

Bijlagen

Bijlagen

1 – Kwaliteitscriteria.....	3
2 – Prioritering en milieuscore	5
3 – Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO).....	7
4 – Notitie bestuursrechtelijke handhaving	33
5 – Beoordeling van analyseresultaten	40
6 – Bepalen termijnen opheffen overtredingen(begunstigingstermijn)	43
7 – Vaststellen hoogte dwangsom.....	45
8 – Schouwbeleid (watergangen en keringen).....	47

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. 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 verbeterslag 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: 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.

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 teamplayer zijn. 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 voor de strafrechtelijke vervolging aan het Openbaar Ministerie verantwoording af. De BOA laat de opgemaakte processen-verbaal (PV) controleren door de politie en stuurt het PV naar het parket van het OM. De afhandeling van het PV wordt door het OM gemeld aan de BOA.

Bijlage 2 – Prioritering en milieuscore

Deze risicoanalyse is opgesteld in samenwerking met de noordelijke waterschappen.

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	2
	Middel zware overtreding	4
	Zware overtreding	6
Geloosde stoffen	Minder milieurelevante stoffen (sulfaat, chloride, warmte)	1
	Milieurelevante stoffen (KRW)	3
	Prioritaire stoffen (KRW)	5
	Prioritaire stoffen gevaarlijk (2027 lozing beëindigd) (KRW)	6
	Zeer zorgwekkende stoffen (lijst RIVM)	6
Directe lozing	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

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 nalevingsscore.

- Geloosde stoffen: Alle stoffen die niet onder de subcriteria “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 meldingsplichtige wordt deze ingedeeld in een categorie. Bij elke categorie hoort een bezoek- en een bemonsteringsfrequentie.

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	Bemonsteringsfrequentie
1	Eenmalig	0
2	1x per 5 jaar	0
3	1x per 2 jaar	3
4	1x per jaar	4

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.

Bijlage 3 – Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO)

HOOFDSTUK 1 Inleiding

1.1 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.

1.2 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; werkingsfeer 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 werkingsfeer 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.

1.3 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 handhavingspartners. 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 handhavingstrategie. Het belang van sterke,

slagkrachtige en onafhankelijke handhaving is groot. De handhavingsinstanties 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 handhavingspartners 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 zaaksniveau 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

opportuïteitsbeginsel 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 bestraffing 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 scherpte 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 ingrijpender herstelsanctie of voor strafrechtelijk onderzoek of bestraffing.

Stap 3: optreden aan de hand van de [algemene of domeinspecifieke] 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 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 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

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).

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. Op p.30 van deze bijlage is voor het domein water de beoordeling van de gevolgen voor de fysieke leefomgeving specifiek uitgewerkt. De waterschappen hebben deze uitgangspunten gebruikt voor de internettool [HANDHAVINGSADVISEUR - Landelijke Handhavingstrategie voor waterbeheerders](#). De handhavers kunnen deze tool gebruiken bij de beoordeling van een overtreding.

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 handhavingshistorie 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 strafvervolgning). 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 normadressaat 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 domeinspecifieke) 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 domeinspecifieke verzwarende aspecten worden geformuleerd

Stap 3: optreden aan de hand van de algemene of domeinspecifieke 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 domeinspecifieke 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	Strafrecht BSB (indien mogelijk) / PV	Strafrecht BSB (indien mogelijk) / PV / nader straf. onderzoek	Strafrecht PV / nader straf. onderzoek

	↑ Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	↑ Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	↑ Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	↑ Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)
	↑ Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek / waarschuwing	↑ Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen) Verscherpt toezicht	↑ Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen) Verscherpt toezicht	↑ Bestuursrecht ingrijpend Exploitatieverbod/sluiting Schorsen/intrekken vergunning, erkenning of certificaat
2. Beperkt	Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren	Strafrecht BSB (indien mogelijk) / PV	Strafrecht BSB (indien mogelijk) / PV	Strafrecht PV
		↑ Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek / waarschuwing	↑ Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	↑ Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)
		↑ Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek / waarschuwing	↑ Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen) Verscherpt toezicht	↑ Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)
1. Vrijwel nihil	Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren	Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren	Strafrecht BSB (indien mogelijk) / PV	Strafrecht PV
			↑ Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	↑ Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)
			↑ Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek / waarschuwing	↑ 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 domeinspecifieke) gemaakte afspraken het overleg op met politie en OM en omgekeerd. Samen met tijdige informatieuitwisseling 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 handhavingstappen 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 BRZO-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 boete	Een boete die door een daartoe bevoegde overheidsdienst zondertussenkomen van het OM of een rechter kan worden opgelegd. Het CJIB verzorgt de inning en incasso van bestuurlijke boetes van diverse overheidsdiensten, waaronder de NVWA, de Inspectie SZW en de Inspectie Leefomgeving en Transport.
Bestuurlijke strafbeschikking milieu/keur	Een strafrechtelijke boete die bij strafbeschikking wordt opgelegd ter afdoening van relatief eenvoudige overtredingen. De gevallen waarin dit instrument kan worden toegepast zijn opgenomen in het Feitenboekje Bestuurlijke strafbeschikking milieu- en keurfeiten.
Bevinding	Waarneming die ten aanzien van een bepaald onderwerp van onderzoek tijdens een inspectie wordt gedaan. Na beoordeling ervan kunnen bevindingen leiden tot de kwalificatie wel/geen overtreding.
BRZO	Besluit risico's zware ongevallen
Gedooogstrategie	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 rioolering.
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
Motiveringsbeginsel	In de Algemene wet bestuursrecht vastgelegd beginsel dat de overheid haar besluiten goed moet motiveren: de feiten moeten kloppen en de motivering moet logisch en begrijpelijk zijn.
Nalevingstrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd met welke instrumenten naleving wordt gerealiseerd en welke rol handhaving daarbinnen speelt. Een nalevingstrategie bevat in ieder geval een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en een gedoogstrategie.
Normadressaat	Natuurlijke of rechtspersoon voor wie een bepaalde norm of voorschrift geldt.
OM	Openbaar Ministerie
Omgevingsdiensten /Regionale Uitvoeringsdiensten	Diensten van provincies en gemeenten voor de uitvoering van de VTH (vergunningverlening, toezicht en handhaving) -taken.
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 handhavinginstantie verdergaande bestuursrechtelijke interventies zal nemen (LOB, LOD), als blijkt dat de in de waarschuwingsbrief opgenomen maatregelen of voorzieningen niet zijn getroffen na het verstrijken van de termijn.

Bestuurlijk gesprek

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

Verscherpt toezicht

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

Last onder dwangsom – LOD

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

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

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

zienswijzen bekend te maken. Indien niet tijdig hersteld:

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

Preventieve dwangsom

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

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

Last onder bestuursdwang – LOB

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

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

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

In spoedeisende situaties en bij ernstige overtredingen is de last onder bestuursdwang de meest geschikte bestuursrechtelijke interventie. De handhavingsinstantie kan verzoeken om onmiddellijke beëindiging van de overtreding. Als blijkt dat de normadressaat niet bereid is

aan dit verzoek te voldoen, kan de handhavingsinstantie zelf en in spoedeisende gevallen zonder voorafgaande last feitelijk optreden. Wel moet de handhavingsinstantie zo spoedig mogelijk nadien alsnog een formele sanctiebeschikking uitvaardigen.

Tijdelijk stilleggen

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

Bestuursrecht bestraffend

Bestuurlijke boete

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

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

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 vergunningplichtige normadressaten bestaat de mogelijkheid op basis van de Fraudewet om het bedrijf te sluiten of de exploitatie ervan te verbieden. Ook dit zijn

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

Strafrecht

Bestuurlijke strafbeschikking milieu – BSBm

De bestuurlijke strafbeschikking milieu is een op het strafrecht (artikel 257ba Wetboek van Strafvordering) gebaseerde interventie die daartoe bevoegde handhavinginstanties zonder tussenkomst van het OM kunnen opleggen. Voor feiten uit het zogenoemde 'Feitenboekje Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu- en Keurfeiten' wordt een combibon uitgeschreven

(geldboete) die ter afdoening wordt gezonden aan het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). De BSBm kan los van (óf óf), parallel met (én én) of volgtijdelijk aan (eerst...dan...) op herstel gerichte interventies worden ingezet.

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

Proces-verbaal (PV)

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

Nadere uitwerking voor de beoordeling van de gevolgen voor de fysieke leefomgeving (domein water)

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

Bijkomende aspecten kunnen mede een indicatie geven over de maat van de gevolgen:

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

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

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

2. De gevolgen van de overtreding worden beoordeeld als **beperkt** als
 - a. Ten gevolge van het handelen is beperkte schade aangebracht aan het watersysteem. De functie van het watersysteem is enigszins aangetast en zodanig dat herstelmaatregelen gewenst zijn. Bijkomende aspecten kunnen mede een indicatie geven over de maat van de gevolgen:
 - b. De schade aan het watersysteem voor derden als gevolg van de overtreding en/of de kosten van ongedaan maken en wegnemen van de gevolgen van de overtreding bedragen max. € 5.000,--
 - c. De ondervonden last belemmert het levensgenot. Bijvoorbeeld: ernstige geluidsoverlast door heiwerkzaamheden.

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

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

- Er is sprake van een lozing van huishoudelijk afvalwater in oppervlaktewater terwijl aansluiting op gemeentelijke riolering mogelijk is.

3 De gevolgen van de overtreding worden beoordeeld als **van belang**
(huidige toelichting in LHS: er is sprake van aanmerkelijk risico dat de bevinding maatschappelijke onrust geeft en/of milieuschade, natuurschade, waterverontreiniging en/of doden, zieken of gewonden (mens, plant of dier) tot gevolg heeft)

- 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.
- Bijkomende aspecten kunnen mede een indicatie geven over de maat van de gevolgen:
- 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,--
- De last die wordt ondervonden beperkt zich niet tot een belemmerd levensgenot. Er zijn echter nog geen volksgezondheidsklachten. Bijvoorbeeld: Weiland is niet meer geschikt voor vee vanwege verdroging als gevolg van een grondwateronttrekking

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

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

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

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

- 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:
- 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 verstrekkende gevolgen.
- Er wordt in strijd met de regels grondwater onttrokken met grote risico's voor schade aan de omgeving (zoals verzakkingen, opbarsten etc.).

Bijlage 4 – Notitie bestuursrechtelijke handhaving

1. Verzoek om handhaving

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

ACTIEHOUDER

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

2. Ontvangst en registratie

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

ACTIEHOUDER

Frontoffice

3. Beoordeling verzoek/Vorm van ontvankelijkheidstoets

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

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.

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

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

Daarbij geldt een drietrapsraket:

- i. Stelt vast in een rapport/PV of een voorschrift of bevel van het waterschap of het Rijk wordt overtreden.
- ii. 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).
- iii. 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.

5. Vervolg onderzoeksresultaten

Toelichting: *Hierbij zijn twee mogelijkheden:*

i. 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.

ii. 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.)

6. Legalisatietoets

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

De beantwoording van deze vraag bepaalt het vervolgtraject:

- i. 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.
- ii. 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 of gewijzigde vergunning (vergunningverlener voor opstellen legalisatiebesluit).

Jurist: Juridische toets

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

Toelichting: Aan de overtreder wordt een gedoogbrief verzonden met daarin een termijn tot wanneer de 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

8. Waarschuwing (ambtelijke aanmaning/aanzegging)

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

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

ACTIEHOUDER

Toezichthouder/handhaver: Waarschuwingsbrief

Toezichthouder: Opschortingsbrief

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

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

Hierbij zijn twee uitkomsten mogelijk:

- i. 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.
- ii. 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.

10. 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 kankoppelen 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

11. Uitvoeren controle zo spoedig mogelijk na ommekomst van begunstigingstermijn

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

Hierbij zijn twee uitkomsten mogelijk:

- i. 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.
- ii. 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.

12. Opstellen definitief besluit handhaving

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

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

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

LET OP: Het besluit en de eventueel daarin opgenomen begunstigingstermijn laten blijken 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 bekendgemaakt (artikel 5:31 lid 2 Awb). Het achteraf bekendmaken dient zo spoedig mogelijk te gebeuren. Hierin dient o.a. duidelijk te worden gemotiveerd waarom gekozen is voor het uitoefenen van bestuursdwang zonder eerst daartoe een besluit bekend te maken.

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

ACTIEHOUDER

Toezichthouder/handhaver: Besluit opstellen

Jurist: Juridische toets

13. Rechtsmiddelen

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

ACTIEHOUDER

Belanghebbende(n): Bezwaar indienen

Jurist met input toezichthouder/handhaver: Afhandelen bezwaar

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

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

Bijlage achtergrondinformatie en jurisprudentie

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

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

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

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

Bijlage 5 – Beoordeling van analyseresultaten

Bepalen of er een overtreding heeft plaatsgevonden en te nemen acties

Inleiding

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

Wanneer is men in overtreding?

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



“toevallige
fout”



“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 voor handhaving. Stel voor stof X geldt een meetonzekerheid van 20%.

Voorbeeld 1:

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

Voorbeeld 2:

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

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

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

Voorbeeld 3:

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

Meting 1: 16.2 mg/l

Meting 2: 17.0 mg/l

Meting 3: 15.4 mg/l

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

Voorbeeld 4:

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

Meting 1: 17.8 mg/l

Meting 2: 19.7 mg/l

Meting 3: 18.2 mg/l

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

Nu is er wel sprake van een overtreding!

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

Te nemen acties

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

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

Bijlage 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 – Vaststellen hoogte dwangsom

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

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

Verlagende en verhogende factoren

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

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

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

Bijlage 8 – Schouwbeleid (watergangen en keringen)

DEEL 1:
SCHOUW WATERGANGEN

1. Inleiding

Eén van de taken van het waterschap is de zorg voor een goede waterhuishouding. En meer specifiek: het reguleren van de aan- en afvoer van oppervlaktewater en het in stand houden van het bergend vermogen van het watersysteem. Onder het beheer van het waterschap staan alle watergangen die gelegen zijn binnen het beheergebied van waterschap Noorderzijlvest en die voldoen aan de definitie van een oppervlaktewaterlichaam. Dat zijn dus ook sloten die op particulier terrein liggen en bij particulieren/derden in onderhoud zijn.

Door middel van een jaarlijkse controle (schouw) houdt het waterschap toezicht op de staat van onderhoud van een aantal aangewezen watergangen.

In deze bijlage bij de Nota Handhaving wordt uitgelegd wat de schouw betekent, en hoe zich dat verhoudt tot het onderhoud. Daarmee is het een uitwerking op de voorschriften uit de Waterschapsverordening.

2. Beheer en onderhoud van het watersysteem

Het oppervlaktewatersysteem wordt verdeeld in drie categorieën oppervlaktewaterlichamen. Naast primaire watergangen zijn er secundaire- en tertiaire oppervlaktewaterlichamen.

Beheer en onderhoud van primaire watergangen

De primaire watergangen, die voor de waterhuishouding van cruciaal belang zijn, worden door het waterschap onderhouden. Waterschap Noorderzijlvest is onderhoudsplichtig voor circa 2.500 km aan primaire watergangen in zijn beheergebied. Onder een primaire watergang wordt een watergang verstaan waarbij in een maatgevende situatie (1 of 2 keer per jaar) tenminste 50 liter per seconde tot afstroming komt. Dit komt in de huidige praktijk overeen met de afvoer van een gebied ter grootte van tenminste 38 hectare.

Maar niet alle primaire watergangen zijn bij het waterschap in onderhoud. Soms kunnen ook derden belast zijn met de onderhoudsplicht. Dit is in de onderhoudslegger en/of het beheerregister vastgelegd.

Verder is het waterschap in veel gevallen verantwoordelijk voor het onderhoud van watergangen die dienen als wateraanvoer voor het inlaten van water. En soms voor het onderhoud van watergangen waarop de riolering kan overstorten. Voor (bergings)vijvers (vaak binnen bebouwd gebied), plassen, vennen, pingoruïnes en meren is de verantwoordelijkheid voor het onderhoud per situatie anders geregeld. De onderhoudsplicht van vijvers ligt deels bij het waterschap maar ook bij gemeenten. Het onderhoud van meren in ons beheergebied ligt grotendeels ook bij andere partijen dan het waterschap.

Beheer en onderhoud van overige watergangen

In de onderhoudslegger is geregistreerd wie de onderhoudsplichtige partij is. Als er geen registratie aanwezig is, geldt artikel 2.7 lid 1c van de Waterschapsverordening. Daarin wordt gesteld dat het gewoon en buitengewoon onderhoud door de (aangrenzend) eigenaar van de kadastrale percelen moet worden uitgevoerd.

Om ervoor te zorgen dat de aan- en afvoerfunctie en het bergend vermogen van die watergangen in stand blijft, houdt het waterschap toezicht op het onderhoudsniveau van die watergangen. Zo blijven de risico's op wateroverlast en overstromingen beperkt.

Het jaarlijkse toezicht watergangen wordt de 'schouw' genoemd. Alleen de meest belangrijke watergangen worden tijdens de schouw gecontroleerd worden. Al deze watergangen zijn op een kaart weergegeven: de schouwkaart.

Om te beoordelen wanneer een watergang dusdanig belangrijk is dat deze jaarlijks moet worden gecontroleerd, zijn de onderstaande criteria richtinggevend. Met deze eenduidige benadering wordt structuur gegeven en willekeur voorkomen.

CRITERIA SCHOUWSLOTEN

Primaire watergangen

- ✓ die niet in onderhoud bij NZV ijn
- ✓ met een bodembreedte van ≤ 2 m (conform de legger)

Secundaire watergangen

- ✓ die lokaal relevant zijn voor aan- en afvoer van oppervlaktewater
- ✓ vanaf riooloverstort of -uitlaat
- ✓ vanaf inlaat in secundair water
- ✓ vanaf onderbemaling
- ✓ vanaf begraafplaatsen
- ✓ vanaf grote panden (glastuinbouw, bedrijfspanden) i.c.m. afvoer derden
- ✓ naar opvoer- of aanvoergemaal
- ✓ relevante 'binnendoorroutes' binnen één peilgebied tussen primaire wateren
- ✓ voor alle secundaire schouwsloten geldt dat deze één ononderbroken lijn vormen, vanaf het aanvangspunt tot aan het ontvangende primaire water

Op grond van de Waterschapsverordening worden onderhoudsplichtigen aangesproken wanneer er sprake is van een belemmering van een goede 'waterhuishouding'.

De onderhoudsverplichting geldt het hele jaar. Perceeleigenaren kunnen altijd (ook buiten de schouwperiode) worden aangesproken wanneer er overlast is door te weinig onderhoud.

3. Tijdstip van de schouw

Gebruikelijk is dat de schouw in november start. Bij het bepalen van de datum voor de najaarsschouw is onder meer rekening gehouden met de volgende factoren:

- a. de groeizame periode is voorbij;
- b. de gewassen zijn grotendeels van het veld;
- c. de schouw is vóór de invallende vorstperiode uitgevoerd;
- d. de periode met een neerslagoverschot komt eraan.

De start van de schouw wordt minimaal 14 dagen van tevoren aangekondigd op onze website en in de plaatselijke huis-aan-huis kranten. De schouwdatum is de datum waarop de watergangen in een goede staat van onderhoud moeten zijn. Na deze datum begint het schouwen.

Daarnaast zijn er nog enkele watergangen die naast de najaarsschouw vaker worden gecontroleerd. Dit betreffen watergangen waar sprake is van grotere risico's voor wat betreft de doorvoer ten gevolge van veel begroeiing.

4. Waar moet het onderhoud aan voldoen

In de Waterschapsverordening zijn de eisen rondom slootonderhoud vastgelegd. Allereerst gelden er algemene zorgplichten. Deze worden in de artikelen 1.13 t/m 1.16 genoemd. Daarnaast worden de specifieke onderhoudsverplichtingen voor watergangen benoemd in artikel 2.8. In artikelen 2.14 staan specifieke onderhoudsverplichtingen voor (kunst)werken.

Het doel van de schouw is het controleren op de naleving van de onderhoudsverplichtingen. Voor de uitvoering van de schouw zijn de eisen uit de Waterschapsverordening in dit hoofdstuk daarom praktisch uitgewerkt.

Voor het onderhoud van de watergang maken we onderscheid in 'gewoon onderhoud', 'buitengewoon onderhoud' en 'onderhoud kunstwerken'.

Controle op gewoon onderhoud

Een watergang moet oppervlaktewater kunnen aan- en afvoeren. Door gewoon onderhoud uit te voeren wordt deze basisfunctie van een watergang geborgd. Daarbij moet worden bedacht dat een watergang onderdeel is van een groter watersysteem. Als een onderdeel binnen dat systeem faalt, functioneert het hele systeem niet meer naar behoren. De controle op gewoon onderhoud richt zich dus op het voorkomen van belemmering van de doorstroming.

Bij de controle (schouw) staan de volgende drie vragen centraal:

1. Is de watergang voldoende geschoond?
2. Zijn alle obstakels verwijderd?
3. Zijn de taluds voldoende onderhouden?

Een watergang wordt afgekeurd wanneer het antwoord op één of meer van deze vragen 'NEE' is.

Is de watergang voldoende geschoond?

Onder gewoon onderhoud wordt verstaan het maaien en verwijderen van begroeiing uit de watergang. In artikel 2.8 lid 1 en 2 van de Waterschapsverordening is vastgelegd dat onderhoudsplichtigen van oppervlaktewaterlichamen en bergingsgebieden zorgen voor een goede staat daarvan zover dat nodig is voor de waterstaatkundige en waterhuishoudkundige functie daarvan. Dit betekent dat gewoon onderhoud met enige regelmaat moet plaatsvinden, om zo de voldoende doorstroming in stand te houden.

Afhankelijk van de situatie variëren de afmetingen van watergangen van een greppel tot aan watergangen met een bovenbreedte van 8 m (of nog meer) en een diepte van meer dan 2 m. Het schoon houden van een kleine sloot steekt vaak nauwer dan een brede watergang of vijver. Vandaar dat we afhankelijk van het 'soort' watergangen praktische richtlijnen voor het onderhoud hebben.

- **Kleine sloten**

Wanneer een watergang een kleinere afmeting heeft dan 0,50 m waterbreedte dan moet de schouwsloot schoon zijn. Dit houdt in dat het gras en overige begroeiing van de taluds en bodem kort gemaaid of geklepeld is en dat de bodem volledig vrij is van blad en andere zaken. Het streven moet erop zijn gericht in de watervoerende sloten een waterdiepte bij normaal peil te hebben van ten minste 0,30 m.

- **Middelgrote sloten**

Watergangen met een grotere waterbreedte dan 0,50 m maar kleiner dan 2,0 meter, moeten schoon zijn. Dit houdt in dat het gras en overige begroeiing op het talud en eventueel op de bodem is gemaaid of geklepeld en dat de eventueel aanwezige waterplanten zijn verwijderd. Het streven moet erop zijn gericht in de watervoerende sloten een waterdiepte bij normaal peil te hebben van ten minste 0,50 m.

- **Grote sloten**

Voor watergangen met een waterbreedte groter dan 2,0 meter kan worden volstaan met het schonen van een strook in het midden van de sloot over een totale breedte van ten minste 2,0 m. Voorwaarde is dan wel dat er ter plaatse van deze strook een waterdiepte van ten minste 0,50 m moet zijn. Dit houdt in dat een sloot met bijvoorbeeld een waterbreedte van 3,0 m waarin bij normaal peil slechts 0,20 m water staat, toch volledig moet worden schoongemaakt.

Sloot	Waterbreedte	Vereiste waterdiepte*)	Schoonmaken
Klein	< 0,5 m	> 0,3 m	Gehele watergang
Middel	> 0,5 m en < 2,0 m	> 0,5 m	Gehele watergang
Groot	>2,0 m	> 0,5 m	Minstens een strook van 2,0 m breed

**) Daarbij moet de kanttekening worden gemaakt dat voor watergangen in hoger gelegen gebieden deze minimale waterdiepte niet altijd haalbaar is. In dergelijke situaties wordt niet aan de vereiste waterdiepte vastgehouden.*

Voor wat betreft het onderhoud is het belangrijk dat dit op tijd wordt uitgevoerd zodat voldoende doorvoer altijd is gegarandeerd. Dit is in artikel 2.8 lid 2f van de Waterschapsverordening vastgelegd.

Bij de schouw wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met de omstandigheden ter plaatse en waaronder opschoningswerk moeten worden uitgevoerd. Zo wordt rekening gehouden met extreem natte omstandigheden. Of de aanwezigheid van late gewassen op het land, dat direct grenst aan de watergang. Dat wil niet zeggen dat er nooit gehandhaafd wordt als er nog gewas op het land staat. Als de waterafvoer niet goed is en de gevolgen groot kunnen zijn, dan móet onderhoud plaatsvinden.

Als de opschoningswerkzaamheden in een vroeg stadium zijn uitgevoerd kan het voorkomen dat opnieuw begroeiing in de watergang aanwezig is (hergroei). Afhankelijk van de waterdoorstroming wordt de watergang dan goed- of afgekeurd.

Bij moeilijk bereikbare delen van de watergangen kan het voorkomen dat bomen, stroken riet of andere begroeiing blijft staan. Dat is vaak het geval bij het machinaal opschonen van de watergang. In het geval dat daardoor de aan- of -afvoer van water belemmerd of bemoeilijkt wordt, wordt bij de schouw de watergang afgekeurd. Aanvullende onderhoudswerkzaamheden zullen dan handmatig uitgevoerd moeten worden.

Zijn alle obstakels verwijderd?

Bij de schouw worden veel verschillende zaken in watergangen aangetroffen die daar niet thuis horen. Hierbij valt te denken aan boomstronken, takken, (bouw) afval, en andere obstakels. Afgezien van de vraag of dit direct hinderlijk is voor de doorstroming van water, zal een watergang met één of meer van dergelijke obstakels worden afgekeurd. Artikel 2.8 lid 2a en e van de Waterschapsverordening vormen daarvoor de juridische basis.

Vanuit waterhuishoudkundig oogpunt kan boombeplanting worden toegestaan zolang er geen takken in het oppervlaktewater hangen waardoor de doorstroming van het oppervlaktewater wordt belemmerd. Bomen, struiken en takken kunnen het natuurlijk wel lastig maken om een sloot te onderhouden. Hierop kunnen we wijzen wanneer er nieuwe beplanting is aangebracht.

Zijn de taluds voldoende onderhouden?

Ook bij de controle op het onderhoud van taluds geldt het principe van een onbelemmerde doorstroming van oppervlaktewater. Voor taluds is in artikel 2.8 lid 2 c van de Waterschapsverordening vastgelegd dat beschadigingen aan taluds als gevolg van uitspoeling, afkalving of inzakking, moeten worden hersteld. Beschadigingen aan taluds als gevolg van uitspoeling, afkalving of inzakking, zijn daarom reden om een watergang af te keuren.

Ook verruiging van het talud – door onvoldoende of slordig uitgevoerd onderhoud – kan problemen geven bij de aan- en afvoer van water. En dus kan dit reden zijn voor het afkeuren van een sloot. In zo'n geval kan een beroep gedaan worden op de algemene zorgplicht.

Voor natuurvriendelijke oevers geldt vanzelfsprekend een uitzondering op deze regel.

Controle op buitengewoon onderhoud

Onder buitengewoon onderhoud wordt verstaan: het baggeren en/of (her)profilen van een watergang. Door het uitvoeren van buitengewoon onderhoud wordt het (legger)profiel van een watergang hersteld. Ook wordt zo voorkomen dat de bergingscapaciteit van een watergang afneemt. Buitengewoon onderhoud is slechts incidenteel nodig.

De verplichtingen voor onderhoudsplichtigen met betrekking tot buitengewoon onderhoud zijn beschreven in artikel 2.8 lid 3. In de praktische uitvoering betekent dit:

- Wanneer een (grote) hoeveelheid bagger aanwezig is, moet een watergang worden afgekeurd. In deze gevallen verwachten we van de onderhoudsplichtige dat de watergang tot de vaste bodem (schoon) wordt gebaggerd.
- Dat geldt ook voor de (voorgeschreven) afmetingen of vorm. Van een verminderde afvoer van water is sprake wanneer een watergang in de loop van de tijd verruigd, in omvang afneemt, of wanneer oevers afkalven. Baggeren is dan niet voldoende en het is nodig om de watergang te herprofilieren.

Van onderhoudsplichtigen kan niet worden verwacht dat buitengewoon onderhoud binnen een paar weken wordt uitgevoerd. Daarom wordt hier maatwerk geleverd; er worden aanvullende afspraken gemaakt over het uit te voeren onderhoud.

Controle op kunstwerken

Ook voor kunstwerken in watergangen geldt een onderhoudsverplichting. Dit is vastgelegd in artikel 2.14 van de Waterschapsverordening. De staat van kunstwerken tijdens de schouw beoordeeld.

Algemeen

Redenen om een kunstwerk af te keuren zijn:

- Er is hinderlijke beplanting rondom het kunstwerk aanwezig. Hierdoor is het functioneren van het kunstwerk beperkt (art. 2.14 lid 2a).
- Het kunstwerk is in onvoldoende staat van onderhoud. Hierdoor is een goede werking van het kunstwerk niet mogelijk (art. 2.14 lid 3b).
- Het kunstwerk is buiten functie geraakt. Het kan voorkomen dat een kunstwerk dusdanig veel achterstallig onderhoud heeft, dat het helemaal niet meer functioneert. Een dergelijk kunstwerk moet worden verwijderd (art. 2.14 lid 3c).

Duikers

Specifiek aandacht is er voor duikers. Ter hoogte van een duiker is een watergang op zijn smalst. Een duiker moet daarom goed onderhouden worden. Begroeiing en slib voor en in de duikers vormt al gauw een belemmering in de doorstroming van water.

Een kleine sliblaag in duikers is alleen aanvaardbaar, wanneer de doorstroming van het water niet substantieel wordt gehinderd. Dit is niet alleen van toepassing op materiaal in de duiker maar ook op opeenhopingen van materiaal juist voor of achter een duiker.

De bodem van de een duiker is normaal gesproken gelijk aan- of hoger dan de slootbodem.

DEEL 2: SCHOUW KERINGEN

1. Inleiding

Een andere taak van het waterschap is het beheren van waterkeringen die door de provincie worden aangewezen en waarvoor de provincie een normatief profiel voorschrijft, de regionale waterkering en de waterkeringen die het waterschap zelf aanwijst en waarvoor het waterschap een normatief profiel bepaalt, de overige waterkeringen. Deze keringen liggen doorgaans op eigendommen van particulieren, medeoverheden of bedrijven. De eigenaar van de grond waarop de kering is aangelegd of in hoge grond aanwezig is, is over het algemeen aangewezen als onderhoudsplichtige voor het gewone onderhoud van deze waterkeringen (zie artikel 2.10, onder b, van de Waterschapsverordening).

Het buitengewoon onderhoud van deze keringen valt toe aan het waterschap (zie artikel 2.10, onder c, van de Waterschapsverordening). Het waterschap heeft de taak om toe te zien op het gewoon onderhoud van deze waterkeringen. Dit wordt de schouw van keringen genoemd. Het schouwen of inspecteren van de regionale en overige keringen werd in het verleden min of meer meegenomen in de schouw van de oppervlaktewateren. De aandacht werd daarbij echter voornamelijk gericht op de watergangen. Gaandeweg is steeds meer het besef gegroeid dat met deze werkwijze geen recht werd gedaan aan het belang van een waterkering voor de veiligheid van het achterliggende gebied.

Sinds 2005 wordt daarom jaarlijks ook een schouw van de regionale en overige keringen uitgevoerd. Daarbij richt het waterschap zich op de meest risicovolle waterkeringen. Dit zijn de waterkeringen waarbij de risico's op overstroming en wateroverlast het grootst zullen zijn wanneer gebrekkig onderhoud mocht leiden tot een dijkdoorbraak. Ernstige gebreken die tijdens de schouw worden geconstateerd, worden door het waterschap hersteld. Daarnaast kunnen onderhoudsplichtigen van waterkeringen door het waterschap worden aangesproken op het resultaat van hun onderhoud van de kering.

2. Tijdstip van de schouw

De schouw van de regionale keringen vindt plaats in het voorjaar. Dit is een geschikt moment voor schouwen, omdat er na de winter weinig begroeiing op de kering aanwezig is. Bovendien ontstaan de meeste schades door storm en natte omstandigheden, die zich met name in het najaar en winter voordoen.

3. Welke keringen schouwen

In de Legger Waterstaatswerken 2023 zijn de regionale keringen en overige keringen opgenomen die respectievelijk door de provincie en het waterschap zijn aangewezen. In de Waterschapsverordening is opgenomen welke (delen van de) beperkingengebieden van de waterkeringen onderhouden dienen te worden (zie artikel 2.10, onder b jo. artikel 1.10, onder b en artikel 1.11, onder h t/m j, van de Waterschapsverordening). In de onderstaande tabel is weergegeven hoe het waterschap uitvoering geeft aan de schouw van deze keringen.

		Jaarlijkse inspectie/schouw	3-jaarlijkse schouw	Inspectie bij calamiteiten*
Primaire kering		X		X
Regionale kering	Risicogevoelig	X		X
	Niet risicogevoelig		X	X
Overige keringen	Keringen rondom waterbergingen		X	X
	Rest overige keringen			X

*: Bij/na hoog water, na aardbeving kracht 3.0 op de schaal van Richter en/of droogte.

4. Waar moet het onderhoud aan voldoen

In artikel 2.11, lid 2, van de Waterschapsverordening staat beschreven aan welke eisen het onderhoud moet voldoen:

- a. **Afval, voorwerpen en materialen** die het beheer en onderhoud kunnen belemmeren, worden verwijderd. Dit betekent er helemaal niets op de kernzone en/of beschermingszone van de kering ligt
- b. **Grasbekleding** wordt tenminste jaarlijks gemaaid.
- c. **Beweiding** dit enkel plaatsvindt door schapen en geiten. Uitzondering nagelaten.
- d. **Bekleding** in stand houden.
- e. **Beschadigingen** in de kernzone en de beschermingszone moeten worden hersteld:
 - Vertrappingen
 - Spoorvorming
 - Ontbreken van de grasmat
 - Beginnende verzakkingen en afglijdingen
 - Gaten (waaronder die veroorzaakt door mollen, muskusratten en bevers)
 - Gaten achter beschoeiingen indien het functioneren van het dijklichaam wordt aangetast.
 - Beschadiging van oeverbeschoeiingen indien het functioneren van het dijklichaam wordt aangetast.
 - Jaarlijks verwijderen van opgroeiende struiken en boompjes;

f. **Beplanting waterkering**

De begroeiing die dient tot verdediging van de waterkering wordt in stand gehouden. Alleen gras/kruidentmengsel als begroeiing van keringen is toegestaan. Alle andere begroeiingen (zoals brandnetels, distels, Japanse duizendknoop, pitrus en ridderzuring) die de grasmat kunnen aantasten, zijn daarom in de kernzone niet toegestaan en zullen door de onderhoudsplichtige moeten worden verwijderd.

Bomen op keringen zijn ongewenst. Om die reden moeten de onderhoudsplichtigen ruigte/opschietend hout op de kering verwijderen. Hierdoor wordt mede bereikt dat ruigte niet kan uitgroeien tot een of meerdere bomen.

g. De waterkering wordt vrijgehouden van **omgewaaide bomen en struiken**, opgaande beplanting en ongewenste beplanting;

h. De voor de waterkering **schadelijke dieren** worden bestreden, waarbij de Wet natuurbescherming in acht genomen moeten worden.

i. **Onderhoud** wordt op tijd uitgevoerd.

De bedoeling hiervan is dat te allen tijde een aaneengesloten grasmat op de kering aanwezig is. Tijdens de schouw wordt beoordeeld of de aanwezige grasmat hieraan voldoet. Als hieraan niet wordt voldaan dan wordt in het rapportage van bevindingen van de schouw opgenomen, dat de onderhoudsplichtige de grasmat voor een bepaalde datum moet herstellen.

Wanneer tijdens de schouw of de herschouw geconstateerd wordt dat er geen aaneengesloten grasmat op de kering aanwezig is, dan wordt de onderhoudsplichtige aangeschreven om bepaalde werkzaamheden uit te voeren. Te denken valt daarbij aan maaien, inzaaien of graszoden aanbrengen, bemesten en/of verwijderen van concreet te benoemen ongewenste begroeiingen.