



Handhavingsbeleid onder de Omgevingswet

WATERSCHAP
vechtstromen

Waterschap NOORDERIJLVEST



Handhavingsbeleid onder de Omgevingswet

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

Drents
Overijsselse
DeltaWATERSCHAP
ZUIDERZEE
LAND

Waterschap Rijn en IJssel

Inhoudsopgave

Deelnemende waterschappen.

Leeswijzer

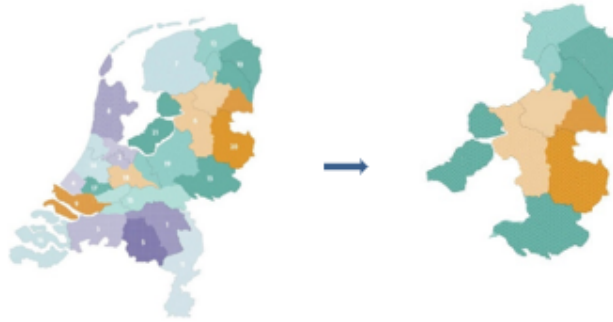
1. Aanleiding, missie en visie.
 - 1.1 Aanleiding.
 - 1.2 Missie en visie.
2. Omgevingswet.
 - 2.1 Deregulering.
 - 2.2 Zorgplicht
 - 2.3 Voorlichting.
 - 2.4 Kwaliteit
3. Prioriteiten en programmering.
 - 3.1 Beleidscyclus 'BIG-8'
 - 3.2 Handhavingsdoelen.
 - 3.3 Prioritering.
 - 3.4 Programmering.
- 4 Strategie.
 - 4.1 Nalevingsstrategie.
 - 4.2 Preventiestrategie.
 - 4.3 Toezichtstrategie.
 - 4.4 Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO)
5. Samenwerking.
 - 5.1 Wettelijk verplicht en geregeld.
 - 5.2 Bestuurlijke afspraken en overeenkomsten.
 - 5.3 Ambtelijke samenwerking.



5.4 Gegevensuitwisseling.

Deelnemende waterschappen

De beheergebieden van de waterschappen Zuiderzeeland, Rijn en IJssel, Vechtstromen, Drents Overijsselse Delta, Noorderzijlvest en Hunze en Aa's, verbonden in dit handavingsbeleid, omvatten Groningen, Drenthe, Overijssel, Flevoland, Overijssel en de Liemers/Achterhoek. Het gebied omvat het noordelijk- en het oostelijk deel van het deelstroomgebied Rijn-Oost en het stroomgebied Eems.



Figuur Gebied deelnemende waterschappen

Leeswijzer

Dit beleidsdocument bestaat uit vijf hoofdstukken:

1. Hoofdstuk 1 geeft de aanleiding weer voor het opstellen van dit handavingsbeleid en het doel van toezicht en handhaving.
2. Het tweede hoofdstuk geeft een beeld van de veranderingen voor handhaving door de Omgevingswet.
3. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de handavingsbeleidscyclus, prioritering en programmering van toezicht en handhaving.
4. Het vierde hoofdstuk beschrijft de wijze van toezicht, handhaving en de nalevingstrategie. Aangegeven is welke strategie gevolgd wordt bij het houden van toezicht en handhaving. De uitwerking daarvan bestaat uit een specificatie van de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving.
5. In het vijfde en laatste hoofdstuk wordt de samenwerking met handavingspartners besproken.

1. Aanleiding, missie en visie

1.1 Aanleiding

Het operationele waterbeheer vindt plaats op het niveau van (deel)stroomgebieden. Een stroomgebied is een gebied waarbinnen al het overtollige oppervlaktewater naar hetzelfde afvoersysteem (zoals een rivier) stroomt. Nederland is verdeeld in vier stroomgebieden; de Maas, Schelde, Rijn en Eems. Zowel binnen als tussen de stroomgebieden wordt door de waterschappen samengewerkt op het terrein van Vergunningverlening en Toezicht en Handhaving (VTH). De komst van de Omgevingswet met ingang van 1 januari 2024 en het voldoen aan de wet Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving voor wat betreft de kwaliteitscriteria VTH Waterbeheer zijn aanleiding voor de waterschappen om hun bestaande handavingsbeleidsplannen te actualiseren.

Met het ondertekenen van een intentieovereenkomst tussen de omgevingsdiensten en waterschappen in Noordoost Nederland is eind 2020 de al bestaande samenwerking voor de VTH-taken in het stroomgebied Rijn-Oost uitgebreid naar het stroomgebied Eems en zijn de Noordelijke omgevingsdiensten en zijn de waterschappen Noorderzijlvest en Hunze & Aa's daarbij aangesloten. Eén van de gezamenlijke projecten vanuit deze intentieverklaring is het project 'Handavingsstrategie onder de Omgevingswet' met als resultaat dit nieuwe handavingsbeleid. Op deze manier werken we samen aan de afstemming van beleid en uniformiteit binnen het toezichts- en handavingsdomein voor Noordoost Nederland.

1.2 Missie en visie

Het waterschap heeft de wettelijke taak om de hoofdlijnen van het beleid en beheer vast te leggen in een waterbeheerprogramma. Het waterbeheerprogramma is een belangrijke instrument waarmee het waterschap aangeeft welke beleidsdoelen het nastreeft, welke inspanningen het pleegt om dat beleid te realiseren en welke financiële middelen daarmee gemoeid zijn. Voor de periode 2022-2027 hebben



de afzonderlijke waterschappen in hun eigen waterbeheerprogramma's invulling gegeven aan hun ambities, de ontwikkelingen en opgaven binnen hun beheergebied. Onderstaande missie en visie beschrijft in hoofdlijnen de rode draad voor de VTH-taken van de waterschappen.

Missie waterschap

De opdracht van de waterschappen is te zorgen voor schoon en gezond water, voldoende water in elk seizoen en voor veilig leven met water, in een veranderende en steeds complexer wordende omgeving.

Visie waterschap

In een steeds hoger tempo komen steeds grotere opgaven op ons af. Dit vraagt om een wendbaar, flexibel en slagvaardig waterschap. Meer dan in eerdere beheerprogramma's is er aandacht voor klimaatverandering en maatschappelijke thema's zoals het Klimaatakkoord, duurzaamheid, energietransitie, biodiversiteit maar ook voor kansen zoals de digitale transformatie en de circulaire economie. Omdat we ons realiseren dat wij deze taken niet alleen kunnen en willen uitvoeren, zoeken we de verbinding en samenwerking met gemeenten, provincies, het Rijk, bedrijven, belangenorganisaties en gebruikers van ons beheersgebied.

De missie brengen we in de praktijk door de beschikbare instrumenten doelgericht in te zetten. Het gaat onder andere om dagelijks beheer en onderhoud, vergunningverlening, toezicht en handhaving, monitoring, crisisbeheersing en communicatie. Ook bij het inzetten van deze instrumenten streven we naar het verbinden van onze wateropgaven met opgaven van onze partners vanuit de één-overheidsgedachte.

Missie uitgewerkt voor VTH

Met vergunningverlening, toezicht en handhaving zorgen we ervoor dat activiteiten van derden en onszelf geen nadelige effecten hebben op deze missie en dragen we bij aan het bereiken van het doel schoon en gezond water, voldoende water in elk seizoen en voor veilig leven met water.

Visie op VTH

We houden rekening met de Omgevingswet waarbij het initiatief centraal staat. Dit betekent een andere manier van denken. We gaan van "het mag niet, tenzij er een vergunning voor is verleend of het past binnen de algemene regels" naar "het mag, mits rekening wordt gehouden met de randvoorwaarden". Dit wordt ook wel omschreven als we gaan van "nee, tenzij" naar "ja, mits". Wanneer we dan toch bij het toezicht zaken constateren die in strijd zijn met de regelgeving of de vergunningsvoorwaarden treden we vanuit deze gedachte handhavend op. Voor het bepalen van de uiteindelijke handhavingsactie gebruiken we de Landelijke Handhaving Strategie Omgevingswet (LHSO).

Daarnaast zetten we de laatste jaren meer in op communicatie. Bewustwording wordt bereikt door op bedrijfsniveau het gesprek aan te gaan, maar ook door het organiseren van voorlichtingsbijeenkomsten en deelname aan doelgroepgerichte beurzen. Preventie is bij toezicht en handhaving een steeds belangrijker element aan het worden. De rol verandert hierdoor deels van handhaver naar voorlichter.

Kort gezegd er staat ons een boeiende tijd te wachten waarin veel gaat veranderen en de handhaving zal meebewegen. Dit betekent in de praktijk: soepel waar het kan en een passende interventie waar nodig.

2. Omgevingswet

In de Omgevingswet worden wet- en regelgeving (waaronder o.a. de Waterwet en Wet milieubeheer) voor de leefomgeving gebundeld en gemoderniseerd. Daarmee heeft de Omgevingswet impact op de inhoud van het werk en de werkwijze van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Deze wet treedt op 1 januari 2024 in werking. In hoofdstuk 2 van de Omgevingswet is geregeld welk bestuursorgaan bevoegd gezag is voor een activiteit. De wet kent een bevoegdheidstoedeling voor wateractiviteiten en andere activiteiten dan wateractiviteiten. In de meest voorkomende gevallen blijft het waterschap bevoegd gezag voor de wateractiviteiten. Uitzondering hierop zijn activiteiten op Rijkswateren en grote grondwateractiviteiten.

Uitgangspunt van de Omgevingswet is om zoveel mogelijk activiteiten te regelen door middel van algemene regels. Vanuit deze gedachte is ook de Waterschapsverordening opgesteld. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet en de Waterschapsverordening kunnen deze regels via het Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO) worden geraadpleegd. Voor de handhavers wordt het DSO een belangrijke bron voor het raadplegen van die regels. Dat vraagt van hen een andere manier van werken.

Verder gaat onder de Omgevingswet burgerparticipatie een nog grotere rol spelen. Dit betekent dat gestimuleerd wordt dat omwonenden meer bij een initiatief worden betrokken. Hierin ligt de verantwoordelijkheid bij de initiatiefnemer. De overheid zal moeten bewegen van 'nee, tenzij...'- naar 'ja, mits...'-denken. Dit vergt voor de medewerkers van Vergunningverlening en Handhaving een flexibele en creatieve rolopvatting. Er vindt een verschuiving plaats van 'sectoraal denken' naar 'leefomgeving-breed denken'.

2.1 Deregulering

De afgelopen jaren zijn steeds meer activiteiten onder de werkingssfeer van algemene regels gebracht. De volgende jaren zullen wij blijven kijken of er verdere stappen in de deregulering kunnen worden



gezet. Deregulering heeft het doel om de administratieve lasten voor inwoners, overheden (incl. het waterschap) en bedrijven te verlichten. Door de algemene regels zal de nadruk komen te liggen op toezicht en handhaving, doordat we minder aan de voorkant met vergunningen gaan regelen en meer aan de eigen verantwoordelijkheid van de inwoners, bedrijven en overheden overlaten. De ontwikkeling is dat er meer onder de meldplicht valt.

Een element dat nieuw is onder de Omgevingswet, is de mogelijkheid tot handhaven bij 'het niet melden'. Daarnaast zullen veel activiteiten niet meer hoeven te worden gemeld en 'toestemmingsvrij' zijn. Aan de melding wordt met de Omgevingswet een zwaardere eis gesteld: als niet gemeld wordt, mag de activiteit niet starten. Dat maakt direct handhaven mogelijk.

2.2 Zorgplicht

De algemene zorgplicht uit de Omgevingswet (art. 1.9) is alleen bestuursrechtelijk handhaafbaar. De specifieke zorgplichten uit het Besluit Activiteiten Leefomgeving (BAL) zijn zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijk handhaafbaar. Ook zijn er activiteiten die niet onder het BAL vallen maar straks onder het Omgevingsplan of onder de Waterschapsverordening.

Het doel van de Omgevingswet is dat de Waterschapsverordening meer dan de Keur een "levend" document wordt. Op het moment dat handhavers in het veld constateren dat algemene regels niet voldoen en het wellicht nodig is om de zorgplicht concreet in te vullen, is het goed dat de Waterschapsverordening wordt aangepast. Het met enige regelmaat aanpassen van de verordening moet een 1, 2, 3-tje van Vergunningverlening en Handhaving, Beleid en Juridische Zaken worden.

2.3 Voorlichting

Nieuwe wet- en regelgeving zorgt in het begin bij initiatiefnemers voor onduidelijkheid. Reden voor ons om meer in te zetten op communicatie en voorlichting. Bewustwording wordt bereikt door op bedrijfsniveau het gesprek aan te gaan, maar ook door het organiseren van voorlichtingsbijeenkomsten en deelname aan doelgroepgerichte beurzen. Preventie is bij toezicht en handhaving een steeds belangrijker element aan het worden.

De rol verandert hierdoor deels van handhaver naar voorlichter. De nieuwe competenties voor de vergunningverleners en handhaver vanuit de Omgevingswet zijn: omgevingsbewust, verbinden, bestuurlijke sensitiviteit. Integraal werken en verantwoordelijkheid nemen laten dit ook zien.

2.4 Kwaliteit

In het Omgevingsbesluit ligt ook voor de waterschappen vast op welke wijze de kwaliteit van de vergunningverlening, handhaving en het toezicht wordt geborgd (§ 13.2.2 Strategische en programmatische uitvoering en handhaving). Daarnaast hanteren de waterschappen en Rijkswaterstaat een door deze organisaties vastgesteld kwaliteitsbeleid (zie bijlage 1). Dit dient de kwaliteit van medewerkers en hun werk te garanderen.

3. Prioriteiten en programmering

Dit hoofdstuk gaat over het handhavingsbeleid, de doelen en het proces om te komen tot een prioritering en programmering van de handhavingstaken.

3.1 Beleidscyclus 'BIG-8'

Het handhavingsbeleid wordt vormgegeven volgens de 'BIG-8'systematiek. De 'BIG-8' beleidscyclus geeft inzicht in het cyclische gedachtegoed van de wettelijk vastgestelde kwaliteitscriteria voor toezicht- en handhavingsbeleid. De strekking van dit beleidsdocument heeft betrekking op het bovenste deel van de cyclus, het zogenaamde strategisch en tactische deel, waarbij gaat het om de prioriteitenstelling, risicoanalyse, de meetbare doelen, het handhavingsprogramma en evaluatie.

Het onderste deel van de figuur, de operationele cyclus, wordt jaarlijks uitgewerkt in de vorm van het handhavingsuitvoeringsprogramma (HUP) en de evaluatie daarvan, het jaarverslag



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

Beleidscyclus (1-4)

Afhankelijk van maatschappelijke ontwikkelingen en veranderingen van wetgeving wordt vergunnings- en handhavingsbeleid aangepast of geactualiseerd.

Uitvoeringscyclus (jaarlijks, 5-8)

In het jaarverslag worden aan het eind van het jaar de resultaten van vergunningverlening en handhaving geëvalueerd. De bevindingen worden gebruikt bij het opstellen van het nieuwe uitvoeringsprogramma.

3.2 Handhavingsdoelen

Handhavingsdoelen

De inzet van toezicht en van andere instrumenten is gericht op het bereiken van een goede naleving (naleefgedrag) van de wetten en regels. Dit draagt immers bij aan het behalen van de in het waterbeheerprogramma genoemde primaire doelen voor de thema's 'schoon en gezond water', 'voldoende water in elk seizoen' en voor 'veilig leven met water'.

A. De doelen voor thema 'schoon en gezond water' zijn:

1. In 2027 voldoen alle KRW waterlichamen aan een goede ecologische en een chemische toestand die de gewenste gebruiksfunctie van het oppervlaktewater niet belemmert.
2. In 2027 hebben alle KRW-waterlichamen een goede biologische toestand en voldoen daarmee aan de doelen voor fytoplankton, macrofyten, macrofauna en vis.
3. Een goede, specifiek benoemde kwaliteit voor een aantal categorieën wateren, waaronder grondwater, stedelijk water, zwemwater en waardevolle wateren.

Input voor het handhavingsprogramma

Jaarlijks is er een overzicht waar in ons gebied normoverschrijdingen voorkomen en welke stoffen deze normoverschrijdingen veroorzaken. Daarmee verkrijgen we inzicht in welke mate in de oppervlaktewaterlichamen voldaan wordt aan de chemische toestand. Voor de ecologische toestand wordt bio-monitoring uitgevoerd. Dit betekent:

- Monitoring op een aantal vaste punten die relevant zijn voor één of meerdere parameters uit de KRW;
- Voor verschillende parameters kunnen verschillende plekken worden gekozen om de relatie met een parameter aan te tonen. Als emissie van bepaalde parameters lokaal plaatsvindt dan wordt ook lokaal gemeten.

De uitkomsten van deze metingen worden meegenomen in de prioritering van de handhaving. Daarbij ligt de nadruk op het terugbrengen van structurele overschrijdingen van de norm naar een incidentele overschrijding. In de tabel hierna staat de doelstelling per activiteit beschreven.

Doelstelling per activiteit

RWZI's

Door middel van controles nagaan of er geloozd wordt conform het Omgevingsbesluit of maatwerkvoorschriften zodat de kwaliteit van het ontvangende water niet nadelig wordt beïnvloed.

Seveso inrichtingen

Onvoorziene lozingen bij deze risicobedrijven zoveel mogelijk te voorkomen.



Lozingen oppervlaktewater	Instand houden of verbeteren van de kwaliteit van het oppervlaktewater. (Tijdelijke) verslechtering van de oppervlaktewaterkwaliteit is niet toegestaan.
Agrarische lozingen	Het verbeteren van de oppervlaktewaterkwaliteit door het voorkomen van lozingen met gewasbeschermingsmiddelen en eutrofiërende stoffen. Daarnaast het voorkomen van onjuist gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op de landbouwpercelen of in de kassen.
IBA's	Voorkomen dat onvoldoende gezuiverd huishoudelijk afvalwater op het oppervlaktewater wordt geloosd.
Waterbodembodem	Voorkomen dat als gevolg van het toepassen van verontreinigde grond of baggerspecie de waterkwaliteit wordt verslechterd.
Indirecte lozingen	Lozingen op het riool mogen de goede werking van de RWZI's en de kwaliteit van het oppervlaktewater niet nadelig beïnvloeden.

B. De doelen voor het thema 'voldoende water in elk seizoen' zijn:

1. Onder normale omstandigheden werken aan doeltreffend en doelmatig waterbeheer gericht op optimaal functiegebruik (beregening, scheepvaart, etc.).
2. Onder droge omstandigheden droogteschade zo lang mogelijk voorkomen.
3. Onder natte omstandigheden wateroverlast en schade zoveel mogelijk voorkomen

Input voor het handhavingsprogramma

Watergebruikers in het gebied worden gestimuleerd om efficiënter met water om te gaan en waterbesparende maatregelen te nemen. De kwantiteitstaken zoals onttrekking van het grondwater en oppervlaktewater worden in de Waterschapsverordening gereguleerd.

In de tabel hierna staat de doelstelling per activiteit beschreven.

Doelstelling per activiteit

Beheer en onderhoud watersysteem	Door toezicht/schouw op onderhoud van de watergangen de afvoerende en bergende capaciteit voldoende te waarborgen (zie bijlage 8 voor ons schouwbeleid).
Grondwateronttrekkingen	Door toezicht nadelige gevolgen voor de omgeving voorkomen.
Oppervlaktewateronttrekkingen	Door toezicht tegengaan van verdroging en zorgen voor een eerlijke verdeling van water.

C. De doelen voor het thema 'veilig leven met water' zijn uitgewerkt in drie lagen:

1. Waterkeringen
 - Voorkomen van overstromingen door instandhouding en verbetering van primaire en regionale keringen en kunstwerken (dijken, sluizen, etc.) overeenkomstig het vereiste beschermingsniveau.
 - Voorkomen van wateroverlast vanuit het regionale systeem door middel van verbetering en instandhouding van overige keringen. De overige keringen zijn onderdeel van het regionale watersysteem.
2. Ruimtelijke inrichting
 - Het beperken van de gevolgen van overstromingen en wateroverlast.
 - Het vergroten van het bewustzijn en de eigen verantwoordelijkheid van inwoners, overheid en bedrijven bij wateroverlast en overstromingen.
3. Crisisbeheersing
 - Een effectieve crisisorganisatie voor beheersing van crisissituaties.

Input voor het handhavingsprogramma

Vooralsnog zijn er geen andere indicatoren voor het thema veiligheid dan de indicator naleefgedrag. In de komende periode wordt onderzocht of en welke indicatoren opgesteld kunnen worden voor het thema veiligheid met als doel de kwaliteit van de waterkeringen in stand te houden of te verbeteren. Voor de primaire waterkering wordt aangesloten bij de wettelijke veiligheidsnormen waarin de faalkans centraal staat.

Doelstelling per activiteit

Beheer en onderhoud keringen	Door toezicht/schouw op onderhoud van de keringen en gestuurde boringen voorkomen van waterschade aan percelen (vastgoed en gewas) en de veiligheid voor inwoners voldoende te waarborgen (zie bijlage 8 voor ons schouwbeleid).
-------------------------------------	--



3.3 Prioritering

De capaciteit voor toezicht en handhaving is altijd (te) beperkt. Er moeten keuzes worden gemaakt waar en hoe we onze handhavers willen inzetten met het oog op de te behalen doelen. Het prioriteren heeft als doel om de handavingsinspanning te relateren aan het risico voor 'schoon en gezond water', 'voldoende water in elk seizoen' en 'veilig leven met water'.

Prioriteitenstelling en risicoanalyse

Het stellen van prioriteiten binnen de handhavingstaken gebeurt op de volgende wijze:

- Een omschrijving van het doel van de handhaving per beleidsthema 'schoon en gezond water', 'voldoende water in elk seizoen' en voor 'veilig leven met water'.
- Vastleggen van meetbare indicatoren en het naleefgedrag voor alle doelstellingen.

1. *Prioriteitenstelling van de handhavingsthema's*

Deze systematiek is er op gericht verschillende thema's te kunnen vergelijken en beoordelen om te komen tot een belangenafweging. Er wordt een inventarisatie gemaakt van de problemen die in ons beheersgebied spelen. Hierbij wordt naast de interne bronnen ook gebruik gemaakt van landelijke of regionale aandachtspunten. De basis van een adequaat handavingsproces vormt het uitvoeren van een analyse van de "handavingsproblemen" binnen het beheergebied van het waterschap.

Het doel van de analyse is richting en sturing te kunnen geven aan de te verrichten werkzaamheden. Daarvoor is een overzicht nodig van de taken, de probleemgebieden en de effecten en kansen op overtredingen. De prioriteitenstelling wordt bepaald aan de hand van de volgende criteria:

- volksgezondheid;
- milieueffect / flora & fauna;
- bestuurlijke gevoeligheid / imago;
- financiële schade voor waterschap of maatschappij.

Gebiedsgericht toezicht

De gedachte achter gebiedsgericht toezicht is het verbeteren van de lokale waterkwaliteit wanneer uit de oppervlaktewateranalyses blijkt dat die niet voldoen aan de KRW doelstelling. Deze projectmatige, nieuwe gebiedsgerichte vorm van handhaven maakt de effecten van de inzet van handhaving direct meetbaar.

2. *Risicoanalyse voor lozingen*

Er zijn drie methoden om de handavingsinzet op lozingen te prioriteren:

1. gebiedsgericht
2. branchegericht
3. bedrijfsgericht



Gebiedsgericht toezicht

De gedachte achter gebiedsgericht toezicht is het verbeteren van de lokale waterkwaliteit wanneer uit de oppervlaktewateranalyses blijkt dat die niet voldoen aan de KRW doelstelling. Deze projectmatige, nieuwe gebiedsgerichte vorm van handhaven maakt de effecten van de inzet van handhaving direct meetbaar.

Branchegericht toezicht

Door analyse van de verzamelde gegevens kan per handhavingsonderwerp het naleefgedrag (het voldoen aan vergunningsvoorschriften, milieuregels) worden vastgesteld. In het geval het naleefgedrag van een bepaalde bedrijfstak laag is, wordt daar de handhavingscapaciteit op ingezet. Door analyse kan achterhaald worden waardoor er zoveel overtredingen plaatsvinden in een bepaalde branche).

Bedrijfsgericht toezicht

Bedrijfsgericht toezicht is een combinatie van de nog niet gehaalde water- kwaliteitsdoelstellingen in relatie tot de mogelijke overschrijdingen van de lozingsnormen door één lozer. De effecten van potentiële en feitelijke overtredingen en de kansen op overtredingen worden voor de afvalwaterlozingen bepaald aan de hand een risicoanalyse die is gebaseerd op de volgende criteria:

- 1 Hebben er overtredingen plaatsgevonden in de afgelopen 2 jaar en wat was de zwaarte van deze overtreding(en)?
- 2 Wat voor soorten stoffen kunnen er worden geloosd? Hierbij wordt onderscheid gemaakt in (minder) milieurelevante en prioritair, prioritair gevaarlijke en zeer zorgwekkende stoffen.
- 3 Wat is de 'status' van oppervlaktewater waarop geloosd wordt? Hierbij wordt gekeken naar kwetsbaarheid en de chemische staat van dat betreffende oppervlaktewater.

Door het beantwoorden van vragen krijgt elk bedrijf een aantal punten. Het aantal punten wijst naar een categorie-indeling en bij elke categorie hoort een (minimale) bezoek- en bemonsteringsfrequentie (zie bijlage 2).

3.4 Programmering

Uitvoeringsprogramma

De eerder in dit hoofdstuk beschreven doelstellingen worden in praktische zin verder uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma. Het Handhavingsuitvoeringsprogramma (HUP) wordt opgesteld aan de hand van de waterkwaliteitsanalyses, uitkomsten van de risicoanalyse (2.3 Prioritering) en de prioriteitenstelling van de onderwerpen.

Allereerst worden alle geprioriteerde onderwerpen geïnventariseerd. Op basis van de prioritering komt een teamplanning tot stand. Als het niet mogelijk blijkt om de hoog geprioriteerde onderwerpen in een volgende jaar te plannen dan kan een voorstel voor inhuur worden gedaan.

Het HUP wordt opgesteld met de looptijd van één kalenderjaar en voorgelegd aan het Dagelijks Bestuur of een afgevaardigde daarvan.

Monitoring

De monitoring van het handavingsproces is geborgd in de werkprocessen. Na het opstellen van het jaarlijkse HUP vinden er drie evaluatiemomenten plaats; dit zijn de voor- en najaarsrapportage en het jaarverslag. In de tussenrapportages wordt gekeken naar de geplande taken en hoever het met de voortgang van de uitvoering daarvan staat. Wanneer er afwijkingen ten opzichte van de planning zijn wordt bijgestuurd. Bij grote afwijkingen volgt een keuzevoorstel in de nog uit te voeren taken.

Monitoring is dus noodzakelijk om te kunnen vaststellen of de jaarplanning en de handavingsdoelstellingen worden bereikt. Voor het proces van monitoren zijn indicatoren nodig. Een indicator is een meetbaar fenomeen (meestal een getal) dat een signalerende functie heeft. Wijkt een indicator af van de vooraf bepaalde norm dan wordt daarover in het jaarverslag gerapporteerd. Voor een goed werkend beleidssysteem is het van belang dat gegevens worden geregistreerd. De relatie tussen de gekozen methodiek en de handavings-doelstellingen impliceert dat deze doelen voldoende concreet (meetbaar) moeten zijn.

Meetbare doelen

Er zijn indicatoren om de voortgang te monitoren voor wat betreft het bereiken van doelstellingen voor 'schoon en gezond water', 'voldoende water in elk seizoen' en voor 'veilig leven met water'. Daarnaast zijn er nog specifieke indicatoren voortkomend uit de kwaliteitseisen uit het Omgevingsbesluit.

Hieronder een niet uitputtende lijst van indicatoren die we gebruiken voor de monitoring:

- het aantal geplande en uitgevoerde controles;
- de geconstateerde overtredingen;



- naleefgedrag;
- bestuursrechtelijk optreden;
- strafrechtelijk optreden;
- het aantal klachten en calamiteiten.

Jaarverslag

Gedurende het jaar wordt er aan de hand van vooraf afgesproken indicatoren gemonitord en indien nodig bijgestuurd. Aan het eind van het jaar wordt een jaarverslag opgesteld waarin de realisatie van het uitvoeringsprogramma wordt geëvalueerd. De bevindingen van het jaarverslag worden gebruikt bij het opstellen van het uitvoeringsprogramma van het volgende jaar. Met het opstellen van het programma, het uitvoeren van een evaluatie (middels een jaarverslag) en het doorvoeren van verbetermaatregelen is de 'plan-do-act' cyclus compleet.

Elk jaar wordt er een jaarverslag opgesteld en voorgelegd aan het Dagelijks Bestuur. Ook wordt jaarlijks de enquête van de Unie van Waterschappen (UvW) ingevuld. De UvW aggregeert de gegevens van alle waterschappen, waarna de minister en de Tweede Kamer worden geïnformeerd over de stand van zaken ten aanzien van de milieuhandhaving op voor het domein water.

Interbestuurlijk toezicht

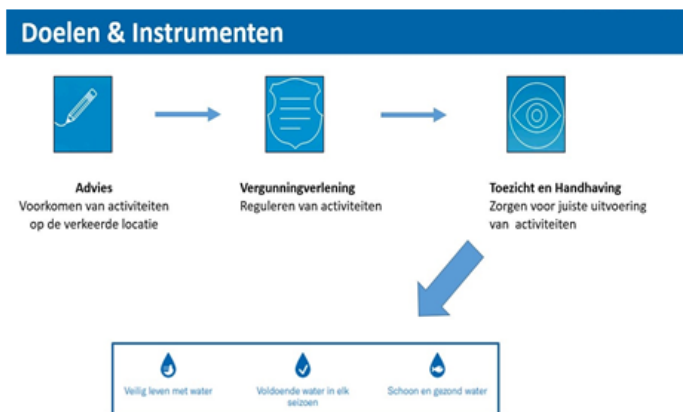
Het interbestuurlijk toezicht (IBT) is de toezichtstaak die de provincie heeft ten aanzien van de uitvoering van de wettelijke taken door de waterschappen. Interbestuurlijk toezichthouden bestaat voor handhaving uit het beoordelen of de uitvoering daarvan voldoet aan de daar aan gestelde eisen. Ieder jaar worden het jaarverslag en het uitvoeringsprogramma verzonden naar de interbestuurlijk toezichthoudende provincie, die op basis daarvan een oordeel vormt of voor dat jaar aan de kwaliteitscriteria voor de milieuhandhaving wordt voldaan. In uitzonderlijke gevallen kan dit leiden tot het plegen van interventies. Met andere woorden: het IBT ziet toe of op een correcte wijze invulling wordt gegeven aan het programmatisch werken volgens de BIG-8 systematiek.

4 Strategie

4.1 Nalevingsstrategie

Handhaven is geen doel op zich maar een middel om te zorgen dat iedereen zich aan de regels houdt. Dit draagt uiteindelijk bij aan de doelen van het waterschap: veilig leven met water, voldoende water in elk seizoen en schoon en gezond water. Dat is waarom er meer aandacht dient te worden besteed aan de achterliggende oorzaken van het niet naleven. Om in te spelen op de verschillende oorzaken van 'niet naleven' zijn er diverse instrumenten beschikbaar:

- *Preventie* (zie 3.2);
- *Toezicht* (zie 3.3);
- *Sanctioneren en opsporen*: Landelijke Handhavingstrategie Omgevingswet (zie 3.4).



4.2 Preventiestrategie

Voordat we starten met toezicht (en indien nodig daarna handhaven) proberen we al van te voren activiteiten in goede banen te leiden. Dit doen we door andere overheden te adviseren, activiteiten te reguleren en het geven van voorlichting aan nieuwe doelgroepen en bedrijven.

Advies

Met goed advies voorkomen we dat activiteiten op een verkeerde en ongeschikte locatie plaatsvinden. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het instrument 'watertoets' waarbij waterhuishoudkundige belangen expliciet en op evenwichtige wijze worden gewogen bij het opstellen van ruimtelijke plannen en besluiten.



Het is niet een toets achteraf, maar een proces dat de initiatiefnemer van een ruimtelijk plan en de waterbeheerder met elkaar in gesprek brengt in een zo vroeg mogelijk stadium. Daarnaast willen we met onze adviezen aan de gemeenten en Omgevingsdiensten voor lozingen op het riool bijdragen aan inhoudelijk gedegen vergunningen, meldingen en maatwerkvoorschriften. Een goede regulering daarvan is van belang voor een goede werking van onze zuiveringstechnische werken en daarmee ook van de oppervlaktewaterkwaliteit.

Regels

Een uitgangspunt van de Omgevingswet is om zoveel mogelijk activiteiten te reguleren door middel van algemene regels. Met het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) komt er één digitaal loket voor de fysieke leefomgeving waar een initiatiefnemer terecht kan voor informatie, het aanvragen van een omgevingsvergunning of het doen van een melding. De betrokkenheid van handhaving bij de totstandkoming van voorschriften in een vergunning of algemene regels is van belang om te komen tot handhaafbare regels. Ook maakt handhaving afspraken met een initiatiefnemer over de invulling van zorgplichten. Naar mate dit proces beter loopt, is er meer draagvlak bij de aanvrager om aan regels te voldoen. Bovendien zijn goed onderbouwde en duidelijke vergunningsvoorschriften of goed uitgelegde algemene regels beter handhaafbaar.

Voorlichting

We zetten gericht in op kennis, houding en gedrag bij de verschillende doelgroepen vanuit de volgende gedachte: bekendheid met regelgeving levert draagvlak daarvoor. Voordat streng toezicht uitgevoerd kan worden, zal eerst geïnvesteerd moeten worden in bekendheid met en draagvlak voor regelgeving. Gebleken is namelijk dat veel bedrijven de nieuwe generatie wetgeving, ter vervanging van de vergunning of gedeeltelijk de vergunning overnemend, niet goed kent en begrijpt. Voordat het toezicht start, beginnen we met voorlichting om de onbewuste overtredingen te voorkomen. Dit doen we tijdens bedrijfsbezoeken, met nieuwsbrieven en door het geven van presentaties. Uiteindelijk moet dat leiden tot meer begrip, acceptatie bij de doelgroep en daarmee tot een positieve gedragsverandering. Daarmee voorkomen we overtredingen door gebrek aan kennis.

4.3 Toezichtstrategie

Toezicht is er op gericht om de betrokkenen een goed inzicht te geven in wat wel en wat niet is toegestaan. Door in een vroegtijdig stadium in overleg te treden met doelgroepen kunnen overtredingen worden voorkomen. Handhavers kunnen daarbij gevraagd of ongevraagd advies geven. Toezicht kan op vele manieren worden uitgevoerd. Hierna volgen de vormen van toezicht, die we binnen ons waterschap gebruiken.



Bemonstering afvalwaterstromen

De frequentie van de controlebemonstering wordt bepaald met behulp van een risicoanalyse (zie bijlage 2). De bemonstering wordt uitgevoerd door het ~~Sterlab~~ gecertificeerde laboratorium van waterschap Hunze en Aa's. Door de certificering is de betrouwbaarheid van bemonstering en analyse gewaarborgd. Bij de beoordeling van analyseresultaten houden we rekening met de meetonzekerheid die ontstaat bij de bemonstering en de analyse van het monster in het laboratorium (zie bijlage 5).



Bedrijfsbezoeken

Bedrijfsbezoeken vinden plaats naar aanleiding van vragen, klachten of overtredingen. Daarnaast zijn er reguliere bedrijfsbezoeken, die afhankelijk van de prioritering worden uitgevoerd. De voorbereiding van een controle bestaat uit het bestuderen van de vergunning of melding, de handavings- en de bedrijfshistorie.

Administratief toezicht

Administratief toezicht kan bestaan uit controles van analyseresultaten die het bedrijf aan het waterschap toestuurt. Het meten en bemonsteren is geregeld in de vergunning of in het besluit of de waterschapsverordening via een meet- en bemonsterverplichting.

Ook het controleren van gegevens van grondwateronttrekkingen, afvoerbonnen van afvalstoffenstromen, logboeken, elektronische jaarverslagen, milieurisico-analyses, calamiteitenplannen, productveiligheidsbladen, gewijzigde interne voorschriften of andere documentatie valt onder administratief toezicht.



Systeemgericht toezicht

De klassieke methode waarbij wordt gehandhaafd door middel van controle op de output, wordt als een te beperkt handhavinginstrument gezien indien men zicht wil krijgen op een continue borging van de naleving van wet- en regelgeving. Het idee is dat betere resultaten kunnen worden geboekt als de toezichthouder inzicht zou krijgen in de achterliggende processen en strategieën waarmee het bedrijf borgt dat het veilige producten op de markt zet. De doelstellingen van systeemgericht toezicht zijn:

- het afstemmen van het toezicht op het niveau van compliance management van het bedrijf;
- het stimuleren van bedrijven met potentie tot compliance management om hun systeem verder te verbeteren;
- het verminderen van de toezichtlast door een effectievere en efficiëntere invulling van het toezicht. De efficiëntie kan worden verhoogd door het combineren van toezichtbezoeken van verschillende overheidsdiensten en het gebruik maken van managementsystemen aanwezig in de bedrijven;
- het belonen van bedrijven met een goed werkend compliance management systeem bijvoorbeeld door ze op een 'witte lijst' te zetten.

Vrije veldtoezicht/Toezicht buitengebied

Het toezicht in het buitengebied voeren we uit in de vorm van vrije veld controles en vluchten met de helikopter

Innovatieve technieken

Met innovatieve technieken zoals [Environmental DNA analyse](#) en [Passive sampling](#) kunnen bronnen van ongewenste en illegale lozingen worden opgespoord. Drones zijn in staat om haarscherp beelden en ook bijvoorbeeld warmte te registreren.

In het project [NL Veranderdetectie](#) werken de waterschappen samen met STOWA, het Waterschapshuis en een aantal andere partijen aan effectiever en efficiënter toezicht in het veld door gebruik te maken van hoge resolutie satelliet- en luchtfoto's in combinatie met kunstmatige intelligentie (AI). Komende 5 a 10 jaar kan hiervan worden verwacht dat ongewenste veranderingen in het veld (lees: mogelijke overtredingen) eenvoudiger kunnen worden opgespoord. De verwachting is dan ook dat er steeds meer overtredingen worden gevonden. Het toezicht zal voor een belangrijk deel geautomatiseerd en van achter het bureau worden verricht. Mogelijk verandert daarmee het karakter van het werk van de handhaver. Dit kan er toe leiden dat er meer tijd zal worden besteed aan bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving. Wanneer ook ingezet wordt op communicatie over deze nieuwe opsporingstechniek kan dat een preventief effect hebben.

* 4.4 Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO)

De Landelijke Handhavingsstrategie (LHS) is geactualiseerd voor de Omgevingswet (LHSO) en blijft gewoon van kracht.

Zoals in de LHSO is aangegeven hebben handhavingsinstanties een beginselplicht tot handhaven.

“Handhavend optreden” is eerlijk vanuit het oogpunt van een gelijke behandeling. Maar ook tegenover de maatschappij die ervan uit mag gaan dat handhavers zodanig optreden dat haar rechtsgevoel wordt gerespecteerd en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft’.

Wanneer tijdens surveillance of het houden van toezicht, een overtreding wordt geconstateerd, kan het waterschap handhavend optreden. De wijze waarop het waterschap bestuurs- en/of strafrechtelijke stappen neemt, wordt mede bepaald aan de hand van de LHSO. De LHSO is ontwikkeld voor een breed palet van wetgeving en afgestemd met vele toezichthoudende overheidsinstanties. Toepassing van de LHSO leidt tot gecoördineerd en effectief bestuurs- en/of strafrechtelijk handelen.

Op basis van de LHSO kunnen na constatering van een overtreding verschillende interventies worden ingezet. De volgende interventies worden genoemd:

Bestuurlijk herstellend

- Aanspreken/informeren
- Waarschuwen – brief met hersteltermijn
- Bestuurlijk gesprek
- Last onder dwangsom
- Last onder bestuursdwang

Bestuursrecht bestraffend

*) Bedrijfsbezoeken

Bedrijfsbezoeken vinden plaats naar aanleiding van vragen, klachten of overtredingen. Daarnaast zijn er reguliere bedrijfsbezoeken, die afhankelijk van de prioritering eens per jaar of meerdere jaren worden afgelegd. De voorbereiding van dit soort controles bestaat uit het bestuderen van de vergunning of melding, de handavings- en de bedrijfshistorie.



- Bestuurlijke boete
- Intrekken vergunning
- Tijdelijk stilleggen

Strafrecht

- Bestuurlijke strafbeschikking milieu
- Proces-verbaal

Voor de inhoud van de LHSO en een beschrijving per bovengenoemde interventie wordt verwezen naar bijlage 3 en 4. Voordat we de LHSO hanteren wordt beoordeeld of legalisatie van de overtreding mogelijk is.

Indien we besluiten tot het opleggen van een dwangsom dan wordt de hoogte daarvan afgestemd op de ernst van de overtreding. In bijlage 7 is beschreven hoe de hoogte van een dwangsom wordt vastgesteld. Echter voordat strafrechtelijk kan worden opgetreden zal eerst moeten worden getoetst of aan de criteria voor het strafrechtelijke functionele daderschap is voldaan.

5. Samenwerking

We realiseren ons dat wij onze doelen niet alleen op eigen kracht gaan bereiken. Daarom zoeken we de verbinding en samenwerking met gemeenten, provincies, het Rijk, bedrijven, belangenorganisaties en gebruikers van ons beheersgebied. Door samen te werken kunnen we beter inspelen op ontwikkelingen in de maatschappij en daar zelf aan bijdragen.

We opereren vanuit partnerschappen en zetten in op de één-overheidsgedachte, waarbinnen de samenwerking tot stand moet komen:

1. Vanuit verplichtingen die in de wet zijn gereguleerd;
2. Door bestuurlijke afspraken;
3. Vanuit ambtelijk contacten.

In dit hoofdstuk volgt een overzicht van verschillende samenwerkingsverbanden met en beschrijving daarvan.

5.1 Wettelijk verplicht en geregeld

Samenwerking bestuursrecht en strafrecht Om effectief te kunnen handhaven, is intensieve samenwerking tussen de handhavingspartners noodzakelijk. Omdat vrijwel alle omgevingsrechtelijke regels zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk worden gehandhaafd, geldt dat niet alleen voor de bestuurlijke overheden maar ook voor de instanties binnen de strafrechtssketen. Afstraffing vindt niet alleen meer plaats via het strafrecht (OM, strafrechter of opsporingsdienst), maar ook het bevoegd gezag (bestuur) kan overtredingen bestraffen.

Omgevingswet Dubbele handhavingsbevoegdheid Er kan sprake zijn van coördinatie bij de behandeling van de verschillende aanvragen. Bij een meervoudige aanvraag voor verschillende wateractiviteiten kan het bevoegd gezag tussen de minister, RWS of andere waterschappen verschuiven. Uitgangspunt van de Omgevingswet is 'decentraal, tenzij'. Dit houdt in dat het laagste bevoegde gezag de vergunning verleent. De omgevingsvergunning bestaat straks uit twee aparte onderdelen: een omgevingsdeel en een waterdeel. Het bestuursorgaan dat bevoegd gezag is voor vergunningverlening is ook het bevoegd gezag voor de handhaving (hoofdstuk 18 Omgevingswet).

Daarnaast kan er sprake zijn van advies met instemming, op grond van afdeling 4.2 Omgevingswet door een ander bestuursorgaan. De (bestuursrechtelijke) handhavingstaak kan dan tevens door het bestuursorgaan worden uitgevoerd, dat heeft beslist met instemming om een omgevingsvergunning voor die activiteit en/of dat voorschrift. Bij 'advies met instemming' bij een vergunningprocedure kan er dus sprake zijn van een dubbele handhavingsbevoegdheid. De handhaving op de naleving van de voorschriften van een omgevingsvergunning voor dergelijke activiteiten is geregeld in artikel 13.3 van het Omgevingsbesluit. Dit betekent dat twee bevoegde gezagen kunnen en mogen handhaving bij een overtreding van één en dezelfde (bedrijfs)activiteit. Voor een effectieve handhaving is een goede samenwerking en afspraken tussen het besluitvormende – en het adviserende orgaan essentieel.

Het waterschap behoudt het eerste toezicht en handhaving op de voorschriften indien er alleen sprake is van een groot waterschapsbelang tenzij dit met projectafspraken anders is vastgelegd. Indien er sprake is van een gemeenschappelijk belang dan zal in onderling overleg, op basis van bijvoorbeeld prioriteit en specialisme, worden afgestemd wie het toezicht en handhaving op zich neemt. Afspraken over bijvoorbeeld hersteltermijnen zullen in onderling overleg worden bepaald. In bijlage 6 is beschreven hoe de handhaver een de lengte van een termijn kan vaststellen. Het uitgangspunt is uiteraard dat een overtreder niet door de afzonderlijke bevoegde gezagen twee maal voor een overtreding van hetzelfde voorschrift zal worden bestraft.



5.2 Bestuurlijke afspraken en overeenkomsten

Indirecte lozers Met het in werking treden van de Omgevingswet blijft het adviesrecht van de waterbeheerder over een aanvraag omgevingsvergunning voor een indirecte lozing bestaan. De huidige mogelijkheid tot regulier of bindend advies zal veranderen in een adviesrecht zonder instemming. De waterschapstaak van goed waterkwaliteitsbeheer tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten blijft echter onveranderd. Het belang van een doelmatige werking van onze zuiveringstechnische werken staat daarbij voorop. Een goede regulering van de lozingen op het riool is daarvoor een belangrijke voorwaarde.

Voor dit reguleren zetten we in op nauwe contacten met de Omgevingsdiensten. Met onze adviezen willen we bijdragen aan inhoudelijk gedegen vergunningen, meldingen en maatwerkvoorschriften. Dat laatste komt pas tot stand na een goed 'samenspel' tussen vergunningverleners, handhavers en zuiveringstechnologen. Op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt, zal de Omgevingsdienst steeds nadrukkelijker in dit 'samenspel' betrokken moeten worden. Om dat te bewerkstelligen is een handreiking voor het beoordelen van indirecte lozingen opgesteld.

Cross compliance Vanuit het Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid ontvangen agrariërs inkomenssteun, die los staat van de productie. Voor het verkrijgen van inkomenssteun moeten agrariërs voldoen aan randvoorwaarden (ook wel 'cross compliance' genoemd). Het naleven van een aantal door de EU aangewezen eisen op het gebied van (water)milieu valt onder die voorwaarden. Het ministerie van Economische Zaken is eindverantwoordelijke voor de cross compliance-verplichtingen. Het ministerie heeft afspraken voor de samenwerking met andere overheden, waaronder de waterschappen, vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst. Deze overeenkomst is ondertekend door alle waterschappen.

Met de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) is afgesproken dat bij bepaalde overtredingen door het waterschap een doormelding moet plaatsvinden. Deze doormelding geldt voor een aantal artikelen die opgenomen zijn in de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden en het Besluit Activiteiten Leefomgeving. Andere zaken die relevant zijn, zijn de mestvrije zone (gelijk aan de teeltvrije zone), het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en het bevoeien (beregemen) van landbouwgronden met water. Ook moeten overtredingen met betrekking tot bevoeiing en beregening van landbouwgronden worden gemeld. Dit kan leiden tot vermindering van de inkomenssteun.

Seveso-inrichtingen Brzo (Besluit risico's zware ongevallen) -inrichtingen krijgen onder de Omgevingswet een andere naam: Seveso-inrichtingen. Veel eisen aan deze bedrijven blijven hetzelfde. Die volgen namelijk uit de Europese Seveso-richtlijn. De Seveso-richtlijn is bedoeld om de veiligheid te verbeteren van locaties met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen. De naam Seveso komt voort uit de Sevesoramp (Italië, 1976). Voor toezicht en handhaving bij Seveso-inrichtingen gelden regels uit het Omgevingsbesluit. De veiligheidsregio, inspectie SZW en het WaBo bevoegd gezag zijn daarvoor de toezichthoudende instanties. Zij zorgen samen voor een toezichtstelsel en toezichtplan, dat gericht is op verbetering van toezicht bij op deze risicovolle bedrijven. Doel is om met de bevoegde gezagen meer als één gezamenlijke overheid het bedrijf te benaderen. Dit om de toezichtsdruk voor het bedrijf te verminderen en om meer integraal en themagericht te werken.

Voor het toezicht op Seveso-inrichtingen gelden aparte kwaliteitscriteria. Om hieraan te voldoen is een landelijk team van de waterbeheerders (Rijkswaterstaat en waterschappen) opgericht. In de vergadering van Commissie Waterketens en Emissies van de Unie van Waterschappen is op 15 februari 2013 het besluit genomen dat zes waterschappen de regie op zich nemen voor de andere waterschappen binnen de regievoerende Omgevingsdiensten.

Waterschap Vallei en Veluwe, Waterschap Hunze en Aa's en Waternet zijn aangewezen als regievoerende waterschappen inzake Seveso-inspecties voor de Rijn-Oost waterschappen.

5.3 Ambtelijke samenwerking

NOOOT Het NOOOT (Noord Oost Overleg Open Teelt) is een ambtelijke samenwerking tussen de Noordelijke en Oostelijke waterschappen (Noorderzijvest, Wetterskip Fryslân, Hunze en Aa's, Vechtstromen, Drents Overijsselse Delta, Zuiderzeeland, Vallei en Veluwe en Rijn en IJssel) en de NVWA (Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit). Doel van deze samenwerking is een uniforme handhaving door alle participerende organisaties in de open teelten. Jaarlijks is er een evaluatie van de resultaten en wordt een controleplan opgesteld voor het volgende jaar. Tevens worden de knelpunten besproken en vindt er afstemming plaats hoe hiermee in de praktijk moet worden omgegaan.

Samenwerkingsverband Noord Oostelijke Omgevingsdiensten en waterschappen Eind 2020 is door de bestuurders van de Noord Oostelijke waterschappen en Omgevingsdiensten een overeenkomst ondertekend, waarin de partijen de intentie hebben uitgesproken om voor VTH-taken samen te werken. Inmiddels heeft dit geleid tot een aantal projecten die gezamenlijk zijn uitgevoerd. Door de deelnemers van de verschillende organisatie wordt dit als positief ervaren. Deze ervaring komt door de laagdrempelige manier waarop de projecten zijn opgezet, de diversiteit in projecten en de mogelijkheid om de participatiegraad per project te bepalen. Bovenal zorgen we ervoor dat de projecten praktisch zijn en direct van toegevoegde waarde voor de uitvoeringspraktijk.



Onderling toezicht rwzi's

In 2009 hebben de waterschapsbesturen van waterschap Hunze & Aa's en Noorderzijlvest het besluit genomen het toezicht op eigen rwzi's uit te wisselen. Op deze wijze voorkomen we dat 'de slager zijn eigen vlees keurt' en organiseren we onafhankelijkheid en de transparant toezicht op de rwzi's. Bij het toezicht op de rwzi's wordt, net als bij andere doelgroepen, de LHSO gehanteerd.

Idealiter zouden we dezelfde werkwijze voor wat toezicht en handhaving ook kunnen hanteren voor onze eigen werkplaatsen en eigen projecten. De praktische uitvoerbaarheid en haalbaarheid daarvan gaan we komende tijd onderzoeken.

5.4 Gegevensuitwisseling

Uitgangspunt dat we streven naar en gaan werken aan de optimalisering van de gegevensuitwisseling. Echter we moeten ons ervan bewust zijn dat een organisatie niet zomaar persoonsgegevens mag doorgeven aan personen of andere organisaties. De algemene regel is dat verstrekken van persoonsgegevens alleen mag als dat verenigbaar is met het doel waarvoor de gegevens zijn verzameld. Of dit het geval is, hangt af van de concrete omstandigheden. Per situatie zal moeten worden beoordeeld of het verstrekken van gegevens:

1. verenigbaar is met het doel waarvoor die worden gebruikt en
2. of voldaan wordt aan de grondslagen van de Algemene verordening gegevens-bescherming (AVG)

Verenigbaar met doel

Vindt verwerking van persoonsgegevens plaats voor een ander doel dan dat waarvoor de persoonsgegevens zijn verzameld?

Is hiervoor geen toestemming van de betrokkene verkregen?

En is de verwerking ook niet gebaseerd op een wettelijke bepaling?

Dan kan verwerking toch plaatsvinden wanneer het andere doel waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt verenigbaar is met het oorspronkelijke verwerkingsdoel.

Bij de vraag of een verstrekking verenigbaar is, spelen verschillende factoren een rol:

- ieder verband met het doel van verzamelen;
- het kader waarin de persoonsgegevens zijn verzameld (verhouding betrokkenen en verwerkingsverantwoordelijke);
- de aard van de gegevens (bijzondere persoonsgegevens en/of persoonsgegevens over strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten);
- de (mogelijke) gevolgen van een verstrekking;
- het bestaan van passende waarborgen (o.a. versleuteling of anonimiserend);
- de verwachtingen van de betrokkene (degene van wie een organisatie persoonsgegevens gebruikt).

Gronden voor verstrekking

Naast de algemene regel van verenigbaarheid geldt dat het verstrekken van gegevens gebaseerd moet zijn op een van de 6 grondslagen uit artikel 6 van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).

In plaats van 'grondslagen' wordt ook wel de term 'gronden' gebruikt. De 6 grondslagen zijn:

1. [toestemming](#) van de betrokkene;
2. [uitvoeren van een overeenkomst](#);
3. [wettelijke verplichting](#);
4. [vitaal belang van de betrokkene](#);
5. [uitvoeren van een publiekrechtelijke taak](#);
6. [gerechtvaardigd belang van de organisatie](#) (deze grond geldt niet voor overheidsinstanties als zij persoonsgegevens verwerken in het kader van uitoefening van hun taken).

Bijlagen

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



Bijlage 1 Kwaliteitscriteria

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

De set kwaliteitscriteria is beschikbaar voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (de VTH-taken). De set is opgesteld door een brede groep praktijkdeskundigen uit gemeenten, provincies en het rijk. Enkele jaren geleden hebben de waterbeheerders vooruitlopend op een landelijke verplichting zelf criteria opgesteld op basis van de procescriteria van de Wet VTH en een zelfevaluatietool ontwikkeld. In het kader van een implementatietraject werd de zelfevaluatietool landelijk ingevuld door alle waterschappen en RWS. Op basis van de uitkomsten wist men op welke punten organisaties voldeden aan de kwaliteitscriteria en waar nog een verbeterslag nodig was.

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

Beschrijving kritieke massa

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

Beschrijving procescriteria

De procescriteria zijn opgebouwd conform de processtappen van de beleidscyclus 'big eight'. Concreet betekent dit dat het waterschap moet hebben: beschrijving doelen, strategieën en vertaling naar jaar-cyclus.

Werkwijze en uitvoering

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

De nieuwe competenties van de handhaver

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

Organisatorische condities

Uitvoering vergunningverlening en handhaving:

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



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



Bijlage 2 Prioritering en milieuscore

Deze risicoanalyse is opgesteld in samenwerking met de noordelijke waterschappen.

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

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

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

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

Toelichting tabel:

- Naleving: Elk bezoek/contact in het laatste jaar wordt meegenomen waarbij de grootste afwijking in naleving de basis is voor het invullen van het nalevingsscore.

- Geloosde stoffen: Alle stoffen die niet onder de subcriteria "minder milieurelevante stoffen", "prioritaire stoffen", "prioritair gevaarlijke stoffen" en "Zeer Zorgwekkende Stoffen" vallen, vallen in de categorie "milieurelevante stoffen".

- Directe lozing:

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

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

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

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

Op basis van het totaal aantal punten per vergunninghouder of meldingsplichtige wordt deze ingedeeld in een categorie. Bij elke categorie hoort een bezoek- en een bemonsteringsfrequentie.

Categorie-indeling

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

Bezoekfrequentie, bemonsteringsfrequentie en aantal uren

Categorie	Minimale bezoekfrequentie	Bemonsteringsfrequentie
1	Eenmalig	0
2	1x per 5 jaar	0
3	1x per 2 jaar	3
4	1x per jaar	4

Toelichting tabel:

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



Bijlage 3 Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO)

HOOFDSTUK 1 Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond

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

Om effectief te kunnen handhaven, moeten de handhavingspartners intensief en loyaal samenwerken. Dat geldt voor de bestuurlijke overheden onderling, voor de instanties binnen de strafrechtsketen en, omdat vrijwel alle omgevingsrechtelijke regels zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk worden gehandhaafd, bovenal voor de bestuurlijke organen en instanties enerzijds en het Openbaar Ministerie en andere strafrechtelijke instanties anderzijds. Afstemming en samenwerking tussen bestuur en justitie zijn ook noodzakelijk omdat niet alleen via het strafrecht (strafrechter of OM) een straf kan worden opgelegd, maar in toenemende mate ook het bestuur overtredingen kan bestraffen met een bestuurlijke boete. Afstemming en samenwerking tussen bestuur en justitie zijn bovendien in talloze wettelijke bepalingen voorgeschreven. Het gaat daarbij niet alleen om de Omgevingswet en de Algemene wet bestuursrecht, maar ook om het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de economische delicten. De inwerkingtreding van de Omgevingswet is de aanleiding voor het vaststellen van de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO). De LHSO heeft een breder werkingsbereik dan zijn voorganger, de Landelijke handhavingsstrategie (LHS) uit 2014.

1.2. Doelstelling en werkingssfeer

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

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

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

Brede toepasselijkheid; werkingssfeer ook naast de verplichte basistaken mogelijk

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

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

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

1.3. Opzet van dit document

Het grote bereik van de Omgevingswet brengt mee dat de LHSO een brede reikwijdte heeft. Er is daarom gekozen voor de volgende opzet. In hoofdstuk 2 worden de uitgangspunten en beginselen voor de handhaving van het omgevingsrecht uiteengezet, waaronder die voor de noodzakelijk samenwerking tussen de handhavingspartners. Die beginselen en uitgangspunten spelen een belangrijke rol bij de



wijze waarop de passende interventie wordt gekozen. De algemene strategie hiervoor is te vinden in hoofdstuk 3 (visie) en hoofdstuk 4 (stappenplan). In hoofdstuk 5 worden de randvoorwaarden en processtappen voor het werken met de LHSO gegeven.

HOOFDSTUK 2 Uitgangspunten en beginselen

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

2.1 Uitgangspunten

A. Veilige en gezonde fysieke leefomgeving.

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

B. Vertrouwen.

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

C. Integraal, risico gestuurd en effectgericht.

Handhaving in het omgevingsrecht is integraal (de activiteiten van de betrokken overheidsorganisaties zijn onderling afgestemd), risico gestuurd (prioritering op basis van regelmatige risico-inventarisatie om met beperkte capaciteit een zo groot mogelijke beperking van risico's te bereiken) en effectgericht (het doel is een zo groot mogelijke naleving om bij te dragen aan de doelen van de Omgevingswet). Vanzelfsprekend wordt waar nodig en/of op verzoek van handhavingspartners ook buiten vooraf gestelde prioriteiten opgetreden.

D. Onafhankelijk en professioneel.

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

E. Loyale samenwerking.

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

F. Adequate overlegstructuur.

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

G. Dienstbaar.



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

H. Transparant.

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

2.2 Beginselen

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

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

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

B. Beginselplicht tot handhaving.

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

Het bevorderen van normconform gedrag staat bij handhaving centraal. In het omgevingsrecht is vaak herstel van de rechtmatige situatie mogelijk. Voor herstelsancties geldt de beginselplicht tot handhaven. Het overheidsoptreden is erop gericht dat eenieder zich uit eigen beweging normconform gedraagt. De beginselplicht tot handhaving biedt in veel gevallen ruimte om eerst te waarschuwen. Een bepaald gedrag of de aard van de overtreding kan echter aanleiding zijn om niet te waarschuwen, en dan wordt normconform gedrag in beginsel afgedwongen door de inzet van steviger handhavingsinstrumenten.

C. Gelijkheidsbeginsel

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

D. Verdedigingsbeginsel

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

E. Respect voor fundamentele rechten

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



HOOFDSTUK 3 Visie op een passende interventie

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

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

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

Inzake herstel

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

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

Inzake bestraffing

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

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

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

Ad 1a en 1b (inzake herstel)

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

Ad 2a en 2b (inzake bestraffing)

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

Indien in een concreet geval aanleiding bestaat voor bestraffing en het bestuursrecht voor de betrokken overtreding een bestraffende sanctie mogelijk maakt (bestuurlijke boete), moet worden bekeken welke weg in dat geval het meest passend is: de bestuursrechtelijke of de strafrechtelijke. Dit kan per geval en per domein verschillen. Het OM en het bestuur zullen hierover afspraken moeten maken. Bij deze



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

HOOFDSTUK 4 Stappenplan om te komen tot een passende interventie

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

Het stappenplan bestaat uit de volgende vijf stappen:

Stap 1: positionering van de bevindingen in de basisinterventiematrix.

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

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

Stap 4: bepalen of afstemmingsoverleg nodig is.

Stap 5: vastleggen stappen en beslissingen.

Het stappenplan wordt hieronder per stap toegelicht. Het begrip 'handhaver' ziet op iedere functionaris – toezichthouder, opsporingsambtenaar, handhavingjurist – die binnen de betrokken organisatie (een of meer onderdelen van) het stappenplan doorloopt.

Stap 1: positionering van de bevindingen in de basisinterventiematrix

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

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

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

Ad 1 Beoordeling van de gevolgen voor de fysieke leefomgeving

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

1. (vrijwel) nihil; of

2. beperkt; of

3. van belang; of

4. aanzienlijk en/of onomkeerbaar.

Onder gevolgen worden ook dreigende gevolgen verstaan, dat wil zeggen als de overtreding (mogelijk) leidt tot (bij categorie 3 en 4: aanmerkelijke) nadelige gevolgen van belang (of het risico daarop) voor de fysieke leefomgeving, zoals hinder, schade aan beschermde waarden (zoals milieu, natuur of erfgoed),



verontreiniging, zieken, gewonden of doden (mens, plant en dier). Ook kunnen daaronder de gevolgen van een overtreding worden verstaan die de mogelijkheden van controle beperken of onmogelijk maken, en de gevolgen of versturende effecten die de overtreding heeft of kan hebben voor het gezag van de overheid of voor het systeem van ordening- of normering van de betrokken bedrijfstak als zodanig. Bij gevolgen is sprake van een glijdende schaal en het verschilt per (type) overtreding wat de gevolgen kunnen zijn en hoe ernstig die kunnen zijn. In zijn algemeenheid gaat het bij categorie 1 en 2 om lichte overtredingen. Het onderscheid tussen gevolgen van belang (categorie 3) en aanzienlijke gevolgen (categorie 4) zit vooral in de ernst en omvang van de (dreigende) schade. Schade van enige omvang die onomkeerbaar is, wordt in beginsel ingedeeld in categorie 4.

Voor specifieke domeinen of specifieke (bijvoorbeeld veelvoorkomende) overtredingen kan de kwalificatie van de gevolgen van een geconstateerde overtreding nader worden uitgewerkt om de handhavers houvast te bieden. Op p.30 van deze bijlage is voor het domein water de beoordeling van de gevolgen voor de fysieke leefomgeving specifiek uitgewerkt. De waterschappen hebben deze uitgangspunten gebruikt voor de internettool HANDHAVINGSADVISEUR - Landelijke Handhavingstrategie voor water-beheerders. De handhavers kunnen deze tool gebruiken bij de beoordeling van een overtreding. De handhaver baseert zijn kwalificatie van de gevolgen op de bevindingen van het toezicht. Als duidelijk is dat de overtreding nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving heeft of kan hebben maar de precieze omgeving daarvan nog niet kan worden vastgesteld, hanteert hij als uitgangspunt dat er gevolgen van belang zijn.

Ad 2 Typering van (het gedrag van) de overtreder

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

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

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

De handhaver baseert de typering op de bevinding van het toezicht en neemt daarbij het gedrag van de overtreder en de toezicht- en handhavingshistorie mee in de beschouwing. De typering van de overtreder moet objectief en controleerbaar zijn en mag niet zijn gebaseerd op 'onderbuikgevoelens'. Als de handhaver niet in staat is om de overtreder te typeren, dan is typering A het uitgangspunt bij overtredingen waarvan de gevolgen vrijwel nihil zijn (categorie 1) en typering B het uitgangspunt bij overtredingen met beperkte gevolgen, gevolgen van belang of aanzienlijke/onomkeerbare gevolgen (categorie 2, 3 en 4).

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

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

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

In zijn algemeenheid geldt dat de keuze voor de soort bestraffing afhankelijk is van de wens van de wetgever in het betrokken domein. De wens van de wetgever over de keuze tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke bestraffing loopt per domein of zelfs per (soort) overtreding uiteen. Zoals hiervoor is toegelicht, zal de doeltreffendheid bij de bestuursrechtelijke handhaving met bestraffende sancties meer gewicht hebben, en afschrikwekkendheid meer bij de strafrechtelijke handhaving. De scherpte



van de sancties in het strafrecht en de kracht van de strafprocesrechtelijke bevoegdheden en methoden voor waarheidsvinding onderscheiden zich van bestuursrechtelijke handhaving. Dit zijn factoren die bij de keuze tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke bestraffing en bij de daarover te maken afspraken in zijn algemeenheid een rol zullen (moeten) spelen.

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

A. Onomkeerbare gevolgen/geen herstelsanctie mogelijk: de overtreding heeft nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving die niet (meer) kunnen worden weggenomen, zoals onherstelbare milieuschade, of de normadressaat heeft het anderszins niet (meer) in zijn macht om de rechtmatige toestand te herstellen. Hoe groter en/of ernstiger de schade, hoe eerder strafrechtelijke handhaving is geïndiceerd. Een overtreding met onomkeerbare gevolgen zal overigens veelal al meteen bij het indelen in de basis-interventiematrix (stap 1) in de zwaardere interventie categorie vallen.

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

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

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

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

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

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

Stap 3: optreden aan de hand van de algemene of domeinspecifieke interventiematrix

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

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



1. De handhaver kijkt naar de interventies in het segment van de toepasselijke interventiematrix waarin hij de bevinding eerder met behulp van stap 1 (paragraaf 4.1) in de basisinterventiematrix heeft gepositioneerd.

2. De handhaver kiest voor de minst zware (combinatie) van de bij het betreffende segment behorende interventies, tenzij de handhaver motiveert dat een andere (combinatie van) interventie(s) in de betreffende situatie passender is. Daarbij maakt hij gebruik van zijn bevindingen bij stap 2 (inzake eventuele verzwarende aspecten; paragraaf 4.2).

3. De handhaver zet de betreffende (combinatie van) interventie(s) in totdat sprake is van naleving. Als naleving binnen de door de handhaver bepaalde termijn uitblijft, pakt de handhaver direct door via het inzetten van een zwaardere (combinatie van) interventie(s)

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

Overtredingen met gewasbeschermingsmiddelen worden met een boeterapport gemeld bij de NVWA (Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit). Deze instantie legt een boete op en meldt de overtreding dan weer door bij de Controle Coördinatie Autoriteit van de EU (CCA). Deze handelswijze valt onder de cross-compliance.

Maatvoering (termijnen)

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

- Gedragsvoorschriften dienen direct in acht te worden genomen. Hiervoor moet geen of hooguit een zeer korte termijn te worden gesteld om de overtreding te beëindigen en/of herhaling ervan te voorkomen.

In alle andere gevallen, waaronder ook situaties waarin voor het treffen van herstelmaatregelen (al dan niet aanzienlijke) investeringen moeten worden gedaan, geldt: hoe urgenter de situatie des te korter



de termijn. De termijn moet altijd worden afgestemd op de tijd die redelijkerwijs nodig is om de benodigde herstelmaatregelen te treffen, dus rekening houdend met de technische en organisatorische uitvoerbaarheid. In bijlage 8 is vastgelegd hoe het waterschap omgaat met begunstigingstermijnen voor herstelmaatregelen.

Stap 4: bepalen of afstemmingsoverleg nodig is

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

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

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

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

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

- Het toezicht wordt bewust onmogelijk gemaakt, bijvoorbeeld door het onterecht weigeren van toegang, intimidatie, geweldsdreiging, fraude, vernietiging van bewijs en/of poging tot omkoping.
- De toezichthouder constateert dat er opzettelijk mensen in gevaar worden gebracht, door onder andere sabotage, vernietiging of het bewust verstrekken van verkeerde informatie.

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

Stap 5: vastlegging stappen en beslissingen

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

Overgangsrecht

Om te voorkomen dat handhavingsstappen die reeds zijn genomen vóór de invoeringsdatum van de omgevingswet overgedaan moeten worden, is daarvoor overgangsrecht ontwikkeld.

Het overgangsrecht is van toepassing op beschikkingen Last onder Dwangsom en Bestuursdwang, die nog vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn afgegeven maar niet op het voortraject, zoals bijvoorbeeld een ambtelijke aanmaning of een bestuurlijke voorwaarschuwing.

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

Begrip

Beginselplicht tot handhaven

Toelichting

Uitgangspunt dat het bevoegd gezag verplicht is om op te treden bij een geconstateerde overtreding. De term 'beginselplicht' impliceert dat er omstandigheden kunnen zijn om van handhaven en/of het opleggen van een sanctie af te zien. Dit is in het recht geregeld via artikel 5:5 Awb (het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke sanctie op voor zover voor de overtreding een rechtvaardigingsgrond be-



	<p>stond) en artikelen 39 en verder van het Wetboek van strafrecht (strafuitsluitingsgronden). Uit de rechtspraak volgt voorts dat overwogen kan worden van handhaven af te zien als er concreet zicht op legalisatie bestaat, of wanneer handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.</p>
Bestuurlijkeboete	<p>Een boete die door een daartoe bevoegde overheidsdienst zondertussenkomen van het OM of een rechter kan worden opgelegd. Het CJIB verzorgt de inning en incasso van bestuurlijke boetes van diverse overheidsdiensten, waaronder de NVWA, de Inspectie SZW en de Inspectie Leefomgeving en Transport.</p>
Bestuurlijkestrafbeschikking milieu/keur	<p>Een strafrechtelijke boete die bij strafbeschikking wordt opgelegd ter afdoening van relatief eenvoudige overtredingen. De gevallen waarindit instrument kan worden toegepast zijn opgenomen in het Feitenboekje Bestuurlijke strafbeschikking milieu- en keurfeiten.</p>
Bevinding	<p>Waarneming die ten aanzien van een bepaald onderwerp van onderzoek tijdens een inspectie wordt gedaan. Na beoordeling ervan kunnen bevindingen leiden tot de kwalificatie wel/geen overtreding.</p>
BRZO	<p>Besluit risico's zwareongevallen</p>
Gedooagstrategie	<p>Een document waarin is vastgelegd in welke situaties en onder welkecondities inzet van sancties tegenover overtreders tijdelijk achterwege kan blijven.</p>
Handhaving	<p>Het door toezicht bewerkstelligen en zo nodig met toepassing vanbestuursrechtelijke of strafrechtelijke middelen bereiken dat de regelgeving wordt nageleefd.</p>
Handhavingsprogramma(HUP)	<p>Op onderkende risico's en vastgestelde prioriteiten gericht handhavingactiviteitenprogramma, inclusief financiering en capaciteit.</p>
IBA	<p>Individuele behandeling afvalwater: een IBA is een mini- zuiveringsinstallatie voor een woning die niet is aangesloten op de riolering.</p>
Interventie	<p>Actieve handeling om een geconstateerd probleem op te lossen.</p>

Begrip	Toelichting
Legalisatietoets	Toets om na te gaan of legalisatie van een overtreding mogelijk is.
LOB	Last onderbestuursdwang
LOD	Last onderdwangsom
Motiveringsbeginsel	In de Algemene wet bestuursrecht vastgelegd beginsel dat de overheid haar besluiten goed moet motiveren: de feiten moeten kloppen en de motivering moet logisch en begrijpelijk zijn.
Nalevingstrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd met welke instrumenten naleving wordt gerealiseerd en welke rol handhaving daarbinnen speelt. Een nalevingstrategie bevat in ieder geval eentoezichtstrategie, een sanctiestrategie en een gedooagstrategie.
Normadressaat	Natuurlijke of rechtspersoon voor wie eenbepaalde norm of voorschrift geldt.
OM	Openbaar Ministerie
Omgevingsdiensten/ Regionale Uitvoeringsdiensten	Diensten van provincies en gemeenten voor de uitvoering van de VTH (vergunningverlening, toezicht en handhaving) -taken.
Rwzi	Rioolwaterzuiveringsinstallatie c.q. rioolwaterzuiveringsinrichting
Sanctie	Straf of maatregel die wordt toegepast als rechtsregels worden overschreden.
Toezicht	Het controleren of en in hoeverre wettelijke bepalingen worden nageleefd.
Toezichtstrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is.
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht: wetgeving met betrekking tot activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving en inzake handhaving van regelingen op het gebied van de fysieke leefomgeving.

Toelichting interventies van licht naar zwaar Bestuursrecht herstellend

Aanspreken/informeren

Aanspreken/informeren is een informele interventie (geen wettelijke basis) naar aanleiding van een inspectie die ertoe moet leiden dat de normadressaat naleeft of in staat is na te leven. Aanspreken/informeren gebeurt mondeling, door het verstrekken van schriftelijke informatie of door verwijzing naar websites. Aanspreken/informeren is vooral aan de orde bij goedwillende normadressaten die onbedoeld niet naleven en die gemotiveerd zijn de niet naleving zo snel mogelijk zelf op te lossen.

Waarschuwen – brief met hersteltermijn

Waarschuwen betekent dat de normadressaat naar aanleiding van een inspectie een waarschuwingsbrief ontvangt. Daarin is opgenomen welke maatregelen of voorzieningen getroffen moeten worden om na te leven en binnen welke (redelijke) termijn. In de brief staat ook dat de handhavinginstantie verdergaande bestuursrechtelijke interventies zal nemen (LOB, LOD), als blijkt dat de in de waarschuwingsbrief opgenomen maatregelen of voorzieningen niet zijn getroffen na het verstrijken van de termijn.

Bestuurlijk gesprek

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



Verscherpt toezicht

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

Last onder dwangsom – LOD

Een last onder dwangsom is een op herstel gerichte interventie voor het ongedaan maken van overtredingen en/of het voorkomen van verdere/herhaalde overtreding. De normadressaat krijgt een verplichting (een last) opgelegd om binnen een gegeven termijn de overtreding te beëindigen door iets te doen of na te laten op straffe van het verbeuren

van een dwangsom wanneer de last niet tijdig wordt uitgevoerd. De op te leggen dwangsom moet voldoende hoog zijn om de overtreding te beëindigen. Een last onder dwangsom kan alleen worden opgelegd als hiervoor een wettelijke bevoegdheid bestaat.

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

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

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

3. *Verbeuren en innen dwangsom*.

Preventieve dwangsom

Indien de regels steeds maar weer door dezelfde overtreder worden overtreden, kan een preventieve dwangsom worden opgelegd (het moet dan wel gaan om een nieuwe overtreding).

Omdat dit alleen wordt gedaan bij notoire overtreder kan het bedrag van de dwangsom relatief hoog zijn en zelfs bij iedere overtreding hoger worden.

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

Last onder bestuursdwang – LOB

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

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

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

2. *Sanctiebeschikking*, dat wil zeggen: het opleggen van een last onder bestuursdwang met een hersteltermijn. → Indien niet tijdig hersteld:

3. *Uitvoeren bestuursdwang*, de maatregel die het waterschap treft of namens het waterschap wordt getroffen om de overtreding te beëindigen.

4. *Kostenbeschikking*, de kosten door het waterschap zijn gemaakt om de overtreding te beëindigen. Deze kosten worden doorberekend aan de normadressaat.

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

Tijdelijk stilleggen



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

Bestuursrecht bestraffend

Bestuurlijke boete

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

Een bestuurlijke boete houdt de onvoorwaardelijke verplichting in tot betaling van een geldsom en kan naast een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang worden opgelegd. Het opstellen van het boeterapport gebeurt door de toezichthouder/handhaver, maar de kennisgeving, beschikking en inning gebeuren door het boetebureau (o.a. CJIB).

De maxima en bandbreedtes van boetebedragen zijn veelal vastgelegd in de wetgeving. Een belangrijk verschil met de BSBm is dat bezwaar en beroep bij het bestuursorgaan dienen te worden aangetekend, terwijl de normadressaat tegen de BSBm in verzet kan komen bij het OM.

Tijdelijk stilleggen

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

Schorsen of intrekken vergunning, certificaat of erkenning

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

Exploitatieverbod, sluiting

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

Strafrecht

Bestuurlijke strafbeschikking milieu – BSBm

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

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

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

Proces-verbaal (PV)

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

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

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

1. De gevolgen van een overtreding worden beoordeeld als **vrijwel nihil** als



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

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

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

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

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

2. De gevolgen van de overtreding worden beoordeeld als **beperkt** als

- a. Ten gevolge van het handelen is beperkte schade aangebracht aan het watersysteem. De functie van het watersysteem is enigszins aangetast en zodanig dat herstelmaatregelen gewenst zijn.

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

- b. De schade aan het watersysteem voor derden als gevolg van de overtreding en/of de kosten van ongedaan maken en wegnemen van de gevolgen van de overtreding bedragen max. € 5.000,-
 c. De ondervonden last belemmert het levensgenot. Bijvoorbeeld: ernstige geluidsoverlast door heiverkzaamheden.

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

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

3. De gevolgen van de overtreding worden beoordeeld als **van belang**

(huidige toelichting in LHS: er is sprake van aanmerkelijk risico dat de bevinding maatschappelijke onrust geeft en/of milieuschade, natuurschade, waterverontreiniging en/of doden, ziekten of gewonden (mens, plant of dier) tot gevolg heeft)

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

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

- Een kering is zodanig ontgraven dat dit op termijn de functie kan wegnemen en alsnog bezwijkt of sneller moet worden hersteld dan gebruikelijk.



- Er is sprake van verontreiniging van het oppervlaktewater of lozing waarvan de effecten pas op termijn merkbaar zijn.
- Er is verharding aangebracht waardoor hemelwater versneld wordt afgevoerd naar een oppervlaktewaterlichaam of er is gedempt zonder dat voorafgaand aan het aanbrengen van verharding / de demping water ter compensatie is gegraven.

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

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

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

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

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



Bijlage 4 Notitie bestuursrechtelijke handhaving

1. Verzoek om handhaving

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

ACTIEHOUDER

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

2. Ontvangst en registratie

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

ACTIEHOUDER

Frontoffice

3. Beoordeling verzoek/Vorm van ontvankelijkheidstoets

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

- i. Is de verzoeker een belanghebbende?

Indien deze vraag met nee beantwoord wordt, dan krijgt de verzoeker de kans zijn belang toe te lichten. Indien het oordeel dan nog steeds luidt dat verzoeker geen belanghebbende is, dan kan het verzoek buiten behandeling worden gesteld (wanneer deze conclusie onomstotelijk vaststaat) of afgewezen worden (wanneer discussie kan zijn over de vaststelling of iemand belanghebbende is): brief naar verzoeker

- ii. Is het verzoek inhoudelijk onderbouwd en voldoende concreet?

Indien deze vraag met nee beantwoord wordt, dan wordt de verzoeker in de gelegenheid gesteld (lees: een redelijke termijn geboden) het verzoek nader te onderbouwen.

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

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

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

ACTIEHOUDER

Toezichthouder/handhaver, in samenspraak met jurist.

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

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

Daarbij geldt een drietrapsraket:

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

ACTIEHOUDER

Toezichthouder/handhaver:

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

5. Vervolg onderzoeksresultaten

Toelichting: Hierbij zijn twee mogelijkheden:

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



1. Eerst een voornemen tot afwijzing van het handhavingsverzoek ex 4:7 Awb met mogelijkheid zienswijze in te dienen en daarna een besluit richting de verzoeker en afschrift aan (vermoedelijke) overtreder, dat open staat voor bezwaar en beroep of
 2. Via minnelijk overleg een verzoek aan de verzoeker om zijn/haar verzoek in te trekken.
- ii. Er zijn overtredingen geconstateerd. Verder met de volgende stappen.*

ACTIEHOUDER

Toezichthouder/handhaver:

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

6. Legalisatietoets

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

De beantwoording van deze vraag bepaalt het vervolgtraject:

- i. Legalisatie is mogelijk – uitwerken legalisatietoets en schriftelijk reageren naar verzoeker en ‘overtreder’:
 - Verzoek aan verzoeker om zijn/haar verzoek in te trekken (ivm concreet zicht op legalisatie) óf in het voornemen tot afwijzing en vervolgens het besluit tot afwijzing van het verzoek om handhaving wordt onderbouwd aangegeven dat er sprake is van concreet zicht op legalisatie (en er op voorhand geen redenen zijn aan te wijzen om de aanvraag te weigeren);
 - De ‘overtreder’ wordt verwezen naar aanvraagprocedure vergunning om een legalisatiebesluit te verkrijgen (vergunning/gewijzigde vergunning).
 - Tegen het afwijzings- en legalisatiebesluit staan rechtsmiddelen open.
- ii. Legalisatie is niet (direct!) mogelijk; twee mogelijkheden, waarbij de evenredigheidstoets wordt toegepast: Wegen de belangen om nu te gaan handhaven (gelet op risico’s voor het watersysteembeheer) zwaarder dan de individuele belangen van de overtreder?:
 - Gedogen: Overtreding kan tijdelijk gedoogd worden (evenredigheidstoets is doorslaggevend!). Verder met de volgende stap onder 7 of
 - Handhaven: Melden aan overtreder door middel van een vooraankondiging. Verder met de volgende stap onder 8.

ACTIEHOUDER

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

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

Toezichthouder en vergunningverlener:

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

Jurist: Juridische toets

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

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

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

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

ACTIEHOUDER

Toezichthouder/handhaver: Gedoogbrief

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

Jurist: Juridische toets

8. Waarschuwing (ambtelijke aanmaning/aanzegging)

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



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

ACTIEHOUDER

Toezichthouder/handhaver: Waarschuwingbrief

Toezichthouder: Opschortingsbrief

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

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

Hierbij zijn twee uitkomsten mogelijk:

- i. Indien geen overtredingen meer worden geconstateerd is daarmee het proces beëindigd. Dit wordt schriftelijk bevestigd aan de verzoeker. Je kunt verzoeker het volgende voorleggen:
 1. Afwijzing handhavingsverzoek: is een besluit richting de verzoeker en (vermoedelijke) overtreder dat open staat voor bezwaar en beroep of
 2. Verzoek aan verzoeker om zijn/haar verzoek in te trekken.
- ii. De overtreding is nog niet beëindigd. Verder met de volgende stappen.
N.B. In de waarschuwing hoeft geen mogelijkheid/termijn geboden te worden voor het indienen van een zienswijze. Het staat een ieder wel vrij om natuurlijk te reageren.

ACTIEHOUDER

Opstellen en registreren resultaten: toezichthouder/handhaver

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

Juridische toets door jurist.

10. Vooraankondiging/Voornemen tot handhaving

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

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

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

ACTIEHOUDER

Toezichthouder/handhaver: Vooraankondiging

Jurist: Juridische toets

11. Uitvoeren controle zo spoedig mogelijk na ommekomst van begunstigingstermijn

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

Hierbij zijn twee uitkomsten mogelijk:

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

ACTIEHOUDER

Opstellen en registreren resultaten: toezichthouder/handhaver

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

Jurist: Juridische toets.



12. Opstellen definitief besluit handhaving

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

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

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

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

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

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

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

ACTIEHOUDER

Toezichthouder/handhaver: Besluit opstellen

Jurist: Juridische toets

13. Rechtsmiddelen

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

ACTIEHOUDER

Belanghebbende(n): Bezwaar indienen

Jurist met input toezichthouder/handhaver: Afhandelen bezwaar

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

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

Bijlage achtergrondinformatie en jurisprudentie

- Op grond van artikel 1:3, derde lid, van de Awb mag "een ieder" verzoeken om handhaving, maar moet de betreffende persoon wel "belanghebbende" zijn in de zin van artikel 1:2, Awb: zie ECLI:NL:RVS:2009:BK1346. Het verzoek moet volgens artikel 1:3 Awb aangemerkt worden als een aanvraag: een verzoek van een belanghebbende om

een besluit te nemen. Artikel 4:2 Awb regelt de vereisten van een aanvraag: onder andere de naam en het adres van de aanvrager. Wanneer niet is voldaan aan het vereiste van naam en adres, kan het bevoegd gezag het verzoek niet in behandeling nemen (artikel 4:5 Awb). Probleem is echter dat het besluit tot het niet in behandeling nemen van de aanvraag bekend moet worden gemaakt aan de aanvrager (artikel 3:41 Awb), maar dat niet bekend is wie dat is. Bovendien moet alvorens besloten wordt de aanvraag niet in behandeling te nemen, de aanvrager in de gelegenheid worden gesteld zijn aanvraag aan te vullen (artikel 4:5 Awb). Ook dat wordt moeilijk als niet bekend is wie de aanvrager is. De juridisch meest zuivere manier om met een anoniem verzoek om te gaan lijkt te zijn: een besluit nemen de aanvraag niet in behandeling te nemen (zonder eerst een herstelkans te bieden) en vervolgens dit besluit bekend maken door kennisgeving van het besluit in een huis-aan-huisblad of dag- of nieuwsblad (algemene bekendmaking van artikel 3:42 Awb). Wat natuurlijk altijd kan is - ambtshalve - tot handhaving overgaan.

- Een verzoek om handhaving gericht aan een ander bestuursorgaan dan het bevoegd gezag kan geen aanvraag zijn, omdat het niet kan leiden tot het gevraagde besluit = ECLI:NL:RVS:2003:AF9230.
- Een verzoek moet wel voldoende concreet zijn. Anders is het geen aanvraag (artikel 1:3 Awb) en hoeft het bestuursorgaan ook geen besluit te nemen op het verzoek



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

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

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



Bijlage 5 Beoordeling van analyseresultaten

Bepalen of er een overtreding heeft plaatsgevonden en te nemen acties

Inleiding

Niet elke overschrijding (of soms onderschrijding) van een lozingsnorm is een overtreding! Bij kleinere overschrijdingen speelt de meetonzekerheid een rol. De meetonzekerheid geeft de onzekerheid van een bepaalde gemeten waarde van een fysische grootte aan. Geen enkele meting is 100% accuraat, er is altijd een bepaalde mate van onzekerheid. Bij elke meting wordt getracht de echte waarde te bepalen. De gemeten waarde is echter altijd een benadering van deze echte waarde. Zodoende bestaat het resultaat van elke meting uit de gemeten waarde en de onzekerheid van deze gemeten waarde. Hoe hier mee om te gaan als handhaver wordt in onderstaande procedure beschreven. Wanneer is men in overtreding? Zoals uit de inleiding blijkt bevat elke meting een onzekerheid. Deze meetonzekerheid kan veroorzaakt worden door een systematische fout en/of toevallige fout.



“toevallige
fout”



“systematische
fout”

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

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

Pas als een systematische fout kan worden uitgesloten, kan aan hand van de analyseresultaten worden vastgesteld of er wel/niet sprake is van een overtreding. Bij de beoordeling of een overschrijding daadwerkelijk een overtreding is, moet rekening worden gehouden met de toevallige fout (meetonzekerheidsinterval) van een analysemethode. Deze meetonzekerheidsinterval kan bij het laboratorium dat de analyse heeft verricht, worden opgevraagd. De bedoeling is dat bij de beoordeling van analyseresultaten of er sprake is van een overtreding met deze meetonzekerheden rekening wordt gehouden.

De praktijk

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

Voorbeeld 1:

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

Voorbeeld 2:

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

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

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

**Voorbeeld 3:**

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

Meting 1: 16.2 mg/l

Meting 2: 17.0 mg/l

Meting 3: 15.4 mg/l

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

$$16,2 - 1,87 = 14,33$$

Voorbeeld 4:

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

Meting 1: 17.8 mg/l

Meting 2: 19.7 mg/l

Meting 3: 18.2 mg/l

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

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

Te nemen acties

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

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



Bijlage 6 Bepalen termijnen opheffen overtredingen (begunstigingstermijn)

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

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

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

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

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

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



Bijlage 7 Vaststellen hoogte dwangsom

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

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

Verlagende en verhogende factoren

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

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





Bijlage 8 Schouwbeleid (watergangen en keringen)

DEEL 1: SCHOUW WATERGANGEN

1. Inleiding

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

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

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

2. Beheer en onderhoud van het watersysteem

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

Beheer en onderhoud van primaire watergangen

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

Maar niet alle primaire watergangen zijn bij het waterschap in onderhoud. Soms kunnen ook derden belast zijn met de onderhoudsplicht. Dit is in de onderhoudslegger en/of het beheerregister vastgelegd. Verder is het waterschap in veel gevallen verantwoordelijk voor het onderhoud van watergangen die dienen als wateraanvoer voor het inlaten van water. En soms voor het onderhoud van watergangen waarop de riolering kan overstorten. Voor (bergings)vijvers (vaak binnen bebouwd gebied), plassen, vennen, pingoruïnes en meren is de verantwoordelijkheid voor het onderhoud per situatie anders geregeld. De onderhoudsplicht van vijvers ligt deels bij het waterschap maar ook bij gemeenten. Het onderhoud van meren in ons beheergebied ligt grotendeels ook bij andere partijen dan het waterschap.

Beheer en onderhoud van overige watergangen

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

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

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

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



CRITERIA SCHOUWSLOTEN

Primaire watergangen

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

Secundaire watergangen

- ✓ die lokaal relevant zijn voor aan- en afvoer van oppervlaktewater
- ✓ vanaf riooloverstort of -uitlaat
- ✓ vanaf inlaat in secundair water
- ✓ vanaf onderbemaling
- ✓ vanaf begraafplaatsen
- ✓ vanaf grote panden (glastuinbouw, bedrijfspanden) i.c.m. afvoer derden
- ✓ naar opvoer- of aanvoergemaal
- ✓ relevante 'binnendoorroutes' binnen één peilgebied tussen primaire wateren

Op grond van de Waterschapsverordening worden onderhoudsplichtigen aangesproken wanneer er sprake is van een belemmering van een goede 'waterhuishouding'. De onderhoudsverplichting geldt het hele jaar. Perceeleigenaren kunnen altijd (ook buiten de schouwperiode) worden aangesproken wanneer er overlast is door te weinig onderhoud.

3. Tijdstip van de schouw

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

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

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

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

4. Waar moet het onderhoud aan voldoen

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

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

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

Controle op gewoon onderhoud

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



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

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

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

Is de watergang voldoende geschoond?

Onder gewoon onderhoud wordt verstaan het maaien en verwijderen van begroeiing uit de watergang. In artikel 2.8 lid 1 en 2 van de Waterschapsverordening is vastgelegd dat onderhoudsplichtigen van oppervlaktewaterlichamen en bergingsgebieden zorgen voor een goede staat daarvan zover dat nodig is voor de waterstaatkundige en waterhuishoudkundige functie daarvan. Dit betekent dat gewoon onderhoud met enige regelmaat moet plaatsvinden, om zo de voldoende doorstroming in stand te houden. Afhankelijk van de situatie variëren de afmetingen van watergangen van een greppel tot aan watergangen met een bovenbreedte van 8 m (of nog meer) en een diepte van meer dan 2 m. Het schoon houden van een kleine sloot steekt vaak nauwer dan een brede watergang of vijver. Vandaar dat we afhankelijk van het 'soort' watergangen praktische richtlijnen voor het onderhoud hebben.

- Kleine sloten

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

- Middelgrote sloten

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

- Grote sloten

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

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

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

Voor wat betreft het onderhoud is het belangrijk dat dit op tijd wordt uitgevoerd zodat voldoende doorvoer altijd is gegarandeerd. Dit is in artikel 2.8 lid 2f van de Waterschapsverordening vastgelegd. Bij de schouw wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met de omstandigheden ter plaatse en waaronder opschoningswerk moeten worden uitgevoerd. Zo wordt rekening gehouden met extreem natte omstandigheden. Of de aanwezigheid van late gewassen op het land, dat direct grenst aan de watergang. Dat wil niet zeggen dat er nooit gehandhaafd wordt als er nog gewas op het land staat. Als de waterafvoer niet goed is en de gevolgen groot kunnen zijn, dan móet onderhoud plaatsvinden.

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

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

Zijn alle obstakels verwijderd?



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

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

Zijn de taluds voldoende onderhouden?

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

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

Voor natuurvriendelijke oevers geldt vanzelfsprekend een uitzondering op deze regel.

Controle op buitengewoon onderhoud

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

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

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

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

Controle op kunstwerken

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

Algemeen

Redenen om een kunstwerk af te keuren zijn:

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

Duikers

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

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

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

DEEL 2: SCHOUW KERINGEN

1. Inleiding



Een andere taak van het waterschap is het beheren van waterkeringen die door de provincie worden aangewezen en waarvoor de provincie een normatief profiel voorschrijft, de regionale waterkering en de waterkeringen die het waterschap zelf aanwijst en waarvoor het waterschap een normatief profiel bepaalt, de overige waterkeringen. Deze keringen liggen doorgaans op eigendommen van particulieren, medeoverheden of bedrijven. De eigenaar van de grond waarop de kering is aangelegd of in hoge grond aanwezig is, is over het algemeen aangewezen als onderhoudsplichtige voor het gewone onderhoud van deze waterkeringen (zie artikel 2.10, onder b, van de Waterschapsverordening). Het buitengewoon onderhoud van deze keringen valt toe aan het waterschap (zie artikel 2.10, onder c, van de Waterschapsverordening). Het waterschap heeft de taak om toe te zien op het gewoon onderhoud van deze waterkeringen. Dit wordt de schouw van keringen genoemd. Het schouwen of inspecteren van de regionale en overige keringen werd in het verleden min of meer meegenomen in de schouw van de oppervlaktewateren. De aandacht werd daarbij echter voornamelijk gericht op de watergangen. Gaandeweg is steeds meer het besef gegroeid dat met deze werkwijze geen recht werd gedaan aan het belang van een waterkering voor de veiligheid van het achterliggende gebied. Sinds 2005 wordt daarom jaarlijks ook een schouw van de regionale en overige keringen uitgevoerd. Daarbij richt het waterschap zich op de meest risicovolle waterkeringen. Dit zijn de waterkeringen waarbij de risico's op overstroming en wateroverlast het grootst zullen zijn wanneer gebrekkig onderhoud mocht leiden tot een dijkdoorbraak. Ernstige gebreken die tijdens de schouw worden geconstateerd, worden door het waterschap hersteld. Daarnaast kunnen onderhoudsplichtigen van waterkeringen door het waterschap worden aangesproken op het resultaat van hun onderhoud van de kering.

2. Tijdstip van de schouw

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

3. Welke keringen schouwen

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

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

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

4. Waar moet het onderhoud aan voldoen

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

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



- f. **Beplanting waterkering** De begroeiing die dient tot verdediging van de waterkering wordt in stand gehouden. Alleen gras/kruidenmengsel als begroeiing van keringen is toegestaan. Alle andere begroeiingen (zoals brandnetels, distels, Japanse duizendknoop, pitrus en ridderzuring) die de grasmat kunnen aantasten, zijn daarom in de kernzone niet toegestaan en zullen door de onderhoudsplichtige moeten worden verwijderd. Bomen op keringen zijn ongewenst. Om die reden moeten de onderhoudsplichtigen ruigte/opschietend hout op de kering verwijderen. Hierdoor wordt mede bereikt dat ruigte niet kan uitgroeien tot een of meerdere bomen.
- g. De waterkering wordt vrijgehouden van **omgewaaide bomen en struiken**, opgaande beplanting en ongewenste beplanting;
- h. De voor de waterkering **schadelijke dieren** worden bestreden, waarbij de Wet natuurbescherming in acht genomen moeten worden.
- i. **Onderhoud** wordt op tijd uitgevoerd. De bedoeling hiervan is dat te allen tijde een aaneengesloten grasmat op de kering aanwezig is. Tijdens de schouw wordt beoordeeld of de aanwezige grasmat hieraan voldoet. Als hieraan niet wordt voldaan dan wordt in het rapportage van bevindingen van de schouw opgenomen, dat de onderhoudsplichtige de grasmat voor een bepaalde datum moet herstellen.

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