Soms leidde dit tot grote rampen, maar veel vaker zijn het kleine gebeurtenissen, die echter wel afbreuk doen aan het doel waarvoor we staan: veilige dijken, droge voeten en schoon water.

Voor dit toezicht zijn de handhavers aangewezen als toezichthouder en ze beschikken daarmee over de bevoegdheden die de Algemene wet bestuursrecht hen daarvoor geeft. De wijze waarop dit toezicht wordt uitgevoerd is vastgelegd in de toezichtstrategie.

Handhaven: we leggen passende sancties op als dit noodzakelijk is.

Door middel van toezicht willen we naleving bevorderen en we maken daarvoor afspraken met personen, wanneer hun uitvoering van activiteiten daarvoor aanleiding geeft. Soms is dit niet afdoende. Daarom beschikt het Dagelijks bestuur over bevoegdheden om medewerking en naleving af te dwingen.

In het bestuursrecht kan het Dagelijks bestuur een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang opleggen. Ook kan de verleende vergunning op grond van de Waterwet worden ingetrokken.

Ten behoeve van strafrechtelijke sancties zijn de handhavers ook aangewezen als buitengewoon opsporingsambtenaar. Hierdoor kan het Dagelijks bestuur via hen een bestuurlijke strafbeschikking uitvaardigen. Daarnaast kan door de handhaver in voorkomende gevallen proces-verbaal worden opgemaakt, waarbij dan door het OM vervolging wordt ingesteld.

De wijze waarop van deze bevoegdheden gebruik wordt gemaakt is vastgelegd in de sanctiestrategie.

3. Monitoring.

We volgende de ontwikkelingen in de naleving bij activiteiten en werkzaamheden.

De gegevens over toezicht en handhaving worden vastgelegd in het programma Iris-V&H. Met deze gegevens kunnen we nagaan hoe de naleving is bij de door ons afgelegde controlebezoeken. Vastgelegd wordt welk percentage van deze controlebezoeken bij het eerste bezoek al voldoet aan de geldende wet en regelgeving.

Ook wordt vastgelegd wanneer het bij bezoek de naleving van voorschriften niet het doel was. Voorbeelden hiervan zijn bezoeken, die worden gebracht om informatie of adviezen te geven, of besprekingen voor aanstaande veranderingen in werkwijze, enz.

De gegevens over naleving kunnen echter niet dienen voor sturing van de handhaving, aangezien de bezoeken risicogericht plaatsvinden: we gaan daarheen waar we overtredingen verwachten. Voor het opstellen van het jaarprogramma Handhaving en de planning van het toezicht daarbij maken wij gebruik van de "overtredingsdruk", zoals dit in het handhavingsbeleid is vastgelegd en in de sanctiestrategie verder is uitgewerkt.