

BIJLAGEN



Handhavingsbeleid onder de Omgevingswet

**...soepel waar het kan
en een passende interventie waar nodig**



Inhoud bijlagen

Inhoud bijlagen	2
Bijlage 1 – Kwaliteitscriteria	3
Bijlage 2 – Prioritering en milieuscore	5
Bijlage 3 – Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht	8
Bijlage 4 – Notitie bestuursrechtelijke handhaving.....	31
Bijlage 5 – Beoordeling van analyseresultaten.....	38
Bijlage 6 – Bepalen termijnen opheffen overtredingen (begunstigingstermijn).....	41
Bijlage 7 – Toelichting op de 4 categorieën van mogelijke gevolgen van een bevinding .	42
Bijlage 8 – Opleggen (preventieve) last onder dwangsom.....	45
Bijlage 9 – Vaststellen hoogte dwangsom.....	52
Bijlage 10 – Handhavingsbeleid berekening	54
Bijlage 11 - Bepaling hoogte dwangsom grondwateronttrekking.....	56
Bijlage 12 – Handhavingsbeleid doorgravingen.....	58
Bijlage 13 – Handhavingsrichtlijn	59
Bijlage 14 – Relevante partners	62

Bijlage 1 – Kwaliteitscriteria

De wet VTH wordt met de invoering van de Omgevingswet ook van toepassing voor de waterschappen en is opgenomen in paragraaf 18.3.2 (strategische en programmatische uitvoering en handhaving) van de Omgevingswet. Deze wet regelt de randvoorwaarden om tot een hogere kwaliteit van handhaving te komen. Hiervoor zijn kwaliteitscriteria ontwikkeld die inzichtelijk maken welke kwaliteit verwacht wordt bij de uitvoering of de invulling van de VTH-taken.

De set kwaliteitscriteria is beschikbaar voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (de VTH-taken). De set is opgesteld door een brede groep praktijkdeskundigen uit gemeenten, provincies en het rijk. Provincies en gemeenten zorgden zelf voor een brede toepassing van de kwaliteitscriteria. Voor de waterschappen waren de kwaliteitscriteria alleen van toepassing voor indirecte lozingen.

Enkele jaren geleden hebben de waterbeheerders vooruitlopend op een landelijke verplichting zelf criteria opgesteld op basis van de procescriteria van de Wet VTH en een zelfevaluatietool ontwikkeld. In het kader van een implementatietraject werd de zelfevaluatietool landelijk ingevuld door alle waterschappen en RWS. Op basis van de uitkomsten wist men op welke punten organisaties voldeden aan de kwaliteitscriteria en waar nog een verbeteringslag nodig was.

De kwaliteitscriteria VTH bestaan uit criteria voor de kritieke massa en procescriteria.

Beschrijving kritieke massa

Per medewerker moet in beeld gebracht zijn in hoeverre deskundigheid en continuïteit geborgd is binnen de organisatie. Functiescheiding en vervangbaarheid zijn hierbij belangrijk bij de opbouw van de personele invulling van de medewerkers in het VTH werkveld.

Beschrijving procescriteria

De procescriteria zijn opgebouwd conform de processtappen van de beleidscyclus 'big eight'. Concreet betekent dit dat het waterschap moet hebben: (kort uitschrijven onderstaand schema) en dit is door vertaald naar hoofdstuk 2 (beschrijving doelen, strategieën en vertaling naar jaarcyclus)

Werkwijze en uitvoering

In de procescriteria behorende bij de kwaliteitscriteria VTH Waterbeheer is opgenomen dat het bevoegd gezag handelt op grond van protocollen voor de voorbereiding en uitvoering van haar taken. De werkwijze en uitvoering van de controles uit het uitvoeringsprogramma zijn vastgelegd in een Kwaliteit-, Arbo en Milieu-procesbeschrijving (KAM). Hierbij wordt rekening gehouden met de Landelijke Handhavingsstrategie. Het werkproces toezicht en handhaving is aan de hand van 'lean principes' zaakgericht ingericht (zaakgericht werken), waarbij het werkproces digitaal gevolgd kan worden en alle betrokken informatie op één plaats beschikbaar is. Het uitvoeren van de controles is zo veel mogelijk digitaal ondersteund.

Ook zijn in de procescriteria organisatorische condities gesteld aan de organisatorische opbouw en regelingen om de gestelde doelen te kunnen bereiken. De bevoegdheden en verantwoordelijkheden van vergunningverleners en toezichthouders liggen vast in

mandateringsbesluiten, het functieboek met de functieprofielen en competentieprofielen. Er is een functiescheiding vergunning en handhaving op persoonsniveau. Daarnaast zijn de werkzaamheden voor elke toezichtstaak verdeeld over minimaal twee toezichthouders om 'bedrijfszekerheid' te kunnen garanderen. Bij de planning van de werkzaamheden wordt rekening gehouden met een roulatiesysteem bij objecten, partijen en inrichtingen en geografische gebieden om een onafhankelijke relatie te waarborgen.`

De nieuwe competenties van de handhaver

Meer dan nu het geval is, zal de handhaver met inwerkingtreding van de Omgevingswet een "vergunningverlener in het veld" worden. De handhaver 2.0 moet onafhankelijk kunnen opereren maar vooral ook zich onderdeel van een team voelen. Bij onduidelijke situaties in het veld (bv. m.b.t. de invulling van de zorgplicht) moet de handhaver contact zoeken met de vergunningverlener en/of de jurist. Verder moet hij/zij analytisch zijn en communicatief vaardig zijn. Hij/zij moet een voorlichtende rol kunnen invullen (maar die mag niet doorslaan in 'onderhandelen' met het bedrijf). Voor de leidinggevende is het van belang om een gemêleerd team samen te stellen, waarin alle bovengenoemd competenties aanwezig zijn.

Organisatorische condities

Uitvoering vergunningverlening en handhaving

- Er is een scheiding op personeelsniveau tussen vergunningverleners en handhavers;
- Er is een roulatiesysteem voor handhavers, één keer per 5 jaar worden de bedrijven tussen de betrokken handhavers gerouleerd;
- Er is een mandaatregeling met daarin de bevoegdheden voor toezicht en handhaving. De afdelingshoofden van de functionele afdelingen zijn bevoegd tot het opleggen van lasten onder bestuursdwang en dwangsom en het toepassen daarvan. In spoedeisende gevallen buiten kantoortijden zijn de toezichthouders zelf bevoegd. Van het gebruikmaken van de bevoegdheden moet melding worden gemaakt aan het dagelijks bestuur door het afdelingshoofd.
- Handhaving eigen dienst gaat om activiteiten waarvoor we zelf de vergunning of toestemming hebben gegeven. De controle op naleving van de gestelde voorschriften en regels ligt ook bij onszelf. Sinds 2009 is het toezicht en de handhaving van de rwzi's uitgewisseld tussen Hunze en Aa's en Noorderzijlvest. Hunze en Aa's houdt toezicht op de rwzi's van Noorderzijlvest en Noorderzijlvest houdt toezicht op de rwzi's van Hunze en Aa's. Voor de uitvoering hebben beide waterschappen elkaar gemandateerd.
- Voor de bereikbaarheid buiten kantoortijden is er een storingsdienst. Daar kunnen klachten, incidenten, calamiteiten en overtredingen worden gemeld. Daarmee is de 24-uurs bereikbaarheid van de handhavers geregeld. Ook buiten kantoortijden kunnen burgers melding doen van incidenten of acute klachten. Hiervoor zijn de waterschappen 24 uur per dag bereikbaar via een speciaal telefoonnummer en is een 24-uurs beschikbaarheidsdienst ingericht.
- Strafrecht De BOA legt verantwoording af aan het Openbaar Ministerie. De BOA stuurt het p.v. naar het parket van het OM. De afhandeling van het p.v. wordt door het OM gemeld aan de BOA.

Bijlage 2 – Prioritering en milieuscore

De basis van deze risicoanalyse is opgesteld in samenwerking met de noordelijke waterschappen (zie document "Risicoanalysemethodiek Noordelijke waterschappen" van 9-1-2007).

De risicoanalyse wordt voor industrie en kleine branches minder dan 15 inrichtingen per bedrijf toegepast. Voor grote branches zoals glastuinbouw, akkerbouw en veeteelt wordt een bezoekfrequentie voor de gehele branche in één keer bepaald. Wanneer een bedrijf uit een grote branche extra aandacht nodig heeft is het aan de handhaver dat betreffende bedrijf het volgende jaar opnieuw in te plannen.

Allereerst zijn criteria opgesteld voor het bepalen van het risico van de lozing. Aan elk criterium zijn vervolgens een aantal punten toegekend. De verdeling van de punten is als volgt:

Criteria	Subcriterium	Aantal punten
Nalevingsscore volgens LHS	Lichte overtreding (Licht grijs in de LHS)	2
	Middel zware overtreding (Grijs in de LHS)	4
	Zware overtreding (Donker grijs in de LHS)	6
Geloosde stoffen	Minder milieurelevante stoffen (sulfaat, chloride, warmte) (KRW)	1
	Milieurelevante stoffen (KRW)	3
	Prioritaire stoffen (KRW)	5
	Prioritaire stoffen gevaarlijk (2027 lozing beëindigd) (KRW)	6
Directe lozing	Zeer zorgwekkende stoffen (lijst RIVM)	6
	Kwetsbaar oppw, chemische staat goed	4
	Kwetsbaar oppw, chemische staat matig tot slecht	6
	Niet kwetsbaar oppw, chemische staat goed	2
	Niet kwetsbaar oppw, chemische staat matig tot slecht	4

Naleving in punten volgens de LHS

DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:	Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar 4	4	4	6	6
	Van belang 3	2	4	6	6
	Beperkt 2	2	2	4	4
	Vrijwel nihil 1	2	2	2	4
		A	B	C	D
		Goedwillend: <ul style="list-style-type: none"> • Onbedoeld • Proactief 	Moet kunnen: <ul style="list-style-type: none"> • Onverschillig 	Calculerend: <ul style="list-style-type: none"> • Bewust belemmerend en/of risico nemend 	Bewust en structureel / Crimineel: <ul style="list-style-type: none"> • Fraude • Oplichting • Witwassen
		GEDRAG VAN DE OVERTREDER			

Per criterium kan maar 1 subcriterium gekozen worden. Het maximum aantal punten is dan 18.

Toelichting tabel:

- Naleving: Elk bezoek/contact in het laatste jaar wordt meegenomen waarbij de grootste afwijking in naleving de basis is voor het invullen van het nalevingscore. Het vakje van de ingevulde LHS is leidend voor het bepalen van de punten.
- Geloosde stoffen: Alle stoffen die niet onder de sub criteria "minder milieurelevante stoffen", "prioritaire stoffen", "prioritair gevaarlijke stoffen" en "Zeer Zorgwekkende Stoffen" vallen, vallen in de categorie "milieurelevante stoffen".
- Directe lozing:

Chemische staat matig tot slecht: oppervlaktewateren die niet voldoen aan de gestelde chemische kwaliteitsdoelstellingen (deze gebieden behoeven extra aandacht; een 'inhaalslag' moet bij deze gebieden worden gehaald);

Chemische staat goed: oppervlaktewateren waar de beoogde chemische waterkwaliteitsdoelstellingen reeds zijn behaald (lozingen op deze gebieden vereisen een "normale" aanpak/zwaarte in de risicoanalysemethodiek).

Niet kwetsbaar opw: lozingen op niet-kwetsbaar oppervlaktewater (deze behoeven geen verhoogde aandacht);

Kwetsbaar opw: lozingen op (zeer) kwetsbaar oppervlaktewater hebben een verhoogd risico in zich en vragen derhalve een intensiever toezicht.

Op basis van het totaal aantal punten per vergunninghouder of melding plichtige wordt deze ingedeeld in een categorie. Bij elke categorie hoort een bezoekfrequentie, een bemonsteringsfrequentie en het gemiddeld aantal te besteden uren (te gebruiken voor de planning).

Categorie-indeling

Categorie	Aantal punten
1	0 t/m 4
2	5 t/m 9
3	10 t/m 13
4	14 t/m 18

Bezoekfrequentie, bemonsteringsfrequentie en aantal uren

Categorie	Minimale bezoekfrequentie	Bemonsterings frequentie	Aantal uren per jaar
1	Eenmalig	0	4
2	1x per 5 jaar	0	4
3	1x per 2 jaar	3	16
4	1x per jaar	4	25

Toelichting tabel:

- Minimale bezoekfrequentie: De inrichtingen in categorie 4 (14 t/m 18 punten) brengen het meeste risico met zich mee voor de waterkwaliteit. Deze dienen dan ook allemaal jaarlijks preventief bezocht te worden. Inrichtingen in categorie 3 worden 1 keer in de 2 jaar bezocht en kunnen worden bemonsterd. Voor bedrijven in categorie 2 geldt er een minimale bezoekfrequentie van 1 keer per 5 jaar. Het is mogelijk dat er vaker een bedrijfsbezoek plaatsvindt, bijvoorbeeld wanneer het bedrijf een nieuwe vergunning heeft of wanneer er aanwijzingen zijn dat er niet goed wordt nageleefd. Dit kan bijvoorbeeld blijken uit klachten of uit de analyseresultaten die wel gecontroleerd worden.

Prioritering probleemgericht handhaven													
HUP 2020 projecten	Criterium 1		Criterium 2			Criterium 3		score					
	volksgezondheid/veiligheid		milieueffect/flora & fauna			financiële gevolgen							
Omschrijving taak	ja	nee	groot	gering	geen	ja	nee						
BRZO 20% bezoeken + VT-Chemie													
Klachten & calamiteiten													
Keur													
grondwater ijc berekening													
Directe lozingen (industrie + RWZI)													
Glastuinbouw													
Agrarisch GBM veld													
Agrarisch GBM erf													
Agrarisch veeteeltbedrijven													
Vergisters													
BLBI Overstorten													
BBK													
E-MJV													
IBA's													
Scheepvaart bebording													
DAW erfinrichting													
uitspoeling uit drainage onderzoek													
Alleen een 1 bij wat van toepassing is, invullen													
Scoring per kolom	20	0	10	5	0	5	0						

Bijlage 3 – Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht

HOOFDSTUK 1 Inleiding

Aanleiding en achtergrond

De Omgevingswet gaat uit van vertrouwen. Bij vertrouwen hoort het nemen van verantwoordelijkheid. De overheid wil erop kunnen vertrouwen dat burgers en bedrijven zich houden aan de voor hen geldende regels. Burgers en bedrijven mogen erop vertrouwen dat de overheid degenen aanspreekt die de regels overtreden. Dat draagt bij aan een gelijk speelveld en doet recht aan het rechtsgevoel van de samenleving. Handhaving is dan ook één van de instrumenten waarmee de overheid het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit nastreeft. Handhaving is een essentieel element van de werking van de rechtsstaat.

Om effectief te kunnen handhaven, moeten de handhavingspartners intensief en loyaal samenwerken. Dat geldt voor de bestuurlijke overheden onderling, voor de instanties binnen de strafrechtsketen en, omdat vrijwel alle omgevingsrechtelijke regels zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk worden gehandhaafd, bovenal voor de bestuurlijke organen en instanties enerzijds en het Openbaar Ministerie en andere strafrechtelijke instanties anderzijds. Afstemming en samenwerking tussen bestuur en justitie zijn ook noodzakelijk omdat niet alleen via het strafrecht (strafrechter of OM) een straf kan worden opgelegd, maar in toenemende mate ook het bestuur overtredingen kan bestraffen met een bestuurlijke boete. Afstemming en samenwerking tussen bestuur en justitie zijn bovendien in talloze wettelijke bepalingen voorgeschreven. Het gaat daarbij niet alleen om de Omgevingswet en de Algemene wet bestuursrecht, maar ook om het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de economische delicten.

De inwerkingtreding van de Omgevingswet is de aanleiding voor het vaststellen van de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO). De LHSO heeft een breder werkingsbereik dan zijn voorganger, de Landelijke handhavingsstrategie (LHS) uit 2014.

Doelstelling en werkingssfeer

De overheid is verantwoordelijk voor het handhaven van het omgevingsrecht. Voor het bestuur geldt (bij herstelsancties) de zogenoemde beginselplicht tot handhaving. Het Openbaar Ministerie is belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. De kwaliteitseisen die het Unierecht aan nationale handhaving stelt – handhaving moet doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn –, gelden door de toenemende invloed van het Unierecht op het omgevingsrecht voor een steeds groter

deel van het omgevingsrecht en worden in de LHSO dan ook als uitgangspunt genomen.

Wanneer regels worden overtreden – en het vertrouwen daardoor wordt geschaad –, is een passende interventie geboden. Welke interventie passend is, hangt af van de aard, zwaarte, oorzaken en gevolgen van de overtreding en van het verwachte effect van de interventie. Het gedrag van de overtreder speelt vooral bij bestraffende interventies ook een belangrijke rol.

Uit een oogpunt van rechtsgelijkheid behoren interventies in vergelijkbare situaties op eenzelfde wijze te worden toegepast. Intervenieren is daarbij breder dan het opleggen van sancties; ook aanspreken, waarschuwen en informeren kunnen in een concreet geval passende interventies zijn. De LHSO biedt een afwegingsinstrument om in concrete gevallen afgestemd, eenduidig, effectief en evenredig te kunnen intervenieren. De LHSO dient als hulpmiddel voor een effectieve en rechtmatige handhaving.

Brede toepasselijkheid; werkingssfeer ook naast de verplichte basistaken mogelijk

De LHSO heeft betrekking op de Omgevingswet en de daarop gebaseerde regels. Ze is bedoeld als instrument voor de organisaties belast met de handhaving daarvan. Toepassing van de LHSO leidt tot afgestemd en effectief bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk optreden. Daarom is de LHSO met de daarin neergelegde visie, uitgangspunten en richtsnoeren, breed toepasbaar. De LHSO kan dan ook door bestuursorganen worden vastgesteld voor andere taken dan de verplichte basistaken. Ook zou de LHSO kunnen worden toegepast door andere bestuursorganen. De uiteindelijke werkingssfeer hangt dus af van de mate waarin bestuursorganen de LHSO toepassen en in hun handhavingsbeleid overnemen.

Alle bij de LHSO betrokken handhavingspartners hebben de wens en zien de verplichting om te komen tot integrale en effectieve handhaving op het geheel van ordeningswetgeving, en het omgevingsrecht in het bijzonder. De noodzaak ligt besloten in de wijze waarop de Europese en Nederlandse wetgever toezicht en opsporing en handhaving hebben geregeld. De noodzaak komt ook naar voren uit een reeks onderzoeksrapporten. De LHSO is de tussen de handhavingspartners afgestemde strategie om tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving af te wegen.

Met de vaststelling van de LHSO door het Bestuurlijk Omgevingsberaad (BOB) vervalt de landelijke handhavingsstrategie van 4 juni 2014. De LHSO zal vijf jaar na de vaststelling op initiatief van het Interprovinciaal overleg worden geëvalueerd.

Opzet van dit document

Het grote bereik van de Omgevingswet brengt mee dat de LHSO een brede reikwijdte heeft. Er is daarom gekozen voor de volgende opzet. In hoofdstuk 2 worden de uitgangspunten en beginselen voor de handhaving van het omgevingsrecht uiteengezet, waaronder die voor de noodzakelijk samenwerking tussen de handhavingpartners. Die beginselen en uitgangspunten spelen een belangrijke rol bij de wijze waarop de passende interventie wordt gekozen. De algemene strategie hiervoor is te vinden in hoofdstuk 3 (visie) en hoofdstuk 4 (stappenplan). In hoofdstuk 5 worden de randvoorwaarden en processtappen voor het werken met de LHSO gegeven.

HOOFDSTUK 2 Uitgangspunten en beginselen

Aan het Unierecht en het Nederlandse geschreven en ongeschreven recht kan een aantal uitgangspunten en beginselen worden ontleend die centraal staan bij de handhaving van het omgevingsrecht en de samenwerking tussen de handhavingpartners. Dat zijn de volgende.

2.1 Uitgangspunten

A. Veilige en gezonde fysieke leefomgeving.

Handhaving door de overheid van het omgevingsrecht draagt bij aan het bereiken van de doelen van de Omgevingswet: duurzame ontwikkeling, bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Ook handhaving is gericht op het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving, een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en op het doelmatig beheren en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving.

B. Vertrouwen.

De Omgevingswet gaat uit van vertrouwen. Bij vertrouwen hoort het nemen van verantwoordelijkheid. De overheid wil erop kunnen vertrouwen dat burgers en bedrijven zich houden aan de voor hen geldende regels. Burgers en bedrijven moeten erop kunnen vertrouwen dat de overheid degenen die regels overtreden daarop aanspreekt. Het spreekt vanzelf dat burgers en bedrijven erop kunnen vertrouwen dat de overheid ook zelf de regels naleeft. En de instanties die met de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht zijn belast, handelen op basis van onderling vertrouwen en respect.

C. Integraal, risico gestuurd en effectgericht.

Handhaving in het omgevingsrecht is integraal (de activiteiten van de betrokken overheidsorganisaties zijn onderling afgestemd), risico gestuurd (prioritering op basis van regelmatige risico-inventarisatie om met beperkte capaciteit een zo groot mogelijke beperking van risico's te bereiken) en effectgericht (het doel is een zo groot

mogelijke naleving om bij te dragen aan de doelen van de Omgevingswet). Vanzelfsprekend wordt waar nodig en/of op verzoek van handhavingpartners ook buiten vooraf gestelde prioriteiten opgetreden.

D. Onafhankelijk en professioneel.

Het tot handhaving bevoegde gezag is sterk, slagkrachtig en onbevangen. Het heeft een onafhankelijke houding, is deskundig en professioneel, en handelt zonder vooringenomenheid. Handhavinginstanties en hun medewerkers handelen consequent en vasthoudend op basis van de geldende wet- en regelgeving en de landelijke handhavingsstrategie. Het belang van sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhaving is groot. De handhavinginstanties zijn daarom robuust, hebben voldoende kritische massa en beschikken over de benodigde professionele afstand tot het politiek-bestuurlijke gezag. Ook is het belangrijk dat er ruimte is voor medewerkers om hun professionele mening naar voren te brengen. Alle bevoegde bestuursorganen en handhavingsorganisaties dragen hier aan bij.

E. Loyale samenwerking.

Met het oog op effectieve handhaving werken de met handhaving belaste bestuurlijke, politieke en justitiële autoriteiten loyaal met elkaar samen, hebben ze regelmatig overleg en handelen ze op basis van vertrouwen en respect. Ze wisselen waar mogelijk en noodzakelijk informatie met elkaar uit en delen kennis met elkaar. Ze stemmen hun handhavingsprogramma's op elkaar af om planmatig effectief en integraal te handhaven en ze stemmen hun handhavingsactiviteiten af om te komen tot passende interventies en de gekozen interventies effectief te doen zijn. Ze beseffen dat het delen van beschikbare informatie een noodzakelijke voorwaarde is voor een toereikende informatiepositie en effectieve handhaving. De handhavingpartners voldoen zo aan de verplichtingen uit het Unierecht die zijn neergelegd in vele richtlijnen en verordeningen en worden afgeleid uit de algemene verplichting tot loyale samenwerking bij handhaving. Ook de aangifteplicht uit artikel 162 Sv en de voorlegplicht bij bestuurlijke boetes op grond van artikel 5:44 Awb zijn invulling van loyale samenwerking.

F. Adequate overlegstructuur.

Effectieve handhaving gaat uit van een adequate overlegstructuur waarin de bevoegde instanties en de bij hen werkzame toezichthouders en opsporingsambtenaren elkaar op het juiste moment informeren, overleg hebben en de vereiste loyale samenwerking tot stand brengen. De LHSO gaat uit van het bestaan van deze adequate overlegstructuur op zowel zaak niveau als op meer algemeen, strategisch en beleid vaststellend niveau, met inachtneming van organisatorische verschillen per regio. Met deze overlegstructuur wordt ook de samenwerking tussen het bestuur en de politie en het openbaar ministerie loyaal en effectief gemaakt.

G. Dienstbaar.

Het tot handhaving bevoegde bestuurlijk gezag verwacht van zijn bestuurders en medewerkers dat zij handelen in het algemeen belang en dat zij zich dienstbaar opstellen en rolvast zijn richting betrokken burgers en bedrijven, verzoekers om handhaving en overtreders.

H. Transparant.

Het tot handhaving bevoegde gezag is transparant over zijn afwegingen, beleid, prioriteiten, activiteiten en resultaten.

2.2 Beginselen

A. Handhaving van het omgevingsrecht is gelijkwaardig, doeltreffend, afschrikwekkend en evenredig om een goede naleving te bereiken.

Het Unierecht normeert een steeds groter deel van het omgevingsrecht en in toenemend detail. Dat betekent dat de nationale handhaving aan unierechtelijke kwaliteitseisen moet voldoen. De handhaving van unierechtelijke regels dient gelijkwaardig te zijn aan die van nationale regels, en ze dient doeltreffend, afschrikwekkend en evenredig te zijn. Deze algemene, op artikel 4, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie gebaseerde eisen horen daarom thuis in de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht.

Het evenredigheidsbeginsel brengt met zich dat de herstelsancties, bijvoorbeeld de hoogte van de dwangsom, evenredig zijn aan het doel ervan en dat bij bestuurlijke boetes maatwerk wordt betracht. Bij de strafrechtelijke handhaving geldt het opportuniteitsbeginsel en is het evenredigheidsbeginsel beter bekend als beginsel van proportionaliteit en subsidiariteit.

B. Beginselplicht tot handhaving.

Gelet op het algemeen belang dat is gediend 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 (of een handhavingstraject in gang moeten zetten dat tot het gebruiken van die bevoegdheid zal of kan leiden). Slechts onder bijzondere omstandigheden mag het bestuursorgaan weigeren dit te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisering 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.

Het bevorderen van normconform gedrag staat bij handhaving centraal. In het omgevingsrecht is vaak herstel van de rechtmatige situatie mogelijk. Voor herstelsancties geldt de beginselplicht tot handhaven. Het overheidsoptreden is erop gericht dat eenieder zich uit eigen beweging normconform gedraagt. De

beginselplicht tot handhaving biedt in veel gevallen ruimte om eerst te waarschuwen. Een bepaald gedrag of de aard van de overtreding kan echter aanleiding zijn om niet te waarschuwen, en dan wordt normconform gedrag in beginsel afgedwongen door de inzet van steviger handhavingsinstrumenten.

C. Gelijkheidsbeginsel

De overheid behoort gelijke gevallen gelijk te behandelen. Voor het bestuurlijk bevoegd gezag vloeit dat voort uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het waarborgen van een level playing field is daarvan een onderdeel. Bij handhaving is dat van zo mogelijk nog groter belang. Dit vergt van de handhavende instanties dat zij stelselmatig en consistent handelen. Het uitgangspunt van transparantie en het gelijkheidsbeginsel betekenen dat het bestuursorgaan voorspelbaar handelt bij overtredingen. Het Openbaar Ministerie weegt bij zijn strafrechtelijke beslissingen het opportuniteitsbeginsel met het gelijkheidsbeginsel af. De werking van dat beginsel is in het strafprocesrecht niet altijd gelijk aan de werking in het bestuursrecht. Onderlinge afstemming en overleg is van groot belang om recht te doen aan zowel de bestuursrechtelijke als de strafrechtelijke invulling van het gelijkheidsbeginsel met het oog op effectieve handhaving en naleving.

D. Verdedigingsbeginsel

De persoon of onderneming die als overtreder of als klager te maken krijgt met handhavend overheidsoptreden moet in de gelegenheid worden gesteld haar of zijn zienswijzen kenbaar te maken, en daarvoor een redelijke termijn te krijgen. Bij bestuursrechtelijke handhaving heeft dit beginsel mede uitwerking gekregen in de hoorplicht van art. 4:7 en 4:8 Awb (spoedeisende gevallen uitgezonderd). In voorkomend geval betekent dit dat de verklaring van een deskundige of getuige moet kunnen worden ingebracht. Het draagvlak van de handhaving wordt versterkt door een overheid die recht doet aan de beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het verdedigingsbeginsel. Dat beginsel is ook neergelegd in tal van verdragsbepalingen (zoals artikel 6 EVRM) en in het Unierecht. In het strafrecht wordt de verdachte (onderneming) ook beschermd door zijn verdedigingsrechten.

E. Respect voor fundamentele rechten

Het spreekt vanzelf, en het staat zeker niet op de laatste plaats: respect voor fundamentele rechten. Juist bij handhaving – waar veel handelen inbreuk (kan) maken op deze rechten - is dat respect van groot belang. Er moet daarbij in het bijzonder worden gedacht aan fundamentele rechten zoals het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, het huisrecht en het zwijgrecht.

HOOFDSTUK 3 Visie op een passende interventie

De LHSO zet in op een passende interventie bij iedere overtreding. Handhavers hanteren de strategie bij iedere constatering van een overtreding en maken daarbij gebruik van de daarin aangegeven instrumenten. Dit waarborgt een effectieve en doelmatige handhaving. Het draagt bij aan passend en eenduidig optreden. Het waarborgt rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.

Een passende interventie is een interventie die is gebaseerd op de verzamelde feiten en op een beoordeling van de aard en ernst van de overtreding en van de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd, en die zo effectief en efficiënt mogelijk leidt tot spoedig herstel van de rechtmatige toestand, verdere naleving waarborgt, herhaling voorkomt en/of straft indien dit passend of noodzakelijk is om de normadressaat tot naleving te bewegen dan wel om de norm te bevestigen (speciale en generale preventie).

Om in het omgevingsrecht tot een passende interventie te komen, zijn de volgende twee hoofdvragen leidend:

Inzake herstel

1a. Is herstel mogelijk? Zo ja, dan is in elk geval bestuursrechtelijk optreden aangewezen en is de vervolgvraag:

1b. Welke bestuursrechtelijke interventie is in dit geval het meest geschikt?

Inzake bestraffing

2a. Is er aanleiding voor bestraffing? Zo ja, dan is de vervolgvraag:

2b. Welke weg (bestuursrechtelijk of strafrechtelijk) is het meest passend?

Dit zijn twee vragen met gelijk belang. Positieve beantwoording van de één betekent niet dat beantwoording van de andere hoofdvraag achterwege zou moeten worden gelaten. De vragen zijn nevensgeschikt. Het zijn vragen die zowel door de bestuurlijke als door de strafrechtelijke handhavingpartners behoren te worden gesteld. In combinatie met het beginsel van loyale samenwerking betekent dit bijvoorbeeld ook dat het Openbaar Ministerie zich dient af te vragen of er herstel mogelijk is met bevoegdheden van de bestuurlijke handhavingpartners, en deze laatste partners of er bestraffende interventies kunnen zijn aangewezen waar het Openbaar Ministerie een taak heeft. Loyale samenwerking betekent onder meer ook dat waar mogelijk tijdig informatie wordt gewisseld om het beantwoorden van deze hoofdvragen op het juiste moment mogelijk te maken voor de ander in de handhavingssamenwerking.

Ad 1a en 1b (inzake herstel)

Centrale doelstelling van het omgevingsrecht is het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Dit

betekent dat bij de handhaving van het omgevingsrecht herstel van de rechtmatige toestand altijd het eerste doel moet zijn, indien herstel uiteraard mogelijk is. Herstel wordt hier ruim opgevat: het beëindigen van de overtreding, het wegnemen of beperken van de gevolgen van de overtreding en/of het voorkomen van herhaling van de overtreding. Het aansturen op herstel ligt primair op de weg van het bestuur, dat zo nodig namelijk een herstelsanctie (last onder bestuursdwang of last onder dwangsom) kan opleggen en effectueren. Dit volgt ook uit de beginselplicht tot handhaving. Welke bestuurlijke interventie het meest passend is, hangt af van de omstandigheden van het geval, zoals de aard en ernst van de overtreding, kenmerken van de overtreder en de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd of ontstaan. De keuze vindt plaats aan de hand van het stappenplan en de interventiematrix uit hoofdstuk 4.

Ad 2a en 2b (inzake bestraffing)

In het kader van integrale handhaving moet steeds worden beoordeeld of er aanleiding is om de overtreder te bestraffen. Redenen voor bestraffing worden ontleend aan de feiten en omstandigheden rond de overtreding, de overtreder of een combinatie daarvan. Het kan bijvoorbeeld zijn dat de overtreder al eerder in de fout is gegaan (recidive) of dat de overtreder de overtreding calculerend of welbewust heeft gepleegd. Ook de ernst van de overtreding, de wens om wederrechtelijk genoten economisch voordeel af te romen, het belang van ontmoediging, normbevestiging, individuele en algemene preventie etc. kunnen dergelijke redenen vormen. Strafrechtelijke handhaving is vaak aangewezen bij overtreding van de regels door een bepaalde functionaris of onderneming die in ethisch opzicht of in verband met het bijzondere vertrouwen dat in haar of zijn nastreven van normconform gedrag wordt gesteld een voorbeeldrol heeft. Dit kan per geval en ook per domein verschillen en wordt beoordeeld aan de hand van het stappenplan en de toepasselijke interventiematrix alsmede aan de hand van tussen de betrokken handhavingpartners gemaakte (afgestemde) afspraken. Als herstel niet meer mogelijk is, kan geen herstelsanctie worden opgelegd. Dat kan een indicatie zijn om een bestraffende sanctie op te leggen. Zie verder hoofdstuk 4 van deze strategie.

Indien in een concreet geval aanleiding bestaat voor bestraffing en het bestuursrecht voor de betrokken overtreding een bestraffende sanctie mogelijk maakt (bestuurlijke boete), moet worden bekeken welke weg in dat geval het meest passend is: de bestuursrechtelijke of de strafrechtelijke. Dit kan per geval en per domein verschillen. Het OM en het bestuur zullen hierover afspraken moeten maken. Bij deze afspraken zal in de eerste plaats rekening moeten worden gehouden met de wens van de wetgever in het betrokken domein over de verhouding tussen de bestuurlijke of strafrechtelijke bestraffing. Juist waar de wetgever bepaalde overtredingen niet uitsluitend beboetbaar heeft gesteld, maar zowel strafbaar als beboetbaar kan de wens van de wetgever over de keuze tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke

bestrafning per domein of zelfs per (soort) overtreding uiteenlopen. Ook bij de inzet van het strafrecht is de effectiviteit in relatie tot de inzet van andere instrumenten leidend (optimum remedium in plaats van ultimum remedium). Doeltreffendheid, afschrikwekkendheid en evenredigheid zijn eisen die aan zowel de bestuursrechtelijke als de strafrechtelijke handhaving worden gesteld. Echter, het accent van deze eisen ligt bij strafrechtelijke handhaving iets anders dan bij bestuursrechtelijke handhaving. Zo zal de doeltreffendheid bij de bestuursrechtelijke handhaving meer gewicht hebben, en afschrikwekkendheid meer bij de strafrechtelijke handhaving. De scherpste van de sancties in het strafrecht en de kracht van de strafprocesrechtelijke bevoegdheden en methoden voor waarheidsvinding onderscheiden zich van bestuursrechtelijke handhaving. Dat betekent vaak dat bestuursrechtelijke handhaving sneller en breder effect kan hebben, terwijl strafrechtelijke handhaving dieper kan en moet gaan, en mede daardoor in voorkomend wat meer tijd kan vergen. Dit zijn factoren die bij de keuze tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke bestraffing en bij de daarover te maken afspraken een rol zullen (moeten) spelen. OM, politie en andere opsporingsdiensten evenals het bestuur werken in voorkomende gevallen loyaal samen om tot een passende bestraffing te komen.

HOOFDSTUK 4 Stappenplan om te komen tot een passende interventie

Dit hoofdstuk geeft een stappenplan voor het toepassen van de visie uit hoofdstuk 3. Startpunt van het stappenplan zijn de bevindingen van het toezicht (al dan niet na een melding of aangifte): de constatering van feiten en omstandigheden en het oordeel van de toezichthouder, boa of handhaver daarover (de vaststelling dat sprake is van een overtreding). Het stappenplan is een hulpmiddel om de juiste afwegingen te maken en moet in geen geval als een rigide beslisboom worden beschouwd. De LHSO is immers vooral een afwegingsinstrument voor uitvoerders en richt zich tot hen. Aan de hand van het stappenplan, waartoe de hierna weer te geven interventiematrix behoort, kan worden gekomen tot onderling afgestemd en effectief handelen van de handhavingspartners.⁴

Het stappenplan bestaat uit de volgende vijf stappen:

Stap 1: positionering van de bevindingen in de basisinterventiematrix.

Stap 2: bepalen van de verzwarende aspecten die aanleiding kunnen geven voor een ingrijpende herstelsanctie of voor strafrechtelijk onderzoek of bestraffing.

Stap 3: optreden aan de hand van de [algemene of domein specifieke] interventiematrix.

Stap 4: bepalen of afstemmingsoverleg nodig is.

Stap 5: vastleggen stappen en beslissingen.

Het stappenplan wordt hieronder per stap toegelicht. Het begrip 'handhaver' ziet op

iedere functionaris – toezichthouder, opsporingsambtenaar, handhavingsjurist – die binnen de betrokken organisatie (een of meer onderdelen van) het stappenplan doorloopt.

Stap 1: positionering van de bevindingen in de basisinterventiematrix

De handhaver bepaalt in welk segment van de in figuur 1 opgenomen matrix (de basisinterventiematrix) hij zijn bevindingen positioneert door (1) het beoordelen van de gevolgen van de overtreding voor de fysieke leefomgeving, zoals milieu, erfgoed, natuur, water, ruimtelijke ordening, veiligheid, gezondheid e.d., en (2) het typeren van de (vermeende) overtreder.¹

Figuur 1 Basisinterventiematrix voor het positioneren van de overtreding naar gevolgen en typering overtreder

4. Aanzienlijk en/of onomkeerbaar	A4	B4	C4	D4
3. Van belang	A3	B3	C3	D3
2. Beperkt	A2	B2	C2	D2
1. Vrijwel nihil	A1	B1	C1	D1
[gevolgen ↑ / overtreder →]	A. Goedwillend	B. Onverschillig	C. Calculerend	D. Notoir/crimineel

Ad 1 Beoordeling van de gevolgen voor de fysieke leefomgeving

De handhaver beoordeelt de gevolgen van de geconstateerde overtreding voor de fysieke leefomgeving als:

1. (vrijwel) nihil; of
2. beperkt; of
3. van belang; of
4. aanzienlijk en/of onomkeerbaar.

Onder gevolgen worden ook dreigende gevolgen verstaan, dat wil zeggen als de overtreding (mogelijk) leidt tot (bij categorie 3 en 4: aanmerkelijke) nadelige gevolgen van belang (of het risico daarop) voor de fysieke leefomgeving, zoals hinder, schade aan beschermde waarden (zoals milieu, natuur of erfgoed), verontreiniging, ziekten, gewonden of doden (mens, plant en dier). Ook kunnen daaronder de gevolgen van een overtreding worden verstaan die de mogelijkheden van controle beperken of onmogelijk maken, en de gevolgen of versturende effecten die de overtreding heeft of kan hebben voor het gezag van de overheid of voor het systeem van ordening- of normering van de betrokken bedrijfstak als zodanig. Bij gevolgen is

¹ Uit een oogpunt van duidelijkheid wordt de term overtreder gebruikt, ook al kan in de praktijk op enig moment in een procedure blijken dat betrokkene toch niet als overtreder kan worden aangemerkt (bijvoorbeeld – vgl. bij rechtspersonen – omdat de overtreding hem/haar niet kan worden toegerekend of omdat er achteraf beschouwd geen sprake was van een overtreding).

sprake van een glijdende schaal en het verschilt per (type) overtreding wat de gevolgen kunnen zijn en hoe ernstig die kunnen zijn. In zijn algemeenheid gaat het bij categorie 1 en 2 om lichte overtredingen. Het onderscheid tussen de gevolgen van belang (categorie 3) en aanzienlijke gevolgen (categorie 4) zit vooral in de ernst en omvang van de (dreigende) schade. Schade van enige omvang die onomkeerbaar is, wordt in beginsel ingedeeld in categorie 4.

Voor specifieke domeinen of specifieke (bijvoorbeeld veelvoorkomende) overtredingen kan de kwalificatie van de gevolgen van een geconstateerde overtreding nader worden uitgewerkt om de handhavers houvast te bieden. Dit is voor de waterschappen nader uitgewerkt in de [HANDHAVINGSADVISEUR - Landelijke Handhaving strategie voor waterbeheerders](#)

De handhaver baseert zijn kwalificatie van de gevolgen op de bevindingen van het toezicht. Als duidelijk is dat de overtreding nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving heeft of kan hebben maar de precieze omgeving daarvan nog niet kan worden vastgesteld, hanteert hij als uitgangspunt dat er gevolgen van belang zijn.

Ad 2 Typering van (het gedrag van) de overtreder

De handhaver typeert de overtreder aan de hand van zijn gedrag als:

- A. Goedwillend (indien de overtreder proactief is, geneigd is om de regels te volgen en/of de overtreding het gevolg is van onbedoeld handelen); of
- B. Neutraal/onverschillig (indien de overtreder passief of reactief is, een houding van 'moet kunnen' heeft en/of de bevinding en de gevolgen van zijn handelen hem koud laten); of
- C. Calculerend/opportunistisch (indien de overtreder wist of moest weten wat de gevolgen van de bevinding zouden zijn en die op de koop toe neemt, alleen tot normconform gedrag overgaat indien de toezichthouder daar uitdrukkelijk op wijst (of daarvoor een sanctie laat opleggen of oplegt), bewust risico('s) op overtreding neemt); of
- D. Notoir/crimineel (indien de overtreder bewust en structureel de regels overtreedt, controle bewust belemmert, criminele activiteiten ontplooit en/of deel uitmaakt van een criminele organisatie, sprake is van fraude, oplichting of witwassen).

Van professionele marktpartijen en ervaren personen of bedrijven mag worden verwacht dat zij de regels kennen en streven naar de naleving daarvan. En voor de overheid als overtreder geldt hier dat voor de kennis over en de naleving van regels gelet op haar voorbeeldfunctie strenge maatstaven gelden. Dat betekent dat een geconstateerde overtreding al snel wijst op een onverschillige houding of zelfs aanknopingspunt kan zijn voor het aannemen van calculerend gedrag. Dat geldt sterker indien een overtreding (steeds) pas ongedaan wordt gemaakt nadat een toezichthouder erop heeft gewezen.

De handhaver baseert de typering op de bevinding van het toezicht en neemt daarbij het gedrag van de overtreder en de toezicht- en handavingshistorie mee in de beschouwing. De

typering van de overtreder moet objectief en controleerbaar zijn en mag niet zijn gebaseerd op 'onderbuikgevoelens'.

Als de handhaver niet in staat is om de overtreder te typeren, dan is typering A het uitgangspunt bij overtredingen waarvan de gevolgen vrijwel nihil zijn (categorie 1) en typering B het uitgangspunt bij overtredingen met beperkte gevolgen, gevolgen van belang of aanzienlijke/onomkeerbare gevolgen (categorie 2, 3 en 4)

Stap 2: bepalen van de verzwarende aspecten die aanleiding geven voor een ingrijpende herstelsanctie of voor strafrechtelijk onderzoek of bestraffing

De handhaver bepaalt of er verzwarende aspecten zijn die aanleiding geven voor een meer ingrijpende op herstel gerichte interventie of voor bestraffing. Bij de op herstel gerichte interventie hangen de verzwarende aspecten samen met de mate waarin er op feiten en omstandigheden gebaseerd vertrouwen is dat de overtreder terugkeer naar normconformiteit nastreeft en herstel. Dat vertrouwen is bijvoorbeeld geschonden wanneer er sprake is van recidive. (hoofdvragen 1a en 1b)

De handhaver bepaalt of er aspecten zijn die aanleiding geven voor bestraffing (hoofdvraag 2a), hetzij, - indien wettelijk mogelijk - met een bestuursrechtelijke bestraffing (bestuurlijke boete), hetzij met een strafrechtelijke bestraffing (strafbeschikking of strafvervolging). Hieronder valt ook de beslissing dat (nader) strafrechtelijk onderzoek aangewezen lijkt. De uitkomst van beantwoording van de hiervoor beschreven twee hoofdvragen (herstel of bestraffing) kan in veel gevallen zijn dat met herstel kan worden volstaan. Bij sommige aspecten is sowieso strafrechtelijke handhaving geïndiceerd.

In zijn algemeenheid geldt dat de keuze voor de soort bestraffing afhankelijk is van de wens van de wetgever in het betrokken domein. De wens van de wetgever over de keuze tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke bestraffing loopt per domein of zelfs per (soort) overtreding uiteen. Zoals hiervoor is toegelicht, zal de doeltreffendheid bij de bestuursrechtelijke handhaving met bestraffende sancties meer gewicht hebben, en afschrikwekkendheid meer bij de strafrechtelijke handhaving. De scherpste van de sancties in het strafrecht en de kracht van de strafprocesrechtelijke bevoegdheden en methoden voor waarheidsvinding onderscheiden zich van bestuursrechtelijke handhaving. Dit zijn factoren die bij de keuze tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke bestraffing en bij de daarover te maken afspraken in zijn algemeenheid een rol zullen (moeten) spelen.

De volgende aspecten worden in elk geval meegewogen bij de keuze voor strafrechtelijke bestraffing:

A. Onomkeerbare gevolgen/geen herstelsanctie mogelijk: de overtreding heeft nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving die niet (meer) kunnen worden weggenomen, zoals onherstelbare milieuschade, of de normadessaat heeft het anderszins niet (meer) in zijn

macht om de rechtmatige toestand te herstellen. Hoe groter en/of ernstiger de schade, hoe eerder strafrechtelijke handhaving is geïndiceerd. Een overtreding met onomkeerbare gevolgen zal overigens veelal al meteen bij het indelen in de basisinterventiematrix (stap 1) in de zwaardere interventie categorie vallen.

B. Recidive: de normadressaat was al eerder in de fout gegaan en eerdere herstelsancties en/of een bestuurlijke boete hadden een onvoldoende preventief effect. Omdat het hier een beleidsmatige afweging betreft, zijn (algemene of domein specifieke) afspraken mogelijk over wat onder recidive wordt verstaan: herhaling van dezelfde overtreding, van eenzelfde type overtreding (en wat dat dan is) of van een overtreding in het betrokken domein – en alles daartussen. Bij het bepalen van recidive worden ook overtredingen meegenomen uit andere regio's, ook overtredingen uit aangrenzende landen of het verdere buitenland kunnen worden meegenomen.

C. Verkregen financieel voordeel (winst of besparing): de normadressaat heeft door zijn handelen of nalaten financieel voordeel behaald en/of het behalen van financieel voordeel was het doel. Als het voordeel (substantieel) hoger is dan de maximale bestuurlijke boete die voor het betrokken feit kan worden opgelegd of als er helemaal geen bestuurlijke boete kan worden opgelegd, is strafrechtelijke handhaving aangewezen.

D. Combinatie met andere relevante strafbare feiten: de normadressaat heeft andere strafbare feiten gepleegd om de in het omgevingsrecht geconstateerde overtreding te verhullen, zoals valsheid in geschrifte of omkoping, of de geconstateerde overtreding is gepleegd in het kader van andere strafbare feiten, zoals witwassen. Een zeer belangrijke indicator is ook het vermoeden van het bestaan van een criminele organisatie.

E. Medewerking van malafide deskundigen (“facilitators”): De normadressaat is bij zijn handelen ondersteund door malafide deskundigen, zoals malafide vergunningverlenende of certificerende instellingen, keuringsinstanties en brancheorganisaties. Het gaat hier om de inschakeling van ‘facilitators’, dat wil zeggen sleutelfiguren in een branche die niet-naleving bewust faciliteren. Het ligt voor de hand dat het strafrecht zich in het bijzonder juist op deze facilitators zal richten. Loyale samenwerking tussen het OM en het bestuur is hier van groot belang alleen al gelet op de taken en bevoegdheden van het bestuur bij het verlenen en intrekken van vergunningen, certificaten en dergelijke.

F. Waarheidsvinding: soms is strafrechtelijke handhaving aangewezen vanwege de mogelijkheid van het toepassen van opsporingsbevoegdheden waarover de bestuurlijke organisaties niet beschikken. Strikt genomen gaat het hier niet om een verzwarende omstandigheid maar om de inzet van onderzoeksbevoegdheden die alleen in het strafrecht voorhanden zijn. Die bevoegdheden kunnen veelal alleen worden ingezet bij zwaardere feiten.

G. Normbevestiging: het strafrecht is het meest indringende corrigerende systeem. Juist door zijn expressieve kracht is het bij uitstek geschikt om het belang van regels en de ernst van niet-naleving te agenderen bij politiek, publiek en branche. In aanvulling op deze algemene verzwarende aspecten kunnen per domein specifieke verzwarende aspecten worden geformuleerd

Stap 3: optreden aan de hand van de algemene of domein specifieke interventiematrix

De LHSO heeft als uitgangspunt om de meest effectieve interventie in te zetten. Dat betekent in veel gevallen dat kan worden volstaan met een lichte interventie. In andere gevallen brengt de situatie mee dat zo'n lichte interventie geen recht doet, en moet een zwaardere, meer ingrijpende interventie worden gekozen. Per situatie wordt deze 'interventieladder' beoordeeld met de vraag wat de meest effectieve interventie is in het concrete geval. Daarbij speelt ook het maatschappelijk draagvlak voor handhaving een belangrijke rol. Zo zal bij een goedwillende overtreder die een lichte overtreding zonder nadelige gevolgen heeft gepleegd (positionering in segment A1) in eerste instantie kunnen worden volstaan met aanspreken, informeren of waarschuwen.⁸ Moet die overtreder (beperkte) maatregelen treffen om de overtreding op te heffen en laat hij dat na of gaat hij anderszins weer in de fout, dan wordt opgeschaald naar bijvoorbeeld het opleggen van een herstelsanctie of een bestuurlijke boete

De handhaver gebruikt bij stap 4 de algemene of, indien beschikbaar en van toepassing, de domein specifieke interventiematrix. Dit werkt als volgt:

1. De handhaver kijkt naar de interventies in het segment van de toepasselijke interventiematrix waarin hij de bevinding eerder met behulp van stap 1 (paragraaf 4.1) in de basisinterventiematrix heeft gepositioneerd.
2. De handhaver kiest voor de minst zware (combinatie) van de bij het betreffende segment behorende interventies, tenzij de handhaver motiveert dat een andere (combinatie van) interventie(s) in de betreffende situatie passender is. Daarbij maakt hij gebruik van zijn bevindingen bij stap 2 (inzake eventuele verzwarende aspecten; paragraaf 4.2).
3. 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 via het inzetten van een zwaardere (combinatie van) interventie(s)

4. Aanzienlijk en/of onomkeerbaar	Strafrecht BSB (indien mogelijk) / PV ↑ Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk) ↑ Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen) Verscherpt toezicht	Strafrecht BSB (indien mogelijk) / PV ↑ Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk) ↑ Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen) Verscherpt toezicht	Strafrecht BSB (indien mogelijk) / PV / nader straf. onderzoek ↑ Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk) ↑ Bestuursrecht ingrijpend Exploitatieverbod/sluiting Schorsen/intrekken vergunning, erkenning of certificaat ↑ Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)	Strafrecht PV / nader straf. onderzoek ↑ Bestuursrecht ingrijpend Exploitatieverbod/sluiting Schorsen/intrekken vergunning, erkenning of certificaat ↑ Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)
3. Van belang	Strafrecht BSB (indien mogelijk) / PV ↑ Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk) ↑ Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek / waarschuwing	Strafrecht BSB (indien mogelijk) / PV ↑ Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk) ↑ Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen) Verscherpt toezicht	Strafrecht BSB (indien mogelijk) / PV / nader straf. onderzoek ↑ Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk) ↑ Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen) Verscherpt toezicht	Strafrecht PV / nader straf. onderzoek ↑ Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk) ↑ Bestuursrecht ingrijpend Exploitatieverbod/sluiting Schorsen/intrekken vergunning, erkenning of certificaat ↑ Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)
2. Beperkt	Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren	Strafrecht BSB (indien mogelijk) / PV ↑ Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek / waarschuwing	Strafrecht BSB (indien mogelijk) / PV ↑ Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk) ↑ Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen) Verscherpt toezicht	Strafrecht PV ↑ Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk) ↑ Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)
1. Vrijwel nihil	Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren	Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren	Strafrecht BSB (indien mogelijk) / PV ↑ Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk) ↑ Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek / waarschuwing	Strafrecht PV ↑ Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk) ↑ Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek / waarschuwing
[gevolgen ↑ / overtreder →]	A. Goedwillend, proactief (dwz beëindigt overtreding eigener beweging)	B. Onverschillig	C. Calculerend	D. Notoir/crimineel

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.

Maatvoering (termijnen)

In algemene zin geldt voor het stellen van termijnen het volgende:

- Gedragsvoorschriften dienen direct in acht te worden genomen. Hiervoor moet 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 situaties waarin voor het treffen van herstelmaatregelen (al dan niet aanzienlijke) investeringen moeten worden gedaan, geldt: hoe urgenter de situatie des te korter de termijn. De termijn moet altijd worden afgestemd op de tijd die redelijkerwijs nodig is om de benodigde herstelmaatregelen te treffen, dus rekening houdend met de technische en organisatorische uitvoerbaarheid. In bijlage 8 is vastgelegd hoe het waterschap omgaat met begunstigingstermijnen voor herstelmaatregelen.

Stap 4: bepalen of afstemmingsoverleg nodig is

Indien er aan de hand van stap 1 en stap 2 wordt vastgesteld dat er aanleiding is voor bestraffing, beziet de handhaver bij stap 3 of er overleg met andere handhavende instanties is afgesproken of om andere redenen nodig is. Indien er is afgesproken dat de bestraffende interventie een strafrechtelijke is, dan wordt die weg ingezet. Indien er sprake is van opzettelijk of zeer nalatig veroorzaken van gevaar aan personen en/of milieu wordt steeds overleg met het OM gevoerd. Afhankelijk van de afspraken vindt er nadere afstemming plaats of niet. De gemaakte afspraken en de afstemming kunnen betekenen dat er een gezamenlijke interventie plaatsvindt.

Deze stap beoogt het faciliteren van goede afstemming en weloverwogen inzet van het handhavingsinstrumentarium. Het betreft daarom tweerichtingsverkeer: bestuursrechtelijke handhavers zoeken indien nodig en volgens de (algemene of domein specifieke) gemaakte afspraken het overleg op met politie en OM en omgekeerd. Samen met tijdige informatie-uitwisseling is dit tweerichtingsverkeer een uitwerking van het beginsel van loyale samenwerking.

Aan overleg is meer behoefte als voor de betrokken situatie geen standaard afspraken over de afstemming tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving gelden. De standaardafspraken voor de betrokken situatie kunnen voorzien in overleg of overleg wordt gezocht als de handhaver in de bevindingen van het concrete geval aanleiding ziet om van de standaard afspraken af te wijken. Uit een oogpunt van doelmatige handhaving wordt zoveel mogelijk gehandhaafd op basis van algemene afspraken tussen bestuur, politie en justitie over afstemming en keuzes voor afdoening.

Als de handhaver in een concreet geval concludeert dat overleg over de afstemming en inzet van bestuurs- en/ of strafrecht nodig is, wordt gehandeld op basis van vooraf tussen bestuursrechtelijke handhavingsinstanties, bijzondere opsporingsdiensten, politie en OM gemaakte algemene afspraken over hun inzet en samenspel (afstemming). Alleen zo kan in voorkomende gevallen accuraat en effectief optreden worden gewaarborgd, vooral als sprake is van spoed en/of heterdaad. Situaties waarin de vooraf gemaakte afspraken niet voorzien, zullen apart door de betrokken instanties worden beoordeeld, in een regulier overleg of in ad hoc overleg als snelheid is vereist. Uit het overleg volgt hoe de betreffende overtreding verder wordt opgepakt.

Ten slotte wordt, ongeacht de positionering van overtreding en overtreder, standaard aangifte bij het OM gedaan als toezichthouders de volgende ernstige bevindingen doen:

- Het toezicht wordt bewust onmogelijk gemaakt, bijvoorbeeld door het onterecht weigeren van toegang, intimidatie, geweldsdreiging, fraude, vernietiging van bewijs en/of poging tot omkoping.

- De toezichthouder constateert dat er opzettelijk mensen in gevaar worden gebracht, door onder andere sabotage, vernieling of het bewust verstrekken van verkeerde informatie.

Bij deze vormen van niet-medewerking aan het toezicht wordt tevens bestuursrechtelijk opgetreden met het opleggen van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang (artikel 5:20, derde lid, en 5:32 Awb).

Stap 5: vastlegging stappen en beslissingen

De doorlopen stappen en genomen beslissingen worden systematisch, verifieerbaar en transparant vastgelegd, 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. De handhaver neemt hierbij in aanmerking dat handhavingsbeleid, waartoe naar vaste rechtspraak ook een handhavingsstrategie en/of interventieladder behoort, in de regel moet worden gevolgd en dat handelen in afwijking van het beleid zorgvuldig moet worden afgewogen en deugdelijk moet worden gemotiveerd. Ook wordt zo inzichtelijk op welke wijze verzwarende en verzachtende omstandigheden een rol hebben gespeeld bij de keuze, wat bijdraagt aan een consistent overheidshandelen.

Overgangsrecht

Om te voorkomen dat handhavingsstappen die reeds zijn genomen vóór de invoeringsdatum van de omgevingswet overgedaan moeten worden, is daarvoor overgangsrecht ontwikkeld. Het overgangsrecht is van toepassing op beschikkingen Last onder Dwangsom en Bestuursdwang, die nog vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn afgegeven maar niet op het voortraject, zoals bijvoorbeeld een ambtelijke aanmaning of een bestuurlijke voorwaarschuwing.

Dit overgangsrecht is uitgewerkt in paragraaf 4.2.8 van de Invoeringswet en in artikel 8.2.13 van het Invoeringsbesluit, specifiek voor Seveso-bedrijven.

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 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.
Seveso-inrichtingen	Voorheen Besluit risico's zware ongevallen inrichtingen
Gedooagstrategie	Een document waarin is vastgelegd in welke situaties en onder welke condities inzet van sancties tegenover overtreeders 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 (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 deriolering.
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 handhavingdaarbinnen 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.

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 omzienswijzen

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 (het moet dan wel gaan om een nieuwe overtreding). 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 omzienswijzen 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

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.

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 vergunning plichtige 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 combi bon 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 uitvaardigd 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 4 – Notitie bestuursrechtelijke handhaving

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

Toezichthouder/handhaver in afstemming met jurist (of er sprake is van een handhavingsverzoek)

Ontvangst en registratie

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

ACTIEHOUDER

Frontoffice

Beoordeling verzoek/Vorm van ontvankelijkheidstoets

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

i. 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 iemandbelanghebbende is): brief naar verzoeker

ii. 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

Toezichthouder/handhaver, in samenspraak met jurist.

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

Toezichthouder/handhaver:

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

Vervolg onderzoeksresultaten

Toelichting: Hierbij zijn twee mogelijkheden:

Indien geen overtredingen zijn geconstateerd is daarmee het proces beëindigd. Dit wordt schriftelijk bevestigd aan de verzoeker. Je kunt verzoeker het volgende voorleggen:

1. 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
2. Via minnelijk overleg een verzoek aan de verzoeker om zijn/haar verzoek in te trekken.

Er zijn overtredingen geconstateerd. Verder met de volgende stappen.

ACTIEHOUDER

Toezichthouder/handhaver:

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

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’:

- 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 omde aanvraag te weigeren);

- De ‘overtreder’ wordt verwezen naar aanvraagprocedure vergunning om een legalisatiebesluit te verkrijgen (vergunning/gewijzigde vergunning).

- 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?:

- Gedogen: Overtreding kan tijdelijk gedoogd worden (evenredigheidstoets is doorslaggevend!). Verder met de volgende stap onder 7 of

- 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:

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

Toezichthouder en vergunningverlener:

- ‘Overtreder’ wijzen op aanvraagprocedure → legalisatiebesluit = vaak vergunning gewijzigde vergunning (vergunningverlener voor opstellen legalisatiebesluit).

Jurist: Juridische toets

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 overtreder 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 overtreder 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: Juridische toets

Waarschuwing (Constatering)

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.

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

ACTIEHOUDER

Toezichthouder/handhaver: Waarschuwingsbrief

Toezichthouder: Opschortingsbrief

Uitvoeren controle zo spoedig mogelijk na einde van begunstigingstermijn.

Toelichting: Hiervoor wederom een rapport van bevindingen/PV (strafrechtelijk) opmaken met zoveel mogelijk beeldmateriaal

incl.

dagtekening en handtekening.

Hierbij zijn twee uitkomsten mogelijk:

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

Juridische toets door jurist.

Vooraankondiging/Voornemen tot handhaving

Toelichting: Aan de overtreder wordt een vooraankondiging – met daarin een voorgenomen last onderdwangsom 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: Juridische toets

Uitvoeren controle zo spoedig mogelijk na einde van begunstigingstermijn

Toelichting: Hiervoor wederom een rapport van bevindingen opmaken met zoveel mogelijk beeldmateriaal, incl.

dagtekening en handtekening.

Hierbij zijn twee uitkomsten mogelijk:

- Indien geen overtredingen meer worden geconstateerd is daarmee het proces beëindigd. Dit wordt schriftelijk bevestigd aan de verzoeker. Je kunt verzoeker het volgende voorleggen:
 3. Afwijzing handhavingsverzoek: is een besluit richting de verzoeker en (vermoedelijke) overtreder dat open staat voor bezwaar en beroep of
 4. Verzoek aan verzoeker om zijn/haar verzoek in te trekken.
- 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

Jurist: Juridische toets.

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 dater 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 bekend gemaakt (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. Dusrechtsmiddelenclausule dient opgenomen te worden in het besluit.

ACTIEHOUDER

Toezichthouder/handhaver: Besluit opstellen

Jurist: Juridische toets

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 1:3Awb 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 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 aante 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 – Beoordeling van analyseresultaten

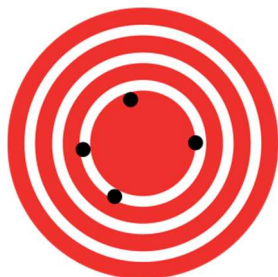
Bepalen of er een overtreding heeft plaatsgevonden en te nemen acties

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 grootte 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 alshandhaver 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.



“toevalligefout”



“systematische 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 voorhandhaving. 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 eengemiddelde 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 6 – 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 tijdsplan 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 7 – 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 / geïnfiltrerd 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, waterverontreinigingen/of doden, ziekten 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 meergeschikt 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, niet 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 verstreckende gevolgen.
- Er wordt in strijd met de regels grondwater onttrokken met grote risico's voor schade aan de omgeving (zoals verzakkingen, opbarsten etc.).

Bijlage 8 – Opleggen (preventieve) last onder dwangsom

Het opleggen van een last onder dwangsom is een tweede instrument om tot herstel van een met de wet strijdige situatie te komen of herhaling van een overtreding van de wet te voorkomen. Enkele gemeenten werken inmiddels ook met een preventieve dwangsom.

Last onder dwangsom

Het opleggen van een last onder dwangsom is een tweede instrument om tot herstel van een met de wet strijdige situatie te komen of herhaling van een overtreding van de wet te voorkomen. Aan de overtreder wordt door het bestuursorgaan de verplichting opgelegd om een geldsom te betalen, tenzij binnen de gestelde termijn wordt voldaan aan de in de beschikking opgenomen last (artikel 5:32 Awb).

Deze last houdt in dat de overtreder de illegale situatie in overeenstemming met de wet dient te brengen of een overtreding achterwege dient te laten. Voor de dwangsom geldt een maximum bedrag waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd.

Er bestaan drie mogelijkheden voor de op te leggen dwangsom. De overtreder moet:

- een bedrag ineens betalen voor een handeling die voor een bepaalde datum verricht dient te worden;
- per overtreding betalen;
- per tijdseenheid (dag, week) dat hij de overtreding begaat/in stand laat/herhaalt een bedrag betalen.

Bijvoorbeeld: gesteld wordt dat binnen twee weken een illegaal bouwwerk afgebroken dient te worden. Gebeurt dit niet, dan dient per dag na die twee weken dat het bouwwerk niet wordt afgebroken/in stand blijft, een bedrag van bijvoorbeeld 200 euro (met een maximum van in totaal 5.000 euro) te worden betaald.

Preventieve dwangsom

Indien de regels steeds maar weer door dezelfde overtreder worden overtreden, kan een preventieve dwangsom worden opgelegd (artikel 5:32a lid 2 Awb). Omdat dit alleen wordt gedaan bij notoire overtreeders 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.

Bestuursdwang of last onder dwangsom?

Het bevoegd gezag heeft niet altijd de keuze tussen het opleggen van een dwangsom en het aanzeggen van bestuursdwang. Een dwangsom is bijvoorbeeld niet mogelijk bij een lozing van zeer milieugevaarlijke stoffen, omdat hier niet het risico gelopen kan worden dat de overtreding, ondanks de dwangsom, toch wordt voortgezet. Er dient dan bestuursdwang toegepast te worden. Verder blijkt uit jurisprudentie dat ook wanneer een overtreding van vergunningvoorschriften (bijvoorbeeld geluidsvoorschriften) alleen ongedaan gemaakt kan worden door de inrichting te sluiten, een dwangsom niet het geëigende middel is. Ook in dat geval is bestuursdwang het meest gepaste handavingsinstrument.

Preventief handhaven

Er is een verschil tussen 'preventief handhaven' en 'handhaven om herhaling van een overtreding te voorkomen'.

Preventief handhaven is geregeld in artikel 5:7 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb):

'Een herstelsanctie kan worden opgelegd zodra gevaar voor de overtreding klaarblijkelijk dreigt.'

Uit de literatuur en jurisprudentie blijkt dat het moet gaan om een nieuwe, nog niet gepleegde overtreding, dus om een overtreding die zich voor de eerste keer voor gaat doen.

Je kunt preventief tot handhaving overgaan, wanneer de overtreding zich met een zekerheid grenzende waarschijnlijkheid zal voordoen (wanneer 'het gevaar klaarblijkelijk dreigt').

Handhaven om herhaling van de overtreding te voorkomen

Wanneer je een dwangsom op wilt leggen om herhaling van een overtreding te voorkomen (de overtreding heeft zich het afgelopen jaar dus al eerder voorgedaan), dan heb je het niet over een preventieve dwangsom, maar over de 'gewone' last onder dwangsom van artikel 5:31 d Awb.

Dit artikel luidt als volgt:

'Onder last onder dwangsom wordt verstaan: de herstelsanctie, inhoudende:

- a. Een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en
- b. De verplichting tot betaling van een geldsom indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.'

Artikel 5:2 lid 1 onder b bepaalt dat een herstelsanctie een bestuurlijke sanctie is, die strekt tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, tot het voorkomen van herhaling van een overtreding, dan wel tot het wegnemen van of beperken van de gevolgen van een overtreding.

Wanneer een jaar verlopen is sinds een overtreding voor het laatst is gepleegd, is niet meer geloofwaardig dat de dwangsom wordt opgelegd om herhaling te voorkomen.

Wanneer je, na het verstrijken van meer dan een jaar sinds de laatste overtreding, wilt voorkomen dat iemand een overtreding gaat plegen, kun je geen dwangsom opleggen om herhaling van de overtreding te voorkomen.

In die situatie is er sprake van een 'nieuwe' overtreding en zou je preventief kunnen handhaven op grond van artikel 5:7 Awb, wanneer de overtreding zich met een zekerheid grenzende waarschijnlijkheid zal voordoen.

Wanneer een overtreding is beëindigd door middel van de oplegging van bestuursdwang, kun je om herhaling van de overtreding te voorkomen, daarna een dwangsom opleggen, mits dit binnen een jaar is na de overtreding die door middel van bestuursdwang is beëindigd.

Is er meer dan een jaar verstreken, dan kun je preventief handhaven door het opleggen van een dwangsom, maar dan moet je dus wel aan kunnen tonen dat de overtreding zich met een zekerheid grenzende waarschijnlijkheid zal voordoen.

Voorwaarden opleggen 'gewone' last onder dwangsom om herhaling te voorkomen:

- Overtreding is al eerder gepleegd (maar niet langer dan een jaar geleden).
- Er hoeft geen gegronde vrees voor herhaling te bestaan en/of te worden aangetoond om een last te kunnen opleggen die gericht is op het voorkomen van een herhaling van een overtreding.

- Moet het om dezelfde overtreding gaan? Ja!
- Moet het om dezelfde overtreder gaan? Ja!
- Ik heb in de literatuur en jurisprudentie niet kunnen vinden dat het ook om hetzelfde perceel van de overtreder zou moeten gaan.

Voor zowel preventief handhaven als handhaven om herhaling te voorkomen, geldt:

- duidelijk omschrijven bij welke overtreding (+wettelijk voorschrift) de dwangsom wordt verbeurd (ook bijvoorbeeld om welke sloot het gaat of wellicht: voor iedere sloot)
- de handhaving mag niet onevenredig zijn
- duidelijk moet zijn of de dwangsom wordt vastgesteld op een bedrag ineens, een bedrag per tijdseenheid **of** een bedrag per overtreding
- de hoogte van de te verbeuren dwangsom moet worden onderbouwd.

Looptijd dwangsom

Ik heb in de literatuur en jurisprudentie niets kunnen vinden over een maximum looptijd van een dwangsom.

Het enige dat daarover in de Awb staat (artikel 5:34) is, dat het bestuursorgaan dat een last onder dwangsom heeft opgelegd, op verzoek van de overtreder de last op kan heffen indien de beschikking een jaar van kracht is geweest zonder dat de dwangsom is verbeurd.

Het bestuursorgaan moet naar aanleiding van het verzoek om opheffing een heroverweging van het besluit doen (maar dat hoeft dus pas na een jaar en op verzoek van de overtreder).

Het bestuursorgaan mag wel ambtshalve binnen een jaar beslissen dat de dwangsombeschikking kan worden ingetrokken of opgeheven.

Op infomil.nl staat dat de last onder dwangsom van kracht blijft tot deze ambtshalve of op verzoek van de overtreder wordt opgeheven, de looptijd ervan wordt opgeschort voor een bepaalde termijn of wordt verminderd ingeval van blijvende of tijdelijke gehele of gedeeltelijke onmogelijkheid voor de overtreder om aan zijn verplichtingen te voldoen.

Geadviseerd wordt om bij beschikkingen die meer dan een jaar niet zijn benut, de betrokkenen fatsoenshalve een eenvoudig briefje te sturen waarin wordt aangegeven dat de last nog steeds van kracht is en daarvan gebruik zal worden gemaakt.

Hoe te handelen bij last onder bestuursdwang en last onder dwangsom

Last onder bestuursdwang

1. **Onderzoek plicht** (zie afdeling 3.2 Zorgvuldigheid en belangenafweging)

- a. Relevante feiten onderzoeken;
- b. Belangen afwegen,
 - i. belangen bestuur;
 - ii. voorkomen precedentwerking;
- iii. belangen derden;
- iv. belangen overtreder;
- v. etc.
- c. Zienswijze belanghebbenden (zie artikel 4:8 en 5:24 lid 3): hoor plicht!
 - i. Hoeft niet per se door bestuursorgaan zelf;
 - ii. Volledig vormvrij;
 - iii. Wel raadzaam om een beknopt verslag te maken.
- d. Uitzoeken juridische verhoudingen
 - i. wie is overtreder;
 - ii. wie is exploitant van de inrichting;
 - iii. wie is eigenaar;
 - iv. etc.
- e. Welke wettelijke verplichtingen zijn geschonden?
 - i. Goed controleren of er wel wordt overtreden?
 - ii. Als voorschrift niet duidelijk is dan is handhaving onmogelijk!
 - iii. Moet kunnen worden bewezen (aanbeveling: neem foto's waar mogelijk!)

2. **Aard en inhoud** (zie artikel 5:21 en 5:24)

- a. Omschrijving te nemen maatregelen;
- b. Vermelding termijn waarbinnen zij moeten worden uitgevoerd;
- c. Bekendmaking;
- d. Aan de last mogen geen voorwaarden worden verbonden, anders is het een gedoogbesluit;
- e. Partiële handhaving is wel mogelijk;
- f. Vast voornemen tot tenuitvoerlegging moet bestaan (geen loze dreiging dus). Als last niet wordt uitgevoerd dan kunnen derden aanvraag tot feitelijke toepassing indienen (zie art. 5.31a);
- g. Van te voren goed nadenken over de uitvoering als de overtreder de last niet uitvoert. Als dit niet (goed) mogelijk is dan wordt aanbevolen om af te zien van bestuursdwang en in plaats daarvan te kiezen voor het opleggen van een last onder dwangsom;
- h. In spoedeisende gevallen kan de last achterwege worden gelaten.
 - i. In zeer spoedeisende gevallen is er zelfs geen tijd om tevoren een besluit op schrift te stellen. Besluit moet wel altijd op schrift worden gesteld.

3. **Vermelding van de overtreding** (zie art. 5:9 Awb)

- a. De beschikking tot oplegging van een bestuurlijke sanctie vermeldt:
 - i. de overtreding alsmede het overtreden voorschrift;

- ii. zo nodig een aanduiding van de plaats waar en het tijdstip waarop de overtreding is geconstateerd.
- b. Van essentieel belang voor het bepalen van de te nemen maatregelen;
- c. Verkeerde analyse, leidend tot een vermelding van een wettelijk voorschrift dat niet is geschonden, resulteert in een voor vernietiging vatbare beschikking;
- d. Een gemaakte fout kan eventueel (ook ambtshalve) in de bezwaarschriftprocedure worden hersteld;
- e. Het benoemen van een reeks voorschriften waarvan tenminste één wordt overtreden is niet toegestaan.

4. De door belanghebbende te nemen maatregelen

- a. Artikel 5:24 lid 2
 - i. De last onder bestuursdwang omschrijft de te nemen herstelmaatregelen.
 - ii. De last onder bestuursdwang vermeldt de termijn waarbinnen zij moet worden uitgevoerd.
 - iii. De last onder bestuursdwang wordt bekendgemaakt aan de overtreder, aan de rechthebbenden op het gebruik van de zaak waarop de last betrekking heeft en aan de aanvrager.
- b. De maatregelen dienen binnen de begunstigingstermijn uitvoerbaar te zijn;
- c. Volstrekt duidelijk moet zijn welke maatregelen precies worden verlangd. Bestuursdwangbesluiten blijken op dit punt nogal eens tekort te schieten!
- d. Het bieden van een keuze tussen alternatieve maatregelen is mogelijk;
- e. Ook moet volstrekt helder zijn op welke situatie de maatregelen betrekking hebben. Een aanschrijving tot verwijdering van illegaal opgeslagen materialen over te gaan, zonder aanduiding om welke materialen het precies gaat en waar deze zich bevinden, voldoet niet aan dit vereiste;
- f. Partiële handhaving is mogelijk.

5. De begunstigingstermijn

- a. Vangt aan op het moment dat de beschikking in werking treedt;
- b. Moet redelijk zijn;
- c. Voorgeschiedenis mag een rol spelen bijvoorbeeld als al meerdere keren is gewaarschuwd;
- d. Voldoende lang om de voorgeschreven maatregelen te kunnen uitvoeren;
- e. Mag ook niet wezenlijk langer zijn dan redelijkerwijs nodig is om de overtreding te beëindigen
- f. Mag niet worden gekoppeld aan termijn van legalisering! Als overtreding voor het (eventuele) legaliseren kan worden bereikt dient de last daartoe te strekken;
- g. Moet samenhangen met de voor herstel benodigde periode;
- h. Moet duidelijk zijn (dus geen "binnen een redelijke termijn")
- i. De gestelde termijn kan worden verlengd! Dit is wel weer een besluit waar bezwaar en beroep open staat.

6. Aanzeggen van kostenverhaal

- a. Artikel 5:25 lid 1 en 2
 - i. De toepassing van bestuursdwang geschiedt op kosten van de overtreder, tenzij deze kosten redelijkerwijze niet of niet geheel te zijn laste behoren te komen.

- ii. De last vermeldt in hoeverre de kosten van bestuursdwang ten laste van de overtreder zullen worden gebracht.

7. **Spoedeisende gevallen**

- a. Artikel 5:31 biedt twee mogelijkheden:
 - i. Lid 1 geeft de mogelijkheid om in een spoedeisend verhaal **af te zien van het opleggen van een last**, waardoor ook **geen termijn** hoeft te worden gegund. In dit geval wordt wel een besluit genomen, op schrift gesteld en bekend gemaakt, maar wordt het besluit onmiddellijk door of vanwege het bestuursorgaan uitgevoerd.
 - ii. In **zeer spoedeisende** gevallen waarin zelfs de tijd ontbreekt om een besluit op schrift te stellen en volgend de regels bekend te maken, kan de (mondelinge) beslissing onmiddellijk worden uitgevoerd nog voordat deze zelfs maar op schrift is gesteld.
- b. Met gepaste terughoudendheid gebruik maken;
- c. In veel tamelijk spoedeisende gevallen kan de normale bestuursdwang procedure worden gevolgd.

Last onder dwangsom

1. **Aard en inhoud**

- a. Op veel punten gelijk aan bestuursdwang;
- b. Net zoals bestuursdwang onvoorwaardelijk karakter;
- c. Dient schriftelijk te zijn;
- d. Bij relevante nieuwe feiten of omstandigheden dient een heroverweging plaats te vinden;
- e. Verschil met bestuursdwang is dat niet feitelijk herstellend wordt opgetreden. Eén of meer bedragen worden verbeurt.

2. **Vermelding van de overtreding**

- a. Zie bestuursdwang;

3. **Inhoud van de last**

- a. De te nemen maatregelen kunnen in feite alle maatregelen zijn die ook in geval van bestuursdwang kunnen worden verlangd;
- b. Voorheen was voor de dwangsom niet bepaald dat de te nemen herstelmaatregelen min of meer precies werden omschreven. Toch moest ook toen wel duidelijk zijn wat van de overtreder werd verlangd;
- c. De last strekt tot herstel, maar ook niet meer dan dat. Hij mag dus niet meer opdragen dan nodig is voor herstel;

4. **Modaliteit en hoogte van de dwangsom**

- a. Artikel 5:32b

- i. Het bestuursorgaan stelt de dwangsom vast hetzij op een bedrag ineens, hetzij op een bedrag per tijdseenheid waarin de last niet is uitgevoerd, dan wel per overtreding van de last.
- ii. Het bestuursorgaan stelt tevens een bedrag vast waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd.
- iii. De bedragen staan in redelijke verhouding tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom.
- b. Bij het kiezen van een variant, het bepalen van de hoogte van de dwangsom alsmede het maximum van het te verbeuren bedrag komt het bestuursorgaan een ruime mate van beleidsvrijheid toe.
- c. Draagkracht mag in beginsel geen rol spelen bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom. Ook een kapitaalkrachtige overtreder zal eieren voor zijn geld kiezen!
- d. Bepalen van de hoogte is deels nattevingerwerk. In elk geval moet van een **zekere motivering** sprake zijn, zeker als er specifiek bezwaar tegen de hoogte van het bedrag is gemaakt. Daarbij kunnen beleidsregels een rol spelen.
- e. Een rol mag spelen welk financieel voordeel de overtreder zou behalen met voortzetting of herhaling van de overtreding. Niet mag echter meespelen welk voordeel de overtreder reeds heeft behaald!

5. De begunstigingstermijn

- a. Als uitvoering van de last tijdelijk niet kan plaatsvinden zonder in strijd te komen met wettelijke voorschriften, dan dient daarmee rekening te worden gehouden (bijvoorbeeld verwijdering hooi en bermmaaisel in broedseizoen);
- b. **Is niet altijd nodig!** Soms moet men bijvoorbeeld iets gewoon nalaten en daar is geen termijn voor nodig. Wees echter voorzichtig want ook al is sommige gevallen een termijn niet strikt noodzakelijk, toch wil de rechter wel eens anders oordelen. Ook hier geldt weer het redelijkheidsbeginsel.

Bijlage 9 – 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.⁵⁷

Bepaling dwangsomhoogte (excel)

Dwangsomhoogte matrix											
Omschrijving overtreding	Richtlijn bedrag	per overtreding (p.o.) of per tijdseenheid (p.t.)	Criteria toelichting				Score				
Oliewater/vetscheider niet(tijdig) legen	€ 700,00	p.o. of p.t.	1. Financieel voordeel behaald met de overtreding				<25 punten Richtlijnbedrag + 0%				
Niet meten of niet aanleveren van de analyses	€ 500,00	p.o.	2. Geen andere overtredingen dan die geleid hebben tot de dwangsom				25<50 punten Richtlijnbedrag + 50%				
Monstervoorziening niet aanwezig	€ 1.000,00	p.t.	3. Moet er actie ondernomen worden voor het herstel				50<70 punten Richtlijnbedrag + 100 %				
Emissie-eisen SO4, Cl, wamte worden overschreden	€ 500,00	p.o.	Zijn er andere partijen die er last van hebben				>70 punten Richtlijnbedrag + 150 %				
Emissie-eisen milieurelevante stoffen worden overschreden	€ 1.000,00	p.o.	4. Overtreder heeft op eigen initiatief al maatregelen getroffen								
Emissie-eisen prioritair stoffen worden overschreden	€ 1.500,00	p.o.									
Emissie-eisen prioritair-gevaarlijke stoffen worden overschreden	€ 2.000,00	p.o.									
Overtreding administratief voorschrift	€ 750,00	p.o. of p.t.									
Niet melden calamiteiten/ongewone voorvallen/zorgplicht	€ 2.500,00	p.o.									
Geen melding gedaan i.h.k.v. lozingsbesluit	€ 1.000,00	p.t.									
Illegale lozing	€ 3.000,00	p.o. of p.t.									
Overtreding keur	€ 500,00	p.o. of p.t.									
Maaiplan obstakels, doorgravingen en bemesting	€ 250,00	p.o. of p.t.									
Illegale drainage	€ 250,00	p.o. of p.t.									
Verkeerd geplaatste of te hoge (erfafscheiding/beschoning/bewoening	€ 750,00	p.t.									

Invalwijzer

Gele vakjes invullen

Richtlijnbedrag overnemen uit de tabel

Criteria zet een 1 bij wat van toepassing is

Omschrijving overtreding	Richtlijn bedrag	Criterium 1 max. 50 punten Financieel voordeel hoger dan het richtlijnbedrag?		Criterium 2 max. 25 punten Naleefgedrag afgelopen twee jaar goed?		Criterium 3 max. 40 punten Effect op het milieu, drinkwater, waterhuishouding?		Criterium 4 punten van -10 tot 10 Heeft de overtreder al maatregelen getroffen?		score	Punten
		Ja	Nee	Ja	Nee	Groot	Geen/Gering	Ja	Nee		
Adviesbedrag overnemen in de dwangsombeschikking	€ 1.250,00	1	0	0	25	40	0	0	10	125	Punten
											richtbedrag ophogen met 150 %
Voorbeeld 1											
Omschrijving overtreding	Richtlijn bedrag	Ja	Nee	Ja	Nee	Groot	Geen/Gering	Ja	Nee	score	Punten
Illegale lozing (slechtste scenario)	€ 3.000,00	1	0	0	25	40	0	0	10	125	Punten
Adviesbedrag overnemen in de dwangsombeschikking	€ 7.500,00										richtbedrag ophogen met 150 %
Voorbeeld 2											
Omschrijving overtreding	Richtlijn bedrag	Ja	Nee	Ja	Nee	Groot	Geen/Gering	Ja	Nee	score	Punten
Niet aanleveren analyses (beste scenario)	€ 500,00	0	1	0	0	0	0	1	0	-10	Punten
Adviesbedrag overnemen in de dwangsombeschikking	€ 500,00										richtbedrag ophogen met 0 %
Voorbeeld 3											
Omschrijving overtreding	Richtlijn bedrag	Ja	Nee	Ja	Nee	Groot	Geen/Gering	Ja	Nee	score	Punten
Niet melden calamiteit afsluiter mestbassin	€ 2.500,00	0	1	0	0	40	0	-10	0	30	Punten
Adviesbedrag overnemen in de dwangsombeschikking	€ 3.750,00										richtbedrag ophogen met 50 %
Voorbeeld 4											
Omschrijving overtreding	Richtlijn bedrag	Ja	Nee	Ja	Nee	Groot	Geen/Gering	Ja	Nee	score	Punten
Doorgraving maaiplan	€ 250,00	0	1	0	25	40	0	-10	0	55	Punten
Adviesbedrag overnemen in de dwangsombeschikking	€ 500,00										richtbedrag ophogen met 100 %

Bijlage 10 – Handhavingsbeleid beregening

Door de aanhoudende droogte zijn we genoodzaakt te controleren ter voorkoming van beregening in voor verdroging gevoelige gebieden.

Handhavingsstrategie:

1. De vergunningshouders van beregeningsvergunningen zijn gebeld en geïnformeerd over wat wel en niet is toegestaan. Dit beregeningsverbod is tevens afgekondigd via de media. Deze stap vervangt de eerste handhavingsactie met de constateringsbrief.
2. Wanneer peilbeheerders toch een beregeningsinstallatie tegenkomen die in de verbodsperiode in werking is dan vullen zij de brief in, maken een foto van de brief en geven de brief (Bijlage I) af. Dit is een bestuurlijke voorwaarschuwing. In deze bestuurlijke voorwaarschuwing worden de agrariërs geïnformeerd over de hoogte van de dwangsom (€2.500,-) wanneer ze doorgaan met de beregening.
3. a. Bij voortdurende overtreding wordt een dwangsombeschikking opgesteld met een zo kort mogelijke begunstigingstermijn. Deze dwangsom is gebaseerd op de peilverlaging. Dat is volgens de Keur (3.1 lid 7) en de Algemene regels Waterkwantiteit Keur (Onderdeel 5 Beregening artikel 3.f) niet toegestaan. De dwangsomhoogte is bepaald op €2.500,- wat even hoog is als de boete die het waterschap opgelegd kan krijgen van de provincie wegens het niet voldoen aan de wet Natuurbescherming. De hoogte van de dwangsom voldoet naar verwachting in het beperken van het economisch gewin van de agrariër. De maximaal verbeurde dwangsom wordt gesteld op €7.500,- (wat gelijk staat aan drie constateringen).
b. Wanneer drie constateringen gedaan zijn en het maximum van € 7.500,- bereikt is, wordt een BSB opgemaakt tevens wordt bij iedere volgende overtreding een dwangsom verbeurt van €5.000,- per constatering. Na 10 constateringen wordt het maximum van €50.000,- bereikt. De BSB is gebaseerd op BM 420b (Bijlage II).

Geachte heer/mevrouw,

Tijdens de controle is geconstateerd dat u bent doorgedaan met beregenen van uw percelen ondanks het verbod dat u telefonisch is meegedeeld en tevens via de media is afgekondigd. Deze berekening werkt peil verlagend en dat is niet toegestaan!

De informatie hierover kunt u terugvinden in de Keur en de Algemene regels Waterkwantiteit Keur daarvoor verwijzen we u naar onze website:

<https://www.hunzeenaas.nl/regelgeving/Paginas/Keur.aspx>

Te nemen maatregelen

U moet direct deze berekening stoppen. Mocht er bij een volgende controle opnieuw worden geconstateerd dat u op één van uw percelen aan het beregenen bent dan gaan we bestuursrechtelijk optreden.

Bestuursrechtelijk optreden

Dit bestuursrechtelijke optreden bestaat uit het opleggen van een dwangsom van €2.500,- per geconstateerde in werking zijnde beregeningsinstallatie.

Nadere informatie

Mocht u verder nog vragen hebben, dan kunt u contact opnemen met Sieger Kooijker 0622212302 of Jeroen Fuhler 0622467557.

Hoogachtend,

namens het dagelijks bestuur,

Martin Timmer
Hoofd Schoon Water

Bijlage 11 - Bepaling hoogte dwangsom grondwateronttrekking

Huidige situatie / analyse van het probleem

Het waterschap houdt toezicht op de meeste grondwateronttrekkingen. Alleen voor industriële onttrekkingen groter dan 150.000 m³/j, openbare drinkwatervoorzieningen en energiesystemen is de provincie het bevoegde gezag.

Op basis van artikel 6.11, lid 4 van het Waterbesluit is het verplicht om jaarlijks voor 1 februari of binnen een maand na beëindiging van de onttrekking de onttrokken hoeveelheden grondwater te rapporteren aan het bevoegd gezag. Het formulier voor de rapportage wordt bij de antwoordbrief op de vergunning of melding aan de aanvrager meegestuurd. Bij een eerste constatering, in geval van verzuim van rapportage, wordt deze nogmaals meegezonden.

Wij zien dat het verkrijgen van deze rapportages minder vanzelfsprekend is. Wij willen hierop handhaven. Het opleggen van een dwangsom is hiervoor het gewenste handhavingsmiddel. Wij verwachten daarom op korte termijn enkele dwangsombeschikkingen te moeten verzenden. Het waterschap heeft echter nog niet met een beleidsregel de bepaling van de dwangsomhoogte vast gelegd.

Beschrijving en onderbouwing/oplossing/plan en eventuele alternatieven

De Algemene wet bestuursrecht bepaalt wat in acht genomen moet worden bij het bepalen van de hoogte van een dwangsom. Daaruit valt onder meer af te leiden dat de hoogte van een dwangsom in redelijke verhouding moet staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsom. De impact van een onttrekking is bij omvangrijkere onttrekkingen groter dan bij een minder omvangrijke onttrekking. De hoogte van de dwangsom moet dan ook evenredig zijn met de grootte van de onttrekking.

In de aanvraag voor een watervergunning of in de melding onttrekking grondwater (bij niet vergunning plichtige onttrekkingen) wordt aangegeven wat de verwachte maximale hoeveelheid te onttrekken grondwater is. Dit is het zogenaamde waterbezwaar.

Om de dwangsom in verhouding te laten zijn met het geschonden belang stellen wij voor om de maximum dwangsom op € 50,- per 1000 m³ waterbezwaar te stellen.

Om deze stimulans ook bij kleine onttrekkingen te effectueren dient de maximum dwangsomhoogte minimaal € 250,- te bedragen.

Dit houdt in dat bij een onttrekking van minder dan 5000 m³ een maximale dwangsomhoogte van € 250,- gehanteerd wordt. Hiervan gaat voldoende prikkel uit voor een onttrekker om de rapportageplicht alsnog na te komen.

Voor dit minimumbedrag van € 250,- is de verzuimboete van de belastingdienst bij het niet of te laat aanleveren van de BTW-aangifte als referentie genomen. Deze boete is € 65,- voor het niet indienen van een kwartaalrapportage. Het betreft hier de verplichting voor een jaarrapportage of eindrapportage. Daarmee is het rechtvaardigen om dit bedrag te verviervoudigen. Het bedrag zou dan € 260,- worden. Het voorgestelde bedrag is hiermee in overeenstemming.

De maximale dwangsom wordt over een periode van vijf weken geïnd. Dit houdt in dat als de grondwateronttrekker binnen vijf weken zijn rapportageverlichting alsnog nakomt, dat dan de uiteindelijke totale dwangsom lager uitkomt. Duurt het verzuim echter wel 5 weken dan zal de

maximale dwangsom worden verbeurd. De onttrekker kan dus de dwangsom beperken door snel alsnog de rapportage in te dienen.

Het gaat hier om vaste bedragen en niet, zoals in het eerder genoemde handhavings- en vergunningsbeleid ("Stromend afvalwater"), om richtbedragen.

Enkele voorbeelden uitgewerkt:

Waterbezwaar (m3)	Berekening	Maximum dwangsom	Hoogte dwangsom (per week)
0-5000	-	€ 250,-	€ 250,- / 5 = € 50,-
6000	6 x € 50,-	€ 300,-	€ 300,- / 5 = € 60,-
12000	12 x € 50,-	€ 600,-	€ 600,- / 5 = € 120,-

Het betalen van een dwangsom ontslaat de lozer overigens niet van het betalen van de reguliere heffing. Deze bedraagt 1 vervuilingseenheid per 1000 m³ geloosd grondwater.

Bijlage 12 – Handhavingsbeleid doorgravingen

Afgelopen jaren werden in natte perioden regelmatig onze maaipaden doorgraven om het overtollige water van het land naar de watergang af te laten lopen.

De gemaakte sleuven spoelen vervolgens uit waardoor diepe geulen ontstaan. Door begroeiing zijn deze geulen voor onze tractorchauffeurs niet zichtbaar wanneer zij de maaipaden gebruiken voor onderhoud aan de watergangen. Dit heeft al geleid tot diverse ongelukken met materiele schade tot gevolg. Naast dit risico op persoonlijk en materieel letsel moeten ook de watergangen extra worden gebaggerd en de maaipaden hersteld.

Om dit onder de aandacht bij de agrariërs te brengen hebben we in 2018 en 2019 daarover via de Landbouwnieuwsbrieven gecommuniceerd (zie bijlagen). In deze communicatie hebben we aangegeven dat er wel tijdelijk een buis door het maaipad mag worden gelegd. Deze buis moet zijn verwijderd voor het maaiseizoen in mei. Ook in 2020 gaan we hier weer over communiceren.

Ondanks onze communicatie over dit onderwerp gebeurt het nog regelmatig dat onze maaipaden worden doorgraven zonder het plaatsen van een buis. Onze handhavingsstrategie tegen het graven van sleuven zonder buis of het niet verwijderen van de buis na de natte periode bestond conform de Landelijke Handhavingsstrategie uit drie stappen; constatering, bestuurlijke voorwaarschuwing en last onder dwangsom.

Om de problemen met doorgravingen in de toekomst te voorkomen en een voorspoediger herstel van onze maaipaden te realiseren willen we van drie handhavingsstappen terug naar twee. Dat past binnen de Landelijke Handhavingsstrategie aangezien agrariërs inmiddels geacht worden op de hoogte te zijn van ons beleid voor doorgravingen. Dat maakt dat overtredingen bewust begaan worden. Op bewust begane overtredingen reageren we met een bestuurlijke voorwaarschuwing. Wanneer niet aan de termijnen uit de bestuurlijke voorwaarschuwing voldaan wordt of wanneer het om meerdere doorgravingen gaat, wordt er per ontwateringssleuf een last onder dwangsom van €250,- opgelegd. De inning kan worden voorkomen als de schade aan het maaipad en de watergang binnen de in de dwangsombeschikking gestelde begunstigingstermijn van 10 dagen, alsnog ongedaan wordt gemaakt.

Bijlage 13 – Handhavingsrichtlijn

Deze handhavingsrichtlijn kan worden toegepast met in acht neming van de uitkomst van de interventiematrix van Hunze en Aa's

Kern overtreding	Boeterapport	BSB	PV	Bestuurlijk
illegale lozing op oppervlaktewater			X	X
illegale lozing op oppervlaktewater van gewasbeschermingsmiddelen			X	X
illegale lozing op oppervlaktewater van afvalwater met biologisch afvalwater			X	X
illegale lozing op oppervlaktewater van reinigingswater van uitwendig wassen			X	X
stand buitenste spuitdop tijdens het spuiten niet verticaal	X			X
afstand gewas spuitdop > 50cm tijdens het spuiten	X			X
spuiten met windsnelheid meer dan windkracht 3	X			X
geen maatregelen ter voorkoming terugstroming mest in oppervlakte water			X	X
gebruik niet aangewezen spuitdoppen	X			X
vulplaats < 2 meter van de insteek	X			X
geen bewijs vakbekwaamheid (spuitlicentie)	X			X
teeltvrijzone ≠ toegepaste spuitdoppen ≠ toegepast middel	X			X
geen teeltvrijzone	X			X
mest uitrijden in mestvrijzone			X	X
kunstmest zonder kantstrooi voorziening strooien			X	X
doodspuiten talud	X			X
BSB Onderwerpen				
bouwstoffen gebruikt door persoon zonder erkenning		X		
bouwstoffen toepassen waarvan de samenstelling/emissie niet is onderzocht		X		
bouwstoffen toepassen zonder milieu hygiënische verklaring		X		
bouwstoffen zonder aflevering bon met de juiste gegevens		X		
grond/baggerspecie toepassen zonder de juiste erkenning/methode		X		
grond/baggerspecie toepassen zonder milieu hygiënische verklaring		X		
niet melden van een calamiteit door bedrijven (niet BRZO)		X		X
Niet geven van informatie na calamiteit door bedrijven (niet BRZO)		X		X
niet melden van de start van inrichting vier weken voor aanvang		X		
lozen van spuiwater uit visvijver anders dan op vuilwaterriool		X		
werken aan pleziervaartuigen mag alleen boven vloestofdichte vloer		X		X

afstroom minder schadelijke stoffen zonder vergunning naar oppervlakte water		X		X
niet melden van verontreiniging/aantasting van waterbodem/oever		X		
lozen boven vergunning norm van niet gevaarlijke stoffen 31 t/m 40%		X		X
lozen boven vergunning norm van niet gevaarlijke stoffen 41 t/m 50%		X		X
niet melden van calamiteit van geringe omvang door bedrijven		X		X
niet melden grondwateronttrekking/infiltratie geen vergunning nodig		X		X
niet melden activiteit minimaal vier weken voor aanvang lozing		X		X
niet melden vijf werkdagen voor aanvang lozing uit bodemsanering		X		X
niet/onvoldoende treffen maatregelen bij werk aan vaste objecten		X		X
KEUR				
vis uit zetten zonder vergunning		X		
vast vistuig zonder vergunning		X		
weigeren de stuw op het stuwpeil te stellen		X		X
weigeren onderhoud uit te voeren		X		X
zonder vergunning te werken aan waterstaatswerk		X		
zonder vergunning gebruik te maken van een waterstaatswerk		X		
zonder vergunning een waterstaatswerk te bemesten		X		
zonder vergunning de waterstand op een ander peil te brengen		X		
zonder vergunning op privé terrein van het waterschap te bevinden		X		
zonder vergunning binnen de afstand van een bemaling te recreëren		X		
zonder vergunning de windbemalingsinstallatie te belemmeren		X		
zonder vergunning bodemonderzoek in de beschermingszone uitvoeren		X		
zonder vergunning werken met overdruk in de beschermingszone		X		
zonder vergunning in de beschermingszone explosiegevaarlijk materiaal		X		
zonder vergunning in de beschermingszone van de primaire kering bouwen		X		X
zonder vergunning regen van verharding versneld afvoeren		X		X
zonder vergunning regen van nieuwe verharding versneld afvoeren		X		X
zonder vergunning regen van nieuwe verharding in peilvak versneld afvoeren		X		X
zonder vergunning regen van nieuwe verharding versneld afvoeren (systeem kan piekafvoer niet aan)		X		X
water afvoeren ondanks verbod		X		
water aanvoeren ondanks verbod		X		
water lozen ondanks verbod		X		
water onttrekken ondanks verbod		X		
grondwater onttrekken ondanks verbod		X		

grondwater infiltreren ondanks verbod		X		
verbod op waterafvoer naar oppervlakte water in kwetsbaar gebied		X		
verbod op wateraanvoer uit oppervlakte water in kwetsbaar gebied		X		
verbod op water lozen op oppervlakte water in kwetsbaar gebied		X		
verbod op water onttrekken aan oppervlakte water in kwetsbaar gebied		X		
verbod op grondwater onttrekken in kwetsbaar gebied		X		
meer grondwater onttrekken dan in de keur vastgesteld		X		X
zonder vergunning meer grondwater infiltreren dan in de keur vastgesteld		X		X

Bijlage 14 – Relevante partners

Informatie	Te informeren partners
Geconstateerde overtreding (Ambtelijke aanmaning)	<ul style="list-style-type: none"> • Naar overtredende partij
Bestuurlijke voorwaarschuwing	<ul style="list-style-type: none"> • Ander betrokken bevoegd gezag • Politie
Beschikking bestuurlijk dwangmiddel	<ul style="list-style-type: none"> • Ander betrokken bevoegd gezag • Politie • OM
Toepassing bestuurlijk dwangmiddel	<ul style="list-style-type: none"> • Ander betrokken bevoegd gezag • Politie • OM
Beschikking intrekken	<ul style="list-style-type: none"> • Ander betrokken bevoegd gezag • Politie • OM
Beëindiging bestuurlijk dwangmiddel	<ul style="list-style-type: none"> • Ander betrokken bevoegd gezag • Politie • OM
Proces-verbaal en Bestuurlijke Strafbeschikking	<ul style="list-style-type: none"> • OM
Boeterapport	<ul style="list-style-type: none"> • NVWA
Klachten/meldingen	<ul style="list-style-type: none"> • Betrokken bevoegd gezag • Gebiedsbeheerder
Overtreding gegevens uit het vrije veld	<ul style="list-style-type: none"> • Het meest waarschijnlijke bevoegd gezag • Politie
(Ontwerp) Gedoogbeschikking	<ul style="list-style-type: none"> • OM • RIZA • Ander bevoegd gezag
Projectgegevens	<ul style="list-style-type: none"> • Ander bevoegd gezag • Politie