



“Handhaven met vertrouwen”

Nota Handhavingsbeleid

Afdeling handhaving

Waterschap Hollandse Delta

en

Waterschap Rivierenland

2 augustus 2011

|

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	4
1.1	Aanleiding.....	4
1.2	Inhoud, doel en reikwijdte handhaving.....	4
1.3	Leeswijzer	5
2.	Handhavingsbeleid	6
2.1	Algemene uitgangspunten	6
2.2	Adequaat handhavingsproces.....	7
2.2.1	Handhavingsbeleid.....	7
2.2.2	Uitvoeringsprogramma	8
2.2.3	Uitvoeringsorganisatie.....	8
2.2.4	Borging van de middelen	8
2.2.5	Monitoring.....	9
2.2.6	Rapportage.....	9
2.3	Analyse risico's.....	10
3.	Handhavingsinstrumenten	11
3.1	Vormen van toezicht	11
3.2	Controlefrequenties.....	11
3.3	Preventieve handhaving.....	11
3.4	Repressieve handhaving.....	12
3.5	Handhaven eigen bedrijfsvoering	14
3.6	Gedogen.....	15
3.6.1	Gedoogcriteria.....	15
3.7	Samenwerking.....	16
4	Handhavingsstappenplan	17
	Bijlage 1. Eisen aan gedoogbeschikking.....	20
	Bijlage 2. Schema bestuurs- en strafrechtelijk handhavingsproces.....	23
	Bijlage 3. Lijst met kernbepalingen.....	24
	Bijlage 4. Schema keuze gedogen, ontheffen, handhaven	27
	Bijlage 5. Gedogen lang bestaande illegale situaties.....	28
	Bijlage 6. Schema keuze koploper, middenmoter, achterblijver	30

1. Inleiding

Per september 2011 worden de afdelingen Handhaving van het waterschap Hollandse Delta en (hierna: WSHD) en waterschap Rivierenland (hierna: WSRL) geïntegreerd. De nieuwe afdeling zal voor de beide waterschappen toezicht op en handhaving van regels uitvoeren. De integratie beoogt een meer efficiënte, kostenbesparende uitvoering en kwaliteitsverbetering. Daartoe is uniformering van de werkwijzen nodig. Deze nota voorziet in uniformering van de beleidsregels over het "HOE" de waterschappen handhaven. De nota stelt in algemene zin normen aan het omgaan met die bevoegdheid. De vaste werkwijze wordt beschreven. Hoe houden de waterschappen toezicht, hoe spoort het overtreders op, hoe pakt het overtreders aan, hoe gaat het om met andere overheden, hoe met de eigen organisatie, welke handhavingmiddelen past het toe, en hoe en wanneer kan het gedogen? Doel van deze nota is kortweg: het vaststellen en het geven van inzicht in de werkwijzen van het waterschap bij de uitvoering van zijn handhaving c.q. handhavingbevoegdheden.

De nota richt niet op het "WAT" de waterschappen handhaven. De specifieke onderwerpen waarop de waterschappen inzetten en prioriteren bij toezicht en handhaving zijn beschreven in een uitvoeringsprogramma. Een uitvoeringsprogramma heeft een dynamisch karakter waarbij concrete beleidskeuzes op het gebied van ambitie, doelen, inzet en doelmatigheid worden benoemd. Gericht op specifieke handhavingssituaties en -problemen en de concrete aanpak daarvan. Voor de afdeling wordt één uitvoeringsprogramma vastgesteld. Het programma voorziet in een planmatige aanpak voor de beide waterschappen¹. Met voor beide waterschappen een separaat programma.

Temeer omdat deze nota zich richt op het "HOE" c.q. de werkwijzen van toezicht en handhaving, heeft dit beleidskader een statisch karakter. De nota vervangt ter zake bestaande beleidsnota's van de beide waterschappen. Deze stemmen in hoge mate met elkaar en met de inhoud van deze nota overeen, maar dienen als gevolg van wijzigingen in wet- en regelgeving te worden geactualiseerd.

1.1 Aanleiding

In wet- en regelgeving, uitgewerkt in bijvoorbeeld vergunningen, kunnen bepalingen en voorschriften zijn opgenomen die bij naleving moeten voorkomen dat er gevaarlijke situaties ontstaan. Om te zorgen dat er conform de gestelde regels wordt gehandeld, wordt op naleving toegezien. Hier is de rol voor toezicht en handhaving weggelegd. Onder handhaving wordt in dit document verstaan: het bevorderen van de naleving van regels, het toezien op de naleving van regels, het ongedaan maken van overtredingen en het optreden tegen overtreders. Handhaving biedt bescherming tegen de risico's c.q. de gevolgen van ongewenst gedrag van derden.

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

1.2 Positie, inhoud, doel en reikwijdte handhaving

Met handhaving wordt aantasting van het door het waterschap beheerde waterstaatkundige stelsel (dijken, wateren en (vaar)wegen) door het gedrag van burgers en bedrijven zoveel mogelijk voorkomen of ongedaan gemaakt.

¹ De Uitvoeringsprogramma's worden om de twee jaar vastgesteld door de resp. colleges van dijkgraaf en heemraden en ter kennisgeving voorgelegd aan de algemene besturen c.q. Verenigde Vergaderingen.

Hoofddoelstelling is het verbeteren van naleefgedrag of het continueren van goed naleefgedrag van burgers en bedrijven.

Om dit te bereiken worden diverse acties ingezet:

- het verbeteren van de naleefbaarheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van regels;
- het hanteren van 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;
- het toepassen van risicogerichte prioritering;
- het verbreden van het handhavingsinstrumentarium door het ontwikkelen en breder inzetten van communicatie, zelfcontrole, ketenbenadering, administratief toezicht en auditmethoden;
- het verbeteren van de kwaliteit van het toezicht. Om de kwaliteit verder te verbeteren wordt onder andere ingezet op het versterken van deskundigheid.

WSHD en WSRL zijn verantwoordelijk voor en werken voortvarend aan een duurzaam waterbeheer voor een veilig en leefbaar landschap. De handhaving heeft inhoudelijk gezien betrekking op de naleving van wet- en regelgeving op het terrein van waterkwantiteit en waterkwaliteit (waterbeheer) en veiligheid (dijken/varen/wegen).

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden algemene uitgangspunten van het handhavingsbeleid benoemd. Vervolgens wordt ingegaan op de wettelijke kwaliteitseisen die aan handhaving worden gesteld en de wijze waarop de waterschappen daaraan voldoen. Ook komen monitoring en rapportage aan de orde.

In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de diverse handhavingsinstrumenten die worden ingezet. Ook komt gedogen aan de orde.

In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op het handhavingsstappenplan.

Dit handhavingsbeleid geeft aan "*Hoe*" de komende jaren gewerkt wordt. "*Wat*" gehandhaafd wordt wordt uitgewerkt in tweejaarlijkse uitvoeringsprogramma. Daarin worden prioriteiten benoemd. Nadere uitwerking vindt plaats via jaarplannen van de betrokken afdelingen binnen de waterschapsorganisaties.

2. Handhavingsbeleid

In dit hoofdstuk wordt het algemene handhavingsbeleid weergegeven. Dit beleid is gebaseerd op de kwaliteitseisen genoemd in het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor) behorende bij de Wet algemene bepalingen Omgevingsrecht (Wabo). Daarnaast zijn eigen ambities toegevoegd.

2.1 Algemene uitgangspunten

Hieronder worden enkele algemene punten ten aanzien van het handhavingsbeleid uiteengezet.

De afdeling zorgt voor adequate handhaving. Dit houdt in dat als er een overtreding wordt geconstateerd, deze wordt aangepakt. In eerste instantie wordt de overtreder gestimuleerd om zelf de overtreding ongedaan te maken. Als dat niet helpt wordt er opgetreden. 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).

Als uitgangspunten bij de uitvoering van handhaving kunnen worden benoemd:

- handhaven met vertrouwen;
Het belonen van goed naleefgedrag door burgers en bedrijven (ver)minder(d) te controleren.
- effectief en doelmatig (resultaatgericht);
Via adequate voorbereiding, invulling en uitwerking Uitvoeringsprogramma's.
- afgestemd op de inzet van andere instrumenten;
Toezicht en handhaving vormen schakels in de ketting: normstelling - regulering - communicatie - toezicht - handhaving - evaluatie resultaat. Het is de kunst om de 'geschakelde' instrumenten afgestemd in te zetten voor een optimaal resultaat. Dit vergt afstemming en het continu (durven) zoeken naar balans.
- een positieve bijdrage aan het imago van het waterschap;
De waterschappen treden zo nodig adequaat, kordaat en eenduidig op
- voldoen aan de wettelijke vereisten;
Het waterschap voldoet aan wettelijke (kwaliteits)eisen bij de uitvoering van toezicht en handhaving.
- behouden of versterken van samenwerking met handhavingspartners;
De waterschappen zoeken nadrukkelijk de samenwerking met handhavingspartners.
- voldoende flexibel voor nieuwe ontwikkelingen;
De organisatie speelt bij toezicht en handhaving in op veranderende mentaliteit doelgroepen, technologische ontwikkelingen, wijzigingen wet- en regelgeving, wijzigingen in wettelijke toedeling taken (overdragen en overgedragen krijgen).
- verantwoordelijkheden op de juiste plaats;
De uitvoering van bevoegdheden (en daarmee verantwoordelijkheid) via mandaten e.d. leggen waar dat nodig is. Gericht op een adequaat en kordaat optreden.
- programmatische handhaving;
Inzet/uitvoering gebaseerd op: probleemanalyses, prioritering, bestuurlijke vaststelling en evaluatie/rapportage resultaten. Conform wettelijke kwaliteitseisen.

- behoud van de eigen identiteit van het waterschap.
In contacten blijven de waterschappen hun eigen identiteit behouden (ondermeer door handhaven huisstijl en voeren kenmerken op voer- en vaartuigen en bedrijfskleding).

2.2 Adequat handhavingsproces

Voor de uitvoering van toezicht en handhaving gelden wettelijke kwaliteitseisen. De provincies zien er op toe dat aan die eisen wordt voldaan.

Tot oktober 2010 werden kwaliteitseisen aan alleen de milieuhandhaving gesteld, zoals vastgelegd in het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer uit 2005 (AMvB). Met de inwerkingtreding van de Wet administratieve bepalingen omgevingsrecht (Wabo) op 1 oktober 2010 is het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer van rechtswege komen te vervallen. Kwaliteitseisen zijn nu opgenomen in hoofdstuk 7 van het Besluit Omgevingsrecht (Bor). En hoofdstuk 10 van de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor) beschrijft nadere kwaliteitseisen. De regels gelden voor het bredere begrip omgevingsrecht, en daarmee ook voor de handhaving van de Waterwet en de waterschapskeuren

De volgende onderwerpen ten aanzien van het handhavingsbeleid worden in het Bor behandeld:

- Handhavingsbeleid;
- Uitvoeringsprogramma;
- Uitvoeringsorganisatie;
- Borging van de middelen;
- Monitoring;
- Rapportage.

Deze onderwerpen worden hieronder kort toegelicht.

2.2.1 Handhavingsbeleid

Het handhavingsbeleid wordt eenduidig en uniform opgesteld, zodat de doeltreffendheid wordt vergroot. Het blijkt dat bedrijven en burgers meer geneigd zijn om regelgeving na te leven wanneer helder is op welke manier overtredingen worden aangepakt. Eenduidig beleid zal dus leiden tot een afname van de toezichtslast.

De missie van het WSRL luidt als volgt: 'Waterschap Rivierenland is verantwoordelijk is voor en werkt voortvarend aan een duurzaam waterbeheer voor een veilig en leefbaar Rivierenland.'²

De missie van het WSHD luidt als volgt: 'Waterschap Hollandse Delta beschermt de Zuid-Hollandse Eilanden tegen wateroverlast, beheert het oppervlaktewater, zuivert het afvalwater, beheert de (vaar)wegen en levert een actieve bijdrage aan de ruimtelijke invulling van zijn gebied. Het richt zich daarbij, samen met anderen op veilig en duurzaam wonen, werken en recreëren voor burgers, bedrijven en andere gebruikers. WSHD is vooruitstrevend, open en transparant in de uitvoering van zijn taken, streeft naar de beste verhouding tussen maatschappelijke kosten en baten, stelt zich ten dienste van zijn omgeving en is een goed en aantrekkelijk werkgever.'³

De handhaving heeft inhoudelijk gezien betrekking op wet- en regelgeving op het terrein van waterkwantiteit, waterkwaliteit (waterbeheer) en veiligheid (dijken/varen/wegen). Door toezicht te houden op deze vakgebieden wordt uitvoering gegeven aan de door beide waterschappen vastgestelde missies.

² Website WSRL d.d. 10 juni 2011

³ Website WSHD d.d. 10 juni 2011

Doelen op middellange termijn worden verwoord in het uitvoeringsprogramma dat tweejaarlijks in het verlengde van het handhavingsbeleid wordt opgesteld. Daarnaast worden jaarlijks doelen opgenomen in de jaarplannen. Voor de uitvoering van deze doelen is het belangrijk om een evenwicht te bereiken tussen de doelen en de bijbehorende uitvoeringsorganisatie. Hiermee wordt bedoeld dat de personele capaciteit in verhouding moet zijn met de opgestelde doelen.

2.2.2 Uitvoeringsprogramma

In het uitvoeringsprogramma komen onder andere de volgende onderwerpen aan de orde:

- prioriteitenstelling (wat voeren we in welke volgorde uit?);
- coördinatie en overleg (hoe vaak en op welke manier stemmen we af?);
- standaardprocedures voor behandeling van constatering al dan niet strijdig met de wet- en regelgeving (zijn procedurebeschrijvingen actueel en worden deze gevolgd?);
- deskundig en kwalitatief goed personeel (kunnen we kwaliteit en kwantiteit leveren met de huidige medewerkers? Dit is tevens gekoppeld aan het opleidingsplan).

Het uitvoeringsprogramma wordt afgestemd met andere afdelingen en betrokken bestuursorganen. Belangrijk te vermelden is dat het maken van beleidskeuzes niet op uitvoeringsniveau gebeurt, maar op bestuursniveau. Voorbereiding vindt echter bottom-up plaats; de beleidsrichting wordt te allen tijde ingegeven door de (veranderende) praktijk. Hierbij is de input en kennis van de uitvoerende medewerkers van cruciaal belang. Het werkpakket, gebaseerd op de praktijk, is te allen tijde leidend. Mede op basis van de inbreng van de medewerkers zal het handhavingsbeleid worden aangepast (ontwikkelbenadering).

2.2.3 Uitvoeringsorganisatie

Randvoorwaarden voor een adequate uitvoering van de gestelde doelen uit het handhavingsbeleid en het uitvoeringsprogramma zijn onder andere:

- er zijn actuele, vastgestelde functieprofielen voor iedere functionaris beschikbaar, waarin taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn vastgelegd. Wanneer medewerkers niet beschikken over voldoende kennis of ervaring, zullen deze worden (bij)geschoold;
- er is een scheiding tussen medewerkers die zich bezighouden met de voorbereiding van besluiten ten aanzien van aanvragen vergunning en medewerkers die zich bezighouden met het toezicht op de naleving hiervan of het voorbereiden van besluiten ten aanzien van bestuurlijke sancties. Wanneer er gewerkt wordt met personeel dat niet werkzaam is binnen het bestuursorgaan worden hier schriftelijke afspraken over gemaakt;
- een ambtenaar wordt niet voortdurend belast met het houden van toezicht bij dezelfde bedrijven (rouleren van medewerkers);
- de organisatie is ook buiten kantooruren bereikbaar en beschikbaar (wachtdienst).

2.2.4 Borging van de middelen

Op basis van het opgestelde uitvoeringsprogramma wordt bepaald hoeveel financiële en personele middelen er benodigd zijn om hier uitvoering aan te geven.

De organisatie zorgt ervoor dat voldoende ruimte wordt vrijgemaakt in de begroting. Wanneer tussentijds blijkt dat er onvoldoende financiële of personele capaciteit beschikbaar is, zal een keuze gemaakt moeten worden om ofwel de middelen aan te vullen ofwel de prioritering in het uitvoeringsprogramma aan te passen aan de beschikbare capaciteit.

Wat betreft de kwaliteit van de middelen zorgt de organisatie ervoor dat er adequate technische, juridische en administratieve middelen beschikbaar zijn. Daarnaast is de organisatie ervoor verantwoordelijk dat de instrumenten die gebruikt worden bij de handhaving in goede staat van onderhoud zijn en zo nodig worden gekalibreerd.

2.2.5 Monitoring

Pakt het handhavingsbeleid goed uit? Bereiken we onze doelen? Zowel ten aanzien van “Hoe” en “Wat” we handhaven? Enerzijds qua het volgen van de vastgestelde werkwijzen, processen, procedures en kwaliteitseisen. En anderzijds qua de aanpak van doelgroepen en soorten overtredingen. Slagen we erin ongewenst gedrag om te buigen in goede naleving? Leveren we wel inspanningen op zaken die er toe doen? Het voeren van goede registratie c.q. administratie vormt een randvoorwaarde voor het gericht verzamelen van gegevens voor het in beeld (kunnen) brengen en analyseren van toezicht en handhaving (input, output, outcome (effect en trends)).

Een volledig en correcte registratie vormt de basis voor het kunnen bewaken van het proces in kwalitatieve en kwantitatieve zin, het daarop (bij)sturen en het evalueren van uitkomsten.

Conform het Bor en de Mor wordt minimaal gemonitord op:

- de uitvoering van het uitvoeringsprogramma;
- de voortgang van het bereiken van gestelde doelen;
- het aantal uitgevoerde controles;
- het aantal geconstateerde overtredingen;
- het aantal opgelegde bestuurlijke sancties;
- het aantal processen verbaal;
- het aantal over mogelijke overtredingen ontvangen klachten.

Tevens wordt aanvullend gemonitord op of een uitsplitsing gemaakt in:

- het aantal repressieve bestuursrechtelijke handhavingsacties in percentage van het aantal uitgevoerde controles;
- het aantal repressieve strafrechtelijke handhavingsacties in percentage van het aantal uitgevoerde controles;
- het percentage verandering van het aantal repressieve handhavingsacties ten gevolge van preventief handelen;
- het percentage tevreden particuliere melders;
- het aantal uren per proces-verbaal;
- het aantal meldingen en aantal uren per melding;
- het aantal uren per controle;
- het aantal opgenomen situaties en aantal uren per opgenomen situatie;
- het aantal bestuursrechtelijke aanschrijvingen en aantal uren per aanschrijving;
- het percentage geïnde dwangsommen van het totaal aantal bestuursrechtelijke trajecten;
- het percentage van de hercontroles waarbij een bevestigingsbrief wordt verzonden;
- het percentage van de werkzaamheden waarbij wordt gewerkt conform de werkinstructies;
- het percentage van de gegevens in de database (Squit XO danwel IRIS) welke correct en volledig zijn ingevuld;
- het percentage van het aantal overtredingen waarbij een brief wordt verzonden;
- het percentage van het aantal openstaande meldingen dat langer open staat dan 1 maand.

2.2.6 Rapportage

Als uitgangspunt geldt dat handhaving programmatisch, planmatig en cyclisch wordt opgepakt, waarbij minimaal jaarlijks, conform beleids- en verantwoordingscyclus, aan het bestuur wordt gerapporteerd.

Binnen de waterschappen is afgesproken dat op basis van het tweejaarlijkse uitvoeringsprogramma de voortgang van de uitvoering met een frequentie van drie keer per jaar wordt gemonitord en over de resultaten van de handhavingsinspanningen wordt gerapporteerd door middel van management- en

bestuursrapportages. Deze analyse is vervolgens leidend voor het opstellen van het (volgend) jaarplan.

2.3 Analyse risico's

Worden toezicht en handhaving ingezet op de zaken die er toe doen? Een belangrijk – en wettelijk voorgeschreven - middel om te komen tot een gerichte, effectieve en efficiënte inzet is de zogenaamde probleemanalyse. Een dergelijke analyse bestaat uit:

- algemene verkenningen (omgeving, taakveld, algemene beleidsdoelstellingen);
- risicoanalyses (de kans op en de omvang van de gevolgen van overtredingen regels);
- doelgroepenanalyses (beschouwing van het naleefgedrag van specifieke groepen. Bijvoorbeeld gevoeligheid voor verschillende instrumenten).

Daarbij zijn vaste toetsingscriteria, t.w. de gevolgen van overtredingen voor:

- a. de veiligheid;
- b. de waterkwaliteit;
- c. het milieu (mate van schade; wel of niet onomkeerbaar);
- d. de financiën van het waterschap;
- e. het imago van het waterschap.

De probleemanalyse geeft aan waarop en hoe met het meeste rendement middelen kunnen worden ingezet. De probleemanalyses vormen belangrijke input voor de uitvoeringsprogramma's. Daarin worden de uitkomsten van de analyse vertaald in concrete aanpak van doelgroepen (bijvoorbeeld frequentie controle).

De probleemanalyse wordt om de twee jaar uitgevoerd. De methode voldoet aan de daarvoor geldende kwaliteitseisen.

De probleemanalyse dient door het waterschapsbestuur te worden vastgesteld. Vaststelling zal over het algemeen gekoppeld zijn aan de vaststelling van het tweejaarlijks uitvoeringsprogramma.

3. Handhavingsinstrumenten

Om ervoor te zorgen dat de handhavingsdoelen worden gerealiseerd, heeft het waterschap instrumenten tot zijn beschikking. Een gangbare indeling van deze instrumenten is die van preventieve en repressieve handhaving.

Preventieve handhaving richt zich op het voorkomen van een overtreding van vastgestelde wet- of regelgeving. Wanneer daadwerkelijk een overtreding van deze wet- of regelgeving is begaan, wordt er opgetreden. Dit wordt repressieve handhaving genoemd. Naast bovenstaande instrumenten bestaat nog een derde instrument, dit is de mogelijkheid om te gedogen.

Uitgangspunt is dat voor elke situatie het instrument wordt ingezet dat het meest effectief is.

3.1 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, themagerichte en ad hoc controles, surveillance (vanaf land, lucht en water) en controles naar aanleiding van een klacht of melding.

Deze vormen van toezicht kunnen zowel aangekondigd als onaangekondigd plaatsvinden. Door het verrassingselement wordt een meer reëel beeld verkregen. Toezicht kan gedifferentieerd en gecombineerd worden uitgevoerd, bijvoorbeeld op grond van kenmerken van de vergunninghouder en de handhavingshistorie.

3.2 Controlefrequenties

Met de 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' (zie bijlage 6). Als het gaat om handhavingsaandacht dan gaat het feitelijk om de controle-intensiteit en de controlefrequentie. Daarnaast is de prioritering in het uitvoeringsprogramma bepalend voor de bezoekfrequentie.

3.3 Preventieve handhaving

Onder preventieve handhaving wordt verstaan het stimuleren van naleving van wet- en regelgeving. Hiermee wordt beoogd het aantal overtredingen te verminderen. Bijkomend voordeel is dat met een goede preventieve handhaving de noodzaak tot repressieve handhaving (en de werklast daarvan) zal verminderen.

Preventief handhaven bestaat onder andere uit communicatie, voorlichting en preventief toezicht. Er kan zowel actief als passief preventief toezicht worden gehouden. Actief toezicht bestaat uit routinematig/programmatisch toezicht en projectmatig toezicht. Passief toezicht is toezicht naar aanleiding van klachten, meldingen en calamiteiten.

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 zoals:

- 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)⁴

Wanneer met deze redenen rekening wordt gehouden kan de effectiviteit en efficiency van de handhaving worden verhoogd. Handhaving kan dan gericht worden ingezet op de onderdelen waar deze het meeste effect sorteren. Als het niet naleven van de regels betrekking heeft op één van bovenstaande redenen 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, niet weet welk doel zij dienen 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).

Wanneer deze activiteiten niet leiden tot naleving, zullen andere instrumenten moeten worden ingezet. Hiermee komen we terecht op het terrein van de repressieve handhaving (zie paragraaf 3.4).

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.

3.4 Repressieve handhaving

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 deze paragraaf 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.

Repressieve handhavingsinstrumenten

Het waterschap heeft de beschikking over de volgende repressieve instrumenten:

Bestuursrechtelijk:

- last onder bestuursdwang;
- last onder dwangsom;
- het intrekken van de vergunning;
- bestuurlijke boete.

Strafrechtelijk:

- proces-verbaal.

Privaatrechtelijk:

- schadevergoeding;
- kort geding;
- conservatoir beslag.

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

⁴ 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.

Ad Bestuursrechtelijke handhaving

Het doel van de bestuursrechtelijke handhaving is het beëindigen of voorkomen van de overtreding en het ongedaan maken of voorkomen van de schade. Bestuurlijke handhaving is dan ook niet gericht op straffen, maar op het herstel van de gewenste situatie (met uitzondering van de bestuurlijke boete).

Ad Strafrechtelijke handhaving

Het doel van strafrechtelijke handhaving is niet zozeer het ongedaan maken van de overtreding, maar richt zich met name op het straffen van de overtreder.

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.

De kernbepalingen worden in samenwerking met het Openbaar Ministerie vertaald naar een handhavingsarrangement. Naar alle waarschijnlijkheid wordt de lijst met kernbepalingen verkort en zullen meer overtredingen door middel van het bestuursrecht worden opgepakt. Tot die tijd blijven de kernbepalingen van kracht (zie bijlage 3 voor een overzicht van de kernbepalingen).

Met de inwerkingtreding van het handhavingsarrangement zullen alleen voor zwaardere overtredingen nog processen-verbaal worden gemaakt. Steeds meer overtredingen worden bestuursrechtelijk opgepakt. Ook is de ontwikkeling van de bestuurlijke strafbeschikking in volle gang. Wanneer en hoe deze geïmplementeerd wordt, zal in de komende jaren duidelijk worden. Besluitvorming hierover zal separaat plaatsvinden.

Ad Privaatrechtelijk

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.

Ambtelijk voortraject

Voordat het formele bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhavingstraject wordt ingezet, is er vaak al een 'ambtelijk traject' aan voorafgegaan, met uitzondering van de Waterwet 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 handhavingsstap⁵.

De eerste *formele* handhavingsstap 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.

⁵ Het betreffende voorval wordt echter wel geregistreerd.

Bij overtredingen die qua risico en impact een directe actie vragen, wordt geen ambtelijk voortraject gevolgd. Voorbeelden hiervoor zijn: werken zonder vergunning of melding en ingraven in primaire waterkeringen in gesloten seizoen. Alle overtredingen worden benoemd in het Handboek Handhaving⁶.

3.5 Handhaven eigen bedrijfsvoering

In de praktijk doen zich situaties voor waarbij het waterschap zowel toezichthoudend bestuursorgaan is als het bedrijfsvoerende bestuursorgaan. Dit is het geval bij bijvoorbeeld het aanleggen van nieuwe watergangen, het beheren van rioolwaterzuivering, het onderhoud aan kunstwerken en werkzaamheden die vallen onder het Besluit bodemkwaliteit, het aanleggen van gemalen, persleidingen naar zuiveringen en kadeverbeteringen. 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 te houden. Op overtredingen, begaan door (diensten of gelieerde instellingen van) de eigen organisatie, wordt conform richtlijnen gereageerd.

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

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

Indicaties voor strafrechtelijk optreden zijn:

- een gedragen feit, niet voorkomende uit een wettelijke opdracht;
- evident onrecht, bijvoorbeeld een vorm van een commuun misdrijf⁷;
- 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, wordt in voorkomende gevallen de verantwoordelijke ambtenaar, als hem persoonlijk een verwijt betreft, ook vervolgd.

⁶ Het handboek Handboek bevat instructies voor de medewerkers handhaving.

⁷ 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.

3.6 Gedogen

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 expliciet (schriftelijk) aangeeft géén gebruik te zullen maken van de handhavingsbevoegdheid. Vaak gebeurt dit in de vorm van een gedoogbesluit of gedoogovereenkomst.

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) stelt 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 gedogen is onacceptabel;
- 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.

Het bestuur kan goede redenen hebben om over te gaan tot gedogen. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van een overgangs- of overmachtsituatie vooruitlopend op vergunningverlening. Het, in deze situaties gedogen, is neergelegd in het landelijke gedoogbeleid⁸.

Uitgangspunt voor het bestuur is dat wettelijke regels worden gehandhaafd en zo nodig 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 daarom aanvaard dat het bestuur (mits voldaan wordt aan een aantal criteria) de gedoogbevoegdheid terughoudend hanteert.

Bestuurlijk gedogen is een *bevoegdheid*, er bestaat geen *recht* op gedogen. Binnen welke grenzen het college van dijkgraaf en heemraden de bevoegdheid om te gedogen gaat gebruiken staat centraal in de volgende paragraaf.

3.6.1 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:

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

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 verleend zal 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.

⁸ Onder het landelijk gedoogbeleid of landelijk beleidskader gedogen wordt verstaan het "Gezamenlijk beleidskader inzake het terugdringen van het gedogen van milieuovertredingen".

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:

- overmacht- en of overgangssituaties;
- gevallen waarin het achterliggende belang evident beter is gediend met gedogen (bijvoorbeeld bij proefnemingen);
- gevallen waarin het wettelijk instrumentarium tekortschiet;
- 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. Gedogen dient in beginsel niet langer plaats te vinden dan 1 jaar.

3.7 Samenwerking

Op het gebied van handhaving werken de waterschappen Rivierenland en Hollandse Delta nauw samen. De afdelingen Handhaving van beide waterschappen zijn in 2011 geïntegreerd. Dat levert voor beide partijen kwaliteitsverbeteringen en kostenbesparingen op.

Ook met andere handhavende instanties wordt afgestemd en samengewerkt. Het betreft het Openbaar Ministerie, de provincie(s), Rijkswaterstaat, de Voedsel en Warenautoriteit, inliggende gemeenten, omgevingsdiensten, politie en brandweer. De samenwerking varieert van werkafspraken tot het ad hoc of via projecten deelnemen aan gerichte toezicht- en handhavingacties. Voorbeelden zijn afspraken over (gezamenlijk) sanctiebeleid op het gebied van milieuhandhaving en het gezamenlijk, projectmatig met omgevingsdiensten controleren van jachthavens.

4 Handhavingsstappenplan

In onderstaand stappenplan (zie tevens bijlage 4) 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 incident 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;

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.

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 dwangombeschikking en/of een proces-verbaal heeft gekregen.

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

Taakverdeling bevoegdheden

De hoofdregel binnen inrichtingen is dat het bestuursorgaan, dat bevoegd is een vergunning op grond van de Wabo te verlenen, dan wel het orgaan waaraan de melding wordt gericht, zorgt voor de handhaving. 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.

Criteria om te bepalen wie het voortouw neemt zijn:

- de instantie die actief 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 Wabo 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.

Bijlage 1. 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 vergunningverlening 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 aan 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 wordt altijd een schriftelijke, gemotiveerde gedoogbeschikking door/namens het bestuur van het waterschap 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 Voorzieningenrechter 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 het waterschap 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 gedoogt. 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.

De weigering om te gedogen (met inbegrip van de weigering om voor een langere periode of onder andere voorwaarden te gedogen) is, behoudens bijzondere omstandigheden, geen besluit in de zin van de Awb, omdat de weigering nog niet betekent dat wel een bestuursrechtelijke sanctie zal worden toegepast.

Het besluit tot intrekking van een gedoogbeschikking is in beginsel geen besluit in de zin van de Awb.

De wijziging van (de voorwaarden van) een gedoogbeschikking is in beginsel een besluit in de zin van de Awb.

De herroeping van een afgegeven gedoogverklaring in bezwaar is een besluit in de zin van de Awb. Dit betekent dat belanghebbenden hiertegen tot aan de hoogste instantie kunnen procederen.

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.

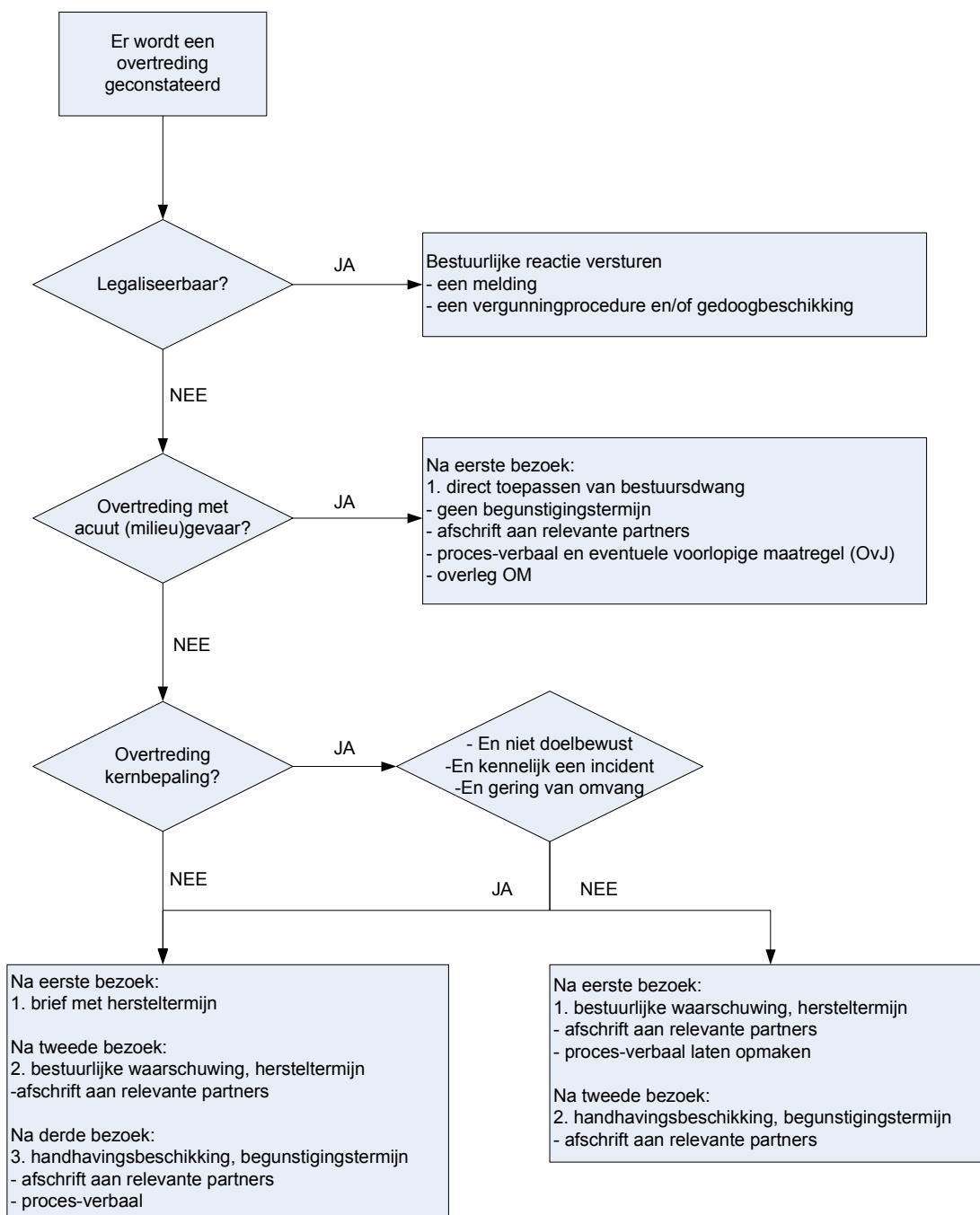
De aan een gedoogbeschikking verbonden voorschriften kunnen volgens geldende jurisprudentie niet rechtstreeks worden gehandhaafd. Bij overtreding zal in beginsel de gedoogbeschikking worden ingetrokken en wordt vervolgens de sanctie gericht op de beëindiging van de gedoogde activiteit.

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.

Bijlage 2. Schema bestuurs- en strafrechtelijk handhavingsproces



Bijlage 3. Lijst met kernbepalingen

Rubriek	Toelichting	Wetsartikel
1. lozen zonder vergunning	<ul style="list-style-type: none"> • verwijtbaar lozen zonder vergunning. De lozing kan niet worden gelegaliseerd 	Art 6.2 Waterwet
2. emissievoorschriften	<ul style="list-style-type: none"> • bij lozing in oppervlaktewater: overschrijding van de emissievoorschriften boven de in de onderstaande tabel genoemde percentages • bij lozing op de riolering: overschrijding van de emissievoorschriften boven de in de onderstaande tabel genoemde percentages en waarbij de goede werking van de awzi en/of de riolering in gevaar komt 	Art. 6.20 Waterwet
3. saneringsplannen	<ul style="list-style-type: none"> • verwijtbaar niet tijdig uitvoeren van saneringsplannen 	Art. 6.2 - 6.20 Waterwet
4. zuiveringstechnische voorzieningen en middelen	<ul style="list-style-type: none"> • het ontbreken, slecht functioneren, niet onderhouden van voorgeschreven zuiveringstechnische voorzieningen en middelen indien: • aannemelijk is dat hierdoor nadelige gevolgen voor het oppervlaktewater zijn/ zullen ontstaan • aannemelijk is dat hierdoor de goede werking van de awzi en/of de riolering in gevaar komt 	Art. 6.2 - 6.20 Waterwet
5. ongewoon voorval/ bijzondere omstandigheden	<ul style="list-style-type: none"> • niet of niet tijdig melden van een ongewoon voorval • niet voldoen aan nemen van opgedragen maatregelen 	6.8, 6.9, 6.20 Waterwet, Lvo art 30 LOTV art 20, Lgtb art 15 Lah art 10,
6. ander lozen in oppervlaktewater LOTV:	<ul style="list-style-type: none"> • restanten aangemaakte bestrijdingsmiddelen • afvalwater afkomstig van het inwendig reinigen van spuit- en bemestingsapparatuur • afvalwater afkomstig van uitwendig reinigen van spuitapparatuur en veetransportvoertuigen • afvalwater afkomstig van het ontsmetten van veetransportvoertuigen • afvalwater afkomstig van het reinigen of ontsmetten van stallen • afvalwater afkomstig van het reinigen van melkapparatuur • afvalwater afkomstig van het ontsmetten van fust • afvalwater afkomstig van ammoniakwassers in stallen • uitlekvloeistof van afvalhopen, compost, kuilvoer, opgeslagen product dergelijke • perssap van kuilvoer 	LOTV art 5 lid 3
7. lozen van spoelwater in oppervlaktewater LOTV:	<ul style="list-style-type: none"> • lozen van spoelwater indien binnen een afstand van 40 meter riolering aanwezig is • lozen van voorspoelwater in oppervlaktewater 	LOTV art 8 lid 2 en 5
8. lozen in kader van de gewasbescherming en gebruik meststoffen en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de teeltvrije zone LOT V:	<ul style="list-style-type: none"> • gebruiken gewasbeschermingsmiddelen in de teeltvrije zone in strijd met de voorschriften • gebruiken meststoffen (in belangrijke mate) in de teeltvrije zone in strijd met de voorschriften 	LOTV art 13, 15 en 16
9. lozen in het kader van gewasbescherming binnen een afstand van 14 meter	<ul style="list-style-type: none"> • gebruiken gewasbeschermingsmiddelen met behulp van veldapparatuur niet zijnde een overkapte beddenspuit in de 14 meter zone in strijd met de 	LOTV art 15

vanaf de insteek van het oppervlaktewater LOTV:	voorschriften, met name: <ul style="list-style-type: none"> • zonder kant- en driftarme doppen • met te hoge windsnelheid 	
10. overig	<ul style="list-style-type: none"> • commune delicten/ niet meewerken aan toezicht of opsporing 	Wed art 33 WvSr art 172, 173, 173a en b, 174, 179 t/m 185, 199, 200, 225, 300, 326, 419, 427

Gebruikte afkortingen in de tabel

Besluit bodemkwaliteit (conform de HUM Bbk, uitgave VROM) = Bbk

Lozingenbesluit vaste objecten = Lvo

Lozingenbesluit open teelt en veehouderij (conform handhavingsplan UWW) = LOTV

Lozingenbesluit glastuinbouw = Lgtb

Lozingenbesluit afvalwater huishoudens = LahLozingenbesluit bodemsanering en proefbronnering = Lbp

	Hoogte norm	Percentage
A. algemeen		
debiet (hoeveelheid geloosd water)	n.v.t.	25%
zwevende stof	n.v.t.	50%
B. zuurstofverbruikende stoffen		
CZV	n.v.t.	50%
BZV	n.v.t.	50%
C. nutriënten		
Kjeldahl-N	n.v.t.	50%
NO ₃ -N	n.v.t.	50%
P-verbindingen	n.v.t.	50%
D. anorganische stoffen		
sulfaten	n.v.t.	50%
chloriden	n.v.t.	50%
fluoriden	n.v.t.	50%
cyaniden	n.v.t.	50%
sulfide	n.v.t.	50%
zuren (H ₊)	n.v.t.	50%
E. zware metalen		
som van een aantal	n.v.t.	50%
individuele metalen, met uitzondering van Hg en Cd	n.v.t.	50%
Hg en Cd	n.v.t.	50%
F. alifatische koolwaterstoffen		
minerale olie	< 20 mg/l	50%
G. aromatische koolwaterstoffen		
som van MAK's	n.v.t.	50%
afzonderlijke MAK's als benzeen, toluen e.d.	< 1 mg/l	50%

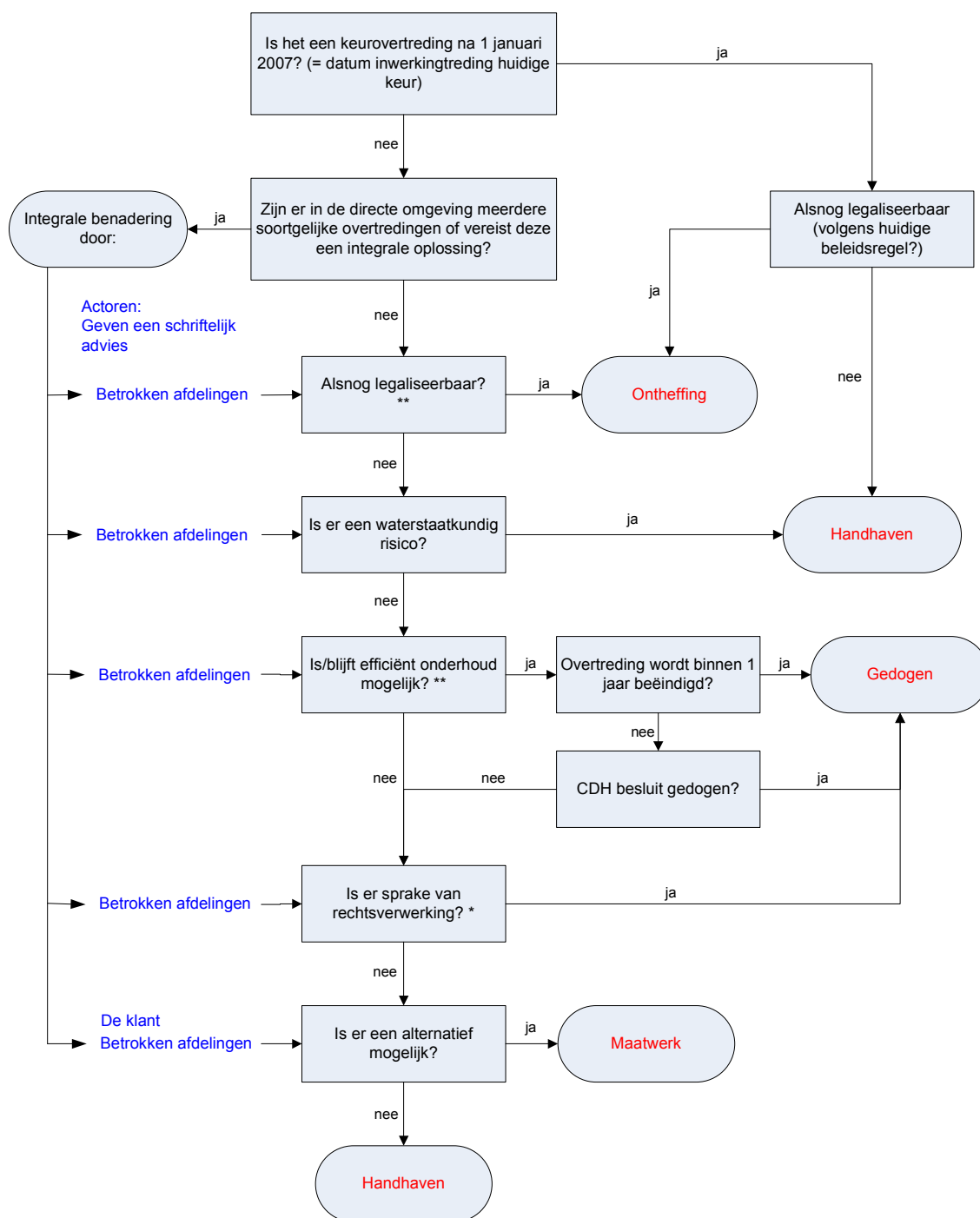
PAK's (Borneff)	< 0,1 mg/l	100%
fenolen	n.v.t.	50%
H. gechloreerde koolwaterstoffen		
EoCl en VoCl	< 1 mg/l	100%
vluchtige individuele stoffen (tetra, per e.d.)	<1 mg/l	50%
niet vluchtige individuele stoffen (HCH, HCB, pesticiden, drins)	<50 ug/l	
50%PCB's	< 1 ug/l	100%
dioxines en furanen	aantoonbaarheidsgrens aangetoond	

Voor stoffen die niet nader in de lijst worden genoemd geldt een overschrijdingspercentage van 50%

Als er in emissievoorschriften wordt gesproken over vrachten en i.e.'s, dan geldt een overschrijdingspercentage van 25%.

Is het overschrijdingspercentage kleiner dan hierboven genoemd, dan is sprake van een minder ernstige overtreding, waarbij niet meteen een proces verbaal moet worden opgemaakt. Ingeval van *recidive* wordt proces verbaal opgemaakt bij constatering van overschrijding van de norm, al dan niet hoger dan de in bovenstaande tabel genoemde normen, met inachtneming van meetfouten.

Bijlage 4. Schema keuze gedogen, vergunnen, handhaven



* rechtverwerking = door eigen toedoen door handelen, maar vooral door stilzitten waar optreden vereist was, verloren laten gaan van enig recht.

** conform huidige beleidsregels en/of de vóór 1 januari 2007 geldende keur/beleidsregels.

Bijlage 5. Gedogen lang bestaande illegale situaties

Om een einde te maken aan reeds lang(er) bestaande illegale situaties met betrekking tot de Keur Waterschap Rivierenland (hierna 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 eerstelijns 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 hekwerken 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. Passief gedogen wordt niet meer toegepast.

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.

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.

Bijlage 6. Schema keuze koploper, middenmoter, achterblijver

