

Nota Vergunningverlening, toezicht en handhaving

Hoofdstuk 1. Inleiding

Met de nota Vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) als strategisch kader maakt het hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard inzichtelijk hoe invulling wordt gegeven aan vergunningverlening, toezicht en handhaving van de regels over waterbeheer in het werkgebied van het hoogheemraadschap en de wegen waarvan we beheerder zijn. We willen duidelijkheid geven over de uitgangspunten die gehanteerd worden bij het verlenen van vergunningen, het houden van toezicht en het zorgen voor naleving van de regels. Daarnaast voldoen we hiermee aan onze wettelijke plicht om een uitvoerings- en handhavingstrategie vast te stellen.

De nota bevat de instrumenten die we tot onze beschikking hebben bij de uitvoering van de VTH-taken. Concrete vraagstukken en thema's en bijbehorende acties worden opgenomen in de jaarlijks vast te stellen uitvoeringsprogramma's.

Deze nota sluit aan op de nota Naleving 2018-2022 die tot 1 juli 2022 gold. Anders dan in die nota, wordt in deze nota VTH ook een beleidskader vastgelegd voor vergunningverlening. De nota is geschreven met als uitgangspunt dat de Omgevingswet in werking is getreden, maar is ook naast de Wet algemene bepalingen Omgevingsrecht, een voorloper van de Omgevingswet, toepasbaar. Dit komt doordat de nota een zelfstandig beleidsstuk is waarvoor geen specifieke wettelijke grondslag is vereist en doordat de bestaande regelgeving grotendeels beleidsneutraal is omgezet in de Omgevingswet.

1.1. Reikwijdte

De nota VTH bevat het beleid voor vergunningverlening, toezicht en handhaving voor watersystemen in ons beheergebied en de wegen waarvan we beheerder zijn. Het beleid geeft inzicht in de gestelde doelen en de wijze waarop het hoogheemraadschap haar bestuursrechtelijke en strafrechtelijke bevoegdheden op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving inzet om deze doelen te halen. Het privaatrechtelijk toezicht op onze eigendommen maakt ook deel uit van onze toezichtstaken, maar valt niet onder de reikwijdte van deze nota.

De nota VTH bevat met name het strategisch beleidskader. Het operationeel beleid (toepasbaar beleid, uitvoeringsbeleid) zal worden uitgewerkt in uitvoeringsprogramma's.

De nota bevat geen inhoudelijk of technisch beleid waaraan bijvoorbeeld getoetst wordt bij het beoordelen van vergunningaanvragen. Dat beleid is neergelegd in andere stukken, zoals de Beleidsregel bruggen, de Beleidsregel dammen met duikers, de Beleidsregel steigers en de Beleidsregel ligplaatsen.

De Omgevingswet en het Omgevingsbesluit spreken van de uitvoeringstaak en de handhavingstaak. Daarop heeft de verplichting om een uitvoerings- en handhavingstrategie vast te stellen betrekking. De uitvoeringstaak bestaat in ieder geval uit vergunningverlening (waaronder ook actualisering, wijziging en intrekking van een vergunning valt), het vaststellen van maatwerkvoorschriften en het uitbrengen van advies aan een ander bestuursorgaan. Waar in deze nota wordt gesproken van vergunningverlening, wordt hetzelfde bedoeld als de uitvoeringstaak. Waar gesproken wordt van toezicht en handhaving, gaat het om de handhavingstaak als bedoeld in de Omgevingswet. Het is een ruim begrip dat bijvoorbeeld ook preventie, sanctionering en gedogen omvat.

1.2. Terugblik nota Naleving 2018-2022

Met de nota Naleving 2018-2022 is voor het eerst de nieuwe systematiek van jaarlijkse uitvoeringsplannen en jaarlijkse verantwoording van die plannen geïmplementeerd, waarmee beoogd werd volgens de PDCA¹ -cyclus te werken. Dit is gedaan door het jaarlijks plannen, uitvoeren, evalueren en bijstellen van de plannen. De uitvoeringsplannen zijn opgesteld aan de hand van de uitgangspunten uit de nota Naleving. Zo zijn een gebiedsgerichte, informatie-gestuurde en risico-gestuurde aanpak gehanteerd. De prioriteiten voor de inzet van toezicht en handhaving zijn gebaseerd op criteria uit de nota, zoals de maatschappelijke risico's, het naleefgedrag en de urgentie voor het hoogheemraadschap. De nota Naleving 2018-2022 is een goede basis gebleken voor het opstellen van de uitvoeringsplannen. Doordat het strategische beleidskader in de nota slechts de hoofdlijnen bevatte, kon in de uitvoeringsplannen flexibel worden ingespeeld op ontwikkelingen en behoeften.

1) Plan, do, check, act, zie ook paragraaf 2.3.1

Het beschrijven van processen in de nota Naleving is een goede zet gebleken. Op die manier konden prioriteiten gesteld worden en werd toezicht en handhaving ingezet waar dat het meest nodig was. Het hielp daarbij ook dat de nota Naleving alleen hoofdlijnen bevatte.

De nota VTH bevat daarom dezelfde ruimte om in uitvoeringsprogramma's nadere invulling te geven. De beleidsprocessen zijn in de nota VTH nog verder uitgewerkt dan die in de nota Naleving. Verwezen wordt naar paragraaf 2.2 en bijlage 1 over de beleidscyclus paragraaf 2.3 over de opzet van de uitvoeringsprogramma's.

Met de nota Naleving werd een integrale aanpak, in combinatie met vergunningverlening, gemist. Mede daarom gaat de nota VTH ook over vergunningverlening en zullen ook de uitvoeringsprogramma's betrekking hebben op vergunningverlening, toezicht en handhaving.

1.3. Leeswijzer

Het vervolg van deze nota bestaat uit drie delen: hoofdstuk 2 bevat algemene informatie die over vergunningverlening, toezicht en handhaving gaat: de wettelijke grondslag van de nota, de context en de missie, visie en doelen over vergunningverlening, toezicht en handhaving. Hoofdstuk 3 gaat specifiek in op vergunningverlening en hoofdstuk 4 op toezicht en handhaving.

In paragraaf 3.1 wordt de vergunningverleningsstrategie uiteengezet. Vervolgens wordt in paragraaf 3.2 beschreven hoe we aan kwaliteitscriteria voor vergunningverlening voldoen. In paragraaf 3.3, met het operationeel beleidskader, worden instrumenten en producten beschreven.

In hoofdstuk 4, over toezicht en handhaving, wordt in paragraaf 4.2 de toezicht- en handhavingstrategie beschreven. Er wordt ingegaan op de landelijke handhavingstrategie en de invulling van toezicht en handhaving door het hoogheemraadschap. Paragraaf 4.3 ten slotte, beschrijft het operationeel beleidskader. Daarin worden onder andere de toezichtstrategie, de sanctiestrategie en de gedoogstrategie beschreven.

Hoofdstuk 2. Algemeen

2.1. Grondslag en context

2.1.1. Wettelijke doelen en taken van het hoogheemraadschap

De doelen van een waterschap zijn volgens de Omgevingswet:

- het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste;
- het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen;
- het vervullen van maatschappelijke functies door watersystemen;
- het beschermen van de doelmatige werking van een zuiveringstechnisch werk.

Het hoogheemraadschap is verantwoordelijk voor het waterbeheer in het beheergebied, inclusief het zuiveren van afvalwater. Al deze taken liggen bij het hoogheemraadschap voor zover ze niet aan andere overheden zijn toegewezen. Daarnaast zijn een aantal andere taken aan het hoogheemraadschap toegewezen, zoals het wegenbeheer in de Krimpenerwaard, de muskusrattenbestrijding, het vaarwegbeheer en het nautisch beheer op bijna alle wateren.

Het college van dijkgraaf en hoogheemraden is bevoegd gezag voor het verlenen van omgevingsvergunningen voor wateractiviteiten en voor toezicht en handhaving van water gerelateerde regelgeving.

2.1.2. Wettelijke plicht: uitvoerings- en handhavingstrategie

In het Omgevingsbesluit is bepaald dat de bestuursorganen die zijn belast met de uitvoeringstaak (met name vergunningverlening, maatwerk) en handhavingstaak een uitvoerings- en handhavingstrategie moeten vaststellen in een of meer documenten waarin gemotiveerd wordt aangegeven welke doelen worden gesteld voor de uitvoering en handhaving en welke werkzaamheden met het oog op die doelen zullen worden verricht.

In het Omgevingsbesluit is uitgewerkt aan welke eisen de uitvoerings- en handhavingstrategie moet voldoen. Met deze nota en de uitvoeringsprogramma's wordt uitvoering gegeven aan de wettelijke verplichting uit het Omgevingsbesluit.

2.1.3. Kwaliteitscriteria VTH

Door Rijkswaterstaat (RWS) en de Waterschappen zijn in 2016 kwaliteitscriteria VTH Waterbeheer vastgesteld². De kwaliteitscriteria zijn een aanvulling op de wettelijke kwaliteitseisen voor milieuhand-

2) Samen sterk als waterbeheerders! Kwaliteitscriteria voor Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Waterbeheer, versie 2.1
9 januari 2015.

having en zijn specifiek gericht op waterbeheer. De kwaliteitscriteria borgen kwaliteit van toezicht en handhaving in de reguliere bedrijfsvoering. Ze hebben enerzijds betrekking op de kennis en ervaring van medewerkers (kritieke massa) en anderzijds op organisatie en processen. In deze nota komen de organisatie en processen aan de orde. De kwaliteitscriteria voor waterbeheer, die zijn opgesteld op basis van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en het Besluit omgevingsrecht, zijn ook in lijn met de eisen die het Omgevingsbesluit stelt aan de uitvoerings- en handavingsstrategie.

2.1.4. Stelsel Omgevingswet, Waterschapsverordening: veranderingen

Zoals gezegd is deze nota gebaseerd op het stelsel van de Omgevingswet. Bij ons hoogheemraadschap wordt bij de vergunningverlening voor een groot deel al gewerkt volgens de uitgangspunten van de Omgevingswet. Zo beoordelen we vergunningen al volgens het ja-mits principe en niet volgens het nee-tenzij principe: we gaan bij een aanvraag uit van de mogelijkheden en kijken hoe een activiteit wel vergund kan worden. Ook zijn algemene regels opgesteld ter vervanging van vergunningvoorschriften.

Met de inwerkingtreding van het stelsel van de Omgevingswet treedt ook de Waterschapsverordening (WSV) van het hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard in werking. Deze verordening vervangt het deel van de Keur dat over vergunningen gaat, de Wegenverordening en de algemene regels bij beide verordeningen. In de WSV wordt geregeld welke activiteiten vergunning- of meldingsplichtig zijn en welke algemene regels er gelden. De WSV is zo opgesteld dat de veranderingen ten opzichte van de oude regels inhoudelijk beperkt zijn. Zo zijn activiteiten die op grond van de Keur en de Waterwet vergunningplichtig waren dat in de meeste gevallen nog steeds.

Toch zijn er een paar veranderingen die voortvloeien uit het stelsel van de Omgevingswet. Hieronder worden de belangrijkste veranderingen genoemd die gevolgen hebben voor de VTH-werkzaamheden.

Zorgplicht

De zorgplicht speelt een grotere rol. De zorgplichtbepalingen zijn uitgebreid ten opzichte van de zorgplichtbepaling uit de Keur. Een voorbeeld is dat het voorkomen van aantasting van het waterkerend vermogen van waterkeringen onder de zorgplicht valt, zodat daarover geen voorschriften hoeven te worden gesteld. Dit betekent ook dat voor handhaving een verschuiving plaatsvindt naar handhaving op basis van de zorgplichtbepalingen.

Algemene regels ook voor vergunningplichtige activiteiten

De WSV bevat algemene regels voor verschillende activiteiten. Deze regels gelden ook voor vergunningplichtige activiteiten. Dat betekent dat over de betreffende onderwerpen geen voorschriften in de vergunning worden opgenomen; de regels uit de WSV zijn rechtstreeks van toepassing. Regels die in de meeste gevallen moeten gelden staan in de WSV en in de vergunning worden alleen in bijzondere gevallen voorschriften opgenomen.

Verschuivingen vergunningplicht

Er komen vergunningplichtige gevallen bij, zoals voor het in bepaalde gevallen tijdens het stormseizoen aanleggen of verwijderen van kabels of leidingen in primaire waterkeringen, maar er vervallen ook vergunningplichtige gevallen, zoals voor het plaatsen van beschoeiing in kleine wateren en bepaalde ligplaatsen. De vergunningplicht uit de Waterwet voor lozingen komt terug in het Besluit activiteiten leefomgeving voor lozingen afkomstig van bepaalde activiteiten die onder dat besluit vallen en in de WSV voor andere lozingen.

Vergunning eigen dienst

Voor werken die door het hoogheemraadschap zelf worden uitgevoerd, zoals het plaatsen van een dam, zal in de meeste gevallen niet langer gewerkt worden met een projectplan, maar zal een 'vergunning eigen dienst' worden aangevraagd, een vergunningaanvraag zoals ook derden die moeten indienen. Onze vergunningverleners beoordelen deze vergunningaanvragen.

2.1.5. Missie en doel

Missie: waar staan we voor?

Onze missie met betrekking tot vergunningverlening, toezicht en handhaving is:

Wij zijn de brug van buiten naar binnen en andersom en wij zijn de hoeder van effectief beleid, waarbij we adviseren, reguleren en naleving stimuleren.

Doordat we bij het uitvoeren van de vergunningverlenings-, toezichts- en handhavingstaken als brug fungeren weten we als organisatie wat er speelt in de omgeving en kunnen we deze informatie gebruiken bij beleidvorming. Andersom gebruiken we vakinhoudelijke input vanuit de organisatie bij het adviseren en handhaven naar buiten toe.

Hoeder van effectief beleid betekent enerzijds dat we erop toezien dat het beleid wordt nageleefd en anderzijds dat het tijdig wordt gesignaleerd wanneer beleid in de praktijk niet goed werkt, zodat het beleid kan worden aangepast.

Onder reguleren verstaan we in dit verband het reguleren van activiteiten door het beoordelen van vergunningaanvragen en meldingen, het zo nodig verbinden van voorschriften aan een vergunning en het vaststellen van maatwerkvoorschriften.

Doel vergunningverlening, toezicht en handhaving

We staan bij vergunningverlening, toezicht en handhaving voor waterveiligheid, een goed beheer van watersystemen en waterkwaliteit. Binnen dat kader dragen we eraan bij dat ontwikkelingen kunnen plaatsvinden. Initiatiefnemers krijgen zo snel mogelijk duidelijkheid. Wij hebben de regie op de procedure.

We streven daarnaast een optimaal niveau van naleving na van de van toepassing zijnde regelgeving: van de Omgevingswet en de Waterschapsverordening tot de Omgevingsvergunning.

Hoe bereiken we het doel?

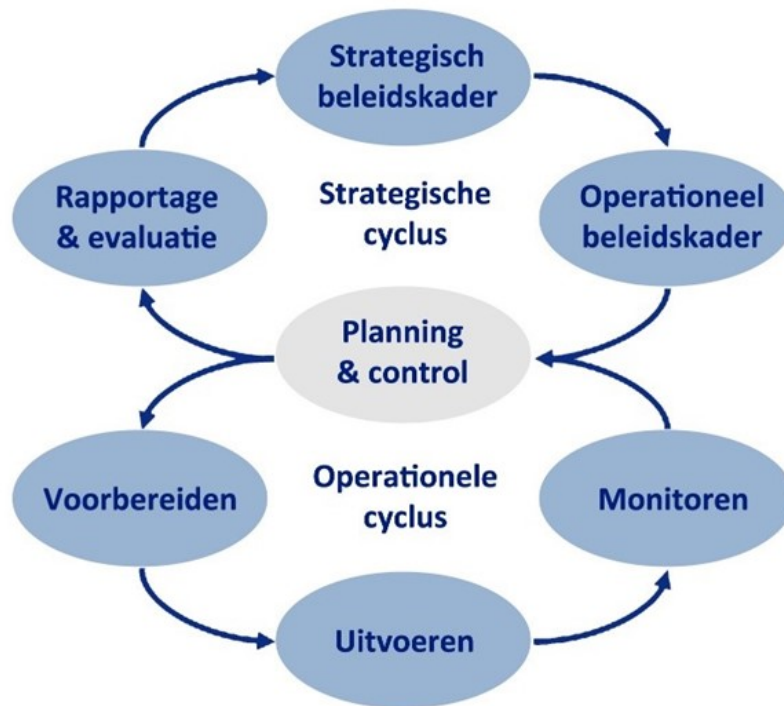
De kerntaken van vergunningverlening, toezicht en handhaving dragen bij aan het uitvoeren van de wettelijke taak van het hoogheemraadschap en het behalen van de doelen van het hoogheemraadschap. Vergunningverlening, toezicht en handhaving dragen bij aan het bereiken van de doelen door:

- vooral in te zetten op de voorkant van onze processen. De winst zit aan het begin van onze processen, zoals vooroverleg bij vergunningverlening, preventieve communicatie om overtredingen te voorkomen en vroegtijdig aansluiten bij gebiedsprocessen en andere ontwikkelingen;
- onze regels actueel, begrijpelijk en uitvoerbaar te houden;
- zorgvuldig om te gaan met de belangen van het hoogheemraadschap, maar zeker ook van burgers en bedrijven;
- dienstverlenend te zijn, maar waar nodig ook consequent en streng. We zetten onze handhaving door en zijn met onze handhaving zichtbaar voor de omgeving;
- aandacht te hebben voor rechtsgelijkheid;
- vergunningaanvragen zorgvuldig te toetsen aan criteria uit de WSV, het daarmee samenhangende beleid en het Besluit kwaliteit leefomgeving;
- mee te denken met de initiatiefnemer en te denken in mogelijkheden;
- consistentie bij beoordeling vergunningaanvragen;
- een transparante werkwijze met oog op optimale naleving van wet- en regelgeving door derden;
- een effectieve, risicogerichte en in sommige gevallen doelgroepgerichte handhaving;
- een informatiegestuurde manier van werken;
- de expertise van vergunningverlening, toezicht en handhaving actief te betrekken bij onderzoek en beleidsontwikkeling, zoals een check op handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van het beleid;
- de processen van vergunningverlening, toezicht en handhaving en de inhoudelijke beleidsvorming, en vice versa, op elkaar aan te laten sluiten: de prestaties van vergunningverlening, toezicht en handhaving worden geëvalueerd en gebruikt voor aanpassingen in beleid. Beleidsaanpassingen vloeien op hun beurt terug naar de prioriteiten en inzet van vergunningverlening, toezicht en handhaving; en
- de medewerkers van vergunningverlening, toezicht en handhaving gevraagd en ongevraagd te laten adviseren aan beleidsadviseurs en beheerders over het optimaliseren van naleefgedrag en handhaafbaarheid van regels en de toepasbaarheid bij vergunningverlening.

2.2. Beleidscyclus

In het Omgevingsbesluit zijn procescriteria geformuleerd: eisen die worden gesteld aan de beleidscyclus bij de taken van vergunningverlening, toezicht en handhaving. De procescriteria vormen twee cycli: een strategische (beleidsvormende) cyclus en een operationele (uitvoerende) cyclus. Op het snijvlak van beide cycli ligt het uitvoeringsprogramma. In de beleidsvormende cyclus worden de kaders geformuleerd voor het uitvoeringsprogramma. Het samenhangende geheel van beide cycli wordt ook wel de big 8 genoemd. Dit model maakt vanuit een strategisch kader de vertaling naar operationeel beleid ten behoeve van kwaliteitsborging samen met een sluitende planning- en controlcyclus. Door deze cycli te volgen, wordt de cyclus, die begint bij het opstellen van het beleid en via de uitvoering uiteindelijk leidt tot het bijstellen van het beleid, gesloten.

In bijlage 1 worden de stappen uitgelegd.



De 'big 8': de elementen die samen een logisch, cyclisch en sluitend beleidsproces vormen.

2.3. Uitvoeringsprogramma's

Zoals gezegd bevat deze nota het strategische VTH-beleid. Dit beleid zal worden uitgewerkt in jaarlijks vast te stellen uitvoeringsprogramma's. Op grond van artikel 13.8 van het Omgevingsbesluit wordt de uitvoerings- en handhavingstrategie jaarlijks uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma, waarin wordt aangegeven welke werkzaamheden het komende jaar zullen worden verricht, rekening houdend met de gestelde doelen.

Meer specifiek gaat het om de inhoudelijke probleemanalyse en de prioritering met indicatoren. Het opnemen van de probleemanalyse en prioritering in de uitvoeringsprogramma's biedt ruimte voor een periodieke actualisering van de inzet van vergunningverlening, toezicht en handhaving aan de hand van behaalde resultaten en ontwikkelingen.

2.3.1. Opzet van de uitvoeringsprogramma's

De uitvoeringsprogramma's worden organisatiebreed opgezet. Het opzetten van de uitvoeringsprogramma's gebeurt aan de hand van het PDCA-principe: het afgelopen jaar wordt geëvalueerd en de geleerde lessen worden gebruikt in uitvoeringsplannen van het aankomend jaar. Ook beleidsaanpassingen vloeien terug in de cyclus. De resultaten van de evaluatie worden ook teruggekoppeld naar de beleidsmakers, waardoor het beleid en uitvoering op de meest recente inzichten worden aangepast.

In de paragrafen 2.3.1.1. tot en met 2.3.1.4. is beschreven hoe de uitvoeringsprogramma's worden opgebouwd.

2.3.1.1. Probleemanalyse

De probleemanalyse maakt inzichtelijk waar de inzet het meest urgent of gewenst is. De gebruikte methode geeft ook suggesties voor de inzet van effectieve instrumenten ten behoeve van gedragsverandering. De probleemanalyse bestaat uit de volgende stappen:

a. Omgevingsanalyse

Organisatiebreed wordt in kaart gebracht wat in de omgeving speelt en welke thema's de aankomende periode aandacht vragen. De doelen en ambities uit het Waterbeheerprogramma zijn hierbij het uitgangspunt. Daarnaast worden de binnengekomen klachten en incidentmeldingen, vakinhoudelijke en bestuurlijke ontwikkelingen en aandachtspunten, regionale of landelijke thema's of imago- of media-gevoelige onderwerpen geanalyseerd.

b. Risico-analyse

De omgevingsanalyse loopt over in de risicoanalyse waarin wordt bepaald voor welke onderwerpen de risico's voor de taakuitvoering en het behalen van de doelstellingen het grootst zijn. Op basis van de formule kans maal effect wordt per onderwerp het risico geschat. De effecten die worden geanalyseerd kunnen zijn:

1. Kosten
2. Imago
3. Waterkwantiteit en veiligheid
4. Waterkwaliteit, gezondheid en milieu
5. Nalevingsgedrag
6. Continuïteit van de taak van het hoogheemraadschap

De risico-analyse is de basis voor de prioriteitsstelling, zoals beschreven onder 2.4.1.3, op het gebied van inzet van vergunningverlening, toezicht en handhaving.

c. Doelgroepenanalyse

Voor de geprioriteerde onderwerpen kunnen doelgroepen in kaart worden gebracht en kan op deze doelgroepen een doelgroepenanalyse worden uitgevoerd. Daarbij kan het Interventiekompas³ worden gebruikt. Het kompas maakt per doelgroep inzichtelijk waarom de regels worden overtreden en geeft suggesties voor de inzet van effectieve instrumentarium ten behoeve van gedragsverandering.

Meer concreet worden bij de probleemanalyse betrokken:

1. Het aantal verwachte meldingen;
2. Het aantal verwachte vergunningaanvragen, met daarbij de aard en complexiteit van de aanvragen, uitgedrukt in uren die besteed worden;
3. De benodigde capaciteit;
4. Feitelijk naleefgedrag;
5. Mogelijke effecten van potentiële en feitelijke overtredingen;
6. Kansen op overtreding; en
7. Het aantal verwachte klachten en signalen.

2.3.1.2. Prioriteitenstelling

Op basis van de omgevings- en risicoanalyse wordt de prioriteitenstelling opgesteld voor inzet van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Per prioriteit wordt de koppeling gemaakt met de nodige capaciteit, financiële middelen en eisen voor de kritieke massa (opleidingsniveau en ervaring). De volgende criteria liggen ten grondslag aan de prioriteitenstelling:

- Vergunningverlening, toezicht en handhaving zijn wettelijke vereisten
- Het onderwerp heeft grote maatschappelijke risico's
- Er is onvoldoende naleefgedrag geconstateerd
- Het is een urgent vraagstuk voor het hoogheemraadschap:
 - o Gezien de risico's voor het watersysteem
 - o Gezien het imago van de organisatie
 - o Gezien de bestuurlijk- politieke belangen
 - o Gezien de maatschappelijke kosten

2.3.1.3. Indicatoren

Er worden kwantitatieve indicatoren vastgesteld, zodat bekeken kan worden in hoeverre de met het oog op de doelen uit deze nota te verrichten werkzaamheden hebben geleid tot het daadwerkelijk behalen van die doelen. De aan de hand van de indicatoren verkregen monitoringsinformatie wordt gebruikt:

- om te rapporteren over activiteiten en resultaten;
- als sturingsinformatie om managementbeslissingen op te baseren; en
- om te leren door te reflecteren op wat werkt en wat niet en waarom (niet), om zo verbeteringen aan te brengen en effectiever te werken.

De indicatoren zijn in lijn met de indicatoren die worden gebruikt voor het Waterbeheerprogramma, zodat ook beoordeeld kan worden in hoeverre met VTH wordt bijgedragen aan het behalen van de doelen uit dat programma.

Indicatoren zijn bijvoorbeeld het aantal incidentmeldingen, vergunningaanvragen en meldingen, het percentage daarvan dat binnen de wettelijke termijnen en servicetermijnen wordt afgehandeld, het aantal uitgevoerde controles, het percentage spontane naleving en het percentage dat voldoet na de hercontrole.

3) <https://hetccv.nl/onderwerpen/naleving-toezicht-en-handhaving/interventiekompas/>

De aan de hand van de indicatoren verkregen informatie kan daarnaast gebruikt worden voor de Waterschapsspiegel⁴, de overkoepelende bedrijfsvergelijking van de Nederlandse waterschappen. Informatie om te toetsen aan de indicatoren wordt opgehaald uit ons registratiesysteem. De informatie die aan de hand van de indicatoren verkregen wordt, wordt jaarlijks geëvalueerd, om inzichten te verkrijgen. De inzichten worden vervolgens weer verwerkt in het nieuwe uitvoeringsprogramma voor het volgende jaar, als start van een nieuwe cyclus.

2.3.1.4. Evaluatie

De toegepaste vergunningverlenings-, toezicht- en handhavingsstrategie wordt geëvalueerd op basis van opgestelde meetbare indicatoren, zoals de doorlooptijden voor het behandelen van vergunningaanvragen. De evaluatie dient als input voor de volgende omgevingsanalyse en risicoanalyse. Op deze wijze wordt geborgd dat we toezien op het behalen van de gestelde doelen. De volgende punten worden meegenomen in de evaluatie:

- Nieuwe wetgeving, beleid en zorgplicht
- Resultaten van vergunningverlening, toezicht en handhaving
- Actualiseren en herijken van bestuurlijke prioriteiten
- Eventuele andere gewenste prioritering
- Klachten en incidentmeldingen; trends signaleren
- Grote calamiteiten
- Proces risico-gestuurd en informatie-gestuurd werken

Hoofdstuk 3. Vergunningverlening

3.1. De vergunningverleningsstrategie

3.1.1. Algemeen

Vergunningverlening is een middel dat wordt ingezet voor het bereiken en in stand houden van de doelen voor (hoogwater) veiligheid (primaire-, regionale- en overige waterkeringen), voldoende water (waterkwantiteit) en schoon water (waterkwaliteit). Het legt de basis voor de keten van toezicht en handhaving. Bij activiteiten die worden gemeld of waarvoor een vergunning wordt aangevraagd, wordt beoordeeld of deze verenigbaar zijn met de doelstellingen in artikel 8.22 van het Besluit kwaliteit leefomgevingswet (punten 1, 2 en 3) en artikel 1.2, eerste lid, van de Waterschapsverordening (punten 1 tot en met 6):

1. het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast of waterschaarste;
2. het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van de watersystemen;
3. het vervullen van maatschappelijke functies door watersystemen;
4. het beschermen van de doelmatige werking van een zuiveringstechnisch werk;
5. het behoeden van de staat en werking van openbare wegen voor nadelige gevolgen van activiteiten op of rond die wegen, waartoe ook het belang van verruiming of wijziging van die weg behoort; en
6. het behoeden van de ecologische kwaliteit van eco-bermen voor nadelige gevolgen van activiteiten in die bermen.

Er wordt samenwerking met interne- en externe partners gezocht om te komen tot een kwalitatief goed besluit dat handhaafbaar en juridisch verdedigbaar is en waarbij alle relevante aspecten zijn betrokken. Het kader voor vergunningverlening wordt gevormd door Europese, landelijke of lokale wet- en regelgeving en beleid, zoals respectievelijk de Kaderrichtlijn Water (KRW), informatiedocumenten over beste beschikbare technieken (BBT), Nationaal Waterplan, Waterbeheerprogramma, de Waterschapsverordening, beleidsregels van het hoogheemraadschap, NEN normen, Leidraden van technische commissies en Stowa-rapportages.

4) <https://www.waterschapsspiegel.nl/>



Figuur: regelgeving en beleid waaraan getoetst wordt

Vergunningverlening reguleert het gebruik of medegebruik van water en erbij behorende infrastructuur (waterstaatswerken) en wegen. Gebruik en medegebruik zijn activiteiten die niet zomaar zijn toegestaan en om een afweging vragen. Een voorwaarde voor het instemmen met medegebruik is dat het waterschap in het beheer van het waterstaatswerk of de weg niet wordt belemmerd door het medegebruik. Met beheer wordt bijvoorbeeld bedoeld alle activiteiten die nodig zijn om de waterkeringen op het vereiste veiligheidsniveau te houden, nu en in de toekomst. Onder beheer vallen niet alleen de benodigde veiligheidstoets en regelmatig terugkerende onderhoudswerken en dijkversterkingen, maar ook zaken als inspectie en schouw van de waterkeringen en watersystemen en de bestrijding van muskusratten. Schieland en de Krimpenerwaard stelt verder als voorwaarde dat zij geen (onevenredige) kosten draagt voor het toestaan van het medegebruik.

Vergunningverlening weegt af of een activiteit voldoet aan de vastgestelde kaders en in het bijzonder of de functie van waterstaatswerken niet wordt aangetast. Daarnaast wordt het effect op het beheer en onderhoud beoordeeld en wordt gekeken of waterstaatkundige belangen van derden in het geding zijn. De wet- en regelgeving kennen mogelijkheden om als dat nodig is nadere regels te stellen door voorschriften aan een vergunning te verbinden of maatwerkvoorschriften vast te stellen. De afweging en de beschermende maatregelen die worden opgelegd via voorschriften vinden plaats door vergunningverleners met al dan niet ondersteuning van interne of soms externe deskundigen.

Het lozen van schoon water op het watersysteem kan bijvoorbeeld tot bepaalde hoeveelheden zonder vergunning worden toegestaan. Het lozen van verontreinigd water op het watersysteem is in principe niet toegestaan zonder voorafgaande vergunning, omdat dit de functie van het watersysteem kan aantasten en ten koste kan gaan van de chemische en ecologische kwaliteit van het watersysteem. In een aantal gevallen zijn handelingen via algemene regels geregeld. In dat geval toetst vergunningverlening of de melding aan de eisen voldoet en of een maatwerkvoorschrift noodzakelijk is.

3.1.2. Omgevingswet

Vergunningverleners zijn generalisten en hebben daarnaast vaak een bepaald taakaccent, zoals grondwater of lozingen. Binnen het vakgebied vergunningverlening wordt voortdurend geanticipeerd op ontwikkelingen vanuit initiatiefnemers, overheid en belanghebbenden. Deze constante ontwikkelingen en vooral de implementatie van de Omgevingswet leiden tot veranderingen binnen het vergunningverleningsproces, op het gebied van inhoud en cultuur. Er zal een intensievere manier van (samen)werken met andere overheden gaan ontstaan en meer dan voorheen worden ingezet op het ontsluiten van de informatie voor de buitenwereld met het digitaal stelsel Omgevingswet (DSO).

3.1.3. Digitalisering

Het DSO biedt het digitale loket waar initiatiefnemers, overheden en belanghebbenden snel kunnen zien wat is toegestaan in de fysieke leefomgeving. Via het DSO kunnen zij:

- vergunningen aanvragen en meldingen doen;
- zien welke regels en beleid van toepassing zijn op een locatie. De basis hiervoor zijn de omgevingsdocumenten die in het DSO zitten. Dit zijn bijvoorbeeld omgevingsvisies, verordeningen en -plannen, waterschapsverordeningen, projectbesluiten en programma's. Overheden leggen daarin onder meer vast wat wel en niet mag op een locatie.

- op termijn informatie raadplegen over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Denk bijvoorbeeld aan gegevens over water- of luchtkwaliteit en geluidbelasting.

Het hoogheemraadschap zet in op het verbeteren van de toegankelijkheid van informatie. Het DSO draagt hieraan bij, met name voor burgers, bedrijven en andere overheden. Daarnaast worden interne registratiesystemen (verder) ontwikkeld om informatie beter te kunnen vinden en kennisdeling en werkprocessen te verbeteren.

Interne informatiesystemen zullen onder andere worden ingezet bij het actualiseren van vergunningen (wanneer wordt welke vergunning geactualiseerd?) en informatiegestuurd werken (monitoren van onze eigen voortgang in de PDCA-cyclus en het gebruik van data voor het nemen van beslissingen).

3.1.4. Deregulering

De Keur en de Wegenverordening van Schieland en de Krimpenerwaard waren in eerste instantie opgezet vanuit het principe dat werken in of nabij de waterstaatwerken en wegen die in beheer zijn bij het waterschap verboden zijn, tenzij een vergunning is verleend. Voor veel kleine veel voorkomende activiteiten met weinig impact is een vergunningsprocedure een te zwaar traject. Daarom zijn op grond van de Keur en de Wegenverordening Algemene Regels vastgesteld, waarin gevallen zijn aangewezen waarin geen vergunning nodig is, maar aan algemene regels voldaan moet worden. In de Waterschapsverordening is het aantal vergunningplichtige gevallen zo goed als gelijk gebleven, maar zijn op die vergunningplichtige gevallen de algemene regels uit de Waterschapsverordening van toepassing. In de vergunning worden alleen voorschriften opgenomen als dat in die specifieke situatie nodig is. Bij een volgende wijziging van de Waterschapsverordening zal gekeken worden of er nog meer vergunningplichten kunnen vervallen.

3.1.5. Beoordelingscriteria vergunningaanvragen

Het hoogheemraadschap heeft, ter aanvulling van de regels in het Besluit kwaliteit leefomgeving, regels vastgesteld voor het beoordelen van en beslissen op vergunningaanvragen. Deze regels zijn ondergebracht in de Waterschapsverordening en uitgewerkt in verschillende beleidsregels. Het gaat om regels op het gebied van waterkwaliteit, -kwaliteit, (hoog)waterveiligheid en verkeersveiligheid. Daarnaast gelden ten aanzien van waterkwaliteit landelijke beleidsregels voor bijvoorbeeld koelwaterlozingen, agrarische lozingen, maar ook de voedingsmiddelen- en papierindustrie zoals die opgenomen zijn in het Besluit activiteiten leefomgeving.

3.2. Kwaliteitscriteria VTH

In paragraaf 2.1.3. is ingegaan op de kwaliteitscriteria VTH. Voor vergunningverlening vullen we deze criteria, voor zover relevant voor deze nota, als volgt in:

Afhandeltermijnen

Bij Vergunningverlening streven wij naar korte afhandeltermijnen. Ons streven daarbij is om vergunningaanvragen binnen de wettelijke termijn af te handelen en de doorlooptijd van aanvragen zo kort mogelijk te houden. We geven daar invulling aan door te streven dat:

- 100% van de vergunningaanvragen binnen de wettelijke termijn wordt afgehandeld;
- waar mogelijk, bijvoorbeeld in eenvoudige gevallen, vergunningaanvragen sneller worden afgehandeld, maar zonder in te leveren op de kwaliteit.

Er zijn twee procedures mogelijk voor het besluiten op een vergunningaanvraag:

- De standaardprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb), beslistermijn acht weken. Bezwaar en beroep.
- De uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 Awb, waarbij vooraf een ontwerpbesluit wordt gepubliceerd. De beslistermijn is zes maanden. Geen bezwaar, maar meteen beroep.

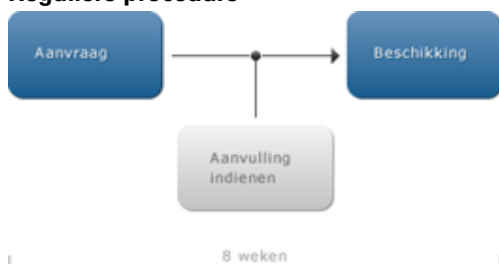
De laatstgenoemde procedure is bedoeld voor besluiten met relatief grote impact. Afdeling 3.4 Awb is van toepassing als dat bij wettelijk voorschrift is bepaald of op verzoek of met instemming van de aanvrager. Als de coördinatieprocedure wordt toegepast en voor één van de andere besluiten de uniforme openbare voorbereidingsprocedure wordt toegepast, gaan de andere betrokken besluiten daarin mee. Hieronder zijn de procedures schematisch weergegeven.

De termijnen kunnen in twee gevallen langer zijn:

- Als de aanvraag bijvoorbeeld niet volledig is, wordt de aanvrager op grond van artikel 4:5 Awb in de gelegenheid gesteld zijn aanvraag aan te vullen binnen een daarvoor te stellen termijn. De beslistermijn wordt dan opgeschort tot het einde van die termijn, of tot het moment dat de aanvraag is aangevuld. Als de aanvraag niet is aangevuld, kan besloten worden de aanvraag niet te behandelen.

- Als het niet lukt om binnen de termijn een besluit te nemen, kan de termijn bij beide procedures binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag worden verlengd met een redelijke termijn. Meestal wordt de termijn verlengd met zes weken.

Reguliere procedure



Uniforme openbare voorbereidingsprocedure



prioritering

Vergunningaanvragen worden in beginsel op volgorde van binnenkomst behandeld. Vooral in complexe gevallen wordt veel aandacht besteed aan het voortraject en worden de aan te vragen activiteiten besproken tijdens vooroverleg. Daardoor komt er een goede aanvraag te liggen, waarop binnen een korte termijn een besluit genomen kan worden.

Werkprocessen

Vergunningverlening heeft de verschillende procedures voor het behandelen van meldingen en vergunningen en het geven van adviezen vastgelegd in het zaakstelsel, het geautomatiseerde stelsel waarmee de procedures doorlopen worden. De procedures worden meegenomen in de big 8 beleids-cyclus.

3.3. De vergunningverleningsstrategie: operationeel beleidskader en werkwijze

3.3.1. Instrumenten onder de Omgevingswet

Het waterschap beschikt op het gebied van vergunningverlening over de volgende instrumenten om het gebruik of medegebruik van waterstaatswerken en wegen te reguleren:

a. Regelgeving

Op landelijk niveau stelt de centrale overheid regels vast voor emissies die via lozingen in watersystemen terecht kunnen komen. Het hoogheemraadschap stelt eigen regels in zijn Waterschapsverordening (WSV) voor activiteiten die fysiek invloed hebben op waterstaatswerken, watersystemen en wegen. Met het in werking treden van de Omgevingswet draagt de centrale overheid een deel van haar bevoegdheid om regels aan kwaliteit gerelateerde wateractiviteiten vast te stellen, over aan de waterschappen. In de WSV wordt daarom een aantal waterkwaliteit gerelateerde activiteiten geregeld.

Deze WSV is een belangrijk instrument om zowel kwantiteit als kwaliteit gerelateerde activiteiten te reguleren. In deze verordening wordt bepaald welke activiteiten onder de specifieke zorgplicht, algemene uitvoeringsregels, meldingsplicht of vergunningplicht vallen. De WSV bevat ook een aantal absolute verboden, zie onder h.

b. Zorgplicht

Op alle activiteiten waarop de WSV van toepassing is, zijn ook de specifieke zorgplichtbepalingen uit de WSV van toepassing. Ook bij het verrichten van activiteiten waarvoor geen vergunningplicht of meldingsplicht geldt, moet aan de zorgplicht voldaan worden. Voor activiteiten waarop het Besluit activiteiten leefomgeving van toepassing is geldt altijd de specifieke zorgplicht uit dat

besluit. De algemene zorgplicht staat in de Omgevingswet: 'Een ieder draagt voldoende zorg voor de fysieke leefomgeving.'

c. **Algemene regels**

De WSV bevat voor verschillende activiteiten algemene regels die gelden naast de zorgplichtbepalingen. Deze regels gelden voor alle activiteiten waarop de WSV van toepassing is, dus ook voor vergunningplichtige activiteiten. Dit betekent dat dergelijke voorschriften niet langer in de vergunning hoeven te worden opgenomen, daarin komen alleen voorschriften als dat nodig is voor die specifieke situatie.

d. **Melding**

Veel activiteiten zijn niet meer vergunningplichtig. Er kan worden volstaan met het doen van een melding met relevante gegevens. Deze ontwikkeling is in de Keur al ingezet. De komende tijd zal onderzocht worden of in meer gevallen een meldingsplicht in plaats van een vergunningplicht kan gelden. Voor meldingsplichtige activiteiten kunnen maatwerkvoorschriften worden vastgesteld. Meldingen worden gebruikt als sturingsinstrument voor regels en beleid.

e. **Vergunning**

Activiteiten met impact op het watersysteem of een weg waar een specifieke belangenafweging noodzakelijk is, vallen onder de vergunningsplicht. Anders dan voorheen zijn algemene regels uit de WSV van toepassing, zodat de vergunningen alleen voorschriften hoeven te bevatten als dat voor die specifieke situatie nodig is.

f. **Projectbesluit**

Er is met de inwerkingtreding van de Omgevingswet voor een beperkter aantal gevallen een projectbesluit verplicht (voor de aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen) dan de gevallen waarin voor die tijd een projectplan moest worden vastgesteld (voor de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk door of vanwege de beheerder).

Een projectbesluit is verplicht voor de aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen die niet in beheer zijn bij het rijk (artikel 5.46, tweede lid, Ow).

Voor het uitvoeren van andere projecten of het in stand houden daarvan kan ervoor gekozen worden een projectbesluit te nemen, voor zover het gaat om taken waarmee het waterschap is belast (artikel 5.44 Ow).

De Unie van Waterschappen heeft daarover met de gezamenlijke waterschappen de 'Handreiking Projectbesluit Omgevingswet' opgesteld⁵. Daarin wordt als hoofdregel gehanteerd: 'Vergunning eigen dienst, tenzij'. In de handreiking is uitgewerkt in welke (uitzonderlijke) gevallen desondanks voor een projectbesluit kan worden gekozen. Het hoogheemraadschap sluit zich aan bij de handreiking.

Als de Minister(s) namens het Rijk of Gedeputeerde Staten een projectbesluit vaststellen met inbegrip van de omgevingsvergunning voor een wateractiviteit dan heeft het dagelijks bestuur van het waterschap een adviesrecht met instemming en een mede-handhavingsbevoegdheid.

g. **Vergunning eigen dienst**

In veel gevallen zal het projectbesluit een te zwaar instrument zijn voor werken die door het hoogheemraadschap worden uitgevoerd. In die gevallen kan worden teruggevallen op de zogenaamde 'vergunning eigen dienst'. De besluitvorming over een project verloopt dan via een omgevingsvergunning, waarbij de water- of wegbeheerder via een vergunning aan zichzelf de besluitvorming over een project vorm geeft. Met de verbeterdoelen van de Omgevingswet in het achterhoofd, is het dan de kunst om de integrale benadering van de leefomgeving vorm te geven door samen te werken met de medeoverheden en ruimte te bieden aan lokaal maatwerk.

h. **Absoluut verbod**

Voor twee activiteiten is een absoluut verbod ingesteld. Het gaat om het over drie of meer achtereenvolgende jaren onttrekken van grondwater aan een grondwaterlichaam in een grondwaterbeschermingsgebied of in het natuurnetwerk Nederland en om het vissen in de kernzone van een oppervlaktewaterlichaam dat is aangewezen als vismigratieroute binnen een afstand van 200 m tot een sluis, gemaal, inlaat, stuw of vistrap.

i. **Ontheffing Reglement Verkeersregels en Verkeerstekens 1990**

5) Bron: Handreiking projectbesluit Omgevingswet (UvW): <https://www.uvw.nl/wp-content/uploads/2020/06/Handreiking-projectbesluit-2020.pdf?x76521>

Het hoogheemraadschap is beheerder van een deel van de wegen in de Krimpenerwaard. Om de verkeersveiligheid en de kwaliteit van wegen te borgen, is een deel van de wegen niet of beperkt toegankelijk voor (een deel van het) verkeer. Onder voorwaarden kan op grond van de RVV 1990 ontheffing worden verleend. Daarvoor worden criteria gehanteerd die zijn vastgelegd in beleidsregels voor het berijden van gesloten verklaarde wegen en fietspaden en voor wegen met een vastgestelde gewichtsbepijking (vijftien ton). Voor alle wegen met een gewichtsbepijking in de Krimpenerwaard vervult het hoogheemraadschap een één loketfunctie door de ontheffingaanvragen ook namens de gemeente Krimpenerwaard en de provincie Zuid-Holland af te handelen. Hiermee werken we als overheden efficiënt en omgevingsgericht samen.

j. **Wet Bibob**

Begin 2022 is er een wetsvoorstel in behandeling in de Tweede Kamer waarmee de Wet Bibob (Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur) ook voor waterschappen gaat gelden. De Wet Bibob is een preventief bestuursrechtelijk instrument. Als er een ernstig gevaar dreigt dat bijvoorbeeld een vergunning wordt misbruikt, kan de bevoegde overheidsinstantie de aanvraag weigeren of de afgegeven vergunning intrekken. Zo wordt voorkomen dat de overheid criminele activiteiten faciliteert en wordt bovendien de concurrentiepositie van bonafide ondernemers beschermd. Om de mate van gevaar te bepalen, kan een advies worden aangevraagd bij het Landelijk Bureau Bibob (LBB).

3.3.2. Producten

Vergunningverlening levert of draagt in belangrijke mate bij aan onderstaande producten:

a. **Waterschapsverordening , andere verordeningen en beleid**

De Waterschapsverordening reguleert watergerelateerde activiteiten met invloed op waterstaatswerken/watersystemen en wegen. De verordening zal worden aangepast afhankelijk van bevindingen en wensen van bestuurders, collega's, ingelanden of naar eigen inzicht. Vergunningverlening levert vanuit haar vakgebied een inhoudelijke bijdrage aan de totstandkoming en actueel houden van de Waterschapsverordening. Hetzelfde geldt voor andere verordeningen en beleidsstukken die het werk van vergunningverlening raken.

b. **Vergunningen**

Op aanvragen wordt een besluit genomen om het gevraagde geheel dan wel gedeeltelijk te vergunnen of te weigeren. Het product is een besluit waarin al dan niet vergunning wordt verleend voor de gevraagde activiteit. In geval van een vergunning zijn de algemene regels uit de WSV rechtsreeks van toepassing. Daarnaast kunnen aan de vergunning voorschriften worden verbonden als dat nodig is ter aanvulling van de algemene regels uit de WSV.

participatie

Participatie is een verplicht onderdeel van de aanvraag om een omgevingsvergunning. De initiatiefnemer moet aangeven of burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken. Als zij zijn betrokken, moet worden aangegeven hoe zij zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.

In opdracht van een aantal waterschappen, waaronder het hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard, is de zogenoemde loods voor vergunningverleners opgesteld met zes vragen aan de hand waarvan vergunningverleners vooraf overleggen en achteraf toetsen of de aanvrager anderen voldoende bij het plan heeft betrokken.

De vragen:

1. Heeft het initiatief impact op de omgeving? Welk gebied wordt geraakt door het initiatief?
2. Heb je de omgeving betrokken bij de voorbereiding van het plan?
3. Zo nee: Om welke redenen heb je afgezien van participatie?

Zo ja: Wie is waarom en op welke wijze betrokken? Wanneer is de omgeving betrokken?

4. Waarop gaf je invloed? Met welke afspraken?
5. Wat heb je met de input gedaan? Hoe was hierop de reactie?
6. Op welke manier is het uiteindelijke plan gedeeld? Wat vond de omgeving ervan?

De loods is te vinden als bijlage 2.

Actualisering van vergunningen

Bestaande vergunningen worden tijdig geactualiseerd, om ervoor te zorgen dat ze blijven aansluiten op bedrijfsontwikkelingen en veranderende wet- en regelgeving.

Op grond van de Omgevingswet⁶ zijn we verplicht om voor vergunningen voor lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk regelmatig te bezien of de vergunningvoorschriften nog toereikend zijn, gelet op technische ontwikkelingen en ontwikkelingen van de kwaliteit van het milieu. Bij technische ontwikkelingen gaat het bijvoorbeeld om het verschijnen van nieuwe of herziene documenten over de beste beschikbare technieken.

We zijn verplicht om vergunningvoorschriften te wijzigen, als de milieuverontreiniging die de activiteit veroorzaakt:

- a. door de ontwikkeling van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu verder kan worden ingeperkt; of
- b. door de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu verder moet worden ingeperkt⁷.

Als een wijziging van voorschriften niet tot het gewenste resultaat kan leiden, moet de vergunning worden ingetrokken.

In andere gevallen dan de bovengenoemde, hebben we niet de verplichting, maar wel de bevoegdheid om vergunningvoorschriften te wijzigen. Een periodieke toets is alleen relevant voor activiteiten die een langere periode of voor onbepaalde tijd duren. De voormalige Keurvergunningen zijn veelal eenmalige handelingen in, op of bij een waterstaatswerk en zijn daarmee minder relevant voor een periodieke toets. Het zelfde geldt bijvoorbeeld voor tijdelijke grondwateronttrekkingen en lozingen bij bouwputbemalingen.

Er zal nader worden uitgewerkt wanneer welke vergunningen beoordeeld zullen worden op de noodzaak om te actualiseren.

Initiatieven mogelijk maken

Vanuit de nieuwe rol van de overheid wordt ook van de vergunningverlener verwacht dat deze zich inleeft in de initiatiefnemer en meedenkt over mogelijkheden gelet op de regelgeving. Ook is de vergunningverlener in staat om een besluit te schrijven dat naast juridisch verdedigbaar ook leesbaar, eenduidig uitlegbaar en handhaafbaar is. De vergunningverlener gaat niet op de stoel van de initiatiefnemer zitten.

Voorlichting en (voor)overleg ex- en intern

Er wordt op tijd voorlichting gegeven en (voor)overleg gestart met belanghebbenden, initiatiefnemers van vergunningen en andere overheden. Vergunningverlening is daarbij een betrouwbare partner die tijdig adviseert en voorlichting geeft op het gebied van vergunningverlening en de te maken afwegingen. Een vroegtijdige en betrouwbare interne afstemming is noodzakelijk, zodat we inhoudelijk correct en eenduidig kunnen communiceren. Door aandacht te besteden aan het vooroverleg zal een goede en complete aanvraag worden ingediend, waardoor de vergunning sneller kan worden verleend.

Samenwerking ketenpartners

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt een impuls gegeven aan de bestuurlijke cultuur en ambtelijke samenwerking op het gebied van het omgevingsrecht. Er wordt uitgegaan van vertrouwen tussen overheden. Overheden worden geacht in staat te zijn belangen af te wegen, waarbij afstemming en samenwerking met andere overheden vanzelfsprekend is. Dit heeft vooral vorm gekregen in artikel 2.2 van de Omgevingswet, op grond waarvan een bestuursorgaan bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden rekening houdt met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en zo nodig met deze andere bestuursorganen afstemt.

Hoewel de omgevingsvergunning voor een wateractiviteit nog een zelfstandige vergunning is, heeft wel integratie van vergunningstelsels plaatsgevonden, hetgeen meer gebruiksgemak geeft voor aanvragers. De vergunningen worden via één loket aangevraagd. Samenwerking tussen bestuursorganen achter het loket is vereist. Het gaat voortaan niet zozeer om de procedures en de regels, maar om afstemming, overleg en vertrouwen.

c. Melding beoordelen

Meldingen worden beoordeeld: valt de activiteit inderdaad onder de meldingsplicht en zijn er redenen om maatwerkvoorschriften vast te stellen? Het uitgangspunt van de melding is enkel dat wij op de hoogte worden gebracht van een activiteit. De activiteit mag op basis van de zorgplicht en eventuele gestelde algemene uitvoeringsregels worden uitgevoerd. Ook is het mogelijk om gezien een specifieke

6) Artikel 5.38. Zie paragraaf 5.1.5 Omgevingswet over Actualisering, wijziging, intrekking en revisievergunning

7) Artikel 8.99 Bkl. Zie afdeling 8.10 Bkl over actualisering, wijziging en intrekking van vergunningen

meldingsplichtige activiteit een maatwerkvoorschrift op te stellen ter aanvulling of nadere concretisering van de gestelde algemene uitvoeringsregels en zorgplichten.

d. Maatwerkvoorschriften

Er zijn meldingen van activiteiten die nader gereguleerd moeten worden met soepelere of juist strengere voorschriften. Dijkgraaf en hoogheemraden kunnen dan besluiten maatwerkvoorschriften vast te stellen. Dat besluit is een voor bezwaar en beroep vatbaar besluit.

e. Ontheffing Reglement Verkeersregels en Verkeerstekens 1990

Op verzoek verlenen we ontheffingen voor:

- het met vrachtauto's en landbouwvoertuigen berijden van wegen in de Krimpenerwaard waarvoor een gewichtsbepanking geldt; en
- het met motorvoertuigen berijden van fietspaden en gesloten verklaarde wegen.

Er moet dan worden aangetoond dat de ontheffing noodzakelijk is en dat de aangegeven bestemming op geen andere wijze is te bereiken.

f. Advies

Vergunningverlening adviseert medeoverheden (gemeenten en provincies) en initiatiefnemers over indirecte lozingen. Verder adviseert vergunningverlening andere waterschappen en Rijkswaterstaat in voorkomende gevallen (bijvoorbeeld bij samenloop), maar ook gemeenten en provincies op terreinen die watergerelateerd zijn. De watertoets bestaat in haar oude vorm niet meer, maar bestuursorganen moeten onderling afstemmen als belangen van een ander bestuursorgaan worden geraakt.

g. Advies met instemming

Advies met instemming moet in elk geval gegeven worden voor omgevingsvergunningen voor een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam waarvoor het hoogheemraadschap bevoegd is, een lozingsactiviteit op een zuiveringstechnisch werk en voor activiteiten die in de WSV als vergunningplichtig zijn aangewezen (Besluit Omgevingsrecht). Vergunningverlening verzorgt deze adviezen.

Hoofdstuk 4. Toezicht en handhaving

4.1. Inleiding

Toezicht en handhaving draagt bij aan het halen van de door het hoogheemraadschap gestelde doelen, door toe te zien op de naleving van de wet- en regelgeving door personen en organisaties die in het beheergebied van het hoogheemraadschap actief zijn. We zetten in op preventieve acties zoals communicatie en toezicht om naleefgedrag te stimuleren en te controleren. Bij een overtreding moet in beginsel handhavend worden opgetreden om alsnog het naleefgedrag te stimuleren. We zetten bij overtredingen in de regel bestuursrechtelijke sancties in. Afhankelijk van de ernst van de overtreding kunnen ook strafrechtelijke sancties worden opgelegd.

Kwaliteitscriteria

Volgens de kwaliteitscriteria moeten er een nalevingsstrategie (wij noemen dat de handhavingsstrategie), een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en een gedoogstrategie zijn. De handhavingsstrategie is opgenomen in paragraaf 4.2. Paragraaf 4.3.3 bevat de toezichtstrategie. De sanctiestrategie is te vinden in bijlage 3 en de gedoogstrategie in bijlage 4. De strategieën worden verder uitgewerkt in de uitvoeringsprogramma's, zie ook paragraaf 2.3.

4.2. Handhavingsstrategie

4.2.1. De Landelijke Handhavingsstrategie

We volgen voor de strategieën en uitvoering van handhaving de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS). Het doel van de LHS is "uitvoering geven aan de beginselplicht tot handhaven, passend interveniëren bij iedere bevinding, in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes maken en interventies op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen, landelijk door het bestuurlijk bevoegd gezag / de Omgevingsdiensten, landelijke inspecties, politie en het OM." ⁸ Hiermee leveren we een bijdrage aan de landelijke harmonisatie in de handhaving. De Landelijke Handhavingsstrategie, versie 1.7. dd. 24 april 2014 is als strategie voor het hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard vastgesteld op 22 september 2015 en in werking getreden op 1 januari 2016⁹.

8) Landelijke Handhavingsstrategie 'Een passende interventie bij iedere bevinding', 24 april 2014

9) 20150922 201507975 LHS, D&H 22-09-2015

In verband met de Omgevingswet wordt gewerkt aan de LHS 2.0. Deze is gericht op verbetering van het gebruik en de juiste toepassing van de LHS door bestuursorganen. Schieland en de Krimpenerwaard is betrokken bij de ontwikkeling van de LHS 2.0.

Kern

De kern van de LHS is een interventiematrix waarin een beoordeling van zowel de ernst van de overtreding, als het gedrag van de overtreder wordt gewogen. Dit leidt tot een set aan in te zetten handhavingsmaatregelen die per geval kunnen verschillen, afhankelijk van die weging.

LHS voor waterschappen

De LHS is specifiek voor het waterdomein nader uitgewerkt, ter bevordering van een eenduidige toepassing. Daarbij is via www.handhavingsadviseur.nl, Landelijke Handhavingstrategie voor waterbeheerders, een applicatie beschikbaar voor het gebruik in het veld en achter het bureau.

Afwijken van de LHS

Voor een onderdeel uit het takenpakket kan een andere landelijke sanctiestrategie of afspraak gelden. We volgen in dat geval de landelijke lijn.

4.2.2. Handhavingstrategie van het hoogheemraadschap

Het hoogheemraadschap vult de landelijke handhavingstrategie aan met de hieronder beschreven toezicht- en handhavingstrategie.

4.2.2.1. Het doel van de handhavingstrategie

Onze handhavingstrategie draagt bij aan het behalen van onze doelen en ambities door goed nalevingsgedrag bij burgers en bedrijven te continueren en onvoldoende nalevingsgedrag te verbeteren. In nalevingsgedrag wordt onderscheid gemaakt in drie categorieën:

- Spontaan nalevingsgedrag zorgt voor naleving van de regels zonder tussenkomst van het bevoegd gezag. Dit kan ook onbewust gebeuren.
- Handhaving beëindigt een (vermeende) overtreding na tussenkomst van het bevoegd gezag. De overtreding kan bewust of onbewust hebben plaatsgevonden.
- Afschrikking werkt voor de categorie die wordt afgeschrikt door handhaving; zij kennen de regels en willen die overtreden, maar doen dit niet vanwege de handhaving.

4.2.2.2. Uitgangspunten van de handhavingstrategie

De huidige inzichten in het toezichts- en handhaving domein voor het vergroten van nalevingsgedrag zijn voor ons de basis van het toezichts- en handhavingbeleid. In de afgelopen jaren is het aandeel van gedragswetenschappen in dit domein sterk toegenomen¹⁰. In onderzoeken is de centrale vraag wat ervoor nodig is om een bepaalde doelgroep naleefgedrag te laten vertonen. De inzichten leiden tot de volgende uitgangspunten en werkwijzen voor ons beleid:

- a. Meer inzet op preventieve aanpak
- b. Risicogericht toezicht
- c. Doelgroepgerichte aanpak

a. Meer inzet op preventieve aanpak

Het toezichts- en handhaving domein zet steeds meer in op gedragsbeïnvloeding gedurende het gehele proces van beleidsontwikkeling en in de keten van (vergunningverlening,) toezicht en handhaving door meer nadruk op preventie in de vorm van informeren en adviseren.

Door de kennis vanuit toezicht en handhaving bij de ontwikkeling van regelgeving, beleid, projecten en de inrichting van inspectiewerkzaamheden te betrekken, kan al vroeg het naleefgedrag worden bevorderd.

b. Risicogericht toezicht

Risicogericht toezicht is al enkele jaren de algemeen geaccepteerde standaard. Het toezicht wordt daar gehouden waar de risico's door niet naleving voor de uitvoering van de basistaak van het hoogheemraadschap groot zijn. Risicogericht toezicht vraagt een flexibele wijze van werken waarbij de risico's

¹⁰ Handhaving en Gedrag, achtergronden van regelgeving, www.hetccv.nl/nalevingsexpertiseWaterwet en Wabo

per toezichtveld of doelgroep periodiek worden bepaald, zodat ingesprongen kan worden op de actualiteit, zoals maatschappelijke-, politieke-, omgevings- of klimaatontwikkelingen.

c. *Doelgroepgerichte aanpak*

In bepaalde gevallen kan de keuze voor een instrument passend bij een doelgroep bijdragen aan effectief en efficiënt toezicht en handhaven. Ook heeft deze aanpak als effect dat de mogelijke toezichtlasten voor de ingelanden zo laag mogelijk worden gehouden. Bij het toepassen van een doelgroepgerichte aanpak is het van belang inzicht te hebben in:

- welke doelgroepen te onderscheiden zijn
- hoe de doelgroepen het best benaderd kunnen worden
- voor welke interventies de doelgroepen vatbaar zijn
- hoe de doelgroep in beweging wordt gekregen
- hoe zich tot de doelgroep te verhouden

4.2.2.3. Randvoorwaarden bij uitgangspunten handhavingsstrategie

a. *Informatie-gestuurd werken*

Informatie-gestuurd werken geeft actueel inzicht in de effectiviteit van het ingezette toezichts- en handhavingsinstrumentarium. Dit inzicht wordt verkregen door alle relevante informatie rondom toezichtsvelden en eventueel doelgroepen te verzamelen en vervolgens te beheren, combineren en te analyseren tijdens monitoring en evaluaties. De databronnen kunnen zowel de toezichts- en handhavingsresultaten van het hoogheemraadschap zijn, als die van andere organisaties. Informatie-gestuurd werken is een landelijke ontwikkeling, door de wetgever gestimuleerd, op het gebied van onder meer het milieudomein.

Informatie-gestuurd werken vraagt dat we onze informatiepositie kloppend en op orde hebben. Er is hierbij een grote afhankelijkheid van het op orde krijgen en houden van data.

b. *Samenwerking met ketenpartners in het werkgebied*

We werken samen met andere overheidsdiensten die actief zijn in ons werkgebied, ter bevordering van een uniforme werkaanpak. Hiervoor zijn verschillende afstemmingsoverleggen ingericht. De overleggen hebben als focus het VTH proces of zijn gericht op de primaire beheertaken. Zo voeren we met de Omgevingsdienst Midden Holland gezamenlijke controles uit bij glastuinbouwbedrijven en andere agrarische bedrijven.

4.3. De handhavingsstrategie: operationeel beleidskader

4.3.1. Inleiding

Een efficiënt handhavingsinstrumentarium is succesvol in het stimuleren van naleefgedrag. Het gedrag van de overtreder heeft daarom een centrale rol bij de inzet van de handhavingsmiddelen door het hoogheemraadschap. Het feit dat een overtreder gevoelig is voor het aan te wenden middel is een voorwaarde om zijn gedrag te kunnen beïnvloeden. Overtreders zijn op verschillende niveaus gevoelig voor interventies. Overtreders die onbewust zijn van het bestaan van een verbod zullen over het algemeen gevoelig zijn voor positieve prikkels. Een afstraffende sanctie zal bij deze groep weerstand oproepen. Dit in tegenstelling tot calculerende, recidiverende overtreder: zij zijn ongevoelig voor positieve prikkels en zullen juist aangesproken worden door een maatregel met een afstraffend karakter. Het is daarom noodzakelijk om een uitgebreid en divers scala aan instrumenten in te zetten:

- a. preventieve maatregelen: communicatie en voorlichting
- b. controle-maatregelen: toezicht
- c. repressieve maatregelen: bestuurs- en strafrechtelijke handhaving

4.3.2. Preventie

Onder preventieve maatregelen onderscheiden we de volgende taken:

- a. Zichtbaarheid
 - i. Zichtbaarheid in het gebied draagt bij aan de naleving, onder meer doordat betrokkene de kans dat ze betraapt worden hoger inschatten.
- b. Voorlichting
 - i. Communicatie over voorschriften vergunning en meldingen
 - ii. doelgroepenvoorlichting
 - iii. Voorlichting vanuit projectmatige inzet

- iv. Communicatie over naleefgedrag
 - v. Informatie op de website (ook de mogelijkheid om actief te kunnen communiceren over handhavingresultaten)
- c. Uitvoeren van handhaafbaarheidstoetsen
- i. Bij het opstellen van beleid en regelgeving kunnen de documenten getoetst op doelmatigheid van de handhaving.

4.3.3. Toezicht

Toezicht is signalerend, corrigerend en regulerend. Dit betekent dat toezicht zowel preventief kan zijn, als een repressief element in zich kan hebben. Het bepalen van de inzet van toezichthouders en handhavers gebeurt naar aanleiding van de in de probleemanalyse gestelde prioriteiten en vastgelegd in het uitvoeringsprogramma. Jaarlijks wordt dit plan geëvalueerd op effectiviteit en zonodig daarop bijgesteld. Op deze manier wordt geborgd dat elke vorm van toezicht op een juiste en effectieve wijze kan worden ingezet.

Binnen het toezicht onderscheiden we de volgende taken:

- I. Planmatig toezicht, of actief toezicht
 - a. Toezicht op verleende vergunningen en ingekomen meldingen.
 - i. Toezicht op blijvende aanpassingen in het beheergebied.
 - ii. Toezicht op tijdelijke activiteiten: richt zich op activiteiten van tijdelijke aard zoals bijvoorbeeld grondwateronttrekkingen of het mogen hebben van een tijdelijk werk in een waterstaatswerk.
 - iii. Administratief toezicht: Controle op schriftelijke stukken, rapportages, monitoring bemalingswerkzaamheden en andere meetgegevens e.d..
 - b. Schouw onderhoud watergangen: Toezicht op het onderhoud van watergangen in beheer bij derden, voor wat betreft begroeiing en in standhouden van diepte, afmetingen en taluds. Dit is een projectmatige activiteit met een bijzonder karakter. Daarnaast zal in de komende jaren de Integrale Visie Onderhoud (bestuurlijk vastgesteld in december 2015) in de organisatie worden geïmplementeerd. Dit heeft gevolgen voor het proces binnen het toezichts- en handavingsdomein, dat wordt de komende periode duidelijk.
 - c. Algemeen toezicht: surveillance, toezicht in het hele gebied. Dit kan onderdeel zijn van de andere toezichtstaken, maar ook planmatig als zelfstandige taak worden ingepland.
 - d. Projectmatig toezicht: Richt zich op een specifieke doelgroep, onderwerp of gebied dat een projectmatige aanpak vergt. De basis hiervoor ligt in verzoeken of projecten intern (zoals kadeverbeteringen) of extern (zoals met omgevingsdiensten) en kan voortkomen uit de uit de probleemanalyse voortkomende thema's.
 - e. Periodiek toezicht op basis van het activiteitenbesluit milieubeheer: Richt zich op activiteiten met een terugkomend dan wel voortdurend karakter. Zoals de controles in de Glastuinbouw, Open Teelt.
- II. Reactief toezicht
 - a. Klachten en incidentmeldingen: we zijn zowel binnen als buiten kantooruren bereikbaar voor inwoners en bedrijven voor het melden van incidenten of het indienen van een klacht.
 - b. Calamiteiten: Bij calamiteiten toezicht houden op de waterkwaliteit en kwantiteit, wegen en keringen.
 - c. Verzoek tot handhaving: Inwoners en bedrijven kunnen, als zij belanghebbende zijn, een verzoek tot handhaving indienen. Zij vragen ons daarmee om een afgewogen besluit te nemen naar aanleiding van een door hen geconstateerd en vermeende overtreding. Het is de taak van Toezicht en Handhaving om alle informatie te verzamelen die voor de afweging noodzakelijk is.

4.3.4. Repressie: handhaving en de sanctiestrategie

We hebben in het toezichts – en handavingsdomein de beschikking over een uitgebreid juridisch instrumentarium om het naleefgedrag te verbeteren. De wijze waarop we handhaven en optreden bij overtredingen is vastgelegd in de sanctiestrategie. De complete sanctiestrategie is opgenomen in bijlage 3. Kern van de sanctiestrategie is dat de keuze voor het sanctiemiddel wordt bepaald door

1. De ernst van de overtreding: Mogelijke gevolgen voor milieu, veiligheid en gezondheid, toegespitst op het watersysteem
2. Het gedrag van de overtreder: Het uitgangspunt is dat de meest effectieve aanpak leidt tot het veranderen van het gedrag van de overtreder.

Soorten sancties:

I. Herstelsancties

De last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom zijn herstelsancties. De sanctie is gericht op het beëindigen van de overtreding en het herstellen van de rechtmatige situatie. Hoe ernstiger de overtreding, hoe dwingender de sanctie. Bij mogelijke escalerende of onomkeerbare gevolgen kan met spoed worden opgetreden. Bij recidive of veelvuldig overtreeden dan kan een preventieve sanctie (ter voorkomen van overtreeden) worden opgelegd.

II. Bestraffende sancties

De bestuurlijke strafbeschikking en het proces-verbaal zijn bestraffende sancties. Als sprake is van overtredingen waarbij ook een straf gerechtvaardigd is, kunnen deze sancties worden opgelegd voor overtredingen die zijn opgenomen in het zogenoemde feitenboekje dat wordt opgesteld door het Openbaar Ministerie. Een straf is niet zozeer gericht op het ongedaan maken van het gevolg van een overtreding, maar heeft een sterk afstraffend karakter.

De bestuurlijke strafbeschikking en het proces-verbaal worden toegepast door buitengewone opsporingsambtenaren (boa's) en verder afgehandeld door het Openbaar Ministerie en het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB). Een aantal van onze handhavers is ook boa. In die hoedanigheid worden zij rechtstreeks aangestuurd door het openbaar ministerie en leggen daar ook verantwoording aan af.

De gegevensverwerking van de bestuurlijke strafbeschikking en het proces-verbaal valt onder de Wet politiegegevens. Daarom hebben binnen onze organisatie alleen de boa's inzicht in en toegang tot de gegevens die bij de uitoefening van deze rol worden verzameld en geanalyseerd.

4.3.5. Handhaven eigen werken en andere overheden

Eigen werken

Het komt regelmatig voor dat het hoogheemraadschap zelf werken of werkzaamheden uitvoert in het watersysteem. Deze handelingen voert zij met name uit in de uitoefening van de overheidszorg gericht op het:

- Voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste.
- Beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen.
- Vervullen van maatschappelijke functies door watersystemen¹⁴.

Deze activiteiten vallen onder het bereik van verschillende wettelijke kaders. Voor het hoogheemraadschap geldt in beginsel dat van haar hetzelfde wordt verwacht in de naleving van wet- en regelgeving als van de ingelanden. Het hoogheemraadschap hanteert bij het optreden tegen de eigen organisatie de methode van situationeel handhaven. Dit betekent dat waar mogelijk ingezet wordt op preventieve handhaving. Als overtredingen worden geconstateerd wordt in eerste instantie contact opgenomen met de betreffende beheerder. Als deze de overtreding niet beëindigt, vindt overleg plaats in de betreffende lijn: De teamleider wordt betrokken, bij geen resultaat het afdelingshoofd en vervolgens de directie en/of het bestuur.

Andere overheden

Het handhaven van andere overheden vindt plaats conform de Landelijke

Handhavingsstrategie: in beginsel wordt geen onderscheid gemaakt tussen overheden en niet-overheden. Het handhaven van een andere overheid kan politiek gevoelig liggen. Het is om die reden dat na constateren van een overtreding eerst op ambtelijk, of waar nodig op bestuurlijk, niveau contact wordt gezocht. De portefeuillehouder Handhaving wordt altijd geïnformeerd. Als contact op ambtelijk of bestuurlijk niveau niet tot beëindiging van de overtreding leidt, wordt het voorstel voor de inzet van middelen in afstemming met de portefeuillehouder bepaald. Naast het opleggen van een herstelsanctie kan ook een bestuurlijk gesprek worden gevoerd met als doel de overtreding te beëindigen.

In bepaalde gevallen werken we samen met andere overheden of vinden afstemmingsoverleggen plaats. Vanwege de relatie kan ervoor gekozen worden een andere wijze van inzet van de toezicht- en handhavingsmiddelen toe te passen. Een methode die afwijkt van de in deze nota beschreven methodiek, dient als werkwijze bestuurlijk te worden goedgekeurd.

Handhaven bij gezamenlijk bestek

In sommige gevallen werken we samen met andere overheden. Zo is bijvoorbeeld het geval bij het uitvoeren van onderhoud aan watergangen. In die gevallen maken we met gemeenten een gezamenlijk bestek.

4.3.6. Gedogen

Er kunnen zich situaties voordoen waarbij een handhavend optreden niet opportuun is en het bestuur afziet van de inzet van handhavingsmiddelen. In die gevallen is sprake van gedogen. Onze gedoogstrategie wordt beschreven in bijlage 4. We volgen met deze strategie de landelijke lijn.

Bijlage 1. Stappen in de beleidscyclus

Hieronder worden de stappen uit de in paragraaf 2.2 genoemde beleidscyclus, de big 8, toegelicht.



Strategisch beleidskader

De beleidsevaluatie, de jaarrapportages en actuele risicoanalyse leggen de basis voor de volgende stap in het proces, het strategisch beleidskader. Op basis van de risicoanalyse worden prioriteiten gesteld. Vervolgens worden in het beleid doelstellingen vastgelegd die de organisatie wil behalen ten aanzien van deze prioriteiten.

Operationeel beleidskader

In deze stap worden prioriteiten en doelstellingen vertaald in concrete thema's en meetbare activiteiten voor de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Daaruit vloeien beleidskeuzes voort die in het uitvoeringsprogramma worden vastgelegd.

Planning en control

Centraal in deze stap staat het toewijzen van de noodzakelijke capaciteit en financiële middelen die nodig zijn om de gestelde doelen te kunnen bereiken. De bouwstenen voor deze stap zijn de resultaten van de beleidsevaluatie, de prioriteiten die daaruit voortvloeien, doelstellingen voor de komende periode en overeenstemming over te voeren strategieën. Een en ander wordt uitgewerkt in het jaarlijks op te stellen uitvoeringsprogramma.

Vorbereiden

Om ervoor te zorgen dat het de ambtelijke organisatie op een juiste wijze uitvoering geeft aan de uitvoering van het uitvoeringsprogramma en het VTH-beleid, wordt gewerkt met vooraf vastgestelde procedures, processen en protocollen.

Uitvoeren

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

Monitoren

Om te beoordelen of de gestelde doelen zijn gehaald en om inzicht te krijgen in wat daarvoor nodig is, wordt de uitvoering gemonitord. Op die manier ontstaat inzicht in het verloop van de processen van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Ook wordt duidelijk welke resultaten zijn behaald en in welke mate de doelstellingen zijn gerealiseerd. Als daar op grond van de resultaten van de monitoring aanleiding toe is, kan het beleid worden bijgesteld. Dit kan bijvoorbeeld door aanpassing van het uitvoeringsprogramma.

Rapportage en evaluatie

In deze stap worden allerlei relevante onderdelen met betrekking tot vergunningverlening, toezicht en handhaving geanalyseerd. Hierbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan wijzigingen in de wet, in het beleid of in het takenpakket. Jaarlijks wordt gerapporteerd over de uitvoering van het beleid en over het bereiken van de gestelde doelen. Daarvoor wordt jaarlijks geëvalueerd of de activiteiten die zijn opgenomen in het uitvoeringsprogramma zijn uitgevoerd en in hoeverre de uitvoering hiervan heeft bijgedragen aan het bereiken van de doelstellingen. Op basis van die evaluatie kan worden beoordeeld of het beleid moet worden aangepast.

Bijlage 2. loods voor vergunningverleners

Participatie en vergunningen

Een loods voor onderweg

Voor vergunningverleners

PARTICIPATIE EN DE OMGEVINGSWET

Participatie is een belangrijke pijler onder de Omgevingswet. Het vroeg betrekken van de omgeving zorgt ervoor dat verschillende perspectieven, kennis en creativiteit snel op tafel komen. Zo zorgt participatie voor meer draagvlak en betere besluiten.

De Omgevingswet schrijft niet voor hoe participatie moet plaatsvinden. De wet geeft ruimte aan initiatiefnemers en het bevoegd gezag om eigen keuzes te maken. Participatie is maatwerk. De locatie, de omgeving en de betrokkenen zijn immers elke keer anders.

Deze Loods helpt vergunningverleners van waterschappen op weg met het **aanvraagvereiste participatie uit de omgevingswet**. Ook biedt de Loods aanknopingspunten om initiatiefnemers te stimuleren tijdig de omgeving bij de plannen te betrekken.

Zes waterschappen vinden via een praktijkclassie hoe vergunningverleners het aanvraagvereiste participatie kunnen hanteren.

HET AANVRAAGVEREISTE PARTICIPATIE

Initiatiefnemers die een aanvraag indienen voor een omgevingsvergunning moeten informatie over hun initiatief aanleveren bij het bevoegd gezag. Een van de aanvraagvereisten gaat over participatie en buid.

Het bevoegd gezag, het waterschap, vraagt de initiatiefnemer of en zo ja, op welke manier hij zijn omgeving heeft betrokken bij de voorbereiding van zijn initiatief en wat daarvan het resultaat is.

Het aanvraagvereiste participatie draagt bij aan een grotere acceptatie van plannen en betere besluiten. De initiatiefnemer wordt gestimuleerd om aan participatie te doen. Lees meer hierover op het omgevingswetportaal¹.

¹Informatieblad-overnameprocedures Omgevingswet op www.omgevingswet.nl/documenten/hoor-voor 2019/02/02 Informatieblad aanvraagvereisten

VERGUNNINGAANVRAAG

Tijdens het vooroverleg op een vergunningaanvraag, en soms al lang daarvoor, doet het waterschap suggesties voor een goed samenspel. Ook is het waterschap transparant over de vragen die zij gesteld over participatie.

Vragen over participatie op je aanvraagformulier

Bij een vergunningaanvraag stelt het waterschap vragen over participatie. Op basis van de antwoorden op alle aanvraagvragen is het aan het waterschap als bevoegd gezag om te bepalen of de aanvraag over voldoende gegevens beschikt om besluiten te nemen. Stel deze vragen over participatie:

Suggesties voor een goed samenspel in haar participatiebeleid benoemt het bestuur van het waterschap uitgangspunten voor een goed samenspel. Geef deze uitgangspunten als suggesties in voor het vooroverleg mee aan de initiatiefnemer. De antwoorden bieden de vergunningverlener houvast bij het formuleren van de belangverwijzing in de vergunning.

1. Deel het **waarom en de urgentie** met alle partijen.
2. Ziek naar **meerdere breed** in de omgeving.
3. Geef mensen ruimte om in een **vraag stadium input** te leveren op het plan.
4. Bepaal het **invloedgebied** van het plan (de impact, de strijd en wie daar invloed ervaren. Voor een stakeholder-analyse valt).
5. Bied ruimte voor de **inbreng** van alle betrokkenen, nu voor **en tegenstanders**.
6. Deel **informatie en weer bidder** over de **invloed** die mensen hebben.
7. Wees **helder** en **concreet** als je kunt.
8. Zet **afspraken op papier** en koppel ze terug met alle partijen.

Geen weigeringsgrond

Wanneer in de vergunningaanvraag is aangegeven dat de omgeving niet is betrokken, is dit geen reden om de aanvraag niet te behandelen of te weigeren. Goede samenwerking met de omgeving kan helpen om een gezamenlijk belangverwijzing te maken. Dit doet aan participatie is gedaan is echter geen weigeringsgrond.

Op basis van een omgevingsvergunning 1 februari 2019

VERSCHILLENDE INITIATIEVEN

De complexiteit en de impact van een initiatief bepaalt de mate waar in participatie een rol speelt.

- Enkele initiatief met geringe impact op de omgeving**
Dit is een simpel initiatief.
- Enkele initiatief met impact op de omgeving**
Dit is een middelmatig initiatief. Het bevoegd gezag heeft een rol in de voorbereiding van de aanvraag. Het bevoegd gezag heeft een rol in de voorbereiding van de aanvraag. Het bevoegd gezag heeft een rol in de voorbereiding van de aanvraag.
- Complex initiatief met veel impact op de omgeving**
Dit is een groot initiatief. Het bevoegd gezag heeft een rol in de voorbereiding van de aanvraag. Het bevoegd gezag heeft een rol in de voorbereiding van de aanvraag. Het bevoegd gezag heeft een rol in de voorbereiding van de aanvraag.

ROLLEN VERGUNNINGVERLENER

Welke rollen kan een vergunningverlener spelen om een initiatiefnemer te stimuleren tot participatie?

- Stimuleerder**
In voor het vooroverleg zoek je als vergunningverlener samen met de initiatiefnemer naar mogelijkheden om het plan te realiseren, om alternatieven te bedenken. Je bid de initiatiefnemer om de omgeving tijdig te betrekken. Bijvoorbeeld via de 8 suggesties voor een goed samenspel. Draag bij aan een breed draagvlak initiatief, zonder dit initiatief over te nemen.
- Mediator**
In voor het vooroverleg draag je bij de initiatiefnemer aan om vroegtijdig de omgeving te betrekken, maar je voorziet dat de andere belanghebbenden. Zo probeer je vroegtijdig belangengschillen te beslechten en bezwaarprocedures achteraf te voorkomen. Met als resultaat een beter plan en groter acceptatie van het besluit.
- Toezetter**
Tijdens de vergunningprocedure toont je als vergunningverlener of het initiatief kan worden toegestaan op grond van een goedgekeurd belangverwijzing. Je weegt het welof niet algemeen van de vergunning. Daarbij verzamelt je ook informatie over betrokken belanghebbenden, te weten wat de impact is van het initiatief en hoe het initiatief wordt voorbereid. De belangverwijzing neem je op in de condities van de vergunning.
- Afzetter bevoegde gezagen**
Wanneer zoveel mogelijk in een niet-waarschijnlijk vergunningplichtig zijn, worden er twee vergunningen verleend. Een door de waterschapper en één door de gemeente of provincie. De twee bevoegde gezagen starten op goede samenwerking onderling om een gezamenlijk belangverwijzing te kunnen maken. Ze maken afspraken over welke partijen moeten worden betrokken bij de afweging en hoe informatie over/ bij de betrokken belanghebbenden wordt opgehaakt. Dit rol wordt bij sommige waterschappen ingevuld door de waterschapper.

Of via:

[https://waterschap.sharepoint.com/sites/Vakinformatie-hhsk/Gedeelde documenten/Forms/AllItems.aspx?id=%2Fsites%2FVakinformatie-hhsk%2FGedeelde documenten%2FParticipatie en vergunningen een Loods voor onderweg digitaal%20pdf&parent=%2Fsites%2FVakinformatie-hhsk%2FGedeelde documenten](https://waterschap.sharepoint.com/sites/Vakinformatie-hhsk/Gedeelde%20documenten/Forms/AllItems.aspx?id=%2Fsites%2FVakinformatie-hhsk%2FGedeelde%20documenten%2FParticipatie%20en%20vergunningen%20een%20Loods%20voor%20onderweg%20digitaal%20pdf&parent=%2Fsites%2FVakinformatie-hhsk%2FGedeelde%20documenten)

Bijlage 3. Onze sanctiestrategie: bestuursrechtelijk en strafrechtelijk sanctioneren

DEEL I: bestuursrechtelijk en strafrechtelijk sanctioneren

1. Bestuursrechtelijk sanctioneren

Om de kwaliteitscriteria voor handhaving te kunnen borgen, is transparantie nodig over de wijze van inzet van sanctiemaatregelen. Een uniforme, transparante en efficiënte werkwijze hebben een duidelijke meerwaarde. Daarbij is het nodig om inzicht te geven in de gehanteerde termijnen en sancties. Deze standaarden vormen een handreiking en zijn met name opgesteld voor veelvoorkomende overtredingen. De geconstateerde overtreding en omstandigheden zijn te allen tijde bepalend voor de wijzen van optreden.

1.1 Hersteltermijnen

Bestuursrechtelijke handhaving is gericht op herstel van de toestand door het ongedaan maken van de overtredingen en het voorkomen van (vervolg)overtredingen.

Het is vast beleid van het hoogheemraadschap dat bij het bieden van een begunstigingstermijn in zowel een waarschuwing als de beschikking rekening wordt gehouden met de tijd die redelijkerwijs nodig en mogelijk is om een overtreding ongedaan te maken en te houden. De gestelde termijn is afhankelijk van de aard van de situatie en omstandigheden van het geval. Een begunstigingstermijn kan worden opgelegd per tijdseenheid (variëren per uren, dag, week of weken). Als sprake is van een situatie met aanzienlijke en mogelijk onomkeerbare gevolgen, kan met spoed bestuursdwang worden toegepast.

1.2 Bestuursdwang

Als vanwege de ernst van de situatie het direct ongedaan maken van de overtreding wordt gevergd, passen we direct bestuursdwang toe. Ook in andere gevallen kan ervoor gekozen worden om bestuursdwang toe te passen. Bij bestuursdwang treedt het hoogheemraadschap zelf op om verdere schade aan het waterstaatswerk te voorkomen. In spoedeisende gevallen zal de definitieve beschikking achteraf op schrift aan de overtreder worden aangeboden. Vaak wordt gebruik gemaakt van de diensten van anderen, zoals aannemers of gespecialiseerde afvalverwerkende bedrijven. We verhalen in beginsel de kosten van de uitvoering op de overtreder. Deze kosten bestaan onder meer uit de voorbereidingskosten die zijn gemaakt na het verstrijken van de begunstigingstermijn in de beschikking. De voorbereidingskosten die het hoogheemraadschap maakt worden gesteld op 15 procent van het totaalbedrag met een totaalbedrag van 2000 euro.

Jaarlijks passen we naar aanleiding van de schouw 'Gewoon Onderhoud' op vele locaties bestuursdwang toe vanwege het niet of onvoldoende uitvoeren van het gewone onderhoud aan oppervlaktewaterlichamen. Uitgangspunt is dat elke handhavingsactie erop is gericht om overtreders te stimuleren de overtreding op eigen initiatief te beëindigen. De voorbereidingskosten voor bestuursdwang en schouw die we maken, bedragen 25 procent van het totaalbedrag, met een minimum van 60 euro en een maximum van 2.000 euro.

1.3 Dwangsom

Als de aard van de overtreding zich daar toe leent kan een last onder dwangsom worden opgelegd. Uitgangspunt is dat de overtreder wordt gestimuleerd om de overtreding ongedaan te maken door het geven van een financiële prikkel. Dit betekent dat het bedrag hoog genoeg moet zijn om de overtreder tot naleving te prikkelen.

Een dwangsom wordt volgens de Algemene wet bestuursrecht (Awb) opgelegd per tijdseenheid of per overtreding met een daaraan gekoppeld maximum bedrag. De hoogte van de dwangsom wordt per geval bepaald door de omstandigheden, zoals bijvoorbeeld het economisch voordeel van niet naleven, de financiële situatie van de overtreder en de mogelijke kosten van herstel van de situatie in de rechtmatige toestand. Voor het opleggen van dwangsommen hebben wij een niet-limitatieve lijst met richtbedragen. Het zijn richtbedragen omdat altijd per geval dient te worden beoordeeld welke dwangsomhoogte het meest doeltreffend is.

Een overzicht van de meest voorkomende overtredingen met richtbedragen is aan het eind van deze bijlage opgenomen.

1.4 Intrekken vergunning

Het intrekken van een vergunning wordt gezien als laatste middel als andere middelen niet werken. Doordat met deze maatregel de overtreder ernstig wordt getroffen, zal deze bij hoge uitzondering worden ingezet. Hiervan kan sprake zijn in recidive situaties waarbij sprake is van bewust en calculerend gedrag.

1.5 Preventieve last onder dwangsom of last onder bestuursdwang

Het hoogheemraadschap kan om een overtreding te voorkomen, een preventieve last onder dwangsom of last onder bestuursdwang opleggen. Hierbij geldt dat er nog geen begin is gemaakt met de overtreding

en er dus nog geen sprake is van een onrechtmatige situatie. Om het instrument in te kunnen zetten, zal sprake moeten zijn van een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid dat de overtreding zal plaatsvinden of sprake is van een reëel risico op recidive. De waarschijnlijkheid wordt niet slechts bepaald door de aard en ernst van de overtreding. Ook het gedrag van de overtreder speelt hierbij een grote rol. Het verrichten van voorbereidingshandelingen of het door de overtreder kenbaar maken van de waarschijnlijkheid: niet-coöperatieve houding, uitlatingen, weigerachtig, ingesleten in de bedrijfsvoering, zijn voldoende aanknopingspunten. Bovendien heeft betrokkene eerder de regels overtreden. Bij de inzet van dit instrument maakt een uitgebreide belangenafweging deel uit van de besluitvorming, omdat voorafgaand aan een overtreding al handhavend wordt opgetreden. Het preventief opleggen van een bestuursrechtelijke last is een zwaar middel.

2. Strafrechtelijk sanctioneren

Naast bestuursrechtelijke herstelsancties hebben we ook de beschikking over strafrechtelijke sanctionerende maatregelen. Deze zijn niet gericht op het ongedaan maken van de overtreding, maar zijn punitief. Volgens de Landelijke Handhavingsstrategie wordt alleen geen gebruik gemaakt van strafrechtelijke sancties bij een goedwillende overtreder waarbij de gevolgen van de overtreding vrijwel nihil of beperkt zijn en bij een onverschillige overtreder waarbij de gevolgen van de overtreding vrijwel nihil zijn.

2.1 Bestuurlijke strafbeschikking

Met de introductie van de bestuurlijke strafbeschikking, als onderdeel van de Wet OM-afdoening, verschuift de verhouding tussen bestuursrecht en strafrecht. De bestuurlijke strafbeschikking valt namelijk onder het strafrecht en wordt niet door het Openbaar Ministerie, maar door een buitengewoon opsporingsambtenaar (boa) van het hoogheemraadschap opgelegd zonder tussenkomst van de rechter.

Er is sprake van een op heterdaad geconstateerde overtreding in een situatie waarbij bestraffing gerechtvaardigd is. In essentie gaat het om een geldboetebevoegdheid voor het bestuur.

Met de bestuurlijke strafbeschikking kan snel een 'tik op de vinger' worden uitgedeeld. Het instrument draagt bij aan een verhoging van het naleefgedrag en biedt de bestuurlijke strafbeschikking efficiency voordelen. Daarnaast vormt de bestuurlijke strafbeschikking voor de uitvoeringspraktijk van de waterschappen een goede aanvulling op de bestaande bestuursrechtelijke instrumenten bestuursdwang en dwangsom.

Deze geldboete wordt geïnd door het Centraal Justitieel Incassobureau. De eventuele verzet-procedure wordt door het Openbaar Ministerie afgehandeld. De vergoedingslijst (het feitenboekje) wordt vastgesteld door het ministerie, deze lijst wordt periodiek herzien.

2.2 Proces-verbaal

Wanneer er sprake is van een ernstige overtreding of als het gaat om calculerend of crimineel gedrag, maken we gebruik van het strafrechtelijke middel het proces-verbaal. Dit is conform de wens van het Openbaar Ministerie dat zich vooral richt op de ernstige overtredingen. Zie voor de inzet de Landelijke Handhavingsstrategie.

DEEL II: Leidraad uitvoeren handhavingsacties

Het uitgangspunt bij het uitvoeren van handhavingsacties is dat het bestuur, handelend vanuit de eigen verantwoordelijkheid, het handelen afzonderlijk en waar nodig samen met het OM richten op het naleven van wet- en regelgeving.¹¹

Een bestuursorgaan heeft bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom en het maximum van het te verbeuren bedrag een ruime mate van beleidsvrijheid. De hoogte van de dwangsom 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 Awb 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.

Bij het bepalen van de hoogte van een dwangsom en een maximum te verbeuren bedrag, dient altijd een deugdelijke motivering over de hoogte van de gekozen bedragen in het besluit te worden opgenomen. De dwangsom dient als een financiële prikkel om de overtreding te laten beëindigen. Deze mag echter weer niet te hoog zijn, zodat deze als straf kan worden gezien. De in deze leidraad genoemde bedragen zijn dan ook richtinggevend en dienen per geval beoordeeld te worden.

Vaststellen dwangsom

Bij het vast stellen van de dwangsom moet met de volgende punten rekening worden gehouden:

11) Uit: Landelijke Handhavingsstrategie – Een passende interventie bij iedere bevinding (versie 1.7 april 2014)

- Hoogte van de dwangsom kan verlaagd of verhoogd worden als gekeken wordt naar de gevolgen van een overtreding in een gradatie van:
 - o Vrijwel nihil
 - o Beperkt
 - o Van belang: er is een aanmerkelijk risico dat de bevinding maatschappelijke onrust geeft en/of milieuschade, natuurschade (waterkwaliteit), waterverontreiniging en/of doden zieken of gewonden (mens, plant en dier) tot gevolg heeft.
 - o Aanzienlijk, dreigend en/ of onomkeerbaar: onder andere het geval als de overtreding maatschappelijke onrust en/of ernstige milieuschade, ernstige natuurschade (waterkwaliteit) ernstige waterverontreiniging en/of doden, zieken of gewonden (mens, plant en dier) tot gevolg heeft.
- Voor de hoogte van de dwangsom is ook de omvang van de onderneming, diens activiteiten, omvang en ernst van de schade, mate van overlast en vereiste investeringen relevant.
 - o Rechtsvorm, kapitaal, draagkracht, aantal werknemers, omzet en winst van de onderneming. Kleine bedrijven: lagere bedragen. Groot bedrijf: hogere bedragen
- Begunstigingstermijn kan verlengd of verkort worden. Daarbij is het uitgangspunt hoeveel tijd nodig is om de overtreding te beëindigen (ABRvS 200904625/1). o Mag niet wezenlijk langer zijn naar noodzakelijk om de overtreding te beëindigen (ECLI:NL:RBMNE:2013:3750)
 - o Mag niet (onredelijk) lang worden dat het op gedogen gaat lijken (ABRvS

200405659/1 o Het is niet mogelijk de overtreding onmiddellijk te beëindigen dan dient een redelijke termijn voorgeschreven te worden bijvoorbeeld: ABRvS 4 september 2002, nr. 200101199/1

Zodra de begunstigingstermijn is verlopen, worden dwangsommen verbeurd als niet aan de voorwaarden uit de dwangsombeschikking is voldaan. De overtreder verbeurt dan van rechtswege een dwangsom. Hij dient de betaling van de dwangsom binnen zes weken nadat deze van rechtswege is verbeurd (de overtreding is geconstateerd) te voldoen (art. 5:33 Awb). Als niet wordt betaald zullen we bij beschikking de dwangsom invorderen (art. 5:37 Awb). Deze bevoegdheid verjaart een jaar na de dag waarop het bedrag is verbeurd (5:35 Awb).

Als ondanks het opleggen en vollopen van de dwangsom de overtreding voortduurt, zullen we een nieuw handhavingsbesluit nemen. Afhankelijk van de omstandigheden kan dit opnieuw last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang zijn.

De dwangsombedragen worden per geval vastgesteld aan de hand van onder andere de kosten van herstel van de overtreding, het financieel belang voor de overtreder om de overtreding in stand te laten en de ernst van de overtreding. Het bedrag moet hoog genoeg zijn om een prikkel te geven tot naleving. De onderstaande tabel geeft een grove indicatie voor veelvoorkomende overtredingen.

Tabel 1. Richtlijn hoogte dwangsom voor veelvoorkomende overtredingen

hoofdstuk, paragraaf of artikel	overtreding	Maximumbedrag in euro's	Bedrag per in-ning in euro's
	Wanneer een vergunning vereist is, zonder vergunning in een beperkingengebied:		
Artikel 2.2, tweede lid, WSV	oppervlaktewaterlichamen met elkaar in verbinding brengen	1.500	300
Artikel 2.2, derde lid, WSV	Een oppervlaktewaterlichaam op een peil brengen of houden dat afwijkt van het in het peilbesluit vastgestelde peil of van het waterpeil dat normaal wordt aangehouden	1.500	300
Hoofdstuk 5 WSV	Werkzaamheden verrichten	1.500	500
Hoofdstuk 6 WSV	aanbrengen, verwijderen of wijzigen van werken: - Kabels en leidingen	5.000	1.000

	<ul style="list-style-type: none"> - Vaste uitstroom- of onttrekkingsvoorzieningen - Oeverconstructies - Hekwerken - Steigers en meerpalen - Dammen met duikers - Bruggen - Bouwwerken 		
Paragraaf 7.1 WSV	aanbrengen of verwijderen van beplanting	1.500	500
Hoofdstuk 8 en artikel 9.12 WSV	<ul style="list-style-type: none"> - Aanbrengen, hebben of wijzigen van voorwerpen of vaste stoffen of een losse uitstroom- of onttrekkingsvoorziening - onbeheerd laten drijven van een vlot of een ander vaartuig - gebruiken of hebben van explosief materiaal - hebben van dieren 	1.500	500
Artikel 9.5, eerste lid, WSV	Het in innemen van een vaste ligplaats in de kernzone van een oppervlaktewaterlichaam	1.000	200
Hoofdstuk 3 WSV en Besluit activiteiten leefomgeving ¹	Lozen op een oppervlaktewater in strijd met hoofdstuk 3 WSV en het Besluit activiteiten leefomgeving	1.500	500
	Niet voldoen aan:		
Onderhoudsverordening	Onderhoudsplicht buitengewoon onderhoud ²	600 per meetpunt	300 per meetpunt

1. Hieronder vallen ook lozingen uit glastuinbouwbedrijven, zie bijvoorbeeld de paragrafen 4.76, 4.77 en 4.78 van het Besluit activiteiten leefomgeving.
2. Wanneer niet aan de onderhoudsplicht voor het gewoon onderhoud wordt voldaan, wordt meestal een last onder bestuursdwang opgelegd.

Bijlage 4. De gedoogstrategie

In jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State is in de afgelopen jaren de beginsplijcht tot handhaving verder ontwikkeld. Deze gaat ervan uit dat het bestuursorgaan bij een geconstateerde overtreding in beginsel overgaat tot handhaving. Hiervan kan worden afgezien in gevallen waarbij de inzet van handhavingsmiddelen niet rechtvaardig of opportuun is, in verband met de te bereiken doelstellingen van het hoogheemraadschap. In die gevallen kunnen we afzien van de inzet van handhavingsmiddelen en is er sprake van gedogen. Er dient terughoudend met de inzet van dit instrument te worden omgegaan. Voor de inzet van dit instrument nemen we de Rijksnotitie Gedogen in Nederland in acht¹². Hieronder volgt een korte weergave daarvan met daar waar nodig een expliciete keuze.

Uitgangspunt

We hanteren als uitgangspunt bij gedogen dat een overtreder in staat is om de overtreding te beëindigen. Er kunnen zich situaties voordoen waarbij sprake is van een bijzondere, uitzonderlijke omstandigheid, waardoor het inzetten of het continueren van een handhavingstraject niet (geheel) gerechtvaardigd is. In die gevallen is over het algemeen sprake van een overmacht- en/of overgangssituatie.

Voorbeelden

Het is denkbaar dat een vergunninghouder ruim op tijd een nieuwe vergunning heeft aangevraagd ter vervanging van een tijdelijke vergunning. Als door een complex vergunningverleningstraject de procedure vertraging oploopt, kan het voorkomen dat het bedrijf tijdelijk geen vergunning heeft. Ook is denkbaar dat binnen redelijke termijn nieuwe wet- en/of regelgeving in werking treedt. Als daarmee redelijkerwijs te verwachten is dat gestelde eisen worden versoepeld, kan dit in bepaalde situaties vergaande (financiële) gevolgen hebben voor bedrijven. We zijn terughoudend bij het gebruik van een gedoogregeling bij veranderde wet- en regelgeving. We benadrukken dat ondernemers in hun bedrijfsvoeringproces rekening moeten houden met (mogelijke) ontwikkelingen.

Randvoorwaarden

We hanteren in ieder geval de volgende randvoorwaarden voor het gebruik van het instrument gedogen;

1. De overtreder dient een schriftelijk gemotiveerd verzoek tot gedogen in. Het verzoek bevat ter onderbouwing de gegevens en bescheiden waarop de overtreder zijn verzoek baseert.
2. Het hoogheemraadschap heeft aangegeven in verband met ontwikkelingen in het wet- en regelgevend kader, vooruitlopend daarop niet handhavend op te treden. Dit is aangegeven voordat een overtreding is geconstateerd. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als er een zekerheid grenzende waarschijnlijkheid bestaat dat een nieuwe wettelijk kader tot een versoepeling leidt. Hierdoor vervalt de noodzaak tot het treffen van bepaalde (dure) maatregelen of de aanleg van voorzieningen.
3. Het staat vast dat er sprake is van een uitzonderlijke, tijdelijke situatie waarbij handhaven in het individuele geval disproportioneel is. Gedogen is op grond van het Europees recht alleen toegestaan als het absoluut onmogelijk is om handhavend op te treden of als handhaving disproportioneel is¹³.
4. Het staat vast dat er geen alternatieven en/of mogelijkheden zijn om:
 - a. de oorzaken van de gedoogpraktijk te voorkomen. Van de overtreder wordt verwacht dat hij aantoonbaar een inspanning (onderzoek, studie, procesinrichting, etc.) heeft verricht naar mogelijke alternatieven en/of mogelijkheden. Hij kan gemotiveerd aantonen dat er geen alternatieven en/of mogelijkheden voorhanden zijn.
 - b. een ander instrument in te zetten. Het moet voorkomen worden dat er een situatie ontstaat waarbij een vergunde activiteit alsnog illegaal wordt doordat de vergunning niet langer geldig is, terwijl een vergunningprocedure in voorbereiding is. Het signaal dat de vergunning op korte termijn gaat verlopen, kan reden zijn om de geldigheidstermijn van de vergunning tijdelijk te verlengen. Er dient wel sprake te zijn van een situatie die relatief onschadelijk wordt geacht.
5. De overtreder moet de overtreding kunnen beëindigen.
6. De bestuurlijke beslissing om met het verzoek in te stemmen, wordt vastgelegd in een gedoogbeslissing:
 - a. De gedoogbeslissing is beperkt in tijd en mogelijk ook in omvang.
 - b. De beslissing wordt voorzien van voorschriften.

¹²Tweede Kamer der Staten- Generaal, vergaderjaar 1996-1997, Gedogen in Nederland, 25085.

¹³Evaluatiecommissie Wet milieubeheer 2002/6 'Gedogen in het milieurecht' (via website www.ecwm.nl).

- c. De beslissing is geen besluit in de zin van de Awb en is niet voor bezwaar en beroep vatbaar. De beslissing is voorbereid met een uitgebreide belangenafweging.

Vorbereiding gedoogbeslissing

Uit jurisprudentie volgt dat gedoogbeslissingen, behoudens in zeer uitzonderlijke gevallen¹⁴, geen besluiten zijn omdat deze beslissingen niet op rechtsgevolg zijn gericht¹⁵. Een gedoogbeslissing is een brief van een bestuursorgaan waarin is vermeld dat volgens het bestuursorgaan sprake is van een overtreding, waartegen het bestuursorgaan vooralsnog niet tot handhaving overgaat, zonder meer of alleen als aan de in de brief vermelde voorwaarden wordt voldaan. De gedoogbeslissing heeft het karakter van een - al dan niet voorwaardelijke - toezegging van het bestuursorgaan dat het vooralsnog niet tot handhaving overgaat.

Een uitgebreide belangenafweging maakt onlosmakelijk onderdeel uit van de procedure naar een gedoogbeslissing. Een beslissing tot gedogen kan verregaande gevolgen hebben. Naast de belangen van het watersysteem kunnen ook de belangen van de verzoekende overtreder en van anderen in het geding komen. In het proces vindt een uitgebreide controle plaats met een onderzoek door toezicht en handhaving. Het doel hiervan is om alle omstandigheden van dit specifieke geval in beeld te krijgen en vast te leggen. Dit omvat ook het vergaren van informatie vanuit de eigen organisatie.

Voorkomen dient te worden dat er een ongewenste en mogelijk onbeheersbare situatie ontstaat die een (potentiële) bedreiging vormt voor het behalen van de doelstellingen door het hoogheemraadschap. Om die reden worden er aan een gedoogbeslissing voorwaarden in de vorm van voorschriften verbonden. De voorschriften zijn voor eenduidige uitleg vatbaar: ze zijn duidelijk, volledig en richten zich op het beschermen van de belangen van het watersysteem. De voorschriften hebben een regulerend karakter en dienen voorbereid te worden met vergunningverlening. De overtreder krijgt met een gedoogbeslissing de mededeling dat vooralsnog niet tot handhaving wordt overgegaan, onder de voorwaarde dat de voorschriften worden nageleefd. Toezicht en handhaving controleert op de naleving. Wanneer de voorwaarden niet worden nageleefd wordt in beginstel niet langer gedoogd, maar wordt alsnog handhavend opgetreden.

14) Namelijk als er zeer klemmende, concrete gronden voor het aannemen van een rechtsplicht aan het verzoek tot gedogen ten grondslag liggen (zie de uitspraak van 18 juni 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AG1717).

15) D.a. AbRvS 24 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1356