



Handhavingsnota Noorderzijlvest

...soepel waar het kan en een passende
interventie als het moet...



Inhoud

1	Doelen en condities	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Handhavingsbeleidscyclus	4
2	Taken handhaving.....	5
2.1	hoofdthema VEILIGHEID	5
2.1.1	Primaire en secundaire waterkeringen.....	5
2.2	hoofdthema VOLDOENDE water (waterkwantiteit)	5
2.2.1	Watersysteem.....	5
2.2.2	Schouw.....	6
2.2.3	Grondwateronttrekkingen	6
2.2.4	Oppervlaktewateronttrekkingen	6
2.3	hoofdthema SCHOON water (waterkwaliteit)	7
2.3.1	Rioolwaterzuiveringsinstallaties (RWZI's).....	7
2.3.2	BRZO (besluit risico's zware ongevallen) bedrijven	7
2.3.3	Oppervlaktewaterlozingen bedrijven	7
2.3.4	Agrarische lozingen en activiteiten.....	7
2.3.5	Glastuinbouw	8
2.3.6	Bodemkwaliteit.....	8
2.3.7	Afvalwater Huishoudens (IBA's).....	8
2.3.8	Lozingen buiten inrichtingen	9
2.3.9	Indirecte industriële lozingen	9
2.3.10	Vaarwegen	9
2.4	Vragen, klachten en meldingen (vkm's).....	10
3.	Prioritering en programmering	11
3.1	Waterkwaliteit	11
3.2	Waterkwantiteit.....	11
3.3	Programma	11
4	Strategie	13
4.1	Nalevingsstrategie.....	13
4.2	Toezichtstrategie.....	14
4.3	Landelijke Handhaving Strategie	15
5	Bijlagen	24
	Bijlage 1 – Begrippen.....	24
	Bijlage 2 – Toelichting interventies van licht naar zwaar	26
	Bijlage 3 – Stappen in de beleidscyclus.....	30
	Bijlage 4 – Notitie bestuursrechtelijke handhaving	33
	Bijlage 5– Handhavingstaken en de Tafel van 11	40
	Bijlage 6 – Risico analyse	43
	Bijlage 7 – Beoordeling van analyseresultaten	49
	Bijlage 8 – Bepalen termijnen opheffen overtredingen (begunstigingstermijn).....	52
	Bijlage 9 – Toelichting op de 4 categorieën van mogelijke gevolgen van een bevinding	54
	Bijlage 10 – Vaststellen hoogte dwangsom	57

1 Doelen en condities

1.1 Aanleiding

In de Handhavingsnota 2016-2020 is het eind 2009 vastgestelde handhavingsbeleid van Waterschap Noorderzijlvest geactualiseerd en voor de komende vijf jaar beschreven. Het was de bedoeling om de nieuwe Handhavingsnota van waterschap Noorderzijlvest vlak voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet te actualiseren en aan te passen aan de nieuwe regelgeving en ontwikkelingen. Op dit moment wordt vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken aangegeven dat de Omgevingswet niet eerder dan per 1 juli 2022 van kracht zal worden. Ook dit is allerm minst zeker, aangezien de Omgevingswet al meerdere keren is uitgesteld.

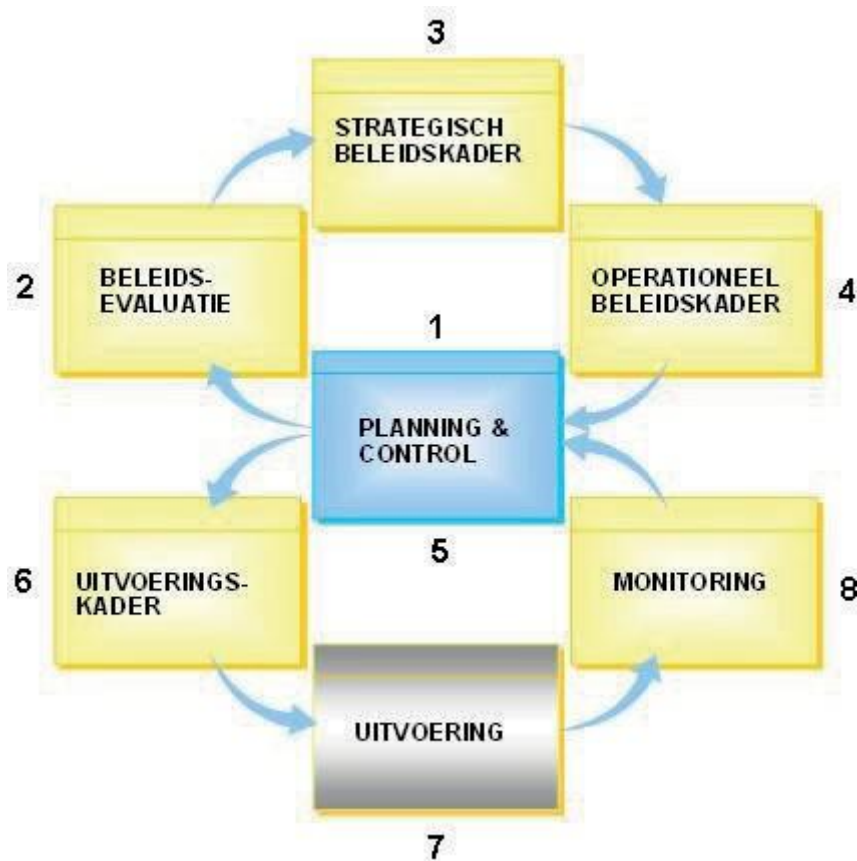
Maatschappelijke ontwikkelingen zoals de betrokkenheid en meer inspraak van de burger staan niet stil en vragen om professionalisering binnen het taakveld handhaving. De Dienst heeft zich afgelopen jaar daarop voorbereid door het proces van verzoek tot handhaving, de beoordeling daarvan tot en met de inzet van rechtsmiddelen in kaart te brengen. Dit alles is vastgelegd in de Notitie bestuursrechtelijke handhaving en als bijlage opgenomen in de geactualiseerde Handhavingsnota.

Op 24 november 2021 heeft het Algemeen Bestuur de geactualiseerde Handhavingsnota vastgesteld.

Deze nota is primair bestemd voor het bestuur van Waterschap Noorderzijlvest, het management en handhavers maar ook voor de overige medewerkers. Daarnaast is het bedoeld ter informatie voor andere overheden in het beheergebied van Waterschap Noorderzijlvest, waarmee het waterschap samenwerkt. De doelgroep waarop de strategie van toepassing is, bestaat uit burgers, bedrijven, medewerkers van ons eigen waterschap, maatschappelijke organisaties en andere overheden. Het beheergebied van Waterschap Noorderzijlvest omvat Noordwest Drenthe, provincie Groningen ten Noorden van het Eemskanaal en Westelijk van het Noord Willemskanaal en de Oostrand van Friesland.

1.2 Handhavingsbeleidscyclus

De basis voor de uitvoering van de handhaving is de handhavingsbeleidscyclus. In het kort komt deze beleidscyclus neer op het jaarlijks doorlopen van een 8-tal processtappen. Deze stappen zijn beter bekend als de 'big-eight' uit het landelijke professionaliseringstraject handhaving.



De 'big-eight': de elementen die samen een logisch, cyclisch en sluitend beleidsproces vormen.

Stap 1 t/m 4 betreft een meerjaarlijkse cyclus met daarin de totstandkoming van het handhavingsbeleid, de Handhavingsnota. En stap 5 t/m 8 is de korte jaarlijkse cyclus van het opstellen van een Handhavingsuitvoeringsprogramma tot de evaluatie van de realisatie daarvan, het jaarverslag.

De volledige uitleg per stap staat in bijlage 3.

2 Taken handhaving

Het waterschap heeft tot algemene doelstelling veiligheid, voldoende water en schoon water te realiseren. Team Toezicht en Handhaving heeft als doel een significante bijdrage te leveren aan deze doelstelling van het waterschap. Om een relevante bijdrage aan deze doelstelling te kunnen leveren wordt energie gestoken in verschillende zaken. Gebleken is dat zowel incidentenbestrijding als de inzet van verschillende instrumenten nodig is om de gestelde doelen te kunnen realiseren. Afstemming met interne adviseurs en goede samenwerking met andere toezichthoudende (bestuurs)organisaties is daarvoor erg belangrijk.

2.1 hoofdthema VEILIGHEID

2.1.1 Primaire en secundaire waterkeringen

Om de veiligheid van de ingelanden te kunnen garanderen moet het waterschap de staat van de waterkeringen periodiek controleren. Een vergunning, melding of advies is vereist voor werken of werkzaamheden boven, in, op of aan de waterkering. Toezicht vindt plaats of deze werkzaamheden volgens voorschrift worden uitgevoerd. Daarnaast vindt toezicht plaats of er voldoende onderhoud door derden aan de keringen is verricht.

Doelstelling is om de kwaliteit van de waterkeringen in stand te houden of te verbeteren.

2.2 hoofdthema VOLDOENDE water (waterkwantiteit)

2.2.1 Watersysteem

Voor werken of werkzaamheden in watersystemen moet een watervergunning worden aangevraagd of een melding worden gedaan. Toezicht en handhaving vindt niet alleen plaats op regels uit de Keur (en de toekomstige Waterschapsverordening), algemene regels en beleidsregels, maar ook op voorwaarden uit de verleende watervergunning. De initiatiefnemer moet een melding doen of een vergunning aanvragen voor uitvoeren van de werkzaamheden. Vergunninghouders hebben daarnaast ook meldingsplicht voor de start van activiteiten.

De nadruk bij de controles ligt op die vergunningen en meldingen, die direct van invloed zijn op onze infrastructuur. Daarnaast wordt gecontroleerd of onderhoudspaden voldoende zijn vrijgehouden en wordt opgetreden naar aanleiding van klachten en meldingen.

Het doel is dat door adequaat beheer, waarvan toezicht een belangrijk onderdeel uitmaakt, een goed werkend water (aan- en afvoer) systeem in stand wordt gehouden.

2.2.2 Schouw

Elk jaar worden de schouwsloten, die door hun water(af)voerende capaciteit voor het watersysteem van belang zijn, gecontroleerd door het waterschap. Omdat begroeiing en bagger in de sloten de watervoerende capaciteit doet afnemen is het van belang dat deze watergangen worden schoongemaakt. Deze watergangen worden in november door medewerkers van het waterschap geïnspecteerd. Eigenaren van onvoldoende geschoonde sloten ontvangen een brief met daarin een hersteltermijn. Na deze gestelde datum wordt bestuursdwang toegepast.

Het doel is door toezicht op onderhoud van de schouwwatergangen de afvoerende en bergende capaciteit voldoende te waarborgen.

2.2.3 Grondwateronttrekkingen

In de Keur zijn algemene regels gesteld aan het gebruik van grondwater. Uitgangspunt van de Waterwet en de Keur is dat verantwoord omgegaan moet worden met grondwater. Het is daarom verboden om zonder vergunning aan de bodem te onttrekken of water te infiltreren. In veel gevallen kan volstaan worden met een melding. Bij de locatiebezoeken, beoordeling van ingezonden gegevens, maar ook bij het afhandelen van klachten en opsporen van illegale activiteiten wordt de nadruk gelegd op controle van verleende vergunningen, daadwerkelijk melden van onttrekkingen en de opgave van de onttrokken hoeveelheid kubieke meters grondwater na afloop van bronneringswerkzaamheden.

Doelstelling is dat grondwateronttrekkingen geen nadelige gevolgen hebben voor de omgeving.

2.2.4 Oppervlaktewateronttrekkingen

Het onttrekken van water aan een oppervlaktewaterlichaam gebeurt in hoofdzaak ten behoeve van het beregenen van akkerbouw en graslandpercelen. Aanhoudende droogte in combinatie met beregening kan leiden tot een watertekort in de grond en/of het watersysteem. Dit met als gevolg verdroging, droogteschade, lage waterafvoeren en/of het droogvallen van waterlopen. Controles op onttrekkingen vinden plaats naar aanleiding van klachten, perioden van droogte of een ontdekking op heterdaad in het veld. Bij extreme droogte kan het Dagelijks Bestuur een algeheel verbod tot onttrekking opleggen of bij dreigende watertekorten besluiten over de verdeling van het beschikbare oppervlaktewater.

Doelstelling is het tegengaan van verdroging en een eerlijke verdeling van water.

2.3 hoofdthema SCHOON water (waterkwaliteit)

2.3.1 Rioolwaterzuiveringsinstallaties (RWZI's)

De RWZI's lozen op het oppervlaktewater. Het toezicht op RWZI's gebeurt sinds enkele jaren niet meer door de eigen toezichthouders om belangenverstrengeling te voorkomen. Toezichthouders van waterschap Hunze en Aa's voeren de controles nu uit. Het toezicht richt zich vooral op de controle van de apparatuur voor monsternamen, de wijze van monsternamen, melden van bijzondere omstandigheden en administratieve controles.

Doelstelling is om door middel van controles na te gaan of de RWZI's lozen conform het Activiteitenbesluit Milieubeheer of maatwerkvoorschriften zodat de kwaliteit van het ontvangende water niet nadelig wordt beïnvloed.

2.3.2 BRZO (besluit risico's zware ongevallen) bedrijven

De overheid wil het toezicht op de naleving van regels efficiënter en effectiever uitvoeren, zodat bedrijven minder 'last' hebben van het toezicht. Tevens is het doel om te zorgen voor een verbetering van het toezicht op risicovolle bedrijven. Dit moet worden bereikt door systeemtoezicht onder landelijk coördinatie en regie. Weinig waterschappen hebben gekwalificeerde BRZO toezichthouders in dienst. Daarom zijn Rijkswaterstaat en enkele regiewaterschappen aangewezen om dit toezicht te mogen doen. De controle vindt plaats in de vorm van een gezamenlijke inspectie met andere instanties zoals Regionale Uitvoeringsdienst, arbeidsinspectie, brandweer.

Doelstelling is om zware ongevallen bij deze risicobedrijven zoveel mogelijk te voorkomen en de toezichtslast voor deze bedrijven te verminderen.

2.3.3 Oppervlaktewaterlozingen bedrijven

Inrichtingen die direct op het oppervlaktewater lozen (de directe lozers) worden periodiek bezocht. Het toezicht bestaat over het algemeen uit bedrijfsbezoeken (waarbij gecontroleerd wordt aan de hand van de vergunning of maatwerkvoorschriften) en afvalwaterbemonsteringen (waarbij een controle plaatsvindt van de aan het bedrijf opgelegde lozingsnormen).

Doelstelling is het in stand houden of verbeteren van de kwaliteit van het oppervlaktewater.

2.3.4 Agrarische lozingen en activiteiten

Waterschappen voeren controles uit bij agrarische bedrijven in het kader van het Activiteitenbesluit Milieubeheer. Het gaat bij deze controles vooral om (vuil) waterafspoeling van het erf bij melkveehouderijen en akkerbouwbedrijven.

Dit water kan vervuild zijn met bijvoorbeeld perssappen van voeropslagen of gewasbeschermingsmiddelen vanaf het reinigen van machines of het wassen van kisten. Het verspreiden en opslag van mest zijn ook aspecten die binnen het kader van het Activiteitenbesluit Milieubeheer uitvoerig gecontroleerd worden. Daarnaast wordt toezicht gehouden op juiste gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Het gebruik van de juiste apparatuur (kantdoppen), juiste instelling van apparatuur en het aanhouden van de spuitvrije zones. Overtredingen met gewasbeschermingsmiddelen worden met een boeterapport gemeld bij de NVWA (Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit). Deze instantie legt een boete op en meldt de overtreding dan weer door bij de Controle Coördinatie Autoriteit van de EU (CCA). Deze handelwijze valt onder de cross-compliance.

Doelstelling is het verbeteren van de oppervlaktewaterkwaliteit door het voorkomen van lozingen vanaf het erf met gewasbeschermingsmiddelen en eutrofiërende stoffen en daarnaast het onjuiste gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op de landbouwpercelen.

2.3.5 Glastuinbouw

Lozingen vanuit glastuinbouw worden gereguleerd via doelvoorschriften. Voor lozingen van onder meer hemelwater, schrobwater en terugspoelwater zijn uniforme regels gesteld. De controles zijn gericht op de naleving van de meet- en registratieverplichting, de lozingsinfrastructuur van de bedrijven en 'good housekeeping'.

Doelstelling is het voorkomen van eutrofiërende stoffen en gewasbeschermingsmiddelen in het oppervlaktewater.

2.3.6 Bodemkwaliteit

Het Besluit bodemkwaliteit stelt de milieu hygiënische randvoorwaarden voor de toepassing van grond, baggerspecie, en bouwstoffen in het oppervlaktewater. Van meldingen wordt beoordeeld of deze stoffen conform de regelgeving worden toegepast. Toezicht vindt plaats om te voorkomen dat er verontreinigde grond wordt toegepast.

Doelstelling is om te voorkomen dat als gevolg van het toepassen van verontreinigde grond de waterkwaliteit wordt verslechterd.

2.3.7 Afvalwater Huishoudens (IBA's)

Deze doelgroep bestaat uit woningen in het buitengebied, die niet op de riolering zijn aangesloten en hun huishoudelijk afvalwater middels een eigen ondergrondse tank lozen op het oppervlaktewater. Door voorlichting en handhaving worden de

eigenaren van IBA's waar nodig aangespoord goed onderhoud te plegen, waardoor hun huishoudelijk afvalwater voldoende gezuiverd wordt geloosd.

Doelstelling is om te voorkomen dat onvoldoende gezuiverd huishoudelijk afvalwater op het oppervlaktewater wordt geloosd.

2.3.8 Lozingen buiten inrichtingen

Hieronder valt een groot aantal lozingen van diverse aard, die niet afkomstig zijn van inrichtingen in de zin van de Wet milieubeheer of van particuliere huishoudens. Daarbij valt te denken aan bijvoorbeeld lozingen afkomstig van overstorten, reinigingswerkzaamheden van vaste objecten zoals bijvoorbeeld bruggen en het baggeren van watergangen.

Doelstelling is het voorkomen van vervuiling van het oppervlaktewater.

2.3.9 Indirecte industriële lozingen

Sinds de lozingen op het riool met het in werking treden van de Waterwet (eind 2009) overgegaan zijn naar de gemeenten en de provincies, heeft het waterschap alleen nog een adviserende en toezichthoudende taak bij deze bedrijven. Deze bevoegdheden houdt het waterschap, omdat deze bedrijven via het riool op de zuiveringen lozen en mogelijk nadelige gevolgen hierop kunnen hebben dan wel via een gemeentelijk hemelwaterriool in oppervlaktewater lozen. Voorafgaand aan de komst van de Omgevingswet zal echter de rolverdeling bij indirect lozer opnieuw worden bezien en zou deze wellicht kunnen veranderen.

Doelstelling is dat de lozingen op het riool de goede werking van de RWZI's en de kwaliteit van het oppervlaktewater niet nadelig mogen beïnvloeden.

2.3.10 Vaarwegen

Het waterschap voert samen met andere toezichthoudende organisaties toezicht uit op de naleving van de verschillende wettelijke voorschriften op en rondom het water. Dat is nodig om de ongehinderde doorvaart, de leefbaarheid en de veiligheid op en langs vaarwegen zo goed mogelijk te garanderen.

Vanuit perspectief van het waterschap zijn voor het toezicht de volgende aandachtsvelden te benoemen:

- zwerfvuil, lozen van olie en bilgewater, sanitair afvalwater van pleziervaart, lozingen vanuit woonboten en het lekken van milieu schadelijke stoffen;
- illegaal afmeren;

- visserijcontrole (gedelegeerd aan de Hengelsportfederatie);
- inspectie van de vaarwegen op ongehinderde doorgang en onderhoudstoestand verkeersborden, kunstwerken en steigers.

Doelstelling is om de leefbaarheid, doorvaart en veiligheid op en langs vaarwegen te verbeteren.

2.4 Vragen, klachten en meldingen (vkm's)

Incidenten en calamiteiten zijn niet te programmeren. Deze doen zich op enig moment voor waarop Toezicht en Handhaving direct of binnen enige tijd moet reageren.

Omdat de impact van een incidenten en calamiteiten enorm kunnen zijn en niet te voorspellen, geeft Toezicht en Handhaving aan de bestrijding ervan de hoogste prioriteit.

Incidenten en calamiteiten kunnen zowel binnen als buiten kantoortijd voorkomen en worden zo snel mogelijk in behandeling genomen. Buiten kantoortijden is dit een taak voor de consignatiedienst. De klachten en meldingen variëren van een enkele dode vis, lekke persleidingen, gezonken schepen, dode dieren, doodgespoten taluds, olieverontreinigingen, mest- en melklozingen, overstorten, schouw tot grote branden.

3. Prioritering en programmering

Het doel van prioriteren is om de handhavingsinspanning te relateren aan het risico voor de waterkwantiteit, -kwaliteit en de veiligheid, waarbij we het naleefgedrag van de doelgroepen goed in het oog houden. Ons organisatiedoel is planmatig te werken. Dat betekent:

- Bewust keuzes maken: de meeste energie gaat naar de grootste risico's;
- Persoonlijke voorkeuren en inzichten objectiveren en
- Zorgen voor uniformiteit tussen de handhavers.

3.1 Waterkwaliteit

Voor de handhaving van de waterkwaliteit gebruiken we de gegevens over de waterkwaliteit in ons beheersgebied zoals die in het emissiebeheerplan staan. Jaarlijks wordt bekeken of de waterkwaliteit kan verbeteren door gericht toezicht of handhaving bij specifieke doelgroepen. Daarvoor is van belang dat elk jaar op 1 november de nieuwste monitoringsresultaten voor het oppervlaktewater beschikbaar zijn, zodat het effect van de handhaving op de doelgroepen kan worden bepaald.

Daarnaast wordt gebruik gemaakt van een prioriteringssysteem om de bezoeks- en bemonsteringsfrequentie per individueel bedrijf te bepalen. Dit hebben de Noordelijke waterschappen op ambtelijk niveau afgesproken. Om het risico te bepalen is het van belang te weten wat het naleefgedrag van een bedrijf is, welke stoffen en hoe deze stoffen worden geloosd (direct of indirect) en wat de toestand van het ontvangende oppervlaktewater is (zie bijlage 6).

3.2 Waterkwantiteit

Aan de hand van risico's en mogelijke gevolgen daarvan worden activiteiten geprioriteerd. Daarbij gaat het om het inschatten van risico's, om het optreden van negatieve effecten van activiteiten die aan de Keur gerelateerd zijn (zie daarvoor bijlage 6). De ervaring leert ons dat grootschalige wijzigingen in het watersysteem (beekherstel, herinrichting of nieuwbouwwijken) extra aandacht vragen voor wat betreft de naleving van de watervergunning. Tijdens de uitvoering van complexe werken is daarom frequent toezicht noodzakelijk.

3.3 Programma

Het werkprogramma komt tot stand door de volgende stappen achter elkaar te zetten:

1. Het inventariseren van alle werkzaamheden met de benodigde uren.
2. Het prioriteren van de werkzaamheden van hoog (belangrijk) naar laag (minder belangrijk). Sommige taken zijn wettelijk verplicht. Bijvoorbeeld het opstellen van een uitvoeringsprogramma en een jaarverslag.

3. Het in beeld brengen van de beschikbaarheid aan menskracht/uren en financiële middelen.
4. Samenwerken met de Noordelijke waterschappen. Er wordt op projectbasis samengewerkt aan beleidstukken, notities, opleiding enz.. Hoog specialistisch en/of laagfrequent werk kan in overleg voor elkaar worden uitgevoerd.
5. Het toewijzen van de beschikbare uren aan de activiteiten met de hoogste prioriteit. Vervolgens worden activiteiten met een lagere prioriteit ingevuld.

Mochten er activiteiten met een hoge prioriteit zijn die niet met de beschikbare uren kunnen worden ingevuld, dan wordt menskracht ingehuurd dan wel werk uitbesteed. Echter indien de financiële middelen daarvoor te kort schieten, wordt er een advies aan het bestuur uitgebracht.

4 Strategie

4.1 Nalevingsstrategie

Handhaven is geen doel op zich maar een middel om te zorgen dat iedereen zich aan de regels houdt en dit draagt uiteindelijk bij aan de verbetering van de waterveiligheid, waterkwaliteit en waterkwantiteit. Dat is waarom er meer aandacht dient te worden besteed aan de achterliggende oorzaken van het niet naleven. Een handig hulpmiddel om de achterliggende oorzaken van het niet naleven van de regels te bepalen, is de zogenaamde 'Tafel van 11' (ontwikkeld door het Ministerie van Justitie). Bij een analyse van het nalevingsgedrag met behulp van de 'Tafel van 11' is van belang dat er een goed beeld is van de doelgroep en de te toetsen regelgeving. Onder de doelgroep verstaan we hier de personen, bedrijven of organisaties die zich aan de regels moeten houden. De te toetsen regelgeving kan echter meerdere doelgroepen aanspreken.

De 'Tafel van 11' bevat elf dimensies voor naleving van wetgeving; ze zijn ondergebracht in twee groepen: dimensies van spontane naleving en handhavingsdimensies. De indeling is zo gekozen omdat ze vanuit het oogpunt van naleving en handhaving het meest herkenbaar is. Met 'handhaving' wordt hier bedoeld op alle activiteiten van de overheid die erop gericht zijn de naleving van regelgeving te bevorderen. Andere activiteiten zoals het geven van voorlichting en het organiseren van informele controlestructuren zijn ook in de 'Tafel van 11' benoemd. Zij spelen direct in op de dimensies van spontane naleving en zijn dus van groot belang in het kader van de preventieve handhaving. In Bijlage 5 is meer achtergrondinformatie over de 'Tafel van 11' te vinden.

Mogelijke oorzaken van 'niet naleven', benoemd in de 'Tafel van 11' zijn:

Geen spontane naleving

1. Gebrekkige kennis van de regels
2. Kosten wegen niet op tegen de baten
3. Mate van acceptatie (begrip)
4. Normgetrouwheid van de doelgroep
5. Gebrek aan informele controle

Controle

6. Kans op een informele melding
7. Kans op controle
8. Kans betrapt te worden
9. Selectiviteit (kans op controle en detectie)

Sanctie

10. Kans op een sanctie
11. Hoogte van een sanctie

Om in te spelen op de verschillende oorzaken zijn er diverse instrumenten beschikbaar. Deze instrumenten samen vormen de nalevingsstrategie. Deze strategie bestaat ten eerste uit de klassieke handhavinginstrumenten zoals deze in paragraaf 4.2 t/m 4.3 worden beschreven:

- toezicht (zie 4.2);
- sancties (zie 4.3);
- opsporing (zie 4.3).

Verder wordt gericht ingezet op kennis, houding en gedrag bij de verschillende doelgroepen vanuit de volgende gedachte van de 'Tafel van 11': bekendheid met regelgeving en draagvlak daarvoor. Gebleken is dat bedrijven de nieuwe generatie wetgeving, ter vervanging van de vergunning of gedeeltelijk de vergunning overnemend, niet goed kent en begrijpt. Voordat streng toezicht uitgevoerd kan worden, zal eerst geïnvesteerd moeten worden in deze beide factoren. Die situatie is door de overgang naar nieuwe regels nog niet bereikt.

4.2 Toezichtstrategie

Toezicht is er op gericht om de betrokkenen een goed inzicht te geven in wat wel en wat niet is toegestaan. Door in een vroegtijdig stadium in overleg te treden met doelgroepen kunnen overtredingen worden voorkomen. Handhavers kunnen daarbij gevraagd of ongevraagd advies geven.

Toezicht kan op vele manieren worden uitgevoerd. De volgende vormen van toezicht worden binnen ons waterschap gebruikt:

- **Voorlichting** is een zeer belangrijke vorm van toezicht. Het toezicht bij nieuwe doelgroepen start met voorlichting om de onbewuste overtredingen te voorkomen. Door in te zetten op kennisvergroting van regelgeving en informatieverstrekking proberen we de houding van de doelgroep te beïnvloeden. Dit moet leiden tot meer begrip, acceptatie en daarmee een positieve gedragsverandering.
- **Bemonstering afvalwaterstromen:** de frequentie van bemonstering wordt bepaald met behulp van een risicoanalyse. De bemonstering wordt uitgevoerd door het laboratorium van waterschap Hunze en Aa's. Het laboratorium is Sterlab-gecertificeerd, waarmee de betrouwbaarheid van bemonstering en analyse is gewaarborgd.
- **(Bedrijfs)bezoeken:** deze vinden plaats naar aanleiding van vragen, klachten of overtredingen. Daarnaast zijn er reguliere bedrijfsbezoeken, die afhankelijk van de prioritering eens per jaar of meerdere jaren worden afgelegd. De voorbereiding van dit soort controles bestaat uit het bestuderen van de vergunning of melding, de handavings- en de bedrijfshistorie.
- **Toezicht buitengebied:** dit wordt uitgevoerd in de vorm van vrije veld controles en vluchten met de helikopter.
- **Administratief toezicht:** dit zijn bijvoorbeeld controles van analyseresultaten die het bedrijf aan het waterschap toestuur. Het toesturen van deze resultaten is geregeld in de vergunning via een meet- en bemonsterverplichting. Verder

kan gedacht worden aan gegevens van grondwateronttrekkingen, het controleren van afvoerbonnen, logboeken, gewijzigde interne voorschriften of andere documentatie voor wat betreft de vergunning.

4.3 Landelijke Handhaving Strategie

Er geldt op grond van jurisprudentie voor overheden een beginselplicht tot handhaven. Uitgangspunt is dat bestuur en Openbaar Ministerie hun handelen zowel afzonderlijk als in combinatie, richten op het doen naleven van wet- en regelgeving. In 2013 zijn de grondslagen van het nieuwe landelijke stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving voor het omgevingsrecht (Wabo) bestuurlijk vastgesteld in het kader van het Programma Uitvoeren met Ambitie (PUMA). Om dit stelsel verder te ontwikkelen en te implementeren is onder andere de landelijke handhavingsstrategie opgesteld. De Unie en de waterschappen zijn betrokken geweest bij het opstellen van de strategie, onder andere door directe deelname aan stuur- en werkgroep en via een consultatieronde.

De kern van de strategie wordt gevormd door een matrix waarlangs de ernst van de overtreding in combinatie met het gedrag van de overtreder wordt gewogen en wordt gekoppeld aan een vervolgmaatregel om tot betere naleving en daarmee tot betere bescherming van de waterschapsbelangen te komen. De handhavers van Noorderzijlvest hanteren de landelijke handhavingsstrategie bij iedere bevinding en maken daarbij gebruik van de in de strategie opgenomen instrumenten. Omwille van rechtsgelijkheid waarborgt dit passend interveniëren en eenduidig optreden: het in vergelijkbare zaken maken van vergelijkbare keuzes en het op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen van interventies.

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. Dit om de normadressaat tot naleven te bewegen, dan wel de norm te bevestigen. Daarvoor zijn twee keuzen noodzakelijk:

1. Hoe wordt er opgetreden: alleen bestuursrechtelijk, bestuurs- én strafrechtelijk, of alleen strafrechtelijk?
2. Welke interventie(s) wordt (worden) ingezet?

Ad. 1

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 (herstel en straffen), 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 hieronder opgenomen interventieladder en interventiematrix, waarbij het spoedig herstellen van de situatie voor de bevinding de eerste prioriteit is.

Stappenplan

Startpunt van het stappenplan is een tijdens het toezicht gedane bevinding.

Stap 1 – Positionering bevinding in de interventiematrix

DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:	Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar	4				
	Van belang	3				
	Beperkt	2				
	Vrijwel nihil	1				
			A	B	C	D
			Goedwillend:	Moet kunnen:	Calculerend:	Bewust en structureel / Crimineel:
			• Onbedoeld	• Onverschillig	• Bewust belemmerend en/of risico nemend	• Fraude
			• Proactief			• Oplichting
						• Witwassen

Legenda	GEDRAG VAN DE OVERTREDER
	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 'verkrege financieel voordeel').
	Zware segmenten. Strafrechtelijk optreden is in elk geval aangewezen, terwijl in veel gevallen ook bestuursrechtelijk optreden is aangewezen.

De interventiematrix

De handhaver bepaalt ten eerste in welk segment van de in voorgaande figuur opgenomen interventiematrix hij de bevinding positioneert ¹ 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. aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar – onder andere het geval als de overtreding maatschappelijke onrust en/of ernstige milieuschade, ernstige natuurschade, ernstige waterverontreiniging en/of doden, zieken of gewonden (mens, plant én dier) tot gevolg heeft.

Zie voor meer toelichting bijlage 9.

Ad. 2

De handhaver typeert de normadressaat als:

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

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

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

¹ Geldt enkel voor bevindingen die een overtreding zijn.

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

Er kunnen tot slot omstandigheden zijn om bij een bevinding van handhaven af te zien op basis van een vastgestelde gedoogstrategie. Onder gedogen wordt verstaan het afzien van handhaven door het bestuursorgaan ten aanzien van een bepaalde overtreding. Gedogen komt voor in twee vormen. Ten eerste bestaat er een impliciete vorm van gedogen (stilzwijgend afzien van handhaving). Impliciet gedogen is echter zeer ongewenst in verband met de (rechts)onzekerheid, die deze vorm van gedogen oplevert.

Ten tweede kan er sprake zijn van expliciet gedogen. Dit betreft een besluit van het bestuursorgaan, een zogenaamde gedoogbeschikking.

De nota 'Gedogen in Nederland' ² bevat het landelijke kader voor gedogen: een gedoogsituatie is van tijdelijke aard doordat het handelen binnen afzienbare 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. Het waterschap Noorderzijlvest omarmt de nota 'Gedogen in Nederland' en eventuele opvolgende, dan wel vervangende documenten als het kader waar eventuele gedoogsituaties aan getoetst zullen worden. Afwijken van de landelijk nota 'Gedogen in Nederland' kan in uitzonderlijke situaties voorkomen. Hiervoor kan wellicht aanvullend beleid door waterschap Noorderzijlvest worden opgesteld. Gedogen laat eventuele strafvervolgning door het OM overigens onverlet.

Stap 2 – Bepalen verzwarende aspecten

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

1. Verkregen financieel voordeel (winst of besparing). De normadressaat heeft door zijn handelen financieel voordeel behaald of financieel voordeel halen was het doel.
2. Status verdachte / voorbeeldfunctie. De normadressaat is: een regionaal of landelijk maatschappelijk aansprekende of bekende (rechts)persoon, een overheid, een toonaangevend brancheonderdeel, een certificerende instelling, een persoon die een openbaar ambt bekleedt, de eigen organisatie.
3. Financiële sanctie heeft vermoedelijk geen effect. Een bestuurlijke boete kan waarschijnlijk niet geïnd worden of is waarschijnlijk door de normadressaat als (bedrijfs) kosten ingecalculeerd.

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

4. Combinatie met andere relevante delicten. Andere handelingen zijn gepleegd ter verhulling van de feiten, zoals valsheid in geschrift, corruptie of witwassen.
5. Medewerking van deskundige derden. De normadressaat is bij zijn handelen ondersteund door deskundige derden, zoals vergunningverlenende of certificerende instellingen, keuringsinstanties en brancheorganisaties. De handhaver moet onderbouwen op grond van welke aanwijzingen hij het vermoeden heeft dat de deskundige derde op de hoogte was en/of medewerking heeft verleend aan de geconstateerde bevinding(en).
6. Normbevestiging. Bij dit aspect geldt dat het doel van de handhaving ligt in het onder de aandacht brengen van het belang van een bepaalde norm bij de branche of bij het bredere publiek. Strafrechtelijke handhaving vindt mede plaats in het kader van normhandhaving of normbevestiging met het oog op grotere achterliggende te beschermen rechtsbelangen. Hierbij speelt de openbaarheid van het strafproces een grote rol. Als in het openbaar, door middel van een onderzoek ter terechtzitting of de publicatie van een persbericht bij een transactie of strafbeschikking, verantwoording wordt afgelegd van gepleegde strafbare feiten krijgt de normhandhaving of normbevestiging het juiste effect.
7. Waarheidsvinding. Soms kan strafrechtelijk optreden met toepassing van opsporingsbevoegdheden met het oog op de strafrechtelijke waarheidsvinding en afdoening aangewezen zijn. Bijvoorbeeld als een controle of inspectie aanwijzingen aan het licht brengt dat er meer aan de hand is, maar de bestuursrechtelijke instrumenten ontoereikend zijn om de waarheid aan het licht te brengen.

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

De handhaver bepaalt of overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is op basis van de beoordeling van de bevinding met de interventiematrix (stap 1) en de afweging van 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 kan noodzakelijk zijn als de handhaver de bevinding na stap 1 heeft gepositioneerd in de middensegmenten (A4, B3, B4, C2, D2 en D1) of zware segmenten (C3, C4, D3 en D4) van de interventiematrix. 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.

Tot slot is aangifte bij het OM standaard als toezichthouders de volgende ernstige bevindingen doen:

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

Stap 4 – Optreden met de interventiematrix

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

De handhaver gebruikt de interventiematrix van figuur op de volgende pagina 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 2 staan alle interventies eveneens van licht naar zwaar toegelicht. De praktische uitwerking in processtappen is vastgelegd in bijlage 4.

DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:

**Aanzienlijk,
dreigend en/of 4
onomkeerbaar**

Van belang

Beperkt

Vrijwel nihil

3	Aanzienlijk, dreigend en/of 4 onomkeerbaar	Strafrecht BSBm / PV	Strafrecht BSBm / PV	Strafrecht BSBm / PV	Strafrecht PV
		Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete	Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning	Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning
		Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD	Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
2	Van belang	Strafrecht BSBm / PV	Strafrecht BSBm / PV	Strafrecht BSBm / PV	Strafrecht PV
		Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete	Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning
2	Beperkt	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
		Strafrecht BSBm / PV	Strafrecht BSBm / PV	Strafrecht BSBm / PV	Strafrecht PV
1	Vrijwel nihil	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete
		Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informer	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
1	Vrijwel nihil	Strafrecht BSBm / PV	Strafrecht BSBm / PV	Strafrecht BSBm / PV	Strafrecht PV
		Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informer	Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informer	bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete
1	Vrijwel nihil	bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete	bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete	bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete
		bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek Waarschuwen	bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek Waarschuwen	bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek Waarschuwen	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen

A

B

C

D

Goedwillend:

- Onbedoeld
- Proactief

Moet kunnen:

- Onverschillig

Calculerend:

- Bewust belem-
merend en/of
risico nemend

**Bewust en
structureel
/ Crimineel:**

- Fraude
- Oplichting
- Witwassen

GEDRAG VAN DE OVERTREDER

De interventiematrix voor het bepalen van de eerste interventie(s) (zie ook bijlage 9)

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 (zie ook bijlage 8).

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.

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 motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het verbod van willekeur en het verbod van misbruik van bevoegdheid.

5 Bijlagen

Bijlage 1 – Begrippen

Begrip	Toelichting
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 rechtspraak 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.
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.
Bestuurlijke strafbeschikking milieu/keur	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.
BRZO	Besluit risico's zware ongevallen
Gedoogstrategie	Een 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.
Handhavings-programma (HUP)	Op onderkende risico's en vastgestelde prioriteiten gericht handhavingactiviteitenprogramma, inclusief financiering en capaciteit.
IBA	Individuele behandeling afvalwater: een IBA is een mini-zuiveringsinstallatie voor een woning die niet is aangesloten op de riolering.
Interventie	Actieve handeling om een geconstateerd probleem op te lossen.

Begrip	Toelichting
Legalisatietoets	Toets om na te gaan of legalisatie van een overtreding mogelijk is.
LOB	Last onder bestuursdwang
LOD	Last onder dwangsom
Motiverings- beginsel	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/ Regionale Uitvoeringsdiensten	Diensten van provincies en gemeenten voor de uitvoering van de VTH (vergunningverlening, toezicht en handhaving) -taken.
PUmA	Programma Uitvoering met Ambitie: Rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen hebben voorafgaand aan de vorming van omgevingsdiensten het bestuurlijke programma "Uitvoering met ambitie" in het leven geroepen met als doel het verbeteren van de kwaliteit van vergunning en handhaving. Ook het Openbaar Ministerie en de politie waren nauw betrokken bij dit programma. Eind 2012 is dit programma beëindigd.
Rwzi	Rioolwaterzuiveringsinstallatie c.q. rioolwaterzuiveringsinrichting
Sanctie	Straf of maatregel die wordt toegepast als rechtsregels worden overschreden.
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.
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht: wetgeving met betrekking tot activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving en inzake handhaving van regelingen op het gebied van de fysieke leefomgeving.

Bijlage 2 – Toelichting interventies van licht naar zwaar

Bestuursrecht herstellend

Aanspreken/informereren

Aanspreken/informereren is een informele interventie (geen wettelijke basis) naar aanleiding van een inspectie die ertoe moet leiden dat de normadressaat naleeft of in staat is na te leven. Aanspreken/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, als ook onder welke voorwaarden het verscherpt toezicht weer zal worden opgeheven.

Last onder dwangsom – LOD

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

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

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

2. *Sanctiebeschikking*, dat wil zeggen: het opleggen van een last onder dwangsom met een hersteltermijn. Indien niet tijdig hersteld:
3. *Verbeuren en innen dwangsom*.

Preventieve dwangsom

Indien de regels steeds maar weer door dezelfde overtreder worden overtreden, kan een preventieve dwangsom worden opgelegd. Omdat dit alleen wordt gedaan bij notoire overtreders kan het bedrag van de dwangsom relatief hoog zijn en zelfs bij iedere overtreding hoger worden.

Het opleggen van een preventieve dwangsom is slechts mogelijk wanneer er gevaar bestaat dat er een overtreding zal worden begaan. Aanleiding om dat te veronderstellen, kunnen uitlatingen van een (toekomstig) overtreder zijn, het eerder vertoonde naleefgedrag van de overtreder, het bij herhaling voorkomen van overtredingen, en uitzonderlijke omstandigheden die het begaan van overtredingen waarschijnlijk maken.

Last onder bestuursdwang – LOB

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

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

1. *Bestuurlijke waarschuwing*, dat wil zeggen: het bekend maken van het voornemen om een last onder bestuursdwang op te leggen met een hersteltermijn plus de termijn om zienswijzen bekend te maken. → Indien niet tijdig hersteld:
2. *Sanctiebeschikking*, dat wil zeggen: het opleggen van een last onder bestuursdwang met een hersteltermijn. → Indien niet tijdig hersteld:
3. *Uitvoeren bestuursdwang*, de maatregel die het waterschap treft of namens het waterschap wordt getroffen om de overtreding te beëindigen.
4. *Kostenbeschikking*, de kosten door het waterschap zijn gemaakt om de overtreding te beëindigen. Deze kosten worden doorberekend aan de normadressaat.

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

Tijdelijk stilleggen

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

Bestuursrecht bestraffend

Bestuurlijke boete

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

Een bestuurlijke boete houdt de onvoorwaardelijke verplichting in tot betaling van een geldsom en kan naast een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang worden opgelegd. Het opstellen van het boeterapport gebeurt door de toezichthouder/handhaver, maar de kennisgeving, beschikking en inning gebeuren door het boetebureau (o.a. CJIB). De maxima en bandbreedtes van boetebedragen zijn veelal vastgelegd in de wetgeving. Een belangrijk verschil met de BSBm is dat bezwaar en beroep bij het bestuursorgaan dienen te worden aangetekend, terwijl de normadressaat tegen de BSBm in verzet kan komen bij het OM.

Schorsen of intrekken vergunning, certificaat of erkenning

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

Exploitatieverbod, sluiting

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

Strafrecht

Bestuurlijke strafbeschikking milieu – BSBm

De bestuurlijke strafbeschikking milieu is een op het strafrecht (artikel 257ba Wetboek van Strafvordering) gebaseerde interventie die daartoe bevoegde 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.

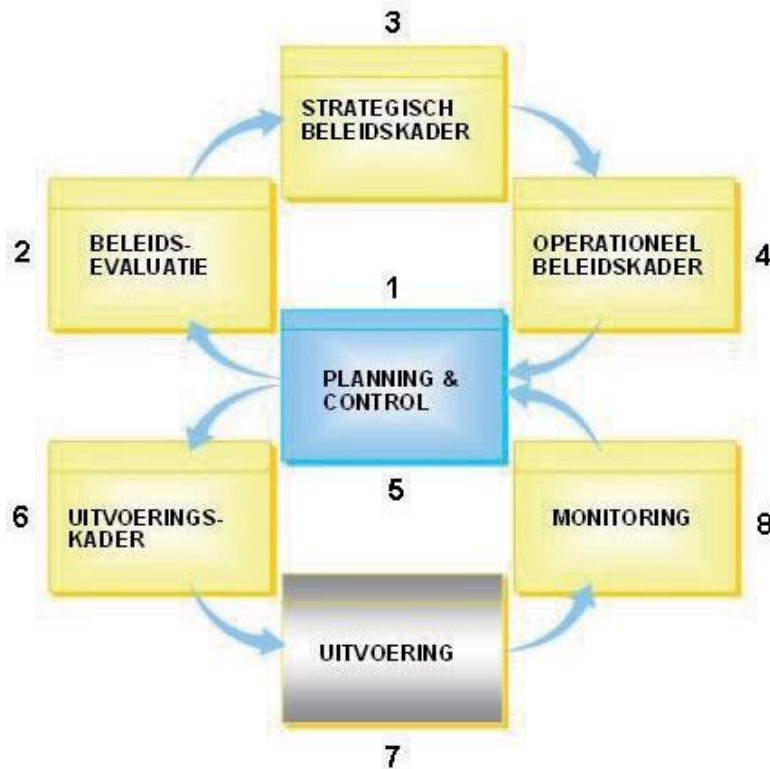
Proces-verbaal (PV)

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

Bijlage 3 – Stappen in de beleidscyclus

De handhavingsbeleidscyclus ziet er als volgt uit.

Stap 1: Evaluatie uitvoering/resultaten lopend jaarprogramma



Ons waterschap heeft de monitoring van het handhavingsproces geborgd in de werkprocessen. Na het opstellen van het jaarlijkse Handhaving Uitvoeringsprogramma (HUP) vindt er een evaluatiemoment plaats: het jaarverslag. In het jaarverslag worden de resultaten en effecten van de handhavingsinspanningen afgemeten aan de planning. Indien noodzakelijk zal bijsturing plaatsvinden aan de hand van de plan-do-check-act-cyclus, bestaande uit de stappen 5, 6, 7 en 8 (dit omvat het HUP)

Voor de drie evaluaties worden in ieder geval de volgende gegevens geïnventariseerd:

- het aantal uitgevoerde controles;
- de geconstateerde overtredingen;
- bestuursrechtelijk optreden;
- strafrechtelijk optreden;
- het aantal klachten en calamiteiten (vkm's).

Stap 2: Analyse

De basis van een adequaat handhavingsproces vormt het uitvoeren van een analyse met bijbehorende prioritering van de handhavingstaken van ons waterschap. Het doel van de analyse is richting en sturing te geven aan de te verrichten werkzaamheden. Daarbij wordt ook de evaluatie van het vorige jaar meegenomen. Zie ook bijlage 5.

Stap 3: Prioriteitstelling

Op grond van de analyse wordt aan de handhavingstaken een hogere of lagere prioriteit toegekend. Het risico/belang van een taak bepaalt het gewenste uitvoeringsniveau. Deze wordt uitgedrukt in een toezichtsinspanning met een bijbehorende indicator (controlefrequentie, aantal controles). Zie ook bijlage 5.

Stap 4: Handhavingsbeleid en klachten en meldingen

Handhavingsbeleid

De handhavingsprioriteiten worden vertaald in handhavingsbeleid. Hierbij wordt aangegeven wat de doelstellingen zijn die het waterschap wil bereiken met de uitvoering van deze handhavingstaak. Voor de verschillende doelgroep wordt elk jaar het naleefgedrag gemonitord. Het behaalde naleef-percentages wordt bepaald door na een jaar het aantal gecontroleerde bedrijven, vergunningen, meldingen af te zetten tegen het aantal geconstateerde overtredingen.

Klachten en meldingen (vkm's)

Naar aanleiding van een klacht of melding wordt binnen 3 dagen contact met de klager of melder opgenomen en aangegeven welke acties worden ondernomen met, indien mogelijk, daaraan een termijn/einddatum gekoppeld. Op de einddatum wordt het resultaat gecommuniceerd naar de klager of melder.

Stap 5: Vaststellen handhavingsinspanning

Voor het inzichtelijk maken van de benodigde handhavingscapaciteit wordt per taak aangegeven wat er nodig is aan uren. Vanaf de hoogste prioriteit wordt bepaald welke taken kunnen worden uitgevoerd op basis van de beschikbare uren. De lager geprioriteerde taken waarvoor geen uren meer beschikbaar zijn, worden niet uitgevoerd, tenzij het management of bestuur aangeeft dat dit wel noodzakelijk is. Zo wordt een urenbegroting gemaakt van het aantal uren dat nodig is om alle handhavingstaken uit te voeren overeenkomstig de gewenste inzet en het gewenste instrument (uitkomst van de Tafel van 11). Eventuele tekorten in de urenbegroting komen nu in beeld. Op basis van de beschikbare uren wordt bepaald welke laaggeprioriteerde taken niet kunnen worden uitgevoerd. Met deze stap worden ook de personele en financiële condities geborgd.

Stap 6: Vaststelling Jaarprogramma

Elk jaar wordt een Handhavingsuitvoeringsprogramma (HUP) gemaakt. Dit programma wordt geïntegreerd met het uitvoeringsprogramma van vergunningverlening (VUP), waarbij overlappende onderwerpen gezamenlijk worden uitgevoerd.

Het HUP wordt opgesteld aan de hand van de resultaten van de risicoanalyse, de prioriteitenstelling van de problemen en overige taken. Allereerst worden alle werkzaamheden geïnventariseerd. Op basis van de inventarisatie komt een teamplanning tot stand. Uitbesteding van hoog geprioriteerde taken kan plaatsvinden in situaties van niet voorziene pieken in de werkzaamheden, bijvoorbeeld door ziekte of extra taken. Ook wanneer het niet mogelijk blijkt om onderwerpen door te schuiven naar het volgende jaar, kan een voorstel voor inhuur worden gedaan.

Daarna wordt de teamplanning in onderling overleg omgezet naar een individuele planning per handhaver. Het complete HUP wordt uiteindelijk ter goedkeuring voorgelegd aan het dagelijks bestuur.

Stap 7: Handhavingsuitvoeringsprogramma

De volgende stap is het uitvoeren van het HUP en de daaruit voortvloeiende werkplanningen.

Stap 8: Monitoring werkresultaten

De monitoring geschiedt door middel van het jaarverslag (zie ook Stap 1). Aan het begin van elk jaar wordt een jaarverslag opgesteld waarin de handhavingsresultaten van het voorgaande jaar worden geëvalueerd. Daarin wordt beoordeeld in hoeverre de geformuleerde doelstellingen van dat jaar (HUP) zijn behaald en zo niet, welke maatregelen noodzakelijk zijn om daar verbetering in aan te brengen (verbetercyclus).

Bijlage 4 – Notitie bestuursrechtelijke handhaving

1. Verzoek om handhaving

Toelichting:

Een verzoek om handhaving: dit kan zowel impliciet, bijv. als klacht of melding, als expliciet. Dan geldt de beginselplicht tot handhaving, wat inhoudt dat het waterschap het verzoek in behandeling moet nemen, waarbij vaak een besluit genomen moet worden.

ACTIEHOUDER

Toeziethouder/handhaver en mogelijk in afstemming met jurist (of er sprake is van een handhavingsverzoek)

2. Ontvangst en registratie

Toelichting:

De datum van ontvangst van het verzoek wordt geregistreerd en een ontvangstbevestiging wordt naar de verzoeker verzonden.

ACTIEHOUDER

Frontoffice

3. Beoordeling verzoek/Vorm van ontvankelijkheidstoets

Toelichting:

Onderzocht wordt of het verzoek voldoet aan de eisen die de Awb, stelt aan een dergelijk verzoek:

1. Is de verzoeker een belanghebbende?
Indien deze vraag met nee beantwoord wordt, dan krijgt de verzoeker de kans zijn belang toe te lichten.

Indien het oordeel dan nog steeds luidt dat verzoeker geen belanghebbende is, dan kan het verzoek buiten behandeling worden gesteld (wanneer deze conclusie onomstotelijk vaststaat) of afgewezen worden (wanneer discussie kan zijn over de vaststelling of iemand belanghebbende is): brief naar verzoeker
2. Is het verzoek inhoudelijk onderbouwd en voldoende concreet?
Indien deze vraag met nee beantwoord wordt, dan wordt de verzoeker in de gelegenheid gesteld (lees: een redelijke termijn geboden) het verzoek nader te onderbouwen.

Indien geen reactie volgt binnen de gestelde termijn dan kan het verzoek buiten behandeling worden gesteld. Als wel een reactie volgt, maar het verzoek is nog steeds onvoldoende concreet en/of onvoldoende onderbouwd, dan kan je verzoeker nog een laatste keer een redelijke termijn geven het verzoek te verbeteren. Indien wederom hier niet aan wordt voldaan, kan je het verzoek buiten behandeling stellen (bij ontbreken motivering) of afwijzen (ingeval discussie kan zijn over of het verzoek voldoende concreet is of niet).

Indien beide vragen met ja beantwoord worden dan moet het verzoek verder beantwoord worden.

N.B. Zie voor relevante jurisprudentie de bijlage (a t/m i).

ACTIEHOUDER

Toeziethouder/handhaver, eventueel in samenspraak met jurist.

4. Nader onderzoek locatie/persoon vermoedelijke overtreding + verwerken onderzoeksresultaten in rapport/proces verbaal met zoveel mogelijk beeldmateriaal

Toelichting:

Als het verzoek voldoende concreet is en er is een aanknopingspunt voor nader onderzoek, dan zal een toezichthouder/handhaver op onderzoek moeten uitgaan om te kijken of er inderdaad een overtreding is en zo ja wie het in zijn of haar macht heeft de overtreding te beëindigen (dus wie zeg je dan aan!).

Daarbij geldt een drietrapsraket:

1. Stelt vast in een rapport/PV of een voorschrift of bevel van het waterschap of het Rijk wordt overtreden.
2. Zo ja, geef in rapport/PV aan of de overtreding leidt tot een risico op het watersysteembeheer (af- en aanvoer van water, belemmeringen beheer & onderhoud, waterbergingscapaciteit, waterkwaliteit (ecologisch of fysisch-chemisch).
3. Stel dan in rapport/PV vast wie de overtreding kan beëindigen. Dat hoeft niet altijd een vergunninghouder te zijn, maar kan ook een andere (beperkt) gerechtigde zijn (bijv. een pachter). Let daarbij op of een in het verleden verstrekte vergunning mogelijk van rechtswege is gaan gelden voor de rechtsopvolger van de vergunninghouder of de vergunning van rechtswege is overgegaan middels algemene regels.

ACTIEHOUDER

Toezi chthouder/handhaver:

Onderzoek ter plaatse en opstellen en registreren (vastleggen) resultaten.

5. Vervolg onderzoeksresultaten

Toelichting:

Hierbij zijn twee mogelijkheden:

1. Indien geen overtredingen zijn geconstateerd is daarmee het proces beëindigd. Dit wordt schriftelijk bevestigd aan de verzoeker. Je kunt verzoeker het volgende voorleggen:
 - a. Eerst een voornemen tot afwijzing van het handhavingsverzoek ex 4:7 Awb met mogelijkheid zienswijze in te dienen en daarna een besluit richting de verzoeker en afschrift aan (vermoedelijke) overtreder, dat open staat voor bezwaar en beroep of
 - b. Via minnelijk overleg een verzoek aan de verzoeker om zijn/haar verzoek in te trekken.
2. Er zijn overtredingen geconstateerd. Verder met de volgende stappen.

ACTIEHOUDER

Toezi chthouder/handhaver:

Verzoek om intrekking of opstellen besluit tot afwijzing handhavingsverzoek (Eventuele juridische toets door jurist.)

6. Legalisatietoets

Toelichting:

Bij constatering van een overtreding dient allereerst te worden bepaald in hoeverre legalisatie mogelijk is (dus: Is er concreet zicht op legalisatie?).

De beantwoording van deze vraag bepaalt het vervolgtraject:

1. Legalisatie is mogelijk – uitwerken legalisatietoets en schriftelijk reageren naar verzoeker en ‘overtreder’:
 - T Verzoek aan verzoeker om zijn/haar verzoek in te trekken (ivm concreet zicht op legalisatie) óf in het voornemen tot afwijzing en vervolgens het besluit tot afwijzing van het verzoek om handhaving wordt onderbouwd aangegeven dat er sprake is van concreet zicht op legalisatie (en er op voorhand geen redenen zijn aan te wijzen om de aanvraag te weigeren);
 - T de ‘overtreder’ wordt verwezen naar aanvraagprocedure vergunning om een legalisatiebesluit te verkrijgen (vergunning/gewijzigde vergunning).
 - T Tegen het afwijzings- en legalisatiebesluit staan rechtsmiddelen open.
2. Legalisatie is niet (direct!) mogelijk; twee mogelijkheden, waarbij de evenredigheidstoets wordt toegepast: Wegen de belangen om nu te gaan handhaven (gelet op risico’s voor het watersysteembeheer) zwaarder dan de individuele belangen van de overtreder?:
 - T Gedogen: Overtreding kan tijdelijk gedoogd worden (evenredigheidstoets is doorslaggevend!). Verder met de volgende stap onder 7 of
 - T Handhaven: Melden aan overtreder door middel van een vooraankondiging. Verder met de volgende stap onder 8.

ACTIEHOUDER

Toezichthouder/handhaver in samenspraak met vergunningverlener(s) en evt. andere afdelingen:

- T Onderzoeken legalisatiemogelijkheden
- T Verzoek om intrekking of opstellen besluit tot afwijzing handhavingsverzoek

Toezichthouder en vergunningverlener:

- T ‘Overtreder’ wijzen op aanvraagprocedure → legalisatiebesluit = vaak vergunning of gewijzigde vergunning (vergunningverlener voor opstellen legalisatiebesluit).

Jurist: Eventuele juridische toets

7. Gedoogbrief (kan per e-mail maar wel goed archiveren en registreren i.v.m. gedoogtermijn), zie hierover jurisprudentie Bijlage, onder I.

Toelichting:

Aan de overtreder wordt een gedoogbrief verzonden met daarin een termijn tot wanneer de overtreding gedoogd wordt (is geen voor bezwaar en beroep vatbaar besluit!). Het handhavingsverzoek wordt afgewezen (met onderbouwing dat het niet opportuun is nu te gaan handhaven). Tegen de afwijzing van het handhavingsverzoek is bezwaar en beroep mogelijk.

Alternatief:

Indien er geen verzoek om handhaving is ingediend, maar door toezichthouder wordt een overtreding in het veld geconstateerd: ambtshalve verleende gedoogbrief met gedoogtermijn (rapport van bevindingen/PV wordt gekoppeld aan gedoogbrief).

Einde gedoogtermijn kan leiden tot legalisatie (zie onder 6) of alsnog instellen handhavingsmaatregelen. Verder met vervolgstap onder 9.

ACTIEHOUDER

Toezichthouder/handhaver: Gedoogbrief

Toezichthouder/handhaver: Verzoek om intrekking of opstellen besluit tot afwijzing handhavingsverzoek

Jurist: Eventuele juridische toets

8. Waarschuwing (ambtelijke aanmaning/aanzegging)

Toelichting:

De waarschuwing is geen besluit, hoeft dus niet schriftelijk, maar om goed dossier op te kunnen bouwen van een potentiële handhavingszaak wordt dat wel met klem aanbevolen.

1. Uitstel beslistermijn (opschorting handhavingsverzoek hangende waarschuwingstermijn) aan verzoeker.
2. Waarschuwing met begunstigingstermijn aan overtreder.

ACTIEHOUDER

Toezichthouder/handhaver: Waarschuwingsbrief

Toezichthouder: Opschortingsbrief

9. Uitvoeren controle zo spoedig mogelijk na ommekomst van begunstigingstermijn.

Toelichting:

Hiervoor wederom een rapport/PV opmaken met zoveel mogelijk beeldmateriaal, incl. dagtekening en handtekening.

Hierbij zijn twee uitkomsten mogelijk:

1. Indien geen overtredingen meer worden geconstateerd is daarmee het proces beëindigd. Dit wordt schriftelijk bevestigd aan de verzoeker. Je kunt verzoeker het volgende voorleggen:
 - a. Afwijzing handhavingsverzoek: is een besluit richting de verzoeker en (vermoedelijke) overtreder dat open staat voor bezwaar en beroep of
 - b. Verzoek aan verzoeker om zijn/haar verzoek in te trekken.
2. De overtreding is nog niet beëindigd. Verder met de volgende stappen.

N.B. In de waarschuwing hoeft geen mogelijkheid/termijn geboden te worden voor het indienen van een zienswijze. Het staat een ieder wel vrij om natuurlijk te reageren.

ACTIEHOUDER

Opstellen en registreren resultaten: toezichthouder/handhaver

Verzoek om intrekking of opstellen besluit tot afwijzing handhavingsverzoek: toezichthouder/handhaver

Eventuele juridische door jurist.

10. Vooraankondiging/Voornemen tot handhaving

Toelichting:

Aan de overtreder wordt een vooraankondiging – met daarin een voorgenomen last onder dwangsom of bestuursdwang - verzonden met een begunstigingstermijn waarbinnen de overtreding(en) beëindigd moet(en) zijn. Het voornemen en de daarin opgenomen begunstigingstermijn laten blijken dat er een evenredige belangenafweging heeft plaatsgevonden (proportionaliteitstoets!).

LET OP: in deze brief moet de mogelijkheid worden opgenomen tot het indienen van een zienswijze, ex artikel 4:7 en 4:8 Awb. De termijn hiervoor is een redelijke termijn die je kan koppelen aan de begunstigingstermijn die gesteld wordt om de overtreding te beëindigen.

LET OP: een vooraankondiging is niet nodig als sprake is van spoedeisendheid (artikel 5:31 lid 1 Awb). Verder met stap 12.

ACTIEHOUDER

Toezichthouder/handhaver: Vooraankondiging

Jurist: Eventuele juridische toets

11. Uitvoeren controle zo spoedig mogelijk na ommekomst van begunstigingstermijn

Toelichting:

Hiervoor wederom een rapport/PV opmaken met zoveel mogelijk beeldmateriaal, incl. dagtekening en handtekening.

Hierbij zijn twee uitkomsten mogelijk:

1. Indien geen overtredingen meer worden geconstateerd is daarmee het proces beëindigd. Dit wordt schriftelijk bevestigd aan de verzoeker. Je kunt verzoeker het volgende voorleggen:
 - a. Afwijzing handhavingsverzoek: is een besluit richting de verzoeker en (vermoedelijke) overtreder dat open staat voor bezwaar en beroep of
 - b. Verzoek aan verzoeker om zijn/haar verzoek in te trekken.
2. De overtreding is nog niet beëindigd. Verder met de volgende stappen.

ACTIEHOUDER

Opstellen en registreren resultaten: toezichthouder/handhaver

Verzoek om intrekking of opstellen besluit tot afwijzing handhavingsverzoek: toezichthouder/handhaver

Eventuele juridische toets: jurist

12. Opstellen definitief besluit handhaving

Toelichting:

Het besluit wordt onverwijld verzonden naar of uitgereikt aan de overtreder en verzoeker.

In het besluit is een begunstigingstermijn opgenomen waarbinnen de overtreding nog beëindigd kan worden voordat tot effectuering van het besluit wordt overgegaan, met uitzondering van een spoedbestuursdwang waarbij geen begunstigingstermijn hoeft te worden opgenomen in het besluit (artikel 5:31 lid 1).

LET OP: Het besluit tot handhaving inhoudende bestuursdwang moet voldoen aan 5:24 en 5:25 Awb, dus inclusief kostenverhaal!

LET OP: Het besluit en de eventueel daarin opgenomen begunstigingstermijn laten blijken dat er een evenredige belangenafweging heeft plaatsgevonden (proportionaliteitstoets!)

LET OP: Ingeval één of meerdere zienswijzen zijn ingediend op de vooraankondiging dient het besluit een reactie te geven op de ingekomen zienswijzen. Iedereen die een zienswijze heeft ingediend, dient een afschrift van het besluit te ontvangen.

LET OP: Ingeval van super spoed, dus ingeval de tijd die gemoeid is met de bekendmaking van het besluit niet opweegt tegen het ongedaan maken van een overtreding (om bijvoorbeeld verdere schade te voorkomen), kan het besluit ook achteraf worden bekendgemaakt (artikel 5:31 lid 2 Awb). Het achteraf bekendmaken dient zo spoedig mogelijk te gebeuren. Hierin dient o.a. duidelijk te worden gemotiveerd waarom gekozen is voor het uitoefenen van bestuursdwang zonder eerst daartoe een besluit bekend te maken.

LET OP: het betreft hier een besluit dat openstaat voor bezwaar en beroep. Dus rechtsmiddelenclausule dient opgenomen te worden in het besluit.

ACTIEHOUDER

Toezichthouder/handhaver: Besluit opstellen

Jurist: Eventuele juridische toets

13. Rechtsmiddelen

Toelichting:

Tegen een besluit, als in deze tabel omschreven, staan rechtsmiddelen open. Binnen 6 weken na verzending van de brief kan er bezwaar worden gemaakt.

ACTIEHOUDER

Belanghebbende(n): Bezwaar indienen

Jurist met input toezichthouder/handhaver: Afhandelen bezwaar

N.B. De reguliere procedure awb is van toepassing op afhandelen handhavingsverzoeken termijn = 8 weken plus evt. verlenging termijn.

N.B. Ingeval van een oplevercontrole of ingeval van constatering van een overtreding in het beheergebied door een toezichthouder (of medewerker van het waterschap) gelden stappen 6 t/m 13. beginselplicht tot handhaving is dan niet aan de orde.

Bijlage achtergrondinformatie en jurisprudentie

- a) Op grond van artikel 1:3, derde lid, van de Awb mag “een ieder” verzoeken om handhaving, maar moet de betreffende persoon wel “belanghebbende” zijn in de zin van artikel 1:2, Awb: zie ECLI:NL:RVS:2009:BK1346. Het verzoek moet volgens artikel 1:3 Awb aangemerkt worden als een aanvraag: een verzoek van een belanghebbende om een besluit te nemen. Artikel 4:2 Awb regelt de vereisten van een aanvraag: onder andere de naam en het adres van de aanvrager. Wanneer niet is voldaan aan het vereiste van naam en adres, kan het bevoegd gezag het verzoek niet in behandeling nemen (artikel 4:5 Awb). Probleem is echter dat het besluit tot het niet in behandeling nemen van de aanvraag bekend moet worden gemaakt aan de aanvrager (artikel 3:41 Awb), maar dat niet bekend is wie dat is. Bovendien moet alvorens besloten wordt de aanvraag niet in behandeling te nemen, de aanvrager in de gelegenheid worden gesteld zijn aanvraag aan te vullen (artikel 4:5 Awb). Ook dat wordt moeilijk als niet bekend is wie de aanvrager is. De juridisch meest zuivere manier om met een anoniem verzoek om te gaan lijkt te zijn: een besluit nemen de aanvraag niet in behandeling te nemen (zonder eerst een herstelkans te bieden) en vervolgens dit besluit bekend maken door kennisgeving van het besluit in een huis-aan-huisblad of dag- of nieuwsblad (algemene bekendmaking van artikel 3:42 Awb). Wat natuurlijk altijd kan is - ambtshalve - tot handhaving overgaan.
- b) Een verzoek om handhaving gericht aan een ander bestuursorgaan dan het bevoegd gezag kan geen aanvraag zijn, omdat het niet kan leiden tot het gevraagde besluit = ECLI:NL:RVS:2003:AF9230.

- c) Een verzoek moet wel voldoende concreet zijn. Anders is het geen aanvraag (artikel 1:3 Awb) en hoeft het bestuursorgaan ook geen besluit te nemen op het verzoek = ECLI:NL:RVS:2018:592. Het bestuursorgaan moet wel de uitkomst laten weten aan betrokken partijen. Een bezwaar op een dergelijk brief is niet-ontvankelijk = ECLI:NL:RVS:2013:2332.
- d) Zie voor voorbeelden om een verzoek buiten behandeling te stellen i.p.v. af te wijzen: ECLI:NL:RVS:2017:860 en vgl. ECLI:NL:RVS:2020:1082.
- e) Bewijslast bij verzoek om handhaving. Het verzoek is voldoende concreet en er is sprake van een aanvraag. De verzoeker om handhaving is dan aanvrager en moet ook voldoen aan de verplichting die op een aanvrager rust, te weten dat hij “de gegevens en bescheiden [verschafft] die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen” (zie artikel 4:2, lid 2, Awb). Handhaving is een bevoegdheid en daarmee de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan. Een verzoek daartoe behoeft niet het bewijs te bevatten dat tot handhaving dient te worden overgegaan = ECLI:NL:RVS:2016:2743.
- f) Wat is dan wél voldoende om de drempel van artikel 4:2, lid 2, Awb te halen bij een handhavingsverzoek? Het CBb heeft daar een zinnige uitspraak over gedaan: “Het ligt op de weg van die belanghebbende om het bevoegd gezag enig aanknopingspunt te bieden voor onderzoek naar de vraag of de derde tegen wie handhavend optreden gevraagd wordt een overtreding begaat of heeft begaan. Het is dan aan het bevoegd gezag om te onderzoeken of sprake is van een overtreding” = ECLI:NL:CBB:2018:128.
- g) Bewijslast overheid voor een handhavingsbesluit moet gestoeld zijn op een rapport van bevindingen (rapportage/proces verbaal) met dagtekening en handtekening. Zie hierover: ECLI:NL:RBMNE:2021:610.
- h) Uiteindelijk volgt er een besluit op het handhavingsverzoek. Dat kan natuurlijk een afwijzing zijn, omdat er geen overtreding is. Maar als er wél wordt gehandhaafd, dan is de enkele mededeling dat gehandhaafd zal worden geen besluit op het handhavingsverzoek. Immers, zonder daadwerkelijke handhaving is er geen rechtsgevolg, dus is er geen besluit genomen op de aanvraag (zie: ECLI:NL:RVS:2015:3536). Wordt er wel gehandhaafd door oplegging van een last, maar wordt niet op alle punten waar het verzoek op zag een besluit genomen? Dan is dat wel een besluit op de aanvraag, maar een onvolledige (waar de verzoeker dus tegen in bezwaar kan gaan), zie: ECLI:NL:RVS:2017:984.
- i) Op 24 april 2019 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) een belangrijke uitspraak met betrekking tot een gedoogbeschikking gedaan. Een beslissing van een gemeente om een bepaalde situatie te gedogen, bijvoorbeeld zoals in de betreffende uitspraak, het gedogen van een illegaal bouwwerk, is geen beslissing in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Dit heeft grote gevolgen, omdat dat betekent dat tegen een dergelijke beslissing geen bezwaar of beroep open staat. Dat was al het geval voor de weigering te gedogen, maar geldt dus nu ook voor de beslissing om wél te gedogen.

Wanneer er sprake is van een illegale situatie waarvan men vindt dat deze ongedaan moet worden gemaakt, is de enige weg die openstaat een verzoek tot handhaving te doen. De gemeente zal dat verzoek dan afwijzen, vanwege haar beslissing om de illegale situatie te gedogen. Tegen die afwijzing staat bezwaar en beroep open.

Bron: Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, 24 april 2019, zaaknummer 201801734/1/A1, ECLI:NL:RVS:2019:1356.

Bijlage 5– Handhavingstaken en de Tafel van 11

Tafel van 11

1. Kennis van regels (*bekendheid met en duidelijkheid van wet- en regelgeving bij de doelgroep*).

Onbekendheid met de regels kan tot (onbewuste) overtreding leiden. Door onduidelijkheid of ingewikkeldheid van de wetgeving kunnen (per ongeluk) fouten met naleving gemaakt worden.

2. Kosten/baten (*(im)materiële voor- en nadelen die uit overtreden of naleven van de regel(s) volgen, uitgedrukt in tijd, geld en moeite*).

Het gaat hier om alle financieel-economische en immateriële kosten en baten van (niet-) nalevingsgedrag. Deze kunnen worden uitgedrukt in tijd, geld en moeite. Er kunnen 4 categorieën worden onderscheiden:

- kosten van naleving
- kosten van overtreding (overtredingsdrempel)
- baten van naleving
- baten van overtreding

Immateriële kosten en baten, zoals het behoud van een goed imago, zijn ook onder deze dimensie begrepen. Kosten of nadelen door controle, opsporing en sanctionering, zowel materieel als immaterieel, horen hier niet bij. Vaak komen de baten van overtreding overeen met een nadeel van naleving en komt een overtredingsdrempel overeen met een nalevingsvoordeel.

3. Mate van acceptatie (*mate waarin het beleid en de regelgeving acceptabel worden gevonden door de doelgroep*).

Acceptatie heeft betrekking op de (ervaren) redelijkheid van het door de overheid voorgestane beleid en de daaruit voortvloeiende normen. Acceptatie kan betrekking hebben op het oordeel van de doelgroep over een regel in het algemeen, maar ook over het oordeel over de consequenties van die regel in eigen specifieke situaties. De mate waarin de doelgroep zichzelf verantwoordelijk acht voor de realisatie van het beleid is overigens ook een indicatie voor de mate van acceptatie.

4. Normgetrouwheid doelgroep (*mate van bereidheid van de doelgroep om zich te conformeren aan het gezag van de overheid*).

Sommige mensen doen gewoon wat de overheid opdraagt of wat in de wet staat. Het gaat bij deze sub dimensie om het bij de doelgroep levende respect voor de overheid in het algemeen.

5. Niet-overheidscontrole - maatschappelijke controle (*de door de doelgroep ingeschatte kans op positieve of negatieve sanctionering van hun gedrag door anderen dan de overheid*).

Niet-overheidscontrole kan bestaan uit informele controle t.a.v. de gestelde normen of uit een formele vorm van controle door de doelgroep of beroepsgroep op haar eigen leden. In dat laatste geval spreken we van horizontaal toezicht. Sociale controle vindt plaats door de omgeving binnen of buiten de doelgroep: familie, vrienden, collega's, interne of externe accountants, bedrijven in de buurt, concurrenten. De volgende aspecten spelen hierbij een rol:

- de kans dat een overtreding gezien wordt;

- de mate waarin de omgeving dat overtredingsgedrag af- of goedkeurt;
- de mate waarin de omgeving zich vervolgens verantwoordelijk voelt en actie onderneemt;

Horizontaal toezicht is een vorm van formele sociale controle: niet-overheidscontrole gericht op de verbetering van kwaliteit van producten en diensten binnen bepaalde beroepsgroepen of bedrijfstakken. Denk hierbij aan beroepscode, certificering en keurmerken.

6. Meldingskans *(de door de doelgroep ingeschatte kans dat een overtreding die is geconstateerd door anderen dan de overheid wordt gemeld aan overheidsinstanties)*

Het gaat hierbij om de kans dat een overtreding zonder overheidscontrole toch aan het licht komt. Men kan denken aan tippen, toeval en klachten. Diverse aspecten die bij de niet-overheidscontrole (5) werden genoemd, spelen hier ook een rol.

7. Controlekans *(de door de doelgroep ingeschatte kans dat men door de overheid gecontroleerd wordt op het begaan van een overtreding)*

De controlekans wordt bepaald door de controledichtheid: het aantal controles per bijvoorbeeld 100 doelgroep leden per jaar. De objectieve controlekans zal door diverse oorzaken in de praktijk afwijken van de subjectieve controlekans, bijvoorbeeld door de bekendheid met het controlebeleid en de zichtbaarheid van controles. De subjectieve controlekans is doorslaggevend voor de mate van naleving. Er kan vaak onderscheid gemaakt worden in verschillende soorten controles (bijvoorbeeld administratief en fysiek).

8. Detectiekans *(de door de doelgroep ingeschatte kans op constatering van de overtreding indien door de overheid gecontroleerd wordt)*

De overtreding zal bij de verschillende vormen van controle ook echt gevonden moeten worden. Een en ander zal afhangen van de soort overtreding die gepleegd is en de diepgang van de controles. In sommige gevallen is de overtreding gemakkelijk te constateren maar is het moeilijk de overtreder op te sporen. De objectieve detectiekans bestaat uit de verhouding tussen het aantal geconstateerde overtredingen en het (meestal onbekende) aantal feitelijke overtredingen. Het gaat dus om een inschatting van de doeltreffendheid van het controlemiddel.

9. Selectiviteit *(de (verhoogde) gepercipieerde kans op controle en detectie in het geval van een overtreding door selectie van te controleren bedrijven, personen, handelingen of gebieden)*

Dit heeft betrekking op de mate waarin controleurs erin slagen om overtreders vaker te controleren dan degenen die naleven. In principe kan de kwaliteit of effectiviteit van deze vorm van selectieve controle (mogelijk gebaseerd op risicoanalyse of misdaadanalyse) gemeten worden door de verhouding van het aantal overtreders bij selecte controles en bij aselecte controles. De selectie verhoogt de pakkans voor overtreders. Deze dimensie is vooral van belang voor analyses van de handhaving, de doelgroep verrekent dit effect waarschijnlijk al in T7 en T8.

10. Sanctiekans *(de door de doelgroep ingeschatte kans op een sanctie indien na controle een overtreding is geconstateerd)*

Na constatering van een overtreding kan een sanctie door bijzondere opsporingsdienst, politie, bestuur of rechter worden opgelegd. Niet alle geconstateerde overtredingen komen echter zover. Van belang is het sepotbeleid, de bewijsbaarheid van overtredingen en het gedoogbeleid van bestuurders. Het gaat dus om de door de doelgroep verwachte kans op één of andere straf.

11. Sanctie-ernst *(de hoogte en soort van de aan de overtreding gekoppelde sanctie en bijkomende nadelen van sanctieoplegging)*

De hoogte van de sancties betreffen de duur van vrijheidsontneming, de hoogte van een geldboete of de moeite die men moet doen in geval van herstellen van de aangerichte schade. Ook kosten voor rechtsbijstand kunnen een rol spelen. Het proces van sanctieoplegging kan ook bijkomende, immateriële nadelen hebben zoals het verlies van aanzien/reputatie als gevolg van het in aanraking komen met Justitie. De hoogte en ernst van de verschillende soorten straffen zal niet voor alle daders/doelgroepen dezelfde impact hebben. De snelheid en zekerheid van sanctieoplegging kan die impact vergroten (lik op stuk) en wordt mogelijk ook al verdisconteerd in 10.

Bijlage 6 – Risico analyse

BEDRIJVEN

Uitgangspunt:

We gaan de gezamenlijke risico-analyse, zoals we deze samen met de Noordelijke Waterschappen hebben opgesteld, gebruiken.

Nog te bepalen:

Puntenverdeling, categorie-indeling, bezoekfrequentie, bemonsteringsfrequentie, aantal uren per categorie.

Uitwerking:

Puntenverdeling

Criteria	Subcriterium	Aantal punten
Naleefgedrag tot twee jaar terug	Lichte overtreding	2
	Zware overtreding	4
	Lichte en zware of meerdere overtredingen	6
Geloosde stoffen	Minder milieurelevante stoffen (sulfaat, chloride, warmte)	1
	Milieurelevante stoffen	3
	Prioritaire stoffen	5
	Prioritaire stoffen gevaarlijk	6
Directe lozing	Kwetsbaar opw, chemische staat goed	4
	Kwetsbaar opw, chemische staat matig tot slecht	6
	Niet kwetsbaar opw, chemische staat goed	2
	Niet kwetsbaar opw, chemische staat matig tot slecht	4

Belangrijk bij het invullen van de punten:

Per criterium kan maar 1 subcriterium gekozen worden. Daarnaast kan er gekozen worden tussen een indirecte of een directe lozing en niet voor beide (kiezen voor de meest belangrijke stroom). Het maximum aantal punten komt hiermee op 18.

Toelichting tabel:

- Naleefgedrag: Als het laatste bezoek/contact met een bedrijf langer dan 2 jaar geleden is, dan is het resultaat van het laatste contact de basis voor het invullen van het naleefgedrag.
- Geloosde stoffen: Alle stoffen die niet onder de subcriteria “minder milieurelevante stoffen”, “prioritaire stoffen” en “prioritair gevaarlijke stoffen” vallen, vallen in de categorie “milieurelevante stoffen”.
- Directe lozing:

KEUR

Risicoanalyse handhaving keuR		effect op				
WeRkZaaMheden		Water- kering	Water- huis- houding	Beheer/ onder- houd	imago- schade	financieel risico
Weegfactoren		3	3		1	1
Minimale score		0	0	0	0	0
Maximale score		3	3	3	3	3
Recreatief medegebruik	alle wateren/waterkering	6	0	4	3	1
Gestuurde boringen	Primairekering	9	3	4	1	2
	Regionalekeringen	9	3	4	1	1
	watergang 1	3	3	2	1	1
	watergang 2	3	3	2	1	1
Kabels en Leidingen	Primairekering	9	6	6	2	2
	Regionalekeringen	9	6	4	2	2
	watergang 1	6	6	2	2	2
	watergang 2	3	3	2	1	1
Bemesten	alle wateren/ keringen	3	0	4	0	0
Beweiden	Primairekering	3	0	4	2	1
	Regionalekeringen	3	0	4	1	1
	watergang 1	3	0	2	2	1
	watergang 2	3	0	0	0	1
verwijderen planten en bomen maaipaden	Primairekering	9	3	6	1	2
	Regionalekeringen	6	3	4	2	1
	watergang 1	3	3	6	2	1
	watergang 2	0	3	2	0	1
Grootschalige ontgravingen	Primairekering	9	9	2	2	2
	Regionalekeringen	9	9	2	2	2
	watergang 1	9	3	2	1	1
	watergang 2	9	3	2	1	1
Ophogingen	Primairekering	6	6	2	1	1
	Regionalekeringen	6	6	2	1	1
	watergang 1	6	3	2	1	1
	watergang 2	3	3	2	1	1
	watergang 2	3	6	2	1	1

aantal	omvang	gemiddeld risico	
	1		
	3		
5	1	3,8	middel risico
5			
5	2	3,8	middel risico
5	2	3,6	middel risico
5	1	2	middel risico
5	1	2	middel risico
5	2	5	hoog risico
5	2	4,6	hoog risico
5	1	3,6	middel risico
5	1	2	middel risico
5	1	1,4	laag
5	1	2	middel risico
5	1	1,8	laag
5	1	1,6	laag
5	1	0,8	laag
5	1	4,2	hoog risico
5	2	3,2	middel risico
5	3	3	middel risico
5	1	1,2	laag
5	1	4,8	hoog risico
5	1	4,8	hoog risico
5	1	3,2	middel risico
5	1	3,2	middel risico
5	1	3,2	middel risico
5	1	3,2	middel risico
5	1	2,6	middel risico
5	1	2	middel risico
5	3	2,6	middel risico

legenda	
0	verwaarloosbaar kans op negatief effect
1	geringe kans op negatief effect
2	kleine kans op negatief effect
3	grotere kans op negatief effect
Primairekering	Zeedijk
Regionalekeringen	overige keringen
watergang 1	Hoofdwatergangen
watergang 2	overige wateren

Risicoanalyse handhaving keur		effect op				
WeRkZaaMheden		Water- kering	Water- huis- houding	Beheer/ onder- houd	imago- schade	financieel risico
Weegfactoren		3	3		1	1
Minimale score		0	0	0	0	0
Maximale score		3	3	3	3	3
Stuwen	watergang 1	3	6	4	2	1
	watergang 2	3	3	0	1	1
Bouwwerken	Primairekering	9	3	2	2	1
	Regionalekeringen	6	3	6	1	1
	watergang 1	6	3	0	2	1
	watergang 2	3	3	0	1	1
Beschoeiing	alle keringen / wateren	6	6	4	1	1
Drainage	alle wateren / keringen	0	6	2	1	1
Grondwater	alle keringen / wateren	0	6	2	1	1
Veranderen van watergangen	alle wateren	0	9	6	2	1
Woonboten	alle wateren	0	6	4	1	1
Verleggen van de waterkering	Primairekering	9	3	0	3	3
	Regionalekeringen	9	3	0	2	2
Onderhoud	Primairekering	9	9	6	3	2
	Regionalekeringen	9	9	6	3	1
	watergang 1	9	9	6	2	1
	watergang 2	9	9	2	1	1
Vaarwegbeheer	alle wateren	3	6	6	3	2
afrasteringen	alle wateren/keringen	6	6	4	1	1

aantal	omvang	gemiddeld risico	
	1		
	3		
5	2	3,2	middel risico
5	2	1,6	laag
5	3	3,4	middel risico
5	3	3,4	middel risico
5	2	2,4	middel risico
5	1	1,6	middel risico
5	3	3,6	middel risico
5	3	2	middel risico
5	2	2	middel risico
5	3	3,6	middel risico
5	2	2,4	middel risico
	1	3,6	middel risico
	1	3,2	middel risico
5	3	5,8	hoog risico
5	3	5,6	hoog risico
5	3	5,4	hoog risico
5	3	4,4	hoog risico
5	3	4	middel risico
5	3	3,6	middel risico

Bijlage 7 – Beoordeling van analyseresultaten

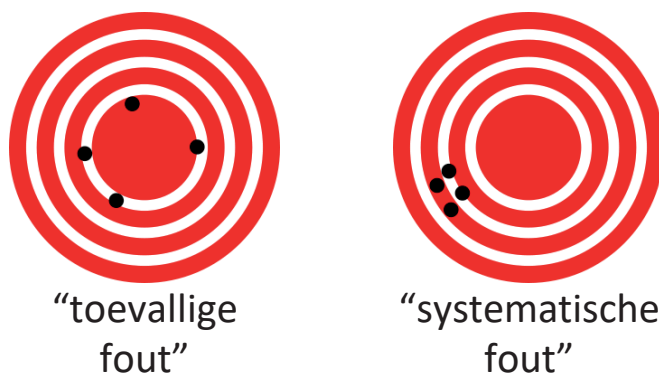
Bepalen of er een overtreding heeft plaatsgevonden en te nemen acties

Inleiding

Niet elke overschrijding (of soms onderschrijding) van een lozingsnorm is een overtreding! Bij kleinere overschrijdingen speelt de meetonzekerheid een rol. De meetonzekerheid geeft de onzekerheid van een bepaalde gemeten waarde van een fysische grootheid aan. Geen enkele meting is 100% accuraat, er is altijd een bepaalde mate van onzekerheid. Bij elke meting wordt getracht de echte waarde te bepalen. De gemeten waarde is echter altijd een benadering van deze echte waarde. Zodoende bestaat het resultaat van elke meting uit de gemeten waarde en de onzekerheid van deze gemeten waarde. Hoe hier mee om te gaan als handhaver wordt in onderstaande procedure beschreven.

Wanneer is men in overtreding?

Zoals uit de inleiding blijkt bevat elke meting een onzekerheid. Deze meetonzekerheid kan veroorzaakt worden door een systematische fout en/of toevallige fout.



Voordat de analyseresultaten worden beoordeeld, zal eerst moeten vastgesteld dat een systematische fout kan worden uitgesloten. Een systematische fout kan door het volgende worden veroorzaakt:

- Er is een analysemethode toegepast die alleen geschikt is voor een andere matrix:
 - vb. bedrijfsafvalwater wordt geanalyseerd met een methode die alleen geschikt is voor de matrix “oppervlaktewater”.
- Er is een “eigen” methode toegepast:
 - Alleen analyse uitgevoerd met NEN-methode of cf. NEN (mits geaccrediteerd door RvA) is toelaatbaar!
 - Wanneer het bedrijf een ‘eigen’ methode hanteert dan moet een vergelijkend rapport door het bedrijf wordt overlegd waaruit blijkt dat hun eigen gevalideerde methode hetzelfde resultaat oplevert als de methode uit de vergunning.

- Verkeerde bemonstering, conservering, overschrijding bewaartermijnen.

Pas als een systematische fout kan worden uitgesloten, kan aan hand van de analyseresultaten worden vastgesteld of er wel/niet sprake is van een overtreding. Bij de beoordeling of een overschrijding daadwerkelijk een overtreding is, moet rekening worden

gehouden met de toevallige fout (meetonzekerheidsinterval) van een analysemethode. Deze meetonzekerheidsinterval kan bij het laboratorium dat de analyse heeft verricht, worden opgevraagd. De bedoeling is dat bij de beoordeling van analyseresultaten of er sprake is van een overtreding met deze meetonzekerheden rekening wordt gehouden.

De praktijk

Aan de hand van een aantal voorbeelden wordt duidelijk gemaakt wat dit betekent voor handhaving. Stel voor stof X geldt een meetonzekerheid van 20%.

Voorbeeld 1:

De norm is 15 mg/l maximaal. Gemeten wordt 17 mg/l. Dit is **geen overtreding** want deze waarde is 13,6 ($17 - (20\% * 17)$) en onder de norm.

Voorbeeld 2:

De norm is 15 mg/l maximaal. Gemeten wordt 20 mg/l. Dit is **wel een overtreding** want deze waarde is 16 ($20 - (20\% * 20)$) en boven de norm.

Bovenstaande voorbeelden betreffen een enkel resultaat maar hoe om te gaan met een gemiddelde norm of een reeks resultaten? Een lozing mag toch niet continue van de voorgeschreven norm afwijken? Dat zou immers een normverruiming betekenen!

Dat klopt, dat is niet toegestaan! **Bij meerdere metingen wordt de onzekerheid kleiner.** De standaardonzekerheid wordt gedeeld door $\sqrt{n}$ waarbij n staat voor het aantal metingen. Dit zal aan wederom aan de hand van een aantal voorbeelden duidelijk worden gemaakt.

Voorbeeld 3:

De norm is 15 mg/l gemiddeld over 3 resultaten. Gemeten worden:

Meting 1: 16.2 mg/l

Meting 2: 17.0 mg/l

Meting 3: 15.4 mg/l

Het gemiddelde van deze drie metingen is $48.6/3 = 16.2$ mg/l. De onzekerheid per individueel resultaat is 3,24 mg/l ($20\% * 16,2$) maar bij 3 metingen wordt de onzekerheid $3,24/\sqrt{3} = 1.87$ mg/l. Het berekende gemiddelde is dus in dit voorbeeld **geen overtreding**, want:
 $16,2 - 1,87 = 14,33$

Voorbeeld 4:

De norm is 15 mg/l gemiddeld over 3 resultaten. Gemeten worden:

Meting 1: 17.8 mg/l

Meting 2: 19.7 mg/l

Meting 3: 18.2 mg/l

Het gemiddelde van deze drie metingen is $55,70/3 = 18,57$ mg/l. De onzekerheid per individueel resultaat is 3,71 mg/l ($20\% * 18,57$) maar bij 3 metingen wordt de onzekerheid $3,71/\sqrt{3} = 2,14$ mg/l. Het berekende gemiddelde is dus in dit voorbeeld ($18,57 - 2,14 =$) 16,43.

Nu is er wel sprake van een overtreding!

Uit deze voorbeelden blijkt dat rekening houden met de onzekerheid geen normverruiming betekent!

Te nemen acties

Als men bij grensgevallen zekerheid wil krijgen of er al dan niet sprake is van een overtreding dan moeten er met spoed meerdere metingen worden verricht. Het volgende stappenplan moet daartoe worden doorlopen:

1. Laat z.s.m. na het bekend worden van een potentiële overtreding extra bemonsteringen door ons eigen laboratorium uitvoeren die vervolgens met spoed dienen te worden geanalyseerd op de parameter(s) in kwestie;
2. Bereken telkens na het bekend worden van een nieuw resultaat de onzekerheid conform de $\sqrt{n}$ regel.
3. Als het gemiddelde van de resultaten hoger is dan de berekende onzekerheid dan is de overtreding definitief vastgesteld en moet handhavend worden opgetreden.
4. Ga door meer extra bemonsteringen zolang er geen duidelijkheid is of er wel of geen overtreding plaatsvindt.

Bijlage 8 – Bepalen termijnen opheffen overtredingen (begunstigingstermijn)

Overtredingen zijn er in alle soorten en maten. Een standaardtermijn is dan ook niet mogelijk. Als algemene stelregel kan worden gegeven dat overtredingen zo snel mogelijk moeten worden beëindigd en dus om zo kort mogelijke termijnen vragen. Maar wat is zo kort mogelijk? Om hier enige uniformiteit in te creëren wordt in eerste instantie een onderscheid gemaakt in de volgende overtredingen:

1. Overtredingen waarbij geen maatregelen hoeven te worden genomen om de overtreding te beëindigen dan wel herhaling daarvan te voorkomen;
2. Overtredingen waarbij wel maatregelen moeten worden genomen om de overtreding te beëindigen dan wel herhaling daarvan te voorkomen.

Bij de eerste categorie gaat het (vaak) om gedragsovertredingen waarbij door het simpel nalaten van het omstreden gedrag de overtreding niet plaatsvindt. Deze overtredingen kunnen dus van het ene moment op het andere moment worden beëindigd. Hiervoor hoeft dan ook geen termijn te worden gegeven. Een voorbeeld van een dergelijke overtreding is het illegaal lozen van afgewerkte olie.

Als er wel maatregelen moeten worden genomen dan moet de overtreder hiervoor tijd worden gegund, de zogenaamde begunstigingstermijn. Deze termijn moet zoals gezegd zo kort mogelijk zijn maar moet wel redelijk voor zowel de overtreder als de handhavende organisatie blijven. Probleem is dat vaak zowel de handhaver als de overtreder niet direct weten welke maatregelen moeten worden genomen om de overtreding te beëindigen dan wel om herhaling daarvan te voorkomen. Soms is de oorzaak van de overtreding niet bekend of er moet nader onderzoek worden verricht naar de te nemen maatregelen. In dergelijke gevallen wordt de volgende werkwijze aanbevolen om een termijn te stellen:

1. Neem na constatering van de overtreding z.s.m. contact op met de overtreder en deel hem de overtreding mede. Vraag hem welke maatregelen hij gaat nemen om de overtreding te beëindigen dan wel om herhaling te voorkomen en hoeveel tijd hij hiervoor nodig denkt te hebben. Als hij hier direct antwoord op heeft en welke termijn door de handhaver als redelijk wordt beoordeeld spreek dit dan af en leg het vast in de handhavingsbrief. Indien de zienswijze van de overtreder door de handhaver als onredelijk wordt bestempeld, licht dit dan toe en probeer overeenstemming te bereiken. Indien dit niet lukt bepaal dan naar eigen inzicht een redelijke termijn.
2. Bij meer complexere overtredingen kan de overtreder vaak niet direct een antwoord geven. Laat hem in dat geval een plan van aanpak opstellen waarin hij beschrijft op welke wijze hij de overtreding beëindigd dan wel herhaling daarvan voorkomt. Dit plan van aanpak moet uiteraard snel worden opgesteld. Voorkom uitgebreide plannen van aanpak die veel tijd kosten. Doel is immers het z.s.m. beëindigen van de overtreding! Soms is een eenvoudig mailtje voldoende. Als het plan van aanpak plus het bijbehorende tijdspad door de handhaver als redelijk worden beoordeeld neem dit dan over in de handhavingsbrief. Indien het plan van aanpak onvoldoende is, streef dan naar een beter plan van aanpak. Waak echter voor oneindige discussies hieromtrent. Als er geen goed plan van aanpak wordt ingediend bepaal dan naar eigen inzicht een redelijke termijn.

Voordeel van de genoemde werkwijze is dat de overtreder in principe zelf de begunstigingstermijn bepaalt waar hij zelf achterstaat en waar goed op gehandhaafd kan worden.

Bijlage 9 – Toelichting op de 4 categorieën van mogelijke gevolgen van een bevinding

1. De gevolgen van een overtreding worden beoordeeld als **vrijwel nihil** als
 - a. vrijwel geen of geen schade is of op langere termijn zal ontstaan aan het watersysteem. De functie van het watersysteem is nog in tact (en er is geen zicht dat dit op langere tijd zal veranderen), ondanks het handelen. Bij deze categorie is het veelal niet noodzakelijk om herstelmaatregelen t.a.v. het watersysteem te (laten) treffen.

Bijkomende aspecten kunnen mede een indicatie geven over de maat van de gevolgen:
 - b. De schade aan het watersysteem voor derden als gevolg van de overtreding en/of de kosten van ongedaan maken en wegnemen van de gevolgen van de overtreding bedragen max. € 500,-
 - c. De hinder die wordt ondervonden beperkt zich tot een storend/vervelend effect. Bijvoorbeeld: geluidsoverlast, stankoverlast, geen of beperkte toegang

Voorbeelden (ter verduidelijking van de ernst bedoeld onder 1a, niet limitatief):

- Het verrichten van eenvoudige handelingen/ontgravingen/graafwerkzaamheden op/in een waterkering conform de eisen die het waterschap daarvoor stelt of zou stellen en dus legaliseerbaar is.
- Het verrichten van eenvoudige of kleinschalige handelingen waar (nagenoeg) geen aanvullende voorschriften aan verbonden worden bij algemene regel/vergunning en zodanig is uitgevoerd dat sprake is van een situatie waarbij het handelen zonder vergunning of melding is uitgevoerd maar te legaliseren.
- Het niet voldoen aan administratieve verplichtingen, bijvoorbeeld het niet tijdig toezenden van een jaarrapportage van hoeveelheden onttrokken / geïnfiltreerd grondwater

2. De gevolgen van de overtreding worden beoordeeld als **beperkt** als
 - a. Ten gevolge van het handelen is beperkte schade aangebracht aan het watersysteem. De functie van het watersysteem is enigszins aangetast en zodanig dat herstelmaatregelen gewenst zijn.

Bijkomende aspecten kunnen mede een indicatie geven over de maat van de gevolgen:
 - b. De schade aan het watersysteem voor derden als gevolg van de overtreding en/of de kosten van ongedaan maken en wegnemen van de gevolgen van de overtreding bedragen max. € 5.000,--
 - c. De ondervonden last belemmert het levensgenot. Bijvoorbeeld: ernstige geluidsoverlast door heiwerkzaamheden.

Voorbeelden (ter verduidelijking van de ernst onder 2a, niet limitatief):

- Op een kering is in strijd met de regels bebouwing of beplanting aangebracht die op lange termijn mogelijk schade kan toebrengen aan de kering en het functioneren negatief kan beïnvloeden.
- Er is een beschoeiing op zodanige wijze vervangen dat er sprake is van een relatief gezien geringe demping zonder dat daarvoor is gecompenseerd. De doorstroming is enigszins aangetast, herstel is nodig.
- Er is sprake van een lozing van huishoudelijk afvalwater in oppervlaktewater terwijl aansluiting op gemeentelijke riolering mogelijk is.

- 3 De gevolgen van de overtreding worden beoordeeld als **van belang**
(huidige toelichting in LHS: 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 of dier) tot gevolg heeft)
- a. Ten gevolge van het handelen is schade aangebracht aan het watersysteem en zodanig dat het functioneren niet direct dreigt te falen maar er wel een grote kans bestaat dat dit op middellange termijn wel het geval al zijn. De waterkwaliteitsdoelstellingen inclusief ecologie worden aanmerkelijk aangetast of door de grondwateronttrekking ontstaat aanmerkelijk schade in de omgeving. Herstelmaatregelen zijn nodig maar niet spoedeisend.
 - b. Bijkomende aspecten kunnen mede een indicatie geven over de maat van de gevolgen:
 - c. De schade aan het watersysteem voor derden als gevolg van de overtreding en/of de kosten van ongedaan maken en wegnemen van de gevolgen van de overtreding bedragen max. € 50.000,--
 - d. De last die wordt ondervonden beperkt zich niet tot een belemmerd levensgenot. Er zijn echter nog geen volksgezondheidsklachten. Bijvoorbeeld: Weiland is niet meer geschikt voor vee vanwege verdroging als gevolg van een grondwateronttrekking

Voorbeelden (ter verduidelijking van de ernst onder 3a, niet limitatief):

- Een kering is zodanig ontgraven dat dit op termijn de functie kan wegnemen en alsnog bezwijkt of sneller moet worden hersteld dan gebruikelijk.
- Er is sprake van verontreiniging van het oppervlaktewater of lozing waarvan de effecten pas op termijn merkbaar zijn.
- Er is verharding aangebracht waardoor hemelwater versneld wordt afgevoerd naar een oppervlaktewaterlichaam of er is gedempt zonder dat voorafgaand aan het aanbrengen van verharding / de demping water ter compensatie is gegraven.

- 4 De gevolgen van de overtreding worden beoordeeld als **aanzienlijk en dreigend** of als **aanzienlijk en onomkeerbaar**

(huidige toelichting in LHS: onder andere het geval als de overtreding maatschappelijke onrust en/of ernstige milieuschade, ernstige waterverontreiniging en/of doden, zieken of gewonden (mens, plant en dier) tot gevolg heeft)

- a. Ten gevolge van het handelen functioneert het watersysteem niet of dreigt binnen afzienbare tijd niet meer te functioneren. Er is sprake van ernstige schade en/of ernstige waterverontreiniging of ernstige schade door een onttrekking van grondwater. Herstelmaatregelen zijn op korte termijn vereist. Bijkomende aspecten kunnen mede een indicatie geven over de maat van de gevolgen:
- b. De schade aan het watersysteem voor derden als gevolg van de overtreding en/of de kosten van ongedaan maken van de overtreding en wegnemen van de gevolgen is meer dan € 50.000,--
- c. De volksgezondheid is in het geding; er zijn gezondheidsklachten.

Voorbeelden (ter verduidelijking van de ernst bedoeld onder 4a, net limitatief):

- Een kering is zodanig ontgraven dat deze dreigt te bezwijken.
- Er is sprake van een ernstige verontreiniging van het oppervlaktewater ten gevolge waarvan zuurstofloosheid optreedt en zich vissterfte voordoet.
- Er is een watergang gedempt waardoor de doorstroming ernstig wordt belemmerd of niet meer mogelijk is met verstrekkende gevolgen.
- Er wordt in strijd met de regels grondwater onttrokken met grote risico's voor schade aan de omgeving (zoals verzakkingen, opbarsten etc.).

Bijlage 10 – Vaststellen hoogte dwangsom

Een bestuursorgaan komt bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom en het maximum van het te verbeuren bedrag een ruime mate van beleidsvrijheid toe. De hoogte van de dwangsom kan en moet op de ernst van de overtreding worden afgestemd (evenredigheid) en tot doel hebben de overtreding tegen te gaan of te voorkomen (effectiviteit). (art. 5:32 Awb).

Het bestuursorgaan stelt op grond van artikel 5.32b een bedrag vast waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd, waarbij de bedragen in redelijke verhouding dienen te staan tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom. Het bestuursorgaan dient altijd zelf een deugdelijke motivering over de hoogte van de gekozen bedragen in het besluit op te nemen. De dwangsom dient voldoende prikkelend te werken, zodanig dat de overtreder de overtreding zal beëindigen. Bovendien mag de dwangsom niet zodanig hoog zijn dat deze als straf kan worden gezien.

Verlagende en verhogende factoren

Bij de hoogte van de dwangsom moet rekening gehouden worden met de omvang van de onderneming en inrichting, omvang en ernst van de milieuschade, mate van overlast en de vereiste investeringen.

Gekeken kan worden o.a. naar de rechtsvorm, kapitaal, draagkracht, het aantal werknemers, de omzet en de winst van de onderneming. Voor de kleinere bedrijven kunnen genoemde bedragen verlaagd worden en voor de grote inrichtingen verhoogd. De hoogte van de gekozen bedragen en het maximum te verbeuren bedrag dienen tot doel te hebben de overtreding tegen te gaan of te voorkomen, reparatoir te zijn. Een maximum te verbeuren bedrag van bijvoorbeeld 10x (mag ook 25 x) is gekozen, omdat de overtreding waarvoor de dwangsom wordt verbeurd wel telkens geconstateerd moet worden. De dwangsom mag niet het karakter van een straf krijgen, mag dus niet punitief zijn. Op de volgende pagina een tabel met richtbedragen zoals geadviseerd door het Openbaar Ministerie.

WATER				
Lozen afvalwater zonder of i.s.m. vergunning	Ernstig	PV Bestuursdwang	NVT	1 dag
Lozen afvalwater zonder of ism vergunning	Matig	PV Bestuursdwang	NVT	1 week
Olie/water/ vetscheider niet (tijdig) legen	Matig	Dwangsom	€500 p.w. max. 10 X	1 week
Niet meten of niet aanleveren van de analyses	Matig	Dwangsom	€500 p.o. max. €50.000	1 maand
Monstervoorziening niet aanwezig	Matig	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10 X	1 maand
Overschrijding eisen emissie (parameter afhankelijk)	Matig	Dwangsom	€500 p.o. max. €50.000	2 weken
Overschrijding metaalgehalte per metaal: Tot 25 mg/liter afvalwater >25-50 >50-100 >100-200 >200	Licht Matig Ernstig Ernstig	Dwangsom	€750 €1500 €2000 €2500 €3000 p.o max. 10 X	situationeel
Overtreding administratief voorschrift	Matig	Dwangsom	€250 p.d. max. 10 X	2 weken
Niet melden calamiteiten / ongewone voorvallen	Matig	Dwangsom	€2500 p.o. max. 10 X	1 dag na plaatsvinden calamiteit/ ongeval
Geen melding Bbk en Lozingenbesluit vaste objecten	Matig	Dwangsom	€1000 p.d. max. 10 X	1 dag na start werkzaamheden
Overtreding maatwerkvoorschrift	Matig	Dwangsom	€1750 p.w. max. 10 x	situationeel
Illegale grondwateronttrekking (Gww) (vergunbaar)	Matig	PV	NVT	1 dag
Grondwateronttrekking	Licht	Dwangsom	€2,50 p. m ³	1 week
Grondwateronttrekking	Matig	Dwangsom	€2,50 p. m ³	1 week
Grondwateronttrekking	Ernstig	PV Bestuursdwang	NVT	1 dag
3.4 / 3.26 loz. besl buiten inri gewasbeschermings middelen	Matig	Dwangsom	€250 p.w. max. 10 X	1 maand
3.4 / 3.26 loz. besl buiten inri gewasbeschermings middelen	Ernstig	Dwangsom	€500 p.w. Max. 10 x	kort
3.4 / 3.26 loz. besl buiten inri gewasbeschermings middelen	Ernstig	PV	NVT	1 dag

