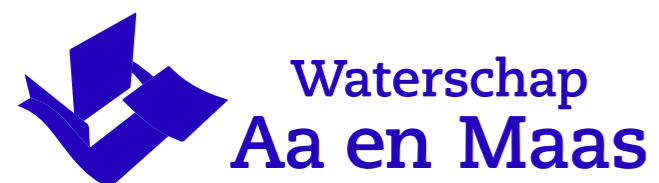


19/22

Waterschap Aa en Maas

**Toezicht
& handhaving
2019–2022**



colofon

Module 2 toezicht en handhaving

Bestuurlijke besluitvorming

6 mei 2019

Oprachtgevers

Afdelingshoofd Toezicht & Handhaving: Petra Kamsma

Auteurs

Henriëtte Graveland
Leona van de Wiel
's-Hertogenbosch, 11 april 2019

Waterschap Aa en Maas
Pettelaarpark 70
5216 PP 's-Hertogenbosch
tel: 088 178 8000
fax: 088 178 8001

info@aaenmaas.nl
www.aaenmaas.nl

Ontwerp:

studio i:i

© Waterschap Aa en Maas. Alle rechten voorbehouden

inhoudsopgave

INLEIDING	5
1. TOEZICHTSSTRATEGIE	6
1.1. Preventie	6
1.2. Toezicht	8
1.2.1. Probleemanalyse	10
1.2.2. Prioritering	12
2. SANCTIESTRATEGIE	13
3. GEDOOGSTRATEGIE	16
3.1. 'Grenzen aan gedogen'	16
3.2. Minimumeisen bij gedogen	17
BIJLAGEN	
Bijlage 1: Landelijke handhavingsstrategie	20
Bijlage 2: Toelichting interventies van licht naar zwaar	36
Bijlage 3: Begrippenlijst	40



MODULE 2: TOEZICHT EN HANDHAVING

INLEIDING

In het beleidsplan 'Planadvies, vergunningverlening, toezicht en handhaving van waterschap Aa en Maas 2019–2022' hebben we het over ontwikkelingen, ambities en doelen. Er is veel te doen en altijd ruimte voor innovatie en verbetering. We hebben echter beperkte capaciteit. Daarom moet nagedacht worden over hoe, waar en op welke manier we die capaciteit inzetten. Welke activiteit heeft prioriteit en waar focussen we ons op? En hoe kun je met een andere aanpak zorgen voor een groter bereik en optimaal naleefgedrag. In deze module laten we vooral zien wat hierin voor toezicht en handhaving onze strategie is. Ook bespreken we preventie als onderdeel van toezicht en gedogen als onderdeel van (niet)handhavend optreden.

1. TOEZICHTSTRATEGIE

Wet- en regelgeving zijn gemaakt om onze doelen en belangen te beschermen. Wij willen dat onze ingelanden de wet- en regelgeving zo goed mogelijk naleven. Om dit te kunnen bereiken hebben wij verschillende instrumenten in handen. Dit is in de eerste plaats toezicht. Daarnaast hebben we ook preventie als middel om het naleefgedrag te beïnvloeden. Hoewel preventie iets is van onze hele organisatie, hebben wij dit ingebed bij toezicht en handhaving omdat wij het uiteindelijke resultaat, een beter naleefgedrag, moeten (op)merken. Het is van invloed op zowel toezicht als op handhaving en daarmee onderdeel van onze nalevingsketen. Hieronder worden de preventie- en toezichtstrategie besproken.

1.1. Preventie

De preventiestrategie is een onderdeel van de nalevingstrategie en is in 2015 opgesteld in opmars naar een verkenning van de balans tussen repressie/preventie. Op basis van de ervaringen die in de projectperiode 2015-2019 worden opgedaan vindt een actualisatie van deze preventiestrategie plaats.

1. Preventie biedt perspectief

“Voorkomen is beter dan genezen” is een spreekwoord wat natuurlijk ook geldt voor de handhavingspraktijk. Wij kiezen er binnen

Aa en Maas voor om elke overtreding een passend gevolg te geven, dat wil zeggen dat handhavend opgetreden wordt tegen reeds begane overtredingen. Hiermee is gekozen om alle aandacht te richten op het “genezen”. Het voorkomen van overtredingen is, ten opzichte van het ongedaan moeten (laten) maken hiervan, echter doelmatiger voor alle betrokkenen. Om overtredingen te kunnen voorkomen is inzicht in het gedrag van (potentiële) overtreeders van grote betekenis.

Voor het grootste gedeelte van de potentiële overtreeders geldt dat zij onvoldoende bekend zijn met een regel. Vermoedelijk zal bij deze groep spontane naleving (en dus het voorkomen van een overtreding) worden gecreëerd door hen bekend te maken met deze regel. Een kleinere groep zal, toch bewust vanuit eigen gewin op grond van diverse aspecten een afweging maken of overtreding loont. Op deze groep zullen preventieve middelen minder van invloed zijn waardoor handhavend optreden beter past.

2. De gevolgen van deregulering

In een kabinetsstandpunt van 10 juli 1995 heeft het kabinet uitgesproken uit dat regelgeving en de administratieve lasten voor ondernemers moeten worden teruggebracht tot wat werkelijk noodzakelijk is. Ook moet de marktwerking worden versterkt en de kwaliteit van wet- en regelgeving verbeterd. Een van de belangrijkste doelstellingen van het kabinet is toen geworden: “deregulering”. Deregulering is de vermindering van onnodige administratieve lasten door wet-

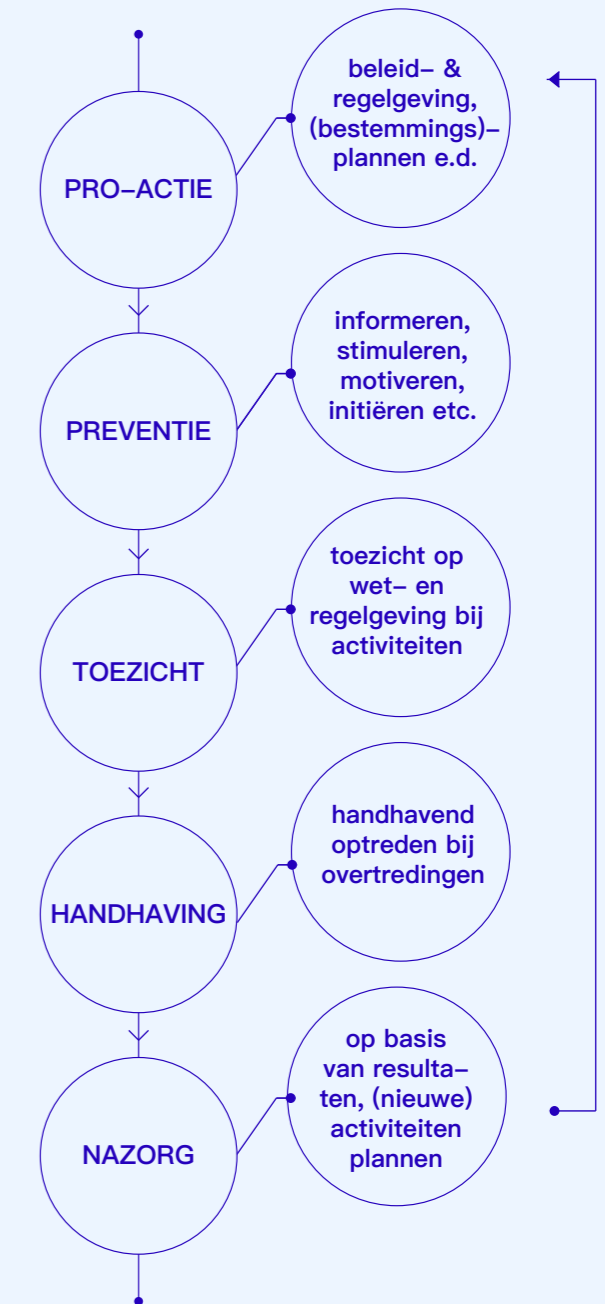
en regelgeving te reduceren tot het meest noodzakelijke. Om dit te bewerkstelligen is onder andere gekozen om meer bedrijven en activiteiten onder algemene regels te brengen, in plaats van hiervoor vergunningen te verlenen met de administratieve belasting die daarbij hoort.

De algemene regels beperken zich tot het strikt noodzakelijke. Het accent ligt meer dan voorheen op het aangeven van doelstellingen (doelvoorschriften) en minder op de wijze waarop het doel kan worden bereikt (middelvoorschriften). De eigen inbreng en verantwoordelijkheid van bedrijven en burgers bij de bescherming van het milieu wordt op deze wijze groter.

Aan de hiervoor genoemde wijze van regulering zit ook een keerzijde. Het aantal contactmomenten met de overheid wordt beperkt (bijvoorbeeld doordat geen vergunningprocedures meer doorlopen worden) en de bedrijven en burgers krijgen minder specifiek voorgeschreven welke maatregelen genomen moeten worden. Verschillende activiteiten waarvoor een vergunningplicht bestond vallen nu onder algemene regels.

Door de vele algemene regels kan de onwetendheid hiervan binnen bedrijven groeien. Deze bedrijven willen wel voldoen aan wet- en regelgeving maar weten gewoonweg niet hoe deze werkt en/of heeft geen tijd en middelen om zich alles eigen te maken. De keur volgt de landelijke trend. Hiermee komen nog meer activiteiten onder algemene regels waarbij de verwachting is dat de groep onwetende burgers en bedrijven zal groeien.

nalevingsketen



Door deze deregulering wordt dus meer gevraagd van de overheid als het gaat om preventie. Centraal staat hierbij het persoonlijk contact en de onderlinge communicatie(middelen) tussen waterschap en bedrijven/burgers.

Dit is een belangrijk element voor het voorkomen van overtredingen.

3. Doelgroep preventie

De preventiestrategie richt zich hoofdzakelijk op de onwetende en/of proactieve groep. Deze groep staat naar verwachting het meest open voor preventieve beïnvloeding. Toch zal de preventieve inzet ook, zij het in mindere mate, van invloed zijn op de groepen die bijvoorbeeld calculerend en bewust overtreden. Door voorlichting over de ernst van de sanctie kan deze doelgroep mogelijk op andere gedachten worden gebracht. Het is ook mogelijk dat deze doelgroep de ernst van het calculerende gedrag niet inziet. In dat geval kan goede voorlichting leiden tot meer begrip en tot gedragsverandering naar een proactieve houding. Een kleine, selecte groep zal zich niet door preventie laten beïnvloeden. In de sanctiestrategie wordt op deze groep specifiek gestuurd, met name via strafrechtelijke middelen.

4. Preventie in de praktijk

Het primaire doel van de preventiestrategie is om spontane naleving van wet- en regelgeving te vergroten. Door de inzet van communicatiemiddelen en ondersteunend optreden zal het gedrag zeer waarschijnlijk op een positieve manier worden beïnvloed. Communicatie en ondersteunend optreden kunnen onder meer worden ingezet:

- Om de omgeving voor te lichten en draagvlak te creëren;

- Bij complexe en veranderende wet- en regelgeving;
- Om bewustwording te bewerkstelligen;
- Om de positieve voorbeelden te communiceren;
- Om het naleefgedrag te stimuleren;
- Om kennis te nemen van problemen en/of vragen van een doelgroep;
- Om hulp te bieden bij legalisatie van verbouwingen en veranderingen door voor realisatie advies te geven.

Voorbeelden van middelen die voor preventie kunnen worden ingezet zijn:

- Voorlichtingsbijeenkomsten over bijvoorbeeld nieuwe wet- en regelgeving of over veel voorkomende overtredingen;
- Foldermateriaal, nieuwsbrieven of andere informatie bulletins;
- Adviseringsbezoeken bij ver- en/of nieuwbouw;
- Mediationstechnieken;
- Deelname aan (externe) informatiebijeenkomsten.

1.2 Toezicht

Het doel van toezicht is verkrijgen van inzicht in het naleefgedrag en om te bepalen of, en zo ja hoe moet worden opgetreden in geval een overtreding wordt geconstateerd. Hierbij maken we een onderscheid tussen

routinematig en incidenteel toezicht. Bij routinematig toezicht is sprake van ingeplande controles en surveillance die ontleend zijn aan het uitvoeringsprogramma. Bijvoorbeeld geplande controles in de pelsdierenindustrie vanwege de aankomende bedrijfssluiting, maar ook in het kader van preventie toezicht houden bij eerder gewaarschuwde perceeleigenaren. Het uitvoeringsprogramma komt tot stand door middel van een probleemanalyse en een risicoprioritering (zie hierover § 1.2.1 Probleemanalyse en § 1.2.2 Risicoprioritering)

Incidenteel toezicht vindt plaats naar aanleiding van klachten, meldingen, handhavingsverzoeken en/of calamiteiten. Maar ook controles naar aanleiding van afgifte of wijziging van een vergunning of controle op een gedane melding voor activiteiten is incidenteel toezicht. Met andere woorden: “incidenteel toezicht betreft de zaken die niet in te plannen zijn maar waar meestal als gevolg van omstandigheden de nodige aandacht aan geschonken moet worden.” Incidenteel toezicht kennen we met twee urgentievormen. Te weten:

1. Spoed; bij heterdaad overtredingen zoals graven in de kering of lozingen is er spoed en moet er direct actie ondernomen worden.
2. Geen spoed; als gemelde activiteiten niet direct schadelijk zijn voor het systeem of milieu is er op dat moment geen sprake van een spoedmelding. Dergelijke meldingen worden op een passend tijdstip opgepakt.*

Toezicht geschiedt op basis van controle op voorschriften en artikelen uit de geldende wet- en regelgeving. Hiermee wordt bedoeld; rechtstreeks geldende wet(ten), algemene regel(s), een verleende vergunning of maatwerkvoorschriften. Ook in de diepgang

van toezicht zijn verschillende vormen te onderscheiden.

- Integrale controle; op een bedrijf of locatie worden alle activiteiten gecontroleerd aan de hand van de geldende wet- en regelgeving waarvoor het waterschap bevoegd gezag is. Hierbij kan gedacht worden aan de Keur waterschap Aa en Maas 2015, Besluit bodemkwaliteit, Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, Activiteitenbesluit Milieubeheer, etc.
- Deelcontrole; bij een deelcontrole wordt één of een aantal activiteit(en)/aspect(en) gecontroleerd.
- Administratieve controle; er wordt op basis van (aangeleverde) gegevens gecontroleerd of wordt voldaan aan de geldende voorschriften. Dit hoeft niet op locatie te gebeuren.
- Ketencontroles: controles die uitgevoerd worden in samenwerking met andere toezichtpartners zoals omgevingsdiensten, gemeenten, provincie en de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit. We zien bijvoorbeeld bij de aanpak van de mestproblematiek dat versnippering van bevoegdheden het noodzakelijk maakt om deze vorm van toezicht vaker in te zetten.
- Milieuvlucht; vanuit het vliegtuig wordt een route gevlogen waarbij locaties gefotografeerd worden die vooraf al dan niet zijn doorgegeven door collega's. Op deze manier kunnen we op een snelle en overzichtelijke manier toezicht houden op een groot deel van het gebied.

* Ongeacht wel of geen spoed wordt aan elke melding passend vervolg gegeven.

In het kader van de regionale samenwerking wordt met toezicht tevens uitvoering gegeven aan de “oog- en oorfunctie”. Bijvoorbeeld via Samen Sterk in Brabant, dankzij samenwerkingsafspraken met de collega-waterschappen, omgevingsdiensten, Rijkswaterstaat en de Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteiten, maar ook door opbouw en behoud van een relevant netwerk. We houden uiteraard ook toezicht op activiteiten van andere overheden en het waterschap zelf. Zeker omdat de overheid maar ook bestuurders een voorbeeldfunctie hebben. Is er sprake van een overtreding dan zetten we uiteraard handhavende instrumenten in om het gedrag te beïnvloeden en naleving af te dwingen. In de Landelijke handhavingstrategie (LHS) is een dergelijke voorbeeldfunctie een indicatie om een zwaarder handhavingsmiddel in te zetten.

Voor elk toezichtbezoek, en eventueel volgende controle, wordt een zaak aangemaakt in Powerbrowser.

De bevindingen bij een dergelijke controle worden in de aangemaakte zaak vastgelegd via een bezoekverslag/rapport van bevindingen. Alle andere relevante informatie en documenten worden eveneens bij de zaak geregistreerd. Bijvoorbeeld foto's, correspondentie en telefoonnotities.

Ook voor toezicht geldt dat digitalisering en innovatie een steeds grotere rol gaat spelen. We willen data niet meer enkel gebruiken om te rapporteren maar steeds meer om te voorspellen. Door data van anderen te koppelen aan onze eigen data kunnen we de beschikbare capaciteit nog gericht inzetten en daarmee doelmatiger te werk gaan.

Op het gebied van innovaties verkennen we in hoeverre bijvoorbeeld de inzet van drones kan helpen ons werk sneller en efficiënter uit te voeren. Vanuit het datalab werken we aan 'Proof of concepts' waarbij mogelijkheden verkend en uitgewerkt worden.

1.2.1 Probleemanalyse

In de kwaliteitscriteria voor professionalisering van toezicht en handhaving staat dat een probleemanalyse de basis is voor het opstellen van de bestuurlijk vast te stellen risicoprioritering. Door het maken van een dergelijke probleemanalyse kunnen wij invulling geven aan routinematig toezicht. De probleemanalyse is een koppeling tussen activiteiten en de mogelijke effecten daarvan op de (watergerelateerde) fysieke leefomgeving en bevat een globale beschrijving van de zich in het gebied voordoende opgaven, problemen en (ontwikkelingen in) activiteiten. Vervolgens vormt deze informatie de basis om bij actualisatie van de risicoprioritering de te prioriteren activiteiten te herzien en een inschatting van het effect van niet-naleving in te brengen. Vanuit de waterdoelen uit het Waterbeheerplan (WBP) wordt de vertaling gemaakt naar de problemen en wateropgaven in de fysieke leefomgeving. De probleemanalyse vorm uiteindelijk de brug richting het bepalen van de risico's van activiteiten van gebruikers. Hieronder volgen de verschillende onderwerpen die basis zijn van de probleemanalyse.

Waterkeringen

Het gebied van Aa en Maas liggen primaire (110 km), regionale (59 km) en overige keringen (107 km). Hoofdfunctie van

de waterkering is het keren van water. Daarnaast kunnen keringen een ecologische en recreatieve functie hebben. Zaken rond de vereiste afmetingen en constructies zijn vastgelegd in de legger. De komende periode van het beleidsplan zijn geen dijkversterkingen gepland.

De grootste risico's bij keringen ontstaan bij ontgraving of verandering van de kering en de bijbehorende beschermingszones door zowel mens als dier. Dit kan kwelsituaties, piping of zelfs het wegspoelen van dijk materiaal tot gevolg hebben. Daarom wordt op de primaire waterkeringen, de belangrijkste in ons gebied, wekelijks toezicht gehouden zo kunnen ongewenste activiteiten snel worden opgemerkt.

Andere veelvoorkomende situaties zijn overtredingen bij het leggen van kabels en leidingen. Er wordt gewerkt zonder melding of een benodigde vergunning. Deze werkzaamheden worden hoofdzakelijk door nutsbedrijven uitgevoerd waarbij economisch gewin een belangrijke drijfveer is voor het begaan van overtredingen. Voorlichting en strak optreden is daarom belangrijk.

Watersysteem

We beheren 2740 kilometer A-watergang en 1540 kilometer B-watergang. In de keur staan regels om de waterhuishoudkundige functie van de waterlopen te behouden. Daarnaast zijn er regels om als waterschap het onderhoud zo doelmatig mogelijk uit te voeren.

Problemen bij water aan- en afvoer

Bij de vorige probleemanalyse waren te krappe duikers een groot risico. Inmiddels is en wordt er hard gewerkt om de te krappe duikers in A-watergangen te vervangen. Ook

voor wat betreft de baggerachterstanden zijn we bezig met een inhaalslag. Toch blijft een goede aan- en afvoer, maar ook vasthouden daar waar kan, een punt van aandacht. Het voorkomen, waarnemen en herstellen van onder andere dempingen, verstoppingen (duikers) en afkalvend talud door voldoende toezicht en passend optreden is dan ook erg belangrijk.

Grondbewerkingen

Ook grondbewerkingen langs de A-waterlopen zijn jaarlijks terugkerende problemen. Hierdoor ontstaat het risico op verzakking van het talud en het kan leiden tot onveilige situaties met onderhoud. Er is aandacht voor dit probleem maar adequaat optreden blijft lastig. Dit heeft mede te maken met jaarlijks verschillende pachters en grondbewerkers van de percelen. Er wordt onderzocht op welke manier dit probleem zo efficiënt mogelijk aangepakt kan worden. Waarbij ook de inzet van preventie een belangrijke rol speelt.

Problemen bij onderhoud aan waterlopen

In de beschermingszones langs waterlopen zijn veel obstakels aanwezig. Dit belemmert het doelmatig en efficiënt onderhoud. Naast regulier toezicht en handhaving werkt het waterschap projectmatig aan het obstakelvrij maken van de beschermingszone. Dit noemen we Toekomstbestendig onderhoud. Ook onze groenprocedure draagt bij aan het obstakelvrij maken voor wat betreft overhangende takken. Door voldoende ruimte langs de waterloop vrij te maken, en houden, kan onderhoud veilig, kostenbewust en gelijkwaardig worden uitgevoerd.

Beregeningsbeleid

De al eerder genoemde droogte heeft laten

zien dat aandacht voor het beregeningsbeleid belangrijk en actueel is. Het opschonen van het vergunningenbestand is inmiddels afgerond. Dit zorgt voor een beter kloppend beeld. Voldoende aandacht voor het beregeningsbeleid blijft uiteraard belangrijk, het is actueel en soms ingewikkeld.

1.1.5 Gebiedsanalyse in de toekomst
Bij een goede gebiedsanalyse wordt het gebruik van (big)data steeds belangrijker. Informatie van allerlei bronnen wordt verzameld en geanalyseerd. Hierin speelt de Digitale transformatie, waar we als Aa en Maas hard aan werken, een belangrijke rol. We verwachten dan ook in de nabije toekomst toezicht en handhaving nog beter te kunnen afstemmen op dat wat het gebied nodig heeft qua problemen en risico's. Deze verwachte verandering komt ook terug in de hieronder beschreven prioritering.

1.2.2 Prioritering

Het prioriteren van het routinematig toezicht gebeurt op basis van een risicoanalyse. Deze analyse is gericht op het bepalen van de risico's voor categorieën van activiteiten die vallen onder de verschillende wetten en regels waar wij een (bestuursrechtelijke) handhavingstaak voor hebben. Het risico wordt gedefinieerd als het product van effect maal kans. De kans is de waarschijnlijkheid op overtreding en het effect is een maat voor de gevolgen van de overtreding voor de fysieke leefomgeving, economie, gezondheid of politiek-bestuurlijk. Op deze manier wordt via het aspect leefomgeving ook de relatie gelegd met de probleemanalyse en daarmee met de WBP-doelstellingen. Resultaat van de risicoanalyse is een risico-rangorde van de activiteiten(clusters). De prioritering is in de volgende vier categorieën verdeeld:

- Hoge prioriteit annex risico;
- Gemiddelde prioriteit annex risico;
- Geringe prioriteit annex risico;
- Zeer geringe prioriteit annex risico.

De activiteiten waarop we toezicht houden zijn vervolgens in die categorieën verdeeld en worden jaarlijks herijkt. Bij een dergelijke evaluatie onderzoeken we of voor sommige activiteiten een verandering heeft plaatsgevonden waardoor de plaats in de rangorde kan veranderen. We stellen nu nog jaarlijks een risicoprioritering vast. De komende periode gebruiken we om deze systematiek aan te passen. Zo willen we experimenteren met planmatig toezicht, gebiedsanalyses maken en een risicoprioritering voor een langere periode opstellen.

“De probleem-analyse en een risico-prioritering zijn de basis voor ons geprogrammeerde toezicht.”

2. SANCTIESTRATEGIE

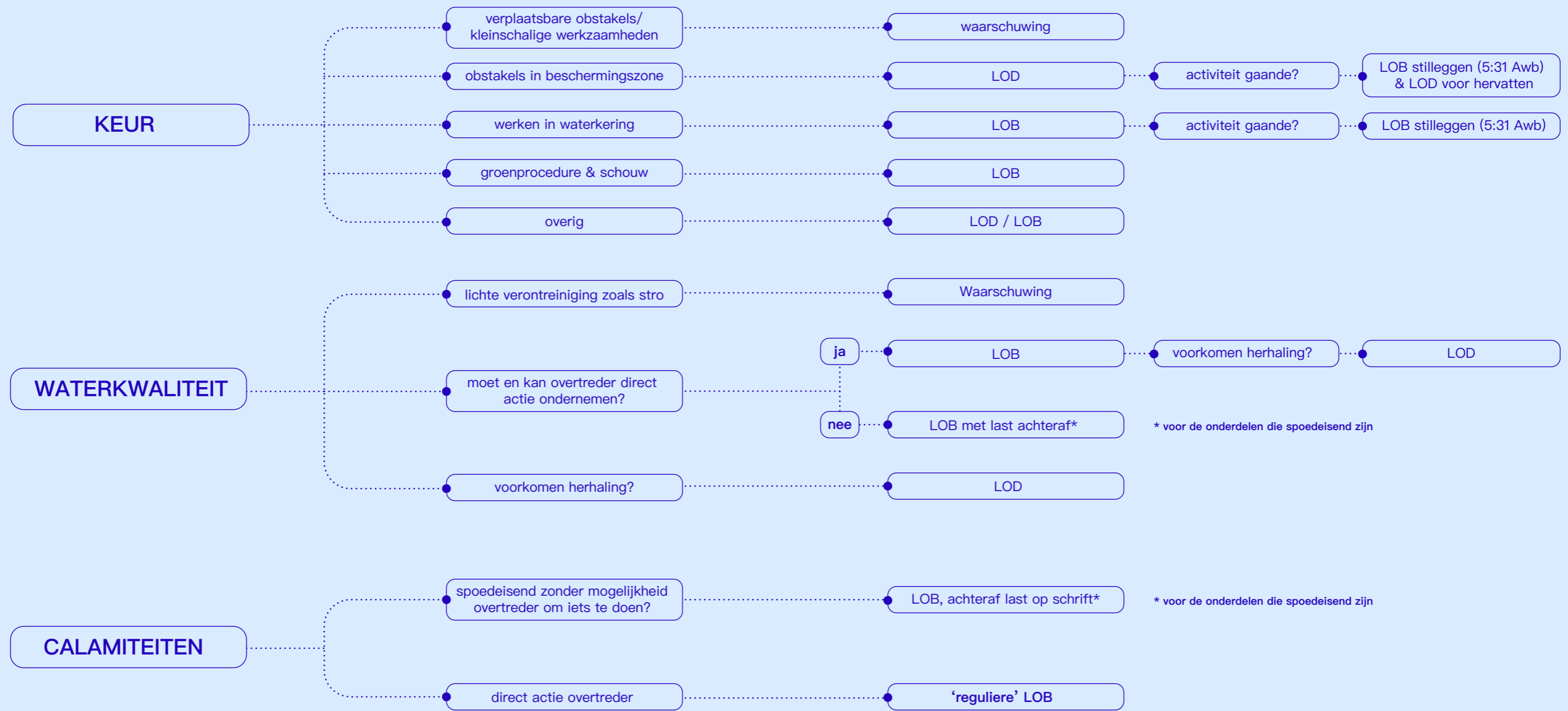
In 2015 is door het waterschap de LHS als sanctiestrategie bestuurlijk vastgesteld. Hiermee wordt bepaald hoe wij handhavend optreden na het constateren van een overtreding als gevolg van incidenteel of routinematige toezicht. Om deze sanctiestrategie zo goed mogelijk uniform te gebruiken is de website www.handhavingsadviseur.nl ontwikkeld. Deze website wordt landelijk door de waterschappen gebruikt. Middels toepasselijke hulpvragen kan elke casus door de strategie geloosd worden. De uitkomst daarvan wordt als PDF per email verstuurd, dit document voegen we bij onze zaak in Powerbrowser.

Naast dit landelijk hulpmiddel vindt regionaal afstemming plaats over het toepassen van de strategie. Bijvoorbeeld door gezamenlijk een casus te bespreken met daarbij expliciete aandacht voor de LHS. Zie voor de volledige sanctiestrategie (LHS) bijlage 1.

Leidend voor het bepalen welke sanctie in een geval wordt opgelegd is zoals aangegeven de LHS. Uiteraard is ook daar ruimte voor interpretatieverschillen. Om bij het sanctioneren zo uniform mogelijk te kunnen worden besproken we maandelijks casuïstiek.

Een geconstateerde overtreding krijgt altijd passend gevolg. Dit betekent dat spoedeisende zaken zo snel mogelijk afgehandeld worden. Minder spoedeisende overtredingen moeten ook worden opgepakt, maar zijn minder urgent (niet minder belangrijk). In het schema op de volgende bladzijde wordt uiteengezet hoe wij overtredingen oppakken.

Overzicht bestuursrechtelijk optreden



3. GEDOOGSTRATEGIE

3.1 ‘Grenzen aan gedogen’

Het dagelijks bestuur van het waterschap heeft bepaald dat bij het gedogen het landelijke beleidskader “Grenzen aan gedogen” wordt gevolgd.* Uitgangspunt bij waterschap Aa en Maas is dat gedogen tot een minimum beperkt moet blijven aangezien het de geloofwaardigheid en de effectiviteit van het waterbeheer aantast. Passief gedogen is niet toegestaan. Dit betekent dat tegen overtredingen op drie manieren kan worden opgetreden:

1. Legalisatie van de overtreding door daarvoor vergunning te verlenen
2. Handhaving conform de sanctiestrategie (LHS)
3. De overtreding expliciet te gedogen

Onder gedogen wordt verstaan het besluit van het bestuursorgaan dat tegen een bepaalde overtreding niet handhavend wordt opgetreden. Dit door middel van een expliciete kennisgeving aan overtreder. In het landelijk beleidskader “Grenzen aan gedogen” is het volgende kader geschetst voor gedogen: een gedoogsituatie is van tijdelijke aard doordat het handelen binnen afzienbare tijd ophoudt dan wel doordat waarschijnlijk een vergunning zal worden verleend.

Het nationale beleidskader stelt de volgende criteria voor gedogen:

A. Gedogen is alleen in uitzonderingssituaties (overgang- of overmacht situatie, concreet zicht op legalisatie) toegestaan;

B. Gedogen dient schriftelijk plaats te vinden, en wordt gedoogd vooruitlopend op vergunningverlening, na het indienen van een ontvankelijke aanvraag;

C. Gedogen dient beperkt te zijn in tijd/ de overtreding is beperkt in ernst;

D. Gedogen dient expliciet en na zorgvuldig kenbare belangenafweging plaats te vinden en;

E. Gedogen dient aan controle te zijn onderworpen.

Toelichting

Ad a.

Volgens jurisprudentie dient gedogen een uitzonderlijk karakter te hebben. Het veelvuldig of systematisch gedogen van bepaalde overtredingen wordt door de bestuursrechter niet geaccepteerd. Gedogen vindt alleen plaats in overgang- of overmacht situaties of indien er concreet zicht bestaat op legalisatie. Ook is een toekomstige wijziging van de regelgeving een reden om tot die tijd een (illegale) situatie te gedogen. Bij een overmacht situatie hoeft er geen zicht te zijn op legalisatie.

* Kamerstukken II 1996/97, 25 085, nr. 2:

* Uitwerking in Nota “Gedogen in Nederland”:

Ad b.

Tevens is een inhoudelijke eis van de gedoogbeschikking, dat die voorschriften moet bevatten. Deze voorschriften moeten tegemoetkomen aan de belangen die vóór handhaving pleiten en in de totale afweging het onderspit hebben moeten delven.

Veelal zullen dit voorschriften zijn die ook in ‘gewone’ vergunningen voorkomen. In praktijk zullen deze voorschriften dan ook worden aangeleverd door de afdeling die de vergunning verleent, terwijl de afdeling Handhaving de gedoogbeschikking verder uitwerkt.

Ad c.

Voorwaarde is dat het gedogen een tijdelijk karakter heeft. De gedoogbeschikking moet dus een termijnbepaling bevatten. Deze termijnstelling betekent dat ofwel de illegale situatie binnen die tijd kan worden gelegaliseerd, ofwel dat aan het gedogen van de situatie een einde komt.

Ad d. Het al dan niet handhaven hangt af van een afweging van alle betrokken belangen. Of zal worden gedoogd hangt af van de specifieke situatie. Dit moet goed worden gemotiveerd.

Ad e.

De voorschriften uit een gedoogbeschikking moeten aantoonbaar met regelmaat worden gecontroleerd doch kunnen niet worden gehandhaafd. Alleen overtreding van bij of krachtens wet gestelde voorschriften kunnen namelijk worden gehandhaafd; aan een gedoogbeschikking verbonden voorschriften vallen hier niet onder. Wanneer de voorschriften uit een gedoogbeschikking niet worden nageleefd, kan handhavend

worden opgetreden tegen de oorspronkelijke overtreding; datgene waarvoor de gedoogbeschikking juist was afgegeven. De gedoogbeschikking dient dan ook te worden ingetrokken alvorens het normale handhavingstraject wordt ingezet.

Zelfs wanneer een gedoogbeschikking is verleend kan in bepaalde omstandigheden alsnog handhavend worden opgetreden.

Bijvoorbeeld als zich onvoorziene omstandigheden voordoen die zwaarder wegen dan het belang van de gerechtvaardigde verwachtingen die worden opgewekt door het verlenen van de gedoogbeschikking.

3.2 Minimumeisen bij gedogen

Wanneer sprake is van een gedoogwaardige situatie, kan door het bestuur of krachtens mandaat door de dijkgraaf een gedoogbeschikking worden genomen. Daarbij wordt in ieder geval rekening gehouden met de minimale eisen die gesteld worden vanuit het landelijke gedoogbeleid. Bij het nemen van een gedoogbeschikking worden de volgende procedurele uitgangspunten in acht genomen:

1. Voor zover van toepassing (in ieder geval bij concreet zicht op legalisatie) moet een ontvankelijke vergunningaanvraag te zijn ingediend. De aanvrager dient er mee in te stemmen dat de beslistermijn van zijn aanvraag wordt opgeschort;
2. Er moet een schriftelijk en gemotiveerd verzoek tot gedogen te worden ingediend;

3. Eventueel vindt overleg plaats met betrokken overheden en het Openbaar Ministerie;

4. Gedogen gebeurt schriftelijk en uitdrukkelijk;

5. Gedogen vooruitlopend op nieuwe wet- en regelgeving kan slechts indien deze regelgeving in ontwerp ter inzage is gelegd;

6. In de beschikking wordt vermeld dat bezwaar tegen de gedoogbeschikking kan worden ingesteld en bij welk orgaan;

7. Gedoogbeschikkingen worden bekendgemaakt in het Waterschapsblad.

Bij het nemen van een gedoogbeschikking worden de volgende inhoudelijke randvoorwaarden in acht genomen:

1. In de beschikking worden zo nodig beschermende voorschriften voor het watersysteem opgenomen;

2. De wettelijke waarborgen uit de Algemene wet bestuursrecht zijn van toepassing op gedoogbeschikkingen;

3. De gedoogbeschikking wordt voor een zo kort mogelijke termijn afgegeven;

4. In de gedoogbeschikking wordt aangegeven dat de gedoogde activiteit geheel voor eigen risico van de overtreder plaatsvindt. Ook dient te worden vermeld dat gedogen de handhavende bevoegdheden van andere organen onverlet laat. Met name moet worden gewezen op de zelfstandige bevoegdheid van het Openbaar Ministerie tot het instellen van strafvervolging, die door de gedoogbeschikking niet wordt aangetast.

“Uitgangspunt bij waterschap Aa en Maas is dat gedogen tot een minimum beperkt moet blijven aangezien het de geloofwaardigheid en de effectiviteit van het waterbeheer aantast.”

BIJLAGE 1: LANDELIJKE HAND- HAVINGSTRATEGIE

1. SANCTIESTRATEGIE

1.1 Achtergrond en aanleiding

Op 11 april 2013 zijn de grondslagen van het nieuwe stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH)* voor de Wabo bestuurlijk vastgesteld. Het nieuwe stelsel beoogt een robuuste professioneel werkende uitvoeringsstructuur, waarin de Omgevingsdiensten een centrale rol vervullen, die:

- Knelpunten oplost, zoals die onder andere zijn vastgesteld door de Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving** ;
- Bijdraagt aan de realisatie van beleidsdoelen in de fysieke leefomgeving (een schoner milieu, natuur en water, veiliger leefomgeving, betere naleving);
- Leidt tot vermindering van de door het bedrijfsleven ervaren regel- en toezichtsdruk en tot een gelijk speelveld voor bedrijven.
- Een heldere rolverdeling regelt

en ook eenvoudige en effectieve afstemming tussen het bestuurs- en strafrecht.

Het nieuwe VTH-stelsel is in 2013 en 2014 verder ontwikkeld en geïmplementeerd op drie essentiële onderdelen:

1. Generieke condities waaronder het stelsel kan functioneren en waaronder een (verdere) verbetering van de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving kan plaatsvinden. Hierbij valt te denken aan een infrastructuur voor kennis- en informatie-uitwisseling en training en opleiding van handhavers;
2. Onderling afgestemd en effectief handelen van alle instanties die een rol hebben in de handhaving van het omgevingsrecht, waaronder het maken van afspraken over de afstemming van landelijke en regio-nale prioriteiten en het zo effectief mogelijk bestuurs- en/of strafrechtelijk aanpakken ervan;

* Het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving voor de Wabo, Uitvoering met ambitie.nl, Vastgesteld BO 11 april 2013.

** De Tijd is Rijp, juli 2008.

BIJLAGE 1: LANDELIJKE HANDHAVINGSTRATEGIE

3. Monitoring, verantwoording en zo nodig bijsturing van het (gezamenlijke) overheidsoptreden in het nieuwe stelsel.

De onderhavige landelijke handhavingstrategie is primair uitgewerkt voor onderdeel 2, in de vorm van een instrument voor alle overheden om eenduidig te interveniëren naar aanleiding van tijdens het toezicht gedane bevindingen. De landelijke handhavingstrategie heeft ook raakvlakken met de onderdelen 1 en 3. Met onderdeel 1 vanwege het uitwisselen van ervaringen met (het toepassen van) de landelijke handhavingstrategie, teneinde de (uitvoering van de) strategie stap voor stap te verbeteren. Met onderdeel 3 vanwege de monitoring en verantwoording van de toepassing van de landelijke handhavingstrategie en de op termijn voorziene evaluatie van het VTH-stelsel en de landelijke handhavingstrategie.

Voor het opstellen van de landelijke handhavingstrategie is gebruik gemaakt van bestaande strategieën. Met de toepassing van de landelijke handhavingstrategie komen de bestaande handhavingstrategieën, die daarin goeddeels zijn geïncorporeerd, te vervallen.

1.2 Beoogde brede werking, doel en positionering

Beoogde brede werking

De landelijke handhavingstrategie is ontwikkeld vanuit het milieurecht, met oog voor het bredere omgevingsrecht, en heeft in eerste instantie betrekking op de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de in artikel 5.1 van de Wabo opgenomen wetten.*

Toepassing van de landelijke handhavingstrategie leidt tot afgestemd en effectief bestuurs- en/of strafrechtelijk handelen. Daarom is de landelijke handhavingstrategie breder toepasbaar dan alleen op het omgevingsrecht.

Doel

De overheid is verantwoordelijk voor het handhaven van de wetgeving. Voor wat het omgevingsrecht betreft ligt de basis van deze verantwoordelijkheid voor het bestuur in diverse bijzondere wetten, de Algemene wet bestuursrecht en in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de zogenoemde beginselplicht tot handhaven.** Voor het OM ligt de basis van deze verantwoordelijkheid in artikel 124 van de Wet op de rechterlijke organisatie en in de Europese richtlijn inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht***. Uitgangspunt is dat bestuur en OM, elk handelend vanuit de eigen verantwoordelijkheid, hun handelen afzonderlijk en in combinatie richten op het naleven van wet- en regelgeving.

* Op de publicatiedatum van onderhavig document is hoofdstuk 5 van de Wabo ('Bestuurs- en/of strafrechtelijke handhaving') voor wat betreft de handhaving van toepassing op de volgende wetten, voor zover dit bij of krachtens deze wetten is bepaald: de Flora- en faunawet, de Monumentenwet 1988, de Natuurbeschermingswet 1998, de Ontgrondingenwet, de Wet bodembescherming, de Wet geluidhinder, de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Wet milieubeheer, de Wet ruimtelijke ordening, de Waterwet en de Woningwet. De Kernenergiewet en de Wet bescherming Antarctica ontbreken in voornoemde opsomming, omdat de landelijke handhavingstrategie daarop (vooralsnog) niet van toepassing is.

** Geformuleerd in ABRvS 7 juli 2004, LJN AP8242.

*** EG richtlijn nr. 2008/99/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008.

Uit het oogpunt van rechtsgelijkheid is het doel van de landelijke handhavingstrategie, voortbouwend op de hiervoor geschetste verantwoordelijkheden van bestuur en OM: uitvoering geven aan de beginselplicht tot handhaven, passend interveniëren bij iedere bevinding, in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes maken en interventies op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen, landsbreed door het bestuurlijk bevoegd gezag / de Omgevingsdiensten, landelijke inspecties, politie en het OM. Hiertoe bevat de landelijke handhavingstrategie een duidelijke visie op handhaven (hoofdstuk 2) en een uitgeschreven en geïnstrumenteerde aanpak (hoofdstuk 3).

Positionering

Handhavinginstanties moeten op grond van het Besluit omgevingsrecht (Bor) een nalevingstrategie hebben, bevattende een toezicht-, sanctie- en gedoogstrategie. De landelijke handhavingstrategie ondersteunt dit, door één lijn te brengen in hoe instanties reageren op tijdens het toezicht gedane bevindingen. In figuur 1 is de positionering van de landelijke handhavingstrategie weergegeven.

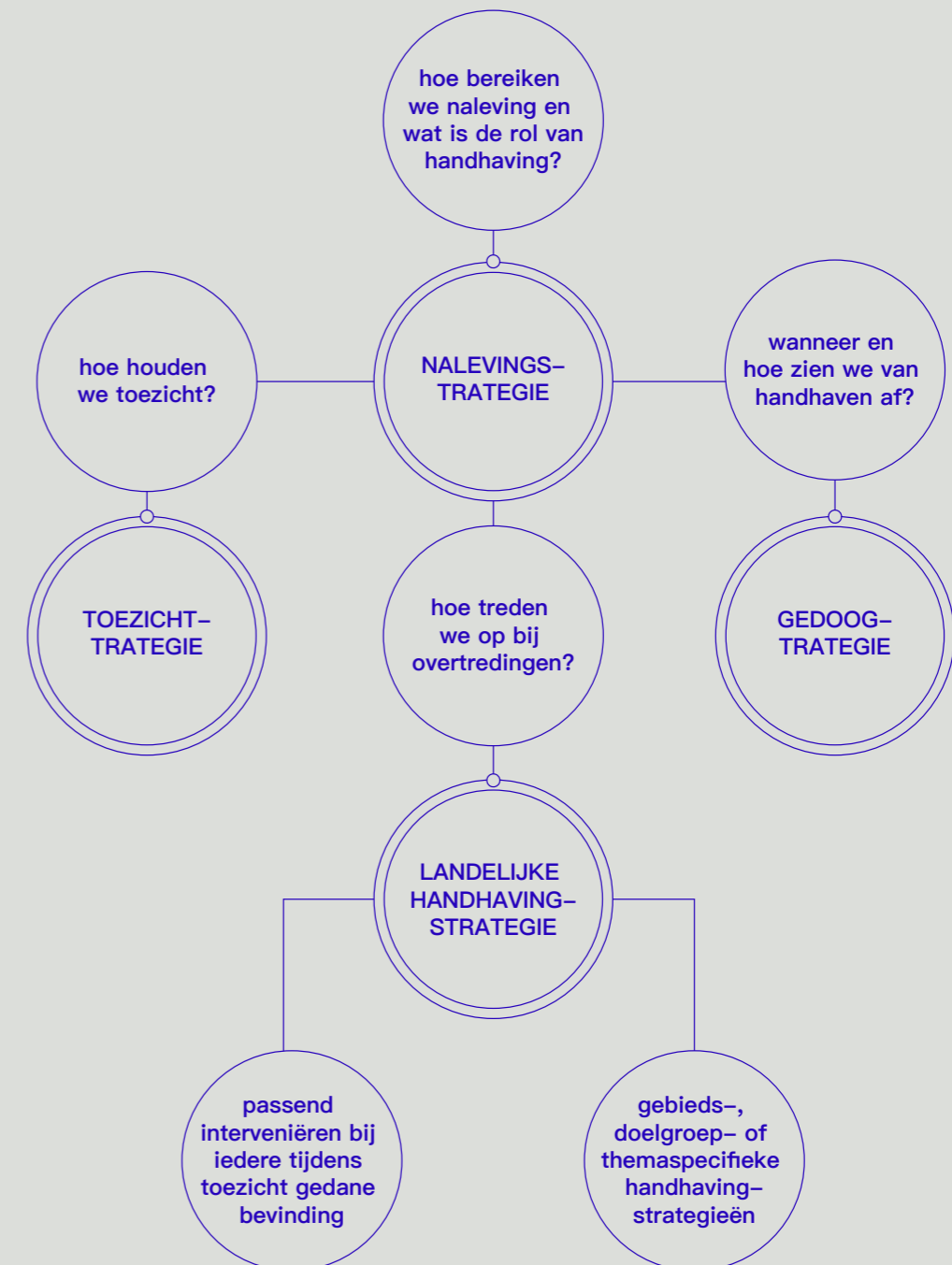
De term ‘handhaving–strategie’ drukt uit dat interveniëren breder is dan het opleggen van sancties naar aanleiding van overtredingen. Omdat interveniëren ook tijdens toezicht kan plaats–vinden, bijvoorbeeld in de vorm van aanspreken en informeren, raakt de landelijke handhavingstrategie in figuur 1 de toezicht–strategie aan. De landelijke handhaving–strategie gaat niet over het toezicht als zodanig (prioriteiten, manieren van toezicht houden, en dergelijke).

De landelijke handhavingstrategie raakt in figuur 1 ook de gedoogstrategie aan. Dit betekent dat de landelijke handhavingstrategie erkent dat er omstandigheden kunnen zijn om van (bestuursrechtelijk) handhaven af te zien. Dit laat eventuele strafvervolgning door het OM overigens onverlet.*

Figuur 1 toont tot slot dat er specifieke strategieën, die sporen met de landelijke handhaving–strategie, onder de landelijke handhavingstrategie kunnen hangen voor gebieden (bijvoorbeeld Natura 2000), groepen van normadressaten (BRZO bedrijven) of speciale thema’s. Indien een met de landelijke handhavingstrategie sporende specifieke strategie voorhanden en bestuurlijk vastgesteld is, wordt deze specifieke strategie gevolgd. Reeds onderkend is dat het voor bepaalde domeinen, zoals ‘water’, ‘erfgoed’ en ‘bouwen en wonen’, noodzakelijk kan zijn om spoedig een specifieke, met de landelijke handhaving–strategie sporende, handhavingstrategie te ontwikkelen.

* Gedogen in Nederland 25085, nr 2, 1996–1997.

landelijke hand– havingsstrategie



1.3 Werking, implementatie, monitoring en evaluatie

Voor de Wabo en de in artikel 5.1 van de Wabo opgenomen wetten** is de landelijke handhavingstrategie voor gebruik in het VTH-stelsel opgeleverd aan het Bestuurlijk omgevingsberaad.

Het overnemen en invoeren van de landelijke handhavingstrategie is onderdeel van de VTH kwaliteitscriteria voor Wabo bevoegde overheden.*** Dit waarborgt landelijke eenduidigheid in twee opzichten, te weten:

1. Dat iedere bevinding een passende interventie krijgt; en
2. Dat het proces om tot een passende interventie te komen overal hetzelfde verloopt. Lokale/regionale bestuurlijke afwegingsruimte zit gezien het voorgaande in keuzes over toezicht-prioriteiten en de manier van toezicht houden, maar niet in het toepassen van de landelijke handhavingstrategie.

De landelijke handhavingstrategie is een landelijk geldend afwegingsinstrument dat iedereen volgt om van bevinding naar interventie te komen. Dit onderstreept dat de landelijke handhavingstrategie vooral een instrument is voor uitvoerders.

Als stelselverantwoordelijke VTH voor de Wabo, draagt de minister van IenM voor wat betreft het omgevingsrecht zorg voor het monitoren en evalueren van de toepassing van de landelijke handhavingstrategie en het zo nodig voorstellen van maatregelen naar aanleiding hiervan.

Alle partijen die met de landelijke handhavingstrategie werken kunnen voorstellen voor maatregelen doen. Besluitvorming over voorgestelde maatregelen vindt voor wat betreft het omgevingsrecht plaats in het Bestuurlijk omgevingsberaad.

** Vooralsnog met uitzondering van de Kernenergiewet en de Wet bescherming Antarctica.

*** Paragraaf 5.2.4 Kwaliteitscriteria 2.1 voor vergunningverlening, toezicht en handhaving krachtens de Wabo, Uitvoering met ambitie.nl, 7 september 2012.

2. VISIE LANDELIJKE HAND- HAVINGSSTRATEGIE

Als richtinggevende visie zijn de volgende vijf uitgangspunten van het nieuwe VTH-stelsel voor de Wabo voor de handhaving geoperationaliseerd.

2.1 Onafhankelijkheid: sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavingsinstanties

Handhavingsinstanties en hun medewerkers handelen consequent en vasthoudend op basis van de geldende wet- en regelgeving en de landelijke handhavingstrategie. Het belang van sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavingsinstanties is groot. Provincies en gemeenten dragen hier als bevoegd gezag voor de Wabo aan bij, door voor de aan hun Omgevingsdiensten opgedragen taken een duidelijk en ruim mandaat te verstrekken, op grond waarvan de directeur bevoegd is tot het toepassen van bestuurs-rechtelijke interventies, waaronder sancties.

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

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

Ook uitwisseling van kennis en leerervaringen tussen handhavingsinstanties is van groot belang. De landelijke handhavingstrategie op papier is immers het begin, maar waar het vervolgens om gaat is dat alle instanties de papieren strategie op soortgelijke wijze blijven toepassen en daarover met elkaar in contact blijven en leerervaringen en beste praktijken uitwisselen. Anders zullen praktijken ongewild toch weer uit elkaar gaan lopen.

Landelijk overleg over de implementatie en uitvoering van de landelijke handhavingstrategie gebeurt tijdens de implementatieperiode voor wat het omgevingsrecht betreft in het

Implementatieberaad. Regionaal overleg ter zake vindt plaats in (de voorportalen van) het door de provincie geïnitieerde Bestuurlijk Handhavingsoverleg (BHO) van de bevoegde overheden en het Functioneel Parket van het OM.

2.3 Betrouwbaarheid: beginselplicht tot handhaven en verantwoording afleggen

Handhavingsinstanties hebben een beginselplicht tot handhaven.** Handhavend optreden is zowel eerlijk tegenover normadressaten uit het oogpunt van een gelijk speelveld, als tegenover de maatschappij die ervan uit mag gaan dat handhavers zodanig optreden dat haar rechtsgevoel wordt gerespecteerd en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft. In het VTH-stelsel is de primaire verantwoordingsrelatie die van het bevoegd gezag aan het eigen democratisch controlerend orgaan (bijvoorbeeld Gemeenteraad en Provinciale Staten in het geval van gemeenten respectievelijk provincies). De toepassing van de landelijke handhavingstrategie is onderdeel van deze verantwoordingsrelatie.

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

Met de landelijke handhavingstrategie wordt ingezet op een passende interventie bij iedere bevinding. Handhavers hanteren de landelijke handhavingstrategie bij iedere bevinding en maken daarbij gebruik van de

in de strategie opgenomen instrumenten. Omwille van rechtsgelijkheid waarborgt dit passend interveniëren en eenduidig optreden, dat wil zeggen: het in vergelijkbare zaken maken van vergelijkbare keuzes en het op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen van interventies, landsbreed.

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

Dit betekent dat twee keuzen noodzakelijk zijn:

1. Hoe wordt er opgetreden: alleen bestuursrechtelijk, bestuurs- én strafrechtelijk, of alleen strafrechtelijk?

2. Welke interventie(s) wordt (worden) ingezet?

Ad. 1

Hoe wordt opgetreden is vastgelegd in hoofdstuk 3 van deze landelijke handhavingstrategie. Bestuursrechtelijk optreden is vooral gericht op het herstellen van de situatie, dat wil zeggen op het in overeenstemming brengen met de wet- en regelgeving, opdat vastgesteld beleid wordt geëffectueerd. Strafrechtelijk optreden is vooral gericht op het straffen van de overtreder en het wegnemen van diens wederrechtelijk genoten (concurrentie)voordeel.

Bestuurs- en strafrechtelijk optreden dienen daarnaast allebei tot ontmoediging, ofwel tot individuele en algemene preventie. Omdat deze aspecten vaak tegelijk aan de orde zijn, is een weloverwogen inzet van het bestuursrecht en/of het strafrecht conform de landelijke handhavingstrategie noodzakelijk.

Ad. 2

De keuze van de in te zetten bestuursrechtelijke interventie(s) vindt plaats aan de hand van de in hoofdstuk 3 van de landelijke handhavingstrategie opgenomen interventieladder en interventiematrix, waarbij het spoedig herstellen van de situatie voor de bevinding de eerste prioriteit is.

2.5 Gezamenlijkheid: overleg, afstemming en planmatig en informatie-gestuurd gezamenlijk optreden

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

* Onder andere voldoen aan de voor het VTH-stelsel voor de Wabo gedefinieerde kwaliteitscriteria.

** Geformuleerd in ABRvS 7 juli 2004, LJN AP8242.

*** Beperking toezichtlast: naleving bewerkstelligen tegen zo gering mogelijke kosten.

3. REALISATIE LANDELIJKE HAND- HAVINGSTRATEGIE STAPPENPLAN

3.1 Stap 1: Positionering bevinding in de interventiematrix

De handhaver bepaalt ten eerste in welk segment van de in figuur 2 opgenomen interventiematrix hij de bevinding positioneert* door: (1) het beoordelen van de gevolgen van de bevinding voor milieu, natuur, water, veiligheid, gezondheid en/of maatschappelijke relevantie en (2) het typeren van de normadressaat.

Ad. 1

De gevolgen van bevindingen beoordeelt de handhaver als:

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

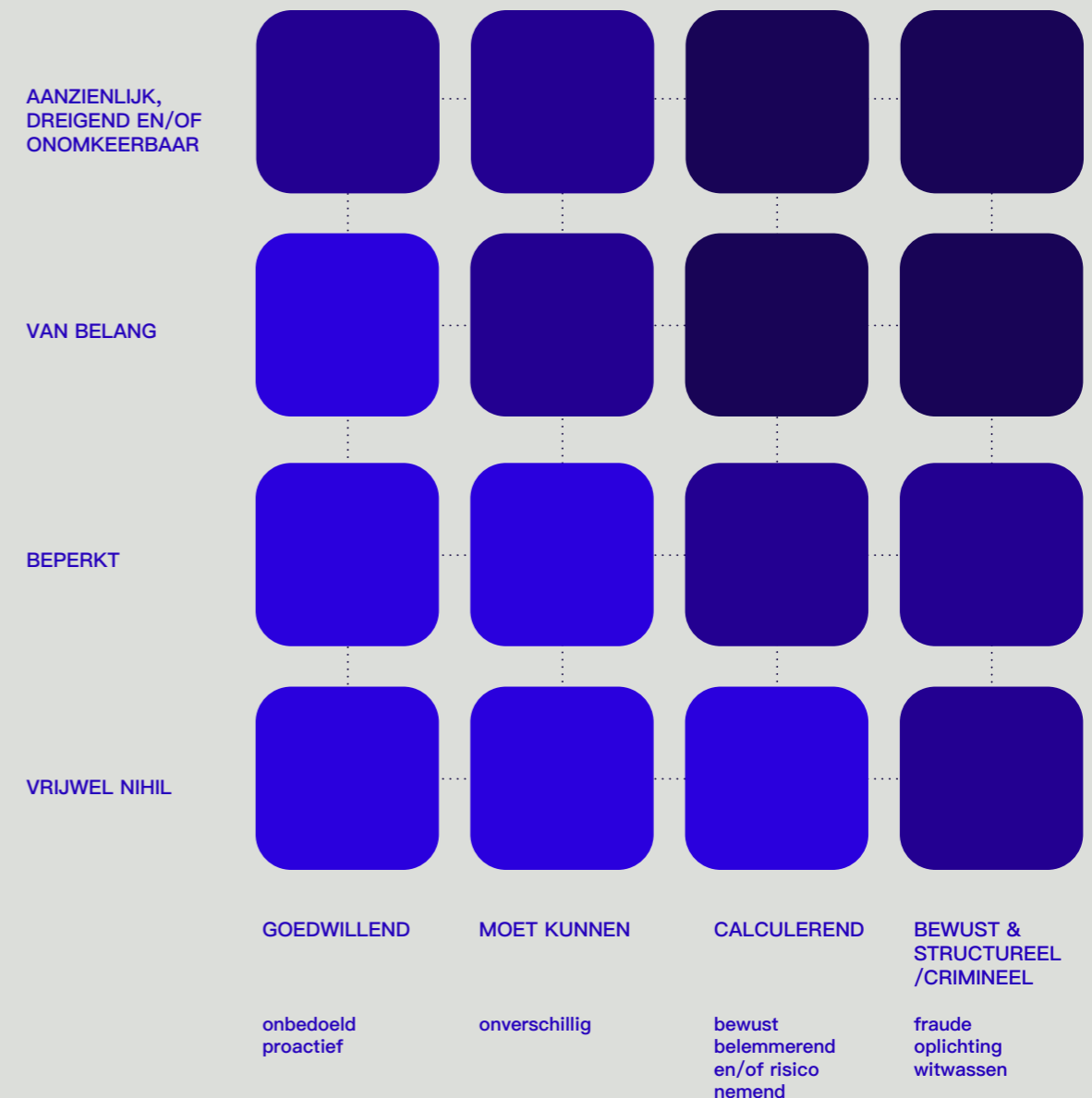
maatschappelijke onrust en/of ernstige milieuschade, ernstige natuurschade, ernstige waterverontreiniging en/of doden, zieken of gewonden (mens, plant én dier) tot gevolg heeft.




Ad. 2

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

* Geldt enkel voor bevindingen die een overtreding zijn.

de interventiematrix



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

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

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

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

Er kunnen tot slot omstandigheden zijn om bij een bevinding van handhaven af te zien op basis van een vastgestelde gedoogstrategie. Onder gedogen wordt verstaan het expliciete besluit van een bestuursorgaan om tegen een bepaalde overtreding niet handhavend op te treden. De nota 'Gedogen in Nederland'* bevat het landelijke kader voor gedogen: een gedoogsituatie is van tijdelijke aard

doordat het handelen binnen afziebare tijd ophoudt dan wel doordat waarschijnlijk een vergunning zal worden verleend. Ingeval tot gedogen wordt besloten dient het landelijke kader voor gedogen onverkort te worden gevolgd. Gedogen laat eventuele strafvervolgning door het OM overigens onverlet.

3.2 Stap 2: Bepalen verzwarende aspecten

De handhaver bepaalt of er verzwarende aspecten zijn die moeten worden betrokken bij de afweging om het bestuurs- en/of strafrecht toe te passen. Hoe meer verzwarende aspecten, des te groter de reden om naast bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk te handhaven. Vooral voor bevindingen die na stap 1 in de middensegmenten van de interventie-matrix zijn geïnclassificeerd (A4, B3, B4, C2 en D2), kunnen de verzwarende aspecten redenen zijn om naast bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk op te treden. De volgende verzwarende aspecten worden afgewogen:

1. Verkregen financieel voordeel (winst of besparing)

De normadressaat heeft door zijn handelen financieel voordeel behaald of financieel voordeel halen was het doel.

2. Status verdachte / voorbeeldfunctie

De normadressaat is: een regionaal of landelijk maatschappelijk aansprekende of bekende (rechts)persoon, een overheid, een toonaangevend brancheonderdeel, een certificerende instelling, een persoon die een openbaar ambt bekleedt, de eigen organisatie.

3. Financiële sanctie heeft vermoedelijk geen effect

Een bestuurlijke boete kan waarschijnlijk niet geïnd worden of is waarschijnlijk door de normadressaat als (bedrijfs) kosten ingecalculleerd.

4. Combinatie met andere relevante delicten

Andere handelingen zijn gepleegd ter verhulling van de feiten, zoals valsheid in geschrift, corruptie of witwassen.

5. Medewerking van deskundige derden

De normadressaat is bij zijn handelen ondersteund door deskundige derden, zoals vergunningverlenende of certificerende instellingen, keuringinstanties en brancheorganisaties. De handhaver moet onderbouwen op grond van welke aanwijzingen hij het vermoeden heeft dat de deskundige derde op de hoogte was en/of medewerking heeft verleend aan de geconstateerde bevinding(en).

6. Normbevestiging

Bij dit aspect geldt dat het doel van de handhaving ligt in het onder de aandacht brengen van het belang van een bepaalde norm bij de branche of bij het bredere publiek. Strafrechtelijke handhaving vindt mede plaats in het kader van normhandhaving of normbevestiging met het oog op grotere achterliggende te beschermen rechtsbelangen. Hierbij speelt de openbaarheid van het strafproces een grote rol. Als in het openbaar, door middel van een onderzoek ter terechtzitting of de publicatie van een persbericht bij een transactie of strafbeschikking, verantwoording wordt afgelegd van gepleegde strafbare feiten krijgt de normhandhaving of normbevestiging het juiste effect.

7. Waarheidsvinding

Soms kan strafrechtelijk optreden met toepassing van opsporingsbevoegdheden met het oog op de strafrechtelijke waarheidsvinding en afdoening aangewezen zijn. Bijvoorbeeld als een controle of inspectie aanwijzingen aan het licht brengt dat er meer aan de hand is, maar de bestuursrechtelijke instrumenten ontoereikend zijn om de waarheid aan het licht te brengen.

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

De handhaver bepaalt of overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is op basis van de beoordeling van de bevinding met de interventiematrix (stap 1) en de afweging van verzwarende aspecten (stap 2). Dit overleg beoogt een weloverwogen inzet van het bestuursrecht, het bestuurs- én strafrecht of alleen het strafrecht. Dit overleg is derhalve tweerichtingsverkeer: bestuursrechtelijke handhavers zoeken indien noodzakelijk het overleg op met politie en OM en omgekeerd.

Overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht is altijd noodzakelijk als de handhaver de bevinding na stap 1 heeft geïnclassificeerd in de

* Gedogen in Nederland 25085, nr 2, 1996-1997.

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

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

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

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

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

3.4 Stap 4: Optreden met de interventiematrix

De landelijke handhaving-strategie gaat uit van het in principe zo licht mogelijk starten met interveniëren gericht op herstel en het vervolgens snel inzetten van zwaardere interventies als naleving uitblijft. De handhaver gebruikt de interventiematrix van figuur 3 daarbij als volgt:

1. De handhaver kijkt naar de interventies in het segment van deze interventiematrix waarin hij de bevinding eerder met behulp van stap 1 (paragraaf 3.1) heeft gepositioneerd.
2. De handhaver kiest voor de minst zware (combinatie) van de in het betreffende segment opgenomen interventies, tenzij de handhaver motiveert dat een andere (combinatie van) interventie(s) in de betreffende situatie passender is.

De interventies in de (segmenten van de) matrix lopen van beneden naar boven op in zwaarte. In bijlage 1 staan alle interventies eveneens van licht naar zwaar toegelicht. Waar in de matrix van figuur 3 'PV' staat

betreft het de middelzware en zware segmenten die in stap 3 zijn afgestemd tussen handhavingsinstantie en OM. Als in overleg is besloten dat het OM niet optreedt, zijn er in deze situaties de in figuur 3 aangegeven op herstel en/of op bestraffing gerichte bestuursrechtelijke interventies om te overwegen, en ook de BSBm als strafrechtelijke interventie.

De handhaver zet de betreffende (combinatie van) interventie(s) in totdat sprake is van naleving. Als naleving binnen de door de handhaver bepaalde termijn uitblijft, pakt de handhaver direct door, door middel van het inzetten van een zwaardere (combinatie van) interventie(s). In algemene zin geldt voor termijnen het volgende:

- Gedragsvoorschriften dienen direct in acht genomen te worden. Hiervoor dient geen of hooguit een zeer korte termijn te worden gesteld om de overtreding te beëindigen en/of herhaling ervan te voorkomen.
- In alle andere gevallen — waaronder ook plannen of voorzieningen waarvoor investeringen vereist zijn — geldt: hoe urgenter de situatie des te korter de termijn. Daarbij rekening houdend met de technische en organisatorische realiseerbaarheid in die termijn.

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

3.5 Stap 5: Vastlegging

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

de interventiematrix

AANZIENLIJK, DREIGEND EN/OF ONOMKEERBAAR 4	<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD Verscherpt toezicht</p>	<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD Verscherpt toezicht</p>	<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</p>	<p>Strafrecht PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</p>		
	<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen</p>	<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD Verscherpt toezicht</p>	<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD Verscherpt toezicht</p>	<p>Strafrecht PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</p>		
	<p>Bestuursrecht herstellend Aanspreken /informeren</p>	<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen</p>	<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD Verscherpt toezicht</p>	<p>Strafrecht PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</p>		
	<p>Bestuursrecht herstellend Aanspreken /informeren</p>	<p>Bestuursrecht herstellend Aanspreken /informeren</p>	<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen</p>	<p>Strafrecht PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen</p>		
VAN BELANG 5	BEPERKT 6	VRIJWEL NIHIL 7	A GOEDWILLEND	B MOET KUNNEN	C CALCULEREND	D BEWUST & STRUCTUREEL/CRIMINEEL

BIJLAGE 2: TOELICHTING INTERVENTIES VAN LICHT NAAR ZWAAR

BESTUURSRECHT HERSTELLEND

Aanspreken/informereren

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

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

Bestuurlijk gesprek

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

Verscherpt toezicht

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

Last onder dwangsom – LOD

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

BIJLAGE 2: TOELICHTING INTERVENTIES VAN LICHT NAAR ZWAAR

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

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

Last onder bestuursdwang – LOB

Een LOB is een op herstel gerichte interventie voor het ongedaan maken van een overtreding waarbij de handhavingsinstantie, wanneer de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd, op kosten van de overtreder, een overtreding beëindigt door zelf daadwerkelijk in te (laten) grijpen. Een LOB kan alleen worden toegepast als hiervoor een wettelijke bevoegdheid bestaat. Voor de LOB gelden dezelfde zorgvuldig te doorlopen stappen als voor de LOD. Ook hier kan, bijvoorbeeld in spoedeisende situaties, van deze stappen worden afgeweken:

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

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

Tijdelijk stilleggen

Tijdelijk stilleggen betekent dat activiteiten of voertuigen als gevolg van de overtreding tijdelijk worden stilgelegd, tot de overtreding is hersteld en van naleving sprake is.

BESTUURSRECHT BESTRAFFEND

Schorsen of intrekken vergunning, certificaat of erkenning

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

Exploitatieverbod, sluiting

Voor niet vergunningplichtige normadressaten bestaat de mogelijkheid op basis van de Fraudewet om het bedrijf te sluiten of de exploitatie ervan te verbieden.

Ook dit zijn vergaande interventies die zorgvuldig moeten worden voorbereid en waarbij het informeren van beleid en politiek noodzakelijk is.

STRAFRECHT

Bestuurlijke strafbeschikking milieu – BSBm

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

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

Proces-verbaal (PV)

BOA’s die een strafbaar feit vermoeden of constateren, kunnen een PV opmaken. Dit optreden valt onder het strafrechtelijk optreden dat in deze landelijke handhavingstrategie is geregeld. Een PV is de basis voor het verdere optreden van het OM dat kan leiden tot sancties

als: een geldboete, een werkstraf, een gevangenisstraf, ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, publicatie van het vonnis, stillegging van de onderneming en verbeurdverklaring.

“De landelijke handhavingstrategie gaat uit van het in principe zo licht mogelijk starten met interveniëren gericht op herstel en het vervolgens snel inzetten van zwaardere interventies als naleving uitblijft.”

BIJLAGE 3: BEGRIPPENLIJST

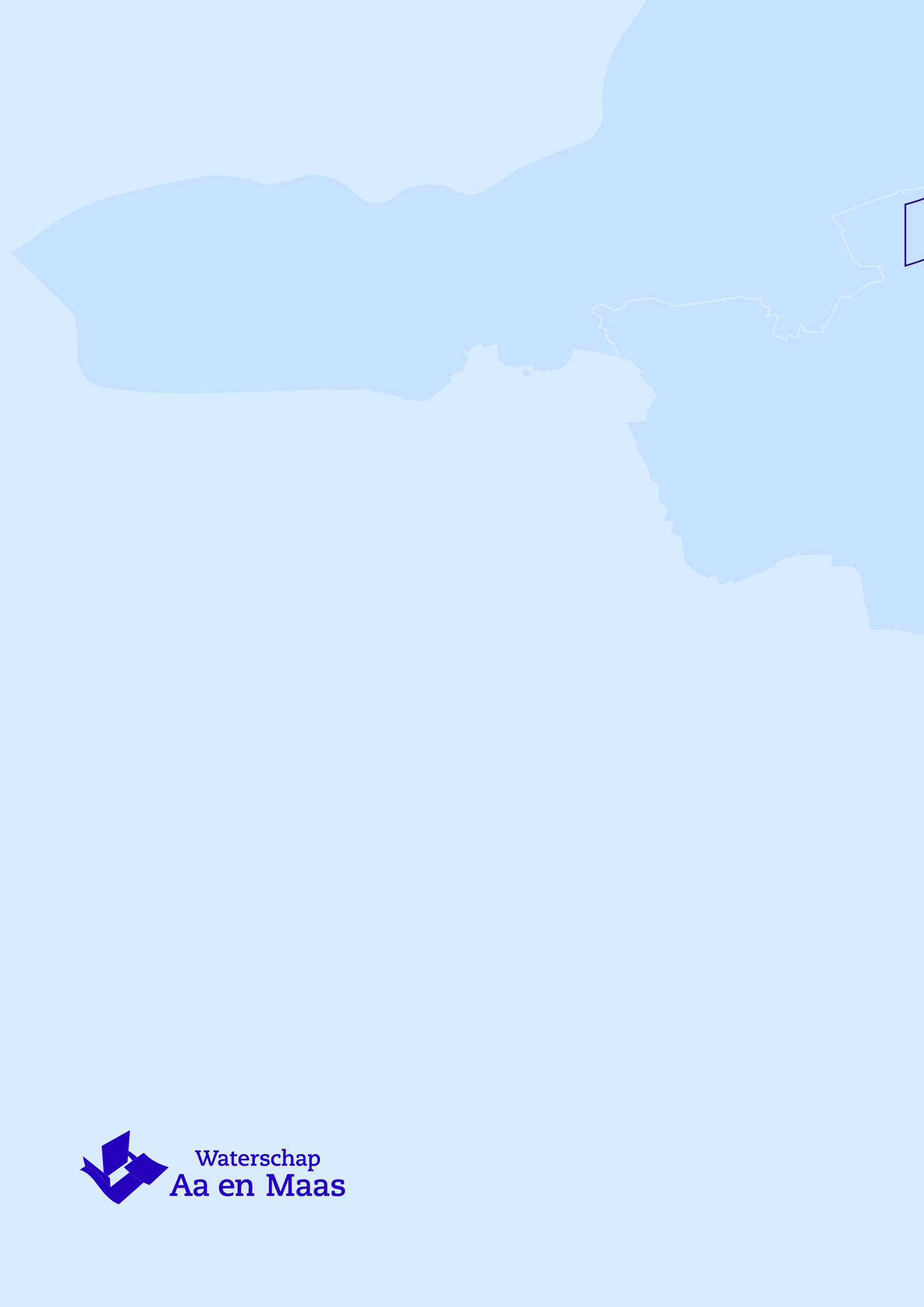
BOA	Buitengewoon Opsporings Ambtenaar
Beginselplicht tot handhaven	Uitgangspunt dat het bevoegd gezag verplicht is om op te treden bij een geconstateerde overtreding. De term 'beginselplicht' impliceert dat er omstandigheden kunnen zijn om van handhaven en/of het opleggen van een sanctie af te zien. Dit is in het recht geregeld via artikel 5:5 Awb (het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke sanctie op voor zover voor de overtreding een rechtvaardigingsgrond bestond) en artikelen 39 en verder van het Wetboek van strafrecht (strafuitsluitingsgronden). Uit de rechtpraak volgt voorts dat overwogen kan worden van handhaven af te zien als er concreet zicht op legalisatie bestaat, of wanneer handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.
Bestuurlijk handhavingsoverleg	Een overleg onder coördinatie van de provincie waaraan de handhavingspartners deelnemen. Het BHO stelt uitgaande van de landelijke handhavingsprioriteiten de regionale / lokale handhavingsprioriteiten vast.
Bestuurlijk Omgevingsberaad	Centraal bestuurlijk overleg over het stelsel VTH o.l.v de Minister van IenM, gericht op afstemming van de verschillende taken en verantwoordelijkheden. Aan het Bestuurlijk omgevingsberaad doen in ieder geval mee: de ministers van I&M en V&J, drie vertegenwoordigers van de omgevingsdiensten, vertegenwoordigers van de bevoegde overheden en het OM.
Bestuurlijke boete	Een boete die door een daartoe bevoegde overheidsdienst zonder tussenkomst van het OM of een rechter kan worden opgelegd. Het CJIB verzorgt de inning en incasso van bestuurlijke boetes van diverse overheidsdiensten, waaronder de NVWA, de Inspectie SZW en de Inspectie Leefomgeving en Transport.

BIJLAGE 3: BEGRIPPENLIJST

Bestuurlijke strafbeschikking milieu	Een strafrechtelijke boete die bij strafbeschikking wordt opgelegd ter afdoening van relatief eenvoudige overtredingen. De gevallen waarin dit instrument kan worden toegepast zijn opgenomen in het Feitenboekje Bestuurlijke strafbeschikking milieu- en keurfeiten.
Bevinding	Waarneming die ten aanzien van een bepaald onderwerp van onderzoek tijdens een inspectie wordt gedaan. Na beoordeling ervan kunnen bevindingen leiden tot de kwalificatie wel/geen overtreding.
Functioneel Parket	Specialistisch, landelijk opererend onderdeel van het OM, dat zich toelegt op de bestrijding van complexe fraude en milieucriminaliteit.
Fysieke leefomgeving	De fysieke leefomgeving omvat de inrichting van de woonwijk/gemeente inclusief de wegen, parken, industrieterreinen. De kwaliteit van de fysieke leefomgeving wordt deels bepaald door de milieukwaliteit.
Gedoogstrategie	Een bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd in welke situaties en onder welke condities inzet van sancties tegenover overtreders tijdelijk achterwege kan blijven.
Handhaving	Het door toezicht bewerkstelligen en zo nodig met toepassing van bestuursrechtelijke of strafrechtelijke middelen bereiken dat de regelgeving wordt nageleefd.
Handhavingprogramma	Op onderkende risico's en vastgestelde prioriteiten gericht handhaving-activiteitenprogramma, inclusief financiering en capaciteit.
Interventie	Actieve handeling om een geconstateerd probleem op te lossen.
LOB	Last onder bestuursdwang
LOD	Last onder dwangsom
LHS	Landelijke Handhavingsstrategie
Legalisatietoets	Toets om na te gaan of legalisatie van een overtreding mogelijk is.

Motiveringsbeginsel	In de Algemene wet bestuursrecht vastgelegd beginsel dat de overheid haar besluiten goed moet motiveren: de feiten moeten kloppen en de motivering moet logisch en begrijpelijk zijn.
Nalevingstrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd met welke instrumenten naleving wordt gerealiseerd en welke rol handhaving daarbinnen speelt. Een nalevingstrategie bevat in ieder geval een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en een gedoogstrategie.
Normadressaat	Natuurlijke of rechtspersoon voor wie een bepaalde norm of voorschrift geldt.
OM	Openbaar Ministerie.
Omgevingsdiensten	Diensten van provincies en gemeenten voor de uitvoering van de VTH-taken. De Omgevingsdiensten werden eerder ook wel aangeduid als Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's).
Rechtsgelijkheid	Rechtsbeginsel dat bepaalt dat gelijke gevallen gelijk dienen te worden behandeld en ongelijke verschillend naar de mate van het verschil.
Rechtvaardigingsgrond	Omstandigheid die de wederrechtelijkheid van een handeling bij nader inzien wegneemt. Mogelijke reden om uiteindelijk geen sanctie op te leggen.
Sanctie	Straf of maatregel die wordt toegepast als rechtsregels worden overschreden.
Sanctiestrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin de basisaanpak voor het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden bij overtredingen is vastgelegd. De sanctiestrategie omvat ten minste: <ul style="list-style-type: none"> a. Een op elkaar afgestemd bestuursrechtelijk: strafrechtelijk optreden tegen overtreding van de gestelde milieunormen; b. een passende reactie op geconstateerde overtredingen; c. een stringenter reactie bij voortdurende van de overtreding; d. een regeling voor optreden tegen overtredingen door de eigen organisatie en andere overheden; e. transparantie over te stellen termijnen voor het opheffen van (standaard)overtredingen en over de zwaarte van sancties daarvoor.

Schulduitsluitingsgrond	Omstandigheid die de verwijtbaarheid van een handeling bij nader inzien wegneemt. Mogelijke reden om uiteindelijk geen sanctie op te leggen.
Strafuitsluitingsgronden	Er zijn twee categorieën strafuitsluitingsgronden: rechtvaardigheidsgronden en schulduitsluitingsgronden. Zie aldaar.
Strategische milieukamer	Overleg tussen het Functioneel Parket van het OM, de inspecteurs-generaal van de ILT, NVWA en de Inspectie SZW, de Nationale Politie, een vertegenwoordiging van de Omgevingsdiensten en het bestuurlijk bevoegd gezag. De SMK stelt de landelijke prioriteiten vast voor de strafrechtelijke handhaving en de afstemming van de strafrechtelijke handhaving op de bestuurlijke handhaving.
Toezicht	Het controleren of en in hoeverre wettelijke bepalingen worden nageleefd.
Toezichtstrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is.
VTH kwaliteitscriteria	Kwaliteitscriteria die inzichtelijk maken welke kwaliteit burgers, bedrijven en instellingen, maar ook overheden onderling en opdrachtgevers mogen verwachten bij de uitvoering of de invulling van taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH taken).
Zorgvuldigheidsbeginsel	In de Algemene wet bestuursrecht vastgelegd rechtsbeginsel, dat de overheid een besluit zorgvuldig moet voorbereiden en nemen: correcte handeling van de burger, zorgvuldig onderzoek naar de feiten en belangen, procedure goed volgen en deugdelijke besluitvorming.



Waterschap
Aa en Maas