

# Module B

## *Strategie voor Preventie, Toezicht en Handhaving*



# Inhoud

<b>1. Inleiding</b>	<b>3</b>
<b>2. Preventiestrategie</b>	<b>4</b>
<b>3. Toezichtstrategie</b>	<b>7</b>
3.1 Risico prioritering als basis voor de verdeling van toezichten	7
3.2 Incidenteel toezicht	7
3.3 Geprogrammeerd toezicht	8
3.4 Toezichtplannen	10
3.5 Roulatie van toezichthouders	11
<b>4. Handhavingsstrategie</b>	<b>12</b>
4.1 Landelijke handhavingsstrategie	12
4.2 Beginselplicht tot handhaving	13
4.3 Uitzonderingen op de beginselplicht tot handhaving	13
4.3.1 Concreet zicht op legalisatie	13
4.3.2 Evenredigheidsbeginsel	13
4.3.3 Gelijkheidsbeginsel	14
4.3.4 Vertrouwensbeginsel	14
<b>BIJLAGEN:</b>	
I: Definities	
II: Systeembeschrijving	



# 1. Inleiding

In het beleidsplan 'Preventie, vergunningverlening, toezicht en handhaving van waterschap Aa en Maas 2023-2027' zijn ontwikkelingen, ambities en doelen beschreven. Er is daarmee veel werk te verzetten en ook ruimte nodig voor innovatie en verbetering, die moeten passen bij de beschikbare capaciteit. Daarom moet nagedacht worden over hoe, waar en op welke manier we die capaciteit inzetten. Welke activiteit heeft prioriteit en waar focussen we ons op? In deze module lichten we de gemaakte keuzes toe.

Achtereenvolgens is dit voor preventie, toezicht en handhaving nader uitgewerkt.

**Abbeelding: Controle van de waterkwaliteit met meetsensor**



## 2. Preventiestrategie

Bij een relatief groot aantal overtredingen zien we dat sprake is van goedwillend gedrag. Dit betekent dat de overtreding *onbewust* heeft plaatsgevonden. Het is geen vanzelfsprekendheid dat iedereen alle regels kent. Het blijft daarom belangrijk de regelgeving goed uit te leggen. Dit voorkomt overtredingen en kan ook bijdragen aan meer begrip. Middels preventie proberen we overtredingen te voorkomen.

Preventie zetten we in:

### 1. *Om ingelanden te informeren over wijzigingen in regels, beleid en bij verboden*

Wijzigingen in regels kunnen een aanleiding zijn voor meer (onbewuste) overtredingen. Niet alle regels dringen tijdig door naar ondernemers. Daarom is het belangrijk om goed over aankomende wijzigingen welke relevant zijn voor het waterschap en haar ingelanden, te communiceren. Voorbeelden zijn hier:

- De instelling van ruimere teelt- en mestvrije zones op grond van het 7e Nitraatactieplan;
- De Herziening van het beregeningsbeleid;
- De inwerkingtreding van de Omgevingswet, waaronder het Besluit Activiteiten Leefomgeving (BAL) met soms andere regels dan het huidige Activiteitenbesluit;
- Etc.

In het uitvoeringsprogramma werken we elk jaar uit welke onderwerpen het komende jaar aandacht krijgen op het gebied van preventie en op welke doelgroepen we ons gaan richten.

### 2. *Naar doelgroepen waar we dat nodig achten*

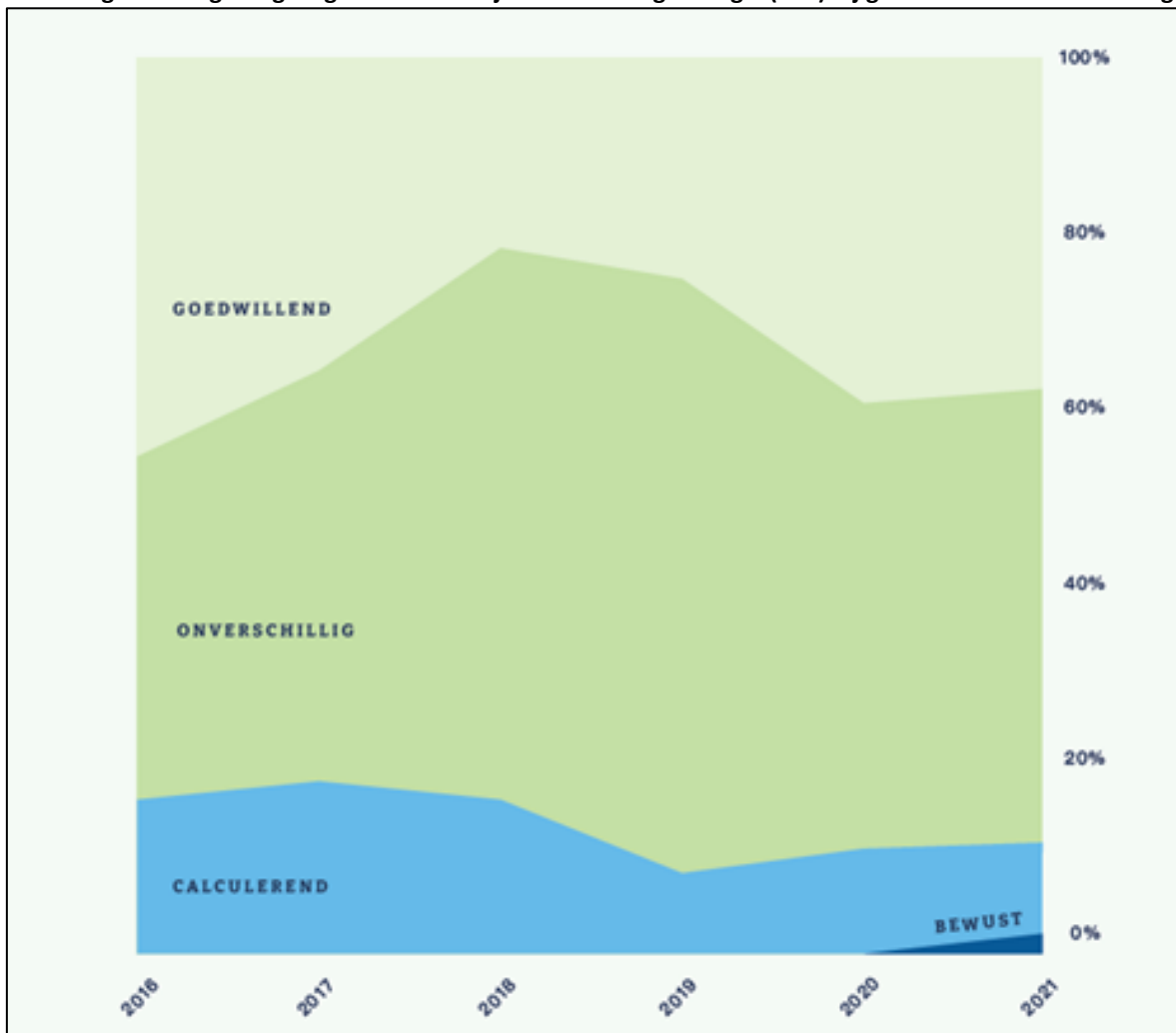
Binnen ons beheergebied kunnen we ook doelgroepen voor preventie onderscheiden op basis van naleefpercentages en gedrag. Bij een naleefpercentage lager dan 80 % in een sector, willen we extra inzetten om dit percentage te verhogen. Als in deze sector dan sprake is van onbewuste overtredingen, kan preventie worden ingezet om het percentage te verhogen.

Bij gecaluleerde overtredingen ligt beïnvloeding via handhavend optreden meer voor de hand. Ook het geven van voorlichting en training aan doelgroepen die het goed doen kan waardevol zijn om het goede gedrag vast te laten houden.

Onderstaande afbeelding uit het jaarverslag laat zien dat relatief veel overtreding zijn ingeschaald als "goedwillend" en "onverschillig". Gedragsbeïnvloeding in deze categorieën is goed mogelijk via preventie.

**Afbeelding:**

**Inschaling van het gedrag volgens de Landelijke Handhavingstrategie (LHS) bij geconstateerde overtredingen**



Het geven van presentaties over onze regelgeving aan specifieke doelgroepen is daar een voorbeeld van. Een ander voorbeeld is de informele aanpak van juridische procedures. Daar waar we bezwaren weg kunnen nemen met een nadere toelichting op het besluit en een goed gesprek of mediation, benutten we deze kans.

**Voorbeeld**

*Een agrarisch loonbedrijf moet voldoen aan veiligheidsnormen, zoals onder andere vastgelegd in de VCA (Veiligheids Checklist Aannemers). Vanuit deze checklist zijn deze bedrijven verplicht om jaarlijks een aantal toolbox-overleggen te organiseren. In deze overleggen moet het bedrijf aan het uitvoerend personeel informatie geven over milieu en veiligheid. Het waterschap kan hier waardevol aan bijdragen. In deze overleggen (maximaal 1 uur en vaak in de wintermaanden) geeft een toezichthouder van het waterschap uitleg over:*

- *Relevante regels van het Activiteitenbesluit milieubeheer (bijvoorbeeld teelt- mest- en spuitvrije zones)*
- *Algemene regels Keur Waterschap Aa en Maas 2015 (graven dempen en vegen van watergangen)*
- *Artikelen uit de Wet gewasbeschermingsmiddelen en Biociden.*

*Deze chauffeurs van landbouwmachines zijn zeer kundig in het bedienen van deze machines maar hebben vaak onvoldoende kennis van wet- en regelgeving die van toepassing zijn bij de bewerking van landbouwpercelen.*

*Het bereik tijdens zo'n toolboxmeeting is groot en er zijn al goede successen geboekt:*

- *Tijdens een bijeenkomst in Deurne gaf een medewerker aan jaarlijks in een maand tijd 800 ha snijmais te zaaien. Hij wist dat hij een stuk van de sloot af moest blijven maar niet precies hoeveel.*
- *Een chauffeur van een veldspuit gaf aan jaarlijks 12.000 ha (meest aardappelen) te spuiten met een gewasbeschermingsmiddel. Hij vertelde redelijk op de hoogte te zijn van de regelgeving.*

*Samen bewerken deze 2 medewerkers jaarlijks duizenden hectares landbouwgrond. Nu hebben we via preventieve voorlichting (onbewuste) overtredingen voorkomen.*

**Afbeelding: Voorlichting op locatie**





## 3. Toezichtstrategie

De toezichtstrategie beschrijft welke vormen van toezicht we in kunnen zetten en hoe we daar keuzes in maken. Ook gaat het over hoe we de beschikbare uren verdelen over de verschillende toezichtonderdelen.

### 3.1 Risico prioritering als basis voor de verdeling van toezichturen

Bij de verdeling van de beschikbare capaciteit voor toezicht, spelen de volgende elementen een rol:

- Het naleefgedrag in de betreffende sector;
- Het effect van een overtreding in die sector (groot of klein);
- De impact van toezicht en handhaving op het naleefgedrag;
- Of de betreffende sector de afgelopen jaren wel of geen toezicht heeft gehad;
- Of er thema's zijn die het bestuur extra aandacht wil geven.

Bovenstaande criteria worden altijd meegewogen in de zogenaamde risico prioritering voor het toezicht. Op basis van deze prioritering wordt vastgesteld welke sectoren of activiteiten relatief meer toezicht krijgen.

Deze systematiek borgt dat de beschikbare tijd voor toezicht doelmatig wordt ingezet en sectoren met een hoger risicoprofiel relatief meer toezicht krijgen. Ook is er binnen deze systematiek ruimte om bestuurlijke voorkeuren aan te geven, of in geval van droogte of wateroverlast tijdelijk accenten te leggen.

Op basis van de risico prioritering wordt het toezicht uitgevoerd. Hierbij wordt onderscheiden:

- Toezicht op basis van meldingen en klachten, zogenaamd incidenteel toezicht;
- Toezicht op eigen initiatief van het waterschap, zogenaamd geprogrammeerd toezicht.

### 3.2 Incidenteel toezicht

Incidenteel toezicht vindt plaats naar aanleiding van klachten, meldingen, handhavingsverzoeken en/of calamiteiten. Het kunnen ook controles zijn naar aanleiding van afgifte of wijziging of intrekking van een vergunning. Ook kan het gericht toezicht of onderzoek zijn in het kader van een handhavings- of strafzaak. Dit toezicht is vaak niet goed te plannen, maar vaak wel belangrijk en soms spoedeisend.

Bovendien zien we dat bij dit type toezicht het naleefpercentage veel lager is dan het gemiddelde naleefpercentage bij steekproefsgewijs toezicht, zie afbeelding op volgende pagina.

In 2021 bedroeg het naleefpercentage vanuit steekproefsgewijs toezicht 82 %. Het naleefpercentage vanuit interne meldingen en externe meldingen was aanzienlijk lager, te weten respectievelijk 54 % en 63 %.

Abbeelding: Overzicht naleefgedrag (jaarverslag 2021 VTH, Aa en Maas)



Vanuit de afgelopen jaren hebben we een redelijk beeld over het aantal klachten en meldingen dat per jaar binnenkomt, namelijk 200 – 300 stuks. Vanwege het achterblijvende naleefpercentage en omdat we binnenkomende signalen/meldingen serieus nemen, proberen we klachten en meldingen altijd opvolging te geven.

Wel beoordelen we daarbij of het gaat om spoed of geen spoed. In het laatste geval wordt de melding niet gelijk opgepakt, maar ingepland.

*Toelichting:*

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

### 3.3 Geprogrammeerd toezicht

Waterschap Aa en Maas heeft als belangrijke doelstelling om het spontane naleefgedrag van de geldende wet- en regelgeving binnen het beheergebied in beeld te brengen, door toezicht uit te voeren. Het spontane naleefgedrag is de mate waarin bij een eerste controle bezoek wordt voldaan aan die regelgeving, door particulieren, agrariërs en industrie.



Het naleefgedrag binnen een sector wordt bepaald door willekeurig controle bezoeken uit te voeren. Binnen een sector heeft elke ondernemer een gelijke kans om een controle bezoek te krijgen. Dit is de wijze waarop het grootste deel van ons toezicht momenteel wordt ingezet en hoe we het ook de komende beleidsperiode voortzetten: we willen het spontane naleefgedrag van de geldende regels in ons beheergebied in beeld blijven houden. Een laag naleefpercentage vanuit geprogrammeerd toezicht heeft meerdere nadelige effecten:

- Overtredingen zijn nadelig voor de doelen van het waterschap en/of hinderen ons onderhoud;
- Als er veel overtreders zijn, is er geen eerlijk speelveld voor goed willende ondernemers.

Hierom hebben wij in ons beleidsplan opgenomen dat we actie nemen als het naleefpercentage lager is dan 80 %. Er kunnen ook redenen zijn om bij een hoger naleefpercentage dan 80 % ook sector gerichte acties te nemen, bijvoorbeeld als de nadelige effecten van een overtreding erg groot zijn, of bij hoog geprioriteerd toezicht. Bij hoog geprioriteerd toezicht is het in algemene zin wenselijk dat het naleefgedrag hoger is dan 80 %.

#### *Risicogericht en effectgericht toezicht?*

Het is daarnaast wenselijk dat toezicht en handhaving bijdraagt aan doelrealisatie. Bij steekproefsgewijs toezicht is dat uiteraard niet altijd het geval. Daarom willen we ook aandacht kunnen besteden aan meer risico gericht en effectgericht toezicht en dat gaan we deze beleidsperiode als volgt invulling geven:

In overleg met andere afdelingen binnen het waterschap kijken we waar toezicht en handhaving bij kan dragen aan gesignaleerde knelpunten. Bijvoorbeeld als bij de RWZI's wordt opgemerkt dat er bepaalde schadelijke stoffen binnenkomen en/of als er waterlopen zijn waar sprake is van een achterblijvende of verslechterende waterkwaliteit. Dan is het wenselijk dat toezicht en handhaving ondersteunt en uitzoekt of er in een gebied of regio illegale activiteiten plaatsvinden. Dit is een vorm van gebiedsgericht toezicht. In het uitvoeringsprogramma maken we ruimte om bij te kunnen dragen aan dergelijk onderzoek.

Bij een achterblijvend (spontaan) naleefgedrag worden acties uitgezet om dat gedrag te verbeteren. Een beter naleefgedrag betekent immers minder overtredingen en dus minder negatieve effecten op het gebied van waterkwaliteit en waterkwantiteit.

Voorbeelden van de afgelopen jaren waarbij we gericht toezicht hebben gehouden en wat van meerwaarde is geweest zijn:

- Ondersteuning bij het zoeken naar de bron van zinklozingen op het riool, die zorgen voor een hoge zinkvracht op RWZI Den Bosch;
- Ondersteuning bij het zoeken naar de bron van een hoge CZV-belasting op RWZI Dinther;
- Ondersteuning bij de aanpak van een (inmiddels gestopte) PFAS lozing vanuit een bedrijf.

#### *Wanneer risico gestuurd toezicht?*

Bij signalen over fraude kan het wenselijk zijn gericht toezicht uit te voeren op basis van gedegen voorbereiding met het zoeken naar opvallende en verdachte zaken in administratie, zo nodig samen met ketenpartners.

Een voorbeeld hiervan is het project Gebieds Gericht Handhaven (GGH) mest. In dit project werken de NVWA, omgevingsdiensten en de waterschappen in de peelregio samen en voeren samen risico gericht toezicht uit. Dit omdat er fraude gevallen aan het licht zijn gekomen en we het belangrijk vinden dat er sprake is van een eerlijk speelveld voor alle ondernemers. In dit domein worden controles gezamenlijk voorbereid en uitgevoerd en worden de bedrijven geselecteerd op basis van opvallende indicatoren.

Meer risico gerichte aandacht aan een sector zal doorgaans ook meer kleine overtredingen laten zien, wat ongunstig is voor het naleefgedrag. Dit vertroebelt dan het algemene beeld over het naleefgedrag.

Risico gericht toezicht zetten we alleen incidenteel in als vermoedens of aanwijzingen dat rechtvaardigen. Dit wordt in het uitvoeringsprogramma uitgewerkt en afgestemd met het dagelijks bestuur. Het grootste deel van het toezicht voeren we steekproefsgewijs uit: we willen een goed beeld houden over alle activiteiten en het spontane naleefgedrag.

### 3.4 Toezichtplannen

In een toezichtplan wordt uitgewerkt hoe groot de sector is, welke ontwikkelingen er in de sector zijn en welke bevindingen er de afgelopen jaren zijn geweest. Op basis hiervan wordt ingeschat welk toezicht voor het komende jaar het meest doelmatig zal zijn.

Het concept toezichtplan wordt in het vierde kwartaal van elk jaar opgesteld en levert belangrijke input voor de risico prioritering en het uitvoeringsprogramma. Zodra het uitvoeringsprogramma door het dagelijks bestuur is vastgesteld, wordt het definitieve toezichtplan uitgewerkt, op basis van het aantal toegekende uren. Dit toezichtplan vormt vervolgens de basis voor het toezicht in het komende jaar.

In de wijze en diepgang van het toezicht zijn verschillende vormen te onderscheiden:

- *Integrale controle*; op een bedrijf of locatie worden alle activiteiten gecontroleerd aan de hand van de geldende wet- en regelgeving waarvoor het waterschap bevoegd gezag is.
- *Deelcontrole*; bij een deelcontrole wordt één of een aantal activiteit(en)/aspect(en) gecontroleerd. Dit kan bijvoorbeeld een specifieke activiteit zijn met grote relevantie voor het waterschap. Bijvoorbeeld een lozingsactiviteit of wasplaats.
- *Administratieve controle*; er wordt op basis van (aangeleverde) gegevens gecontroleerd of wordt voldaan aan de geldende voorschriften. Dit hoeft niet op locatie te gebeuren. Hieronder vallen ook rapportages die ondernemers soms moeten opstellen en indienen, zoals milieujaarverslagen
- *Zelfcontrole*; de ondernemer wordt gevraagd aan de hand van een checklist met toelichting zelf te beoordelen of aan de criteria wordt voldaan. Zelfcontroles biedt de mogelijkheid een grote groep te bereiken, ook indien door omstandigheden (corona / vogelgriep) fysieke controles niet mogelijk zijn. Zelfcontrole geeft ook invulling aan de eigen primaire zorgplicht van ondernemers. De waarde en nauwkeurigheid van de zelfcontrole kan middels steekproefsgewijze fysieke controles worden gecontroleerd.
- *Ketencontroles*: controles die uitgevoerd worden in samenwerking met andere toezichtpartners zoals omgevingsdiensten, gemeenten, provincie en de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit. Een voordeel hiervan is ook dat de ondernemer niet meerdere controles krijgt van verschillende bevoegde gezagen, maar één geïntegreerde controle.
- *Milieuvluchten*; vanuit het vliegtuig wordt een route gevlogen waarbij locaties gefotografeerd worden die vooraf al dan niet zijn doorgegeven door collega's. Op deze manier kunnen we op een snelle en overzichtelijke manier toezicht houden op een groot deel van het gebied.
- *Actiedagen*; Er kunnen perioden of activiteiten zijn, die zich goed lenen voor intensief toezicht in een korte periode. Het hele team, soms met ketenpartners wordt dan ingezet om in een korte tijd (dag) veel controles uit te voeren op een geselecteerd thema. In het uitvoeringsprogramma wordt ruimte gehouden om minimaal 2 actiedagen per jaar te kunnen organiseren.

De uitvoering en resultaten van het toezicht worden vastgelegd in het zaaksysteem PowerBrowser. In het jaarverslag worden de uitgevoerde werkzaamheden en resultaten beschreven.

### 3.5 Roulatie van toezichthouders

Om te voorkomen dat toezichthouders een te vaste relatie krijgen met een ondernemer, wordt gewerkt met een roulatie-systeem. Door het roulatiesysteem wordt voorkomen dat de onafhankelijkheid, integriteit en geloofwaardigheid van de toezichthouders in het geding komt.

Een nauwe relatie kan redelijkerwijs alleen ontstaan bij ondernemingen en inrichtingen die elk jaar worden bezocht. In ons beheergebied geldt dat voor het toezicht op onze eigen RWZI's en voor het toezicht op directe lozingen door de mestverwerkingsinstallaties. Voor dit toezicht (met jaarlijks een controle bezoek) zorgen we ervoor dat de toezichthouder niet langer dan 3 jaar alleen het toezicht uitvoert. Het navolgende (vierde) toezichtjaar wordt een andere toezichthouder aan de betreffende ondernemer / inrichting toegewezen.

Voor het overige toezicht geldt dat de kans dat een te nauwe relatie ontstaat nihil, omdat sprake is van een lagere toezichtfrequentie. Als extra borging geldt daarnaast dat we ook op andere manieren voorkomen dat een te hechte relatie ontstaat:

- door toezicht met een collega toezichthouder uit te voeren;
- door toezicht met een ketenpartner uit te voeren;
- door bij toezichtbrieven en handhavingsbrieven te werken met het 4-ogen principe.

# 4. Handhavingsstrategie

## 4.1 Landelijke handhavingsstrategie

In 2014 is de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS) uitgebracht. Deze strategie is opgesteld als instrument om eenduidig handhavend op te treden naar aanleiding van geconstateerde overtredingen. Het doel is dat alle instanties, die een rol hebben in de handhaving van het omgevingsrecht, onderling afgestemd en effectief handelen. Dan worden de geconstateerde overtredingen éénduidig en effectief aangepakt met behulp van bestuursrecht, strafrecht of een combinatie van beiden.

Ons waterschap heeft deze LHS in 2015 bestuurlijk vastgesteld en sindsdien vormt deze strategie onze leidraad voor het inschalen en opvolging geven aan overtredingen onder onze bevoegdheid. Dit blijven wij de komende beleidsperiode doen.

De LHS wordt periodiek geactualiseerd, waarbij er ook rekening wordt gehouden met (het in werking treden van) de Omgevingswet. Wij confirmeren ons aan de meest actuele versie van de LHS. Voor de huidig geldende versie van de LHS wordt verwezen naar:

<https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/vergunningverlening-toezicht-handhaving/landelijke-handhavingsstrategie/>

Bij het bepalen van handhavingsmaatregelen; of er bijvoorbeeld een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom wordt opgelegd en wat voor dwangsombedrag wordt toegepast, wordt rekening gehouden met de LHS. Uiteraard is daarbij ruimte voor interpretatieverschillen. Om bij handhavingszaken zo uniform mogelijk op te treden gebruiken we voor de inschaling de webapplicatie: [www.handhavingsadviseur.nl](http://www.handhavingsadviseur.nl).

Deze applicatie is ontwikkeld als hulpmiddel voor de waterbeheerders om de LHS uniform te gebruiken. Er vindt daarnaast regionale afstemming plaats over het toepassen van de strategie, bijvoorbeeld door gezamenlijk casussen te bespreken met daarbij expliciete aandacht voor de LHS. Ook wordt bij de inschaling van de LHS met het 4-ogen principe gewerkt. Na het inschalen, wordt de uitkomst en totstandkoming daarvan met een collega-toezichthouder besproken.



## 4.2 Beginselplicht tot handhaving

Het waterschap heeft een beginselplicht tot handhaving, wanneer er door een toezichthouder een overtreding is geconstateerd van de geldende wet- en regelgeving op basis waarvan het waterschap bevoegd gezag is:

*“Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag het bestuursorgaan weigeren dit te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.”*

## 4.3 Uitzonderingen op de beginselplicht tot handhaving

Er kunnen daarentegen omstandigheden zijn waarom niet of niet direct tot handhaving wordt overgegaan. De Afdeling Bestuursrechtspraak voor de Raad van State (ABRVs) noemt zelf een aantal uitzonderingen op de beginselplicht tot handhaving. In grote lijnen kan (of moet) de overheid afzien van handhaving als:

- de situatie binnenkort legaal wordt (concreet zicht op legalisatie);
- handhaven onredelijk zou zijn (evenredigheidsbeginsel);
- handhaven oneerlijk is omdat in andere gevallen niet gehandhaafd wordt (gelijkheidsbeginsel);
- de overtreder is toegezegd dat wat hij deed mocht (vertrouwensbeginsel).

### 4.3.1 Concreet zicht op legalisatie

Eén van de uitzonderingen op de beginselplicht tot handhaving is als de overtreding binnen korte termijn eindigt omdat de betreffende activiteit of situatie legaal zal worden. Immers, wat voor zin heeft het om te handhaven tegen iets wat binnenkort legaal wordt? Bijvoorbeeld als er een watervergunning is aangevraagd, die nog niet verleend is, maar wel verleend kan worden. Deze uitzondering noemt men ook wel ‘concreet zicht op legalisatie’. Wanneer daar sprake van is, is per geval afhankelijk van de omstandigheden.

### 4.3.2 Evenredigheidsbeginsel

Een andere uitzondering op de beginselplicht tot handhaving is als handhaven in strijd met het evenredigheidsbeginsel, zoals bedoeld in artikel 3:4 Algemene wet bestuursrecht (Awb). Hiermee wordt bedoeld op situaties waarbij handhaving onredelijk is. Wanneer is handhaven dan onredelijk? Dat is het geval als de overtreding van “geringe aard en ernst” is.

Een andere is als het handhavend optreden “anderszins onevenredig is” doordat de belangen van het waterschap in alle redelijkheid en billijkheid niet zwaarder wegen van de belangen van de overtreder. In die gevallen kan het waterschap in het geheel afzien van handhaving.

Als voorbeeld kan gedacht worden aan een ondergeschikt obstakel in de beschermingszone van een a-watergang, waar geen watervergunning voor verleend is en – op basis van geldende beleidsregels – ook niet verleend kan worden. Als dat obstakel geen enkele belemmering vormt voor (onderhouds-)werkzaamheden aan die watergang door het waterschap, maar het behoud van dat obstakel wel van belang is voor de eigenaar, dan kan het waterschap van handhaving afzien.

### 4.3.3 Gelijkheidsbeginsel

Een andere uitzondering op de beginselplicht is als handhaving in strijd zou zijn met het gelijkheidsbeginsel. Het gelijkheidsbeginsel wordt vrijwel altijd ingeroepen door een overtreder. Meestal met de strekking dat iemand anders ook een overtreding begaat. 'Waarom mag ik de wet niet overtreden en hij/zij wel?'

Om een succesvol beroep te doen op het gelijkheidsbeginsel moet blijken dat een andere overtreder (bij een vergelijkbare overtreding) anders – gunstiger – is behandeld door het waterschap. Als uitzondering op de beginselplicht tot handhaving op basis van het gelijkheidsbeginsel gelden er dan nog wel als eisen dat er sprake moet zijn van een gelijk geval; dat die gevallen ongelijk zijn gehandeld en dat er geen objectieve rechtvaardiging is voor het verschil in behandeling van die gelijke gevallen.

### 4.3.4 Vertrouwensbeginsel

Het kan voorkomen dat een aangelande iets toegezegd krijgt door een ambtenaar of bestuurder. De ABRvS hanteert een stappenplan bij een beroep op het vertrouwensbeginsel. Achtereenvolgens bevat dit stappenplan de volgende vragen: Kan de uitlating en/of gedraging worden gekwalificeerd als een toezegging? Kan de toezegging worden toegerekend aan het bevoegde bestuursorgaan? Indien die vragen bevestigend beantwoord worden, moet het gewekte vertrouwen worden nagekomen.

Voordat wij beslissen om al dan niet tot (directe) handhaving over te gaan, beoordelen we altijd of er sprake is van een van deze bijzondere omstandigheden.

## Bijlage 1: Begrippenlijst

begrip	Toelichting
Aangelande	De eigenaar, de beperkt gerechtigde en/of gebruiker van een aan een waterstaatswerk grenzend perceel
BOA	Buitengewoon Opsporings Aambtenaar
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.
Bestuurlijk handhavingsoverleg (BHO)	Een overleg onder coördinatie van de provincie waaraan de handhavingspartners deelnemen. Het BHO stelt uitgaande van de landelijke handhavingsprioriteiten de regionale / lokale handhavingsprioriteiten vast.
Bestuurlijk Omgevingsberaad	Centraal bestuurlijk overleg over het stelsel VTH o.l.v. de Minister van IenM, gericht op afstemming van de verschillende taken en verantwoordelijkheden. Aan het Bestuurlijk omgevingsberaad doen in ieder geval mee: de ministers van I&M en V&J, drie vertegenwoordigers van de omgevingsdiensten, vertegenwoordigers van de bevoegde overheden en het OM.
Bestuurlijke boete	Een boete die door een daartoe bevoegde overheidsdienst zonder tussenkomst van het OM of een rechter kan worden opgelegd. Het CJIB verzorgt de inning en incasso van bestuurlijke boetes van diverse overheidsdiensten, waaronder de NVWA, de Inspectie SZW en de Inspectie Leefomgeving en Transport.
Bestuurlijke strafbeschikking milieu	Een strafrechtelijke boete die bij strafbeschikking wordt opgelegd ter afdoening van relatief eenvoudige overtredingen. De gevallen waarin dit instrument kan worden toegepast zijn opgenomen in het Feitenboekje Bestuurlijke strafbeschikking milieu- en keurfeiten.
Bevinding	Waarneming die ten aanzien van een bepaald onderwerp van onderzoek tijdens een inspectie wordt gedaan. Na beoordeling ervan kunnen bevindingen leiden tot de kwalificatie wel/geen overtreding.
Functioneel Parket	Specialistisch, landelijk opererend onderdeel van het OM, dat zich toelegt op de bestrijding van complexe fraude en milieucriminaliteit.
Fysieke leefomgeving	De fysieke leefomgeving omvat de inrichting van de woonwijk/gemeente inclusief de wegen, parken, industrieterreinen. De kwaliteit van de fysieke leefomgeving wordt deels bepaald door de milieukwaliteit.
Gedoogstrategie	Een bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd in welke situaties en onder welke condities inzet van sancties tegenover overtreders tijdelijk achterwege kan blijven.
Handhaving	Het door toezicht bewerkstelligen en zo nodig met toepassing van bestuursrechtelijke of strafrechtelijke middelen bereiken dat de regelgeving wordt nageleefd.
Handhavingsprogramma	Op onderkende risico's en vastgestelde prioriteiten gericht handhavingsactiviteitenprogramma, inclusief financiering en capaciteit.
Handhavingsstrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin de basisaanpak voor het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden bij overtredingen is vastgelegd. De sanctiestrategie omvat ten minste: <ul style="list-style-type: none"> <li>a. een op elkaar afgestemd bestuursrechtelijk – strafrechtelijk optreden tegen overtreding van de gestelde milieunormen;</li> </ul>

<b>begrip</b>	<b>Toelichting</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>b. een passende reactie op geconstateerde overtredingen;</li> <li>c. een stringenter reactie bij voortduring van de overtreding;</li> <li>d. een regeling voor optreden tegen overtredingen door de eigen organisatie en andere overheden;</li> <li>e. transparantie over te stellen termijnen voor het opheffen van (standaard)overtredingen en over de zwaarte van sancties daarvoor.</li> </ul>
Interventie	Actieve handeling om een geconstateerd probleem op te lossen.
LOD	Last onder dwangsom
LHS	Landelijke Handhavingsstrategie
Legalisatietoets	Toets om na te gaan of legalisatie van een overtreding mogelijk is.
Motiveringsbeginsel	In de Algemene wet bestuursrecht vastgelegd beginsel dat de overheid haar besluiten goed moet motiveren: de feiten moeten kloppen en de motivering moet logisch en begrijpelijk zijn.
Nalevingstrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd met welke instrumenten naleving wordt gerealiseerd en welke rol handhaving daarbinnen speelt. Een nalevingstrategie bevat in ieder geval een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en een gedoogstrategie.
Normadressaat	Natuurlijke of rechtspersoon voor wie een bepaalde norm of voorschrift geldt.
OM	Openbaar Ministerie.
Omgevingsdiensten	Diensten van provincies en gemeenten voor de uitvoering van de VTH-taken.
Rechtsgelijkheid	Rechtsbeginsel dat bepaalt dat gelijke gevallen gelijk dienen te worden behandeld en ongelijke verschillend naar de mate van het verschil.
Rechtvaardigingsgrond	Omstandigheid die de wederrechtelijkheid van een handeling bij nader inzien wegneemt. Mogelijke reden om uiteindelijk geen sanctie op te leggen.
Sanctie	Straf of maatregel die wordt toegepast als rechtsregels worden overschreden.
Schulduitsluitingsgrond	Omstandigheid die de verwijtbaarheid van een handeling bij nader inzien wegneemt. Mogelijke reden om uiteindelijk geen sanctie op te leggen.
Strafuitsluitingsgronden	Er zijn twee categorieën strafuitsluitingsgronden: rechtvaardigheidsgronden en schulduitsluitingsgronden. Zie aldaar.
Strategische milieukamer	Overleg tussen het Functioneel Parket van het OM, de inspecteurs-generaal van de ILT, NVWA en de Inspectie SZW, de Nationale Politie, een vertegenwoordiging van de Omgevingsdiensten en het bestuurlijk bevoegd gezag. De SMK stelt de landelijke prioriteiten vast voor de strafrechtelijke handhaving en de afstemming van de strafrechtelijke handhaving op de bestuurlijke handhaving.
Toezicht	Het controleren of en in hoeverre wettelijke bepalingen worden nageleefd.
Toezichtstrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is.
VTH kwaliteitscriteria	Kwaliteitscriteria die inzichtelijk maken welke kwaliteit burgers, bedrijven en instellingen, maar ook overheden onderling en opdrachtgevers mogen verwachten bij de uitvoering of de invulling van taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH taken).
Zorgvuldigheidsbeginsel	In de Algemene wet bestuursrecht vastgelegd rechtsbeginsel, dat de overheid een besluit zorgvuldig moet voorbereiden en nemen: correcte handeling van de burger, zorgvuldig onderzoek naar de feiten en belangen, procedure goed volgen en deugdelijke besluitvorming.



## BIJLAGE II: Systeembeschrijving

Voor het prioriteren van ons toezicht zijn de (watergerelateerde) activiteiten in ons gebied geclusterd. De gehanteerde clustering, de omvang en kenmerken daarvan zijn uitgewerkt in navolgende systeembeschrijving. Jaarlijks wordt voor elk onderdeel een toezichtsplan opgesteld met daarin de actualiteiten en de wettelijke kaders.

Onderwerp voor toezicht	Toelichting	omvang	(effect van) overtreding	Ontwikkelingen
Waterkeringen		305 km	risico op wateroverlast	dijkversterkingsprojecten, ook naleving tijdens uitvoering. Niet alleen schade door menselijk handelen, ook door dieren
- Primaire waterkeringen	toezicht door afdeling Waterveiligheid	- 110 km	risico op wateroverlast	
- Secundaire keringen	toezicht door afdeling Waterveiligheid	- 58 km	risico op wateroverlast	
- Toezicht op overige keringen	toezicht door districten	- 140 km	risico op wateroverlast	
Watersysteembeheer				
- A-Watergangen	toezicht door districten	2.740 km	risico op wateroverlast & droogte bestrijding	
- B-Watergangen	toezicht middels schouw	1.400 km	risico op wateroverlast & droogte bestrijding	
Toezicht op meldingen	Interne en externe meldingen	200 - 300 per jaar	divers	beleidsuitgangspunt is dat we altijd reageren op interne en externe meldingen
Versterking & ondersteuning toezicht op indirecte lozingen	bescherming doelmatige werking van de zuiveringen	1.000-en bedrijfsmatige riool aansluitingen	nadelingen effecten op de RWZI's	meer grip en zicht op indirecte lozingen (grip op influent) belangrijk ontwikkelingspunt
Teelt in open lucht; pot- en containerteelt	Groente-, fruit- en sierteelt	120	afstroming nutriënten en bestrijdingsmiddelen	toenemende schaalgroten, effecten noodtrayvelden
Teelt in open lucht; vollegrondsteelt	Groente-, fruit- en sierteelt	300	afstroming nutriënten en bestrijdingsmiddelen	toenemende schaalgroten, effecten vanuit wasplaatsen
Directe lozingen vanuit RWZI's	lozingen vanuit eigen RWZI's	7	impact op waterkwaliteit	verbetering zuiveringspresetaties, meer regie op influent
Directe lozingen vanuit IBA's	lozingen vanuit IBA's	107	impact op waterkwaliteit	vervanging huidige IBA's komt in beeld, impact Omgevingswet
Toename verhard oppervlak	Keurregels, zowel voor landelijk en stedelijk gebied, incl. industrie	200	risico op wateroverlast	veel aandacht klimaat adaptatie, vergunningen redelijk in orde, maar juist op zoek gaan waar geen vergunning is
Gebruik gewasbeschermingsmiddelen en biociden	Specifiek aandachtspunt voor gehele agrarische sector	groot	afstroming bestrijdingsmiddelen	toezicht in combinatie met toezicht agrarische sector
Directe lozingen vanuit mest verwerkende installaties		29	impact op waterkwaliteit	intensieve controle op verzoek van B&A (maandelijkse metingen), ambtshalve aanpassing van vergunningen
Directe lozingen vanuit bedrijven	Directe lozingen vanuit bedrijven & WKO systemen, uitgezonderd MVI's, koelwater	40	impact op waterkwaliteit	matig naleefgedrag, niet hele sector afgelopen 3 jaar gecontroleerd
Varkenshouderijen	Varkenshouderijen, grote en krimpde sector, incl. luchtwassers	800	erfmissies, lozing meststoffen	krimp in de sector, relatie mestfraude
Rundvee, paarden, geiten, pluimvee, pelsdieren	Dierhouderijen met redelijk gelijk activiteitenprofiel	2.150	erfmissies, lozing meststoffen	redelijk naleefgedrag, preventieproject erfafspoeling is afgerond
Directe lozingen vanuit dempingen en saneringen (BBK)	Toepassing van grond en bagger, dumpingen, baggerwerkzaamheden	10	impact op waterkwaliteit	dijkversterking, verondieping, PFAS, granuliet Kraaijenbergse Plas
Onttrekkingen voor bronneringen en saneringen, inclusief lozing	Grondwateronttrekkingen voor bemalingen en bij saneringen	300	invloed grondwaterstanden, mogelijk ongewenste lozingen	slechte naleving in 2020 en 2021; risico mislopen heffing
Industriële wateronttrekkingen	onttrekkingen van grond- en oppervlaktewater (grondwater tot 150.000 m3/jaar)	14	invloed grondwaterstanden	lage grondwaterstanden tijdens droogte, actualisering vergunningen loopt
Teelt in kassen of gebouwen	Groente-, fruit- en sierteelt	190	emissies meststoffen en bestrijdingsmiddelen	nulemissie 2027
Onttrekkingen voor beregeningen (geen droogte)	Zowel grond- als oppervlaktewater, ook sportvelden	2.900	invloed op grondwaterstanden	beregeningsbeleid in ontwikkeling
Lozingen vanuit overstorten	Zowel vanuit gemeentelijke als onze eigen overstorten	490	impact op waterkwaliteit	toezicht niet goed mogelijk, enkel handhaven, vgrp wordt door AZ beoordeeld
Viskwekerijen	Specifieke activiteiten bij viskwekerijen	10	impact op waterkwaliteit	kleine sector, gebruik visvoeding met supplementen (hormonen, diergeneesmiddelen)