

# Nota Naleving

2018 - 2022

# Inhoudsopgave

<b>Inleiding</b> .....	<b>2</b>
Aanleiding .....	2
Reikwijdte nota Naleving .....	2
Evaluatie nota Toezicht en Handhaving 2011 - 2016 .....	2
Veranderingen t.o.v. nota Toezicht en Handhaving 2011 - 2016 .....	3
Positie beleidscyclus Toezicht en Handhaving binnen beleidscyclus HHSK .....	4
Leeswijzer .....	4
<b>Hoofdstuk 1 – De achtergronden van Toezicht en Handhaving</b> .....	<b>5</b>
1.1 De wettelijke taak van HHSK en Toezicht en Handhaving .....	5
1.2 De Landelijke Handhavingsstrategie .....	5
1.3 Landelijke Ontwikkelingen .....	6
<b>Hoofdstuk 2 – De nalevingsstrategie</b> .....	<b>8</b>
2.1 Het doel van de nalevingsstrategie .....	8
2.2 Uitgangspunten van de nalevingsstrategie .....	8
2.3 Randvoorwaarden bij uitgangspunten van de nalevingsstrategie .....	9
<b>Hoofdstuk 3 – De nalevingsstrategie: operationeel beleidskader</b> .....	<b>10</b>
3.1 De uitvoeringsplannen .....	10
3.2 Opzet van de uitvoeringsplannen .....	10
<b>Hoofdstuk 4 – De nalevingsstrategie: de werkwijze</b> .....	<b>13</b>
4.1 Inleiding .....	13
4.2 Preventie .....	13
4.3 Toezicht.....	13
4.4 Repressie: handhaving en de sanctiestrategie.....	14
4.5 Handhaving eigen werken en andere overheden .....	15
4.6 De gedoogstrategie .....	16
Bijlage 1 – Overzicht wet en regelgeving .....	17
Bijlage 2 – De sanctiestrategie .....	18
Bijlage 3 – De gedoogstrategie.....	23

# Inleiding

## Aanleiding

De nota Naleving legt het geldende beleid van het hoogheemraadschap Schieland en de Krimpenerwaard (hierna: HHSK) vast op het gebied van naleving van de relevante wet- en regelgeving. HHSK wil met deze nota transparant en open beleid op gebied van naleving realiseren. Ook voldoet HHSK met de nota Naleving aan de wettelijke verplichting als bevoegd gezag te beschikken over een actueel beleidskader voor de uitvoeringstaken voor Toezicht en Handhaving.

Deze nota volgt op de nota Toezicht en Handhaving 2011 – 2016, waarvan de looptijd eind 2016 door het bestuur is verlengd tot juli 2018. HHSK is verplicht elke vier jaar haar beleidskader te actualiseren, de nota Naleving heeft een looptijd van juli 2018 tot juli 2022. Ontwikkelingen zoals de introductie van de Omgevingswet of het eindigen van de werkingsduur van het huidige Waterbeheerplan kunnen eerdere actualisatie vragen.

## Reikwijdte nota Naleving

De nota Naleving bevat het toezicht- en handhavingsbeleid. Het geeft inzicht in de gestelde doelen en wijze waarop HHSK haar bestuursrechtelijke en strafrechtelijke bevoegdheden op het gebied van Toezicht en Handhaving inzet om deze doelen te halen. De nota Naleving is opgesteld binnen de beleidsvrijheid die het Besluit Omgevingsrecht en de Kwaliteitseisen VTH Waterbeheer stelt. Het privaatrechtelijk toezicht op eigendommen van HHSK maakt ook deel uit van de toezichtstaken van HHSK, maar valt niet onder de scope van deze nota.

## Evaluatie nota Toezicht en Handhaving 2011 – 2016

In 2015 heeft een tussentijdse evaluatie plaatsgevonden voor de nota Toezicht en Handhaving 2011-2016. Het uitgangspunt van de werkwijze in deze nota was risicogericht toezicht en situationeel handhaven. Een overzicht van de belangrijkste punten uit de evaluatie van 2015:

- Het bleek dat weinig indicatoren waren vastgesteld om een goede evaluatie uit te kunnen voeren.
  - In deze nota worden verschillende indicatoren benoemd die jaarlijks dan wel periodiek worden beoordeeld. Ervaringen en resultaten vloeien terug in de beleidscyclus van HHSK en de cyclus van PZ.
- Structurele en effectieve inzet van Toezicht & Handhaving verbetert het normconform gedrag binnen sommige doelgroepen; verbetering in naleving kan worden gehaald door de doelgroepen verder uit te splitsen in subdoelgroepen en communicatie per doelgroep af te stemmen.
  - Daar waar uit de ervaringen en analyses blijkt dat de doelgroep te divers is, wordt een onderverdeling gemaakt. In deze nota wordt verder ingezet op het uitsplitsen van doelgroepen om die vervolgens gericht aan te schrijven.
- Toename is zichtbaar in het systematisch handhaven van projecten.
  - Deze positieve trend wordt voorgezet, de afdeling Integrale Plannen en Projecten blijft betrokken bij de opzet van de uitvoeringsplannen.
- Het blijkt een uitdaging te zijn naast de ernst van een voorval, ook het gedrag van de overtreder mee te wegen in het handhavingsoordeel.

- In deze nota wordt een nieuwe werkmethode geïntroduceerd voor het beoordelen van gedrag van de overtreder, het Interventiekompas.
- Het uniform beoordelen van gedrag van overtredders blijkt lastig. Er moet meer aandacht zijn voor het afstemmen en stroomlijnen van de afwegingskaders.
  - De Landelijke Handhavingsstrategie blijft het uitgangspunt voor de inzet van handhaving. Daarnaast wordt uniform handhaven gestimuleerd door een meer specifieke doelgroep-analyse op te nemen in het uitvoeringsplan.
- Het is moeilijk het effect van Toezicht en Handhaving te relateren aan het naleefpercentage. Het is de vraag of een hoger naleefpercentage een gevolg is van de toename in toezicht of doordat intrinsieke bewustwording het naleefgedrag wijzigt. Veel factoren die het naleefgedrag kunnen beïnvloeden zijn gelegen buiten de invloedssfeer van HHSK.
  - In deze nota blijft dat een gegeven.

### **Veranderingen ten opzichte van Nota Toezicht en Handhaving 2011-2016**

*Verandering titel: van Toezicht en Handhaving naar Naleving*

De nota Toezicht en Handhaving 2011 – 2016 zag primair op het stimuleren van naleving door het uitvoeren van toezicht en handhaving. Het toezichts- en handhavingsdomein zet sindsdien echter steeds meer in op gedragsbeïnvloeding gedurende het gehele proces in de keten van (vergunningverlening,) toezicht en handhaving (VTH) door meer nadruk op preventie voorafgaand aan een overtreding. De titel nota Naleving geeft van dit proces een betere weergave.

*Vorm: meer flexibiliteit door uitvoering probleemanalyse in jaarlijkse uitvoeringsplannen*

De voorliggende nota beschrijft het geldende beleid van op gebied van naleving. Daarnaast wordt, in samenwerking met de vakafdelingen, de inhoudelijke en operationele uitwerking van dit beleid jaarlijks in uitvoeringsplannen vastgelegd. In eerdere nota's was de inhoudelijke uitwerking een onderdeel van de nota en lag daarmee voor langere periode vast. De nieuwe aanpak biedt meer ruimte voor aanpassen aan trends en de actualiteit, zoals de naderende invoeringsdatum van de Omgevingswet en de naleving van de Zorgplicht: deze nota is in de geest van de Omgevingswet opgezet, maar door deze vorm is het eenvoudiger nieuwe ontwikkelingen per jaar in de uitvoering door te voeren, zodat de overgang uiteindelijk kleiner is.

*Inzet van het handhaving instrumentarium op basis van uitkomsten uit het Interventiekompas*

HHSK volgt de landelijke ontwikkelingen wat betreft de inzet van het handhavingsinstrumentarium ter bevordering van het naleefgedrag: het instrumentarium moet passend moet zijn bij de ernst van de overtreding in combinatie met het gedrag en de beweegredenen van de overtreder<sup>1</sup>. Dit vraagt om inzicht in het gedrag en beweegredenen van doelgroepen. Het interventiekompas is een nieuwe methode die het gedrag van de doelgroepen analyseert en vervolgens een effectieve aanpak voor het stimuleren van naleefgedrag voorstelt.

*Kwaliteitseisen*

In 2002<sup>2</sup> zijn binnen de Overheid wettelijke kwaliteitseisen vastgesteld voor het professionele niveau van de milieuhandhaving. De kwaliteitseisen zijn de afgelopen jaren uitgebreid en herzien<sup>3</sup>. Daarnaast zijn aanvullende kwaliteitscriteria voor VTH Waterbeheer<sup>45</sup> opgesteld. De kwaliteitseisen en –criteria bevatten eisen op de inrichting

van het werkproces en de benodigde opleiding en ervaring van de werknemers die toezicht en handhaving uitvoeren. In deze nota en de onderliggende uitvoeringsplannen zijn de herziene kwaliteitseisen en de kwaliteitscriteria VTH waterbeheer uitgewerkt.

### **Positie beleidscyclus Toezicht en Handhaving binnen beleidscyclus HHSK**

De processen van Toezicht en Handhaving dragen bij aan het uitvoeren van haar wettelijke taak en het behalen van de doelstellingen en ambities zoals beschreven in het Waterbeheerplan. Toezicht en Handhaving draagt bij aan het bereiken van de gestelde doelen door:

- In te zetten op een actieve preventieve aanpak
- Een transparante werkwijze met oog op optimale naleving van wet- en regelgeving door derden
- Een doelgroepgerichte, effectieve, risicogerichte handhaving
- Een informatiegestuurde manier van werken
- De expertise van Toezicht en Handhaving actief te betrekken bij onderzoek en beleidsontwikkeling, zoals een check op handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid
- De processen van Toezicht en Handhaving en de vakafdelingen, en vice versa, op elkaar aan te laten sluiten: de prestaties van Toezicht en Handhaving worden geëvalueerd en gebruikt voor aanpassingen in beleid. Beleidsaanpassingen vloeien op hun beurt terug naar de prioriteiten en inzet van Toezicht en Handhaving.
- De medewerkers van toezicht en handhaving gevraagd en ongevraagd te laten adviseren aan beleidsadviseurs en beheerders over het optimaliseren van naleefgedrag en handhaafbaarheid van regels.

Op deze wijze wordt zorg gedragen voor een HHSK brede en effectieve inzet van middelen om een zo groot mogelijk naleving te genereren.

### **Leeswijzer**

Hoofdstuk 1 geeft inzicht in de wetten en ontwikkelingen die ten grondslag liggen aan het beleid van HHSK op het gebied van naleving. Hoofdstuk 2 beschrijft welke doelen HHSK nastreeft met haar beleid en geeft een opsomming van de uitgangspunten van het beleid op gebied van naleving. Vervolgens geeft hoofdstuk 3 inzicht in de wijze waarop het beleid worden vertaald naar de aanpak en activiteiten van toezicht en handhaving. Het instrumentarium dat HHSK hiervoor tot haar beschikking heeft, is tot slot opgenomen in Hoofdstuk 4.

# Hoofdstuk 1 De achtergronden van Toezicht en Handhaving

## 1.1 De wettelijke taak van HHSK en Toezicht en Handhaving

### *Waterbeheer*

HHSK is het bevoegd gezag dat belast is met het waterbeheer in de regio Schieland en de Krimpenerwaard. Een verantwoord en effectief waterbeheer kan niet zonder kaderstelling en regelgeving. De wettelijke basis voor het uitvoeren van toezichts- en handhavingstaken en de kaders rondom proces en uitvoering zijn vastgelegd in wetten, algemene maatregelen van bestuur en verordeningen van het waterschap. Bijlage 1 geeft een overzicht van relevante wet- en regelgeving.

### *Toezicht en Handhaving: kwaliteitseisen en kwaliteitscriteria*

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

Voor de uitvoering van milieuhandhaving binnen de Overheid zijn in 2002 kwaliteitseisen opgesteld. De eisen zijn wettelijk verankerd in de Omgevingswet, de Wet algemene bepalingen Omgevingsrecht (Wabo)<sup>6</sup>, de bijbehorende AmvB en Ministeriële regeling Omgevingswet en de wet VTH.

Daarnaast zijn door Rijkswaterstaat (RWS) en de Waterschappen in 2016 kwaliteitscriteria VTH Waterbeheer vastgesteld. De kwaliteitscriteria zijn een aanvulling op de wettelijke kwaliteitseisen voor milieuhandhaving en zijn specifiek gericht op waterbeheer. Waterbeheer is de zorg voor de waterkwantiteit, waterkwaliteit, grondwaterbeheer en waterkeringen. De kwaliteitscriteria borgen kwaliteit van toezicht en handhaving opgenomen in de reguliere bedrijfsvoering. Ze hebben enerzijds betrekking op de kennis en ervaring van medewerkers (kritieke massa) en anderzijds op organisatie en processen, zoals de VTH-stelselvernieuwingen uit 2016<sup>7</sup>.

## 1.2 De Landelijke Handhavingsstrategie

HHSK volgt voor de strategieën en uitvoering van rephandhaving de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS). Het doel van de LHS is "uitvoering geven aan de beginselplicht tot handhaven, passend interveniëren bij iedere bevinding, in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes maken en interventies op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen, landelijk door het bestuurlijk bevoegd gezag / de Omgevingsdiensten, landelijke inspecties, politie en het OM.<sup>8</sup>" Hiermee levert HHSK een bijdrage aan de landelijke harmonisatie in de handhaving. De Landelijke Handhavingsstrategie, versie 1.7. dd. 24 april 2014 is als strategie voor HHSK vastgesteld op 22 september 2015 en in werking getreden op 1 januari 2016<sup>9</sup>.

### *Kern*

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

afhankelijk van die weging.

#### *LHS voor waterschappen*

De LHS is specifiek voor het waterdomein nader uitgewerkt, ter bevordering van een eenduidige toepassing. Daarbij is via [www.handhavingsadviseur.nl](http://www.handhavingsadviseur.nl) een applicatie beschikbaar voor het gebruik in het veld en achter het bureau.

#### *Afwijken van de LHS*

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

### **1.3 Landelijke Ontwikkelingen**

#### *Politieke en Maatschappelijke ontwikkelingen*

De overheid wil met de beoogde invoering van de Omgevingswet in 2021 de regels voor ruimtelijke ontwikkelingen vereenvoudigen en samenvoegen. Bij het beoordelen van plannen vindt een verschuiving plaats naar een houding van 'ja mits' in plaats van 'nee tenzij'. Dit betekent voor Toezicht en Handhaving dat meer zal worden uitgegaan van algemene regels en zorgplicht, waardoor het toezicht op vergunningen zal afnemen en de nadruk komt te liggen bij preventief toezicht. In de jaren tot 2021 anticipeert HHSK op de Omgevingswet.

De participatieve samenleving wil betrokken worden, is mondig en stelt hoge eisen aan de leefomgeving. HHSK gaat mee in deze ontwikkeling door actief in gesprek te gaan met de omgeving en open te staan voor initiatieven van burgers, bedrijven en partners. Een meer gebiedsgerichte en integrale aanpak moet ook zorgen voor meer afstemming en betrokkenheid. Ook stelt de overheid steeds meer informatie digitaal beschikbaar. Dit vanuit het oogpunt van transparantie en verantwoording. Daarnaast vraagt de ingezette trend van informatie gestuurd werken om uitwisseling van data tussen de verschillende toezichthoudende diensten. De ontwikkelingen op het gebied van de privacywetgeving vereisen hierbij zorgvuldigheid. Het vraagt om inzicht in de informatie die voor de uitvoering van toezicht en handhaving en het bereiken van de gestelde doelen van belang is.

Anticipatie op de leefbare toekomst met aandacht voor klimaatadaptatie, duurzaamheid en innovaties zullen een steeds grotere rol spelen. Mede ingegeven vanuit het regeerakkoord<sup>10</sup> zet ook HHSK op deze thema's in, de veranderingen in het beleid zijn weer van invloed op de inzet van Toezicht en Handhaving.

In het land zien we een trend dat handhavers en Buitengewoon Opsporingsambtenaren (BOA's), evenals de politie en de ambulancedienst, regelmatig met geweld in aanraking komen. Dit leidt tot de ontwikkeling dat de uitrusting van met name BOA's in het openbaar domein meer politiematig wordt.

Deze trend is in het Waterdomein nog niet zichtbaar. De landelijke ontwikkelingen volgen we daarom vanaf de zijlijn. Mocht het nodig zijn dan zullen we ook binnen HHSK, in overleg met OM, verdere maatregelen treffen.

#### *Ontwikkelingen binnen HHSK en Toezicht en Handhaving*

Ontwikkelingen in beleid van HHSK hebben direct invloed op de taken van toezicht en handhaving. Wettelijke invulling van de Zorgplicht Waterkeringen en de implementatie van de Integrale Visie Onderhoud vragen om een betere afstemming van inhoud en

werkprocessen binnen HHSK. Mogelijk gaat de Zorgplicht binnen de looptijd van deze nota ook regionaal gelden. Ook vanuit het door de kwaliteitseisen vereiste inzicht in doelgroepen is een HHSK breed en gedragen inzicht van belang.

Vanuit de gedragswetenschappen is al geruime tijd een toenemende interesse in het toezichts- en handhavingsdomein. De resultaten van de onderzoeken naar gedragsbeïnvloeding met als uiteindelijk doel het naleefgedrag te vergroten, kunnen in de uitvoeringspraktijk worden vertaald naar inzet van middelen gericht op doelgroepen. Inzicht in de aard en omvang van die doelgroepen is daarvoor cruciaal; dit vraagt onder meer om actuele data en het monitoren en evalueren van de resultaten.

Dat data een steeds grotere rol inneemt binnen het toezicht en handhavingsdomein laat de opkomst van het informatie gestuurd werken zien. Hierbij worden informatiebronnen gecombineerd en geanalyseerd. Het stelt de overheid in staat om trends en patronen te identificeren, waardoor op het gebied van beleid en uitvoering beter onderbouwde en scherpere keuzes kunnen worden gemaakt. Dit komt effectieve en efficiënte inzet van toezicht en handhaving ten goede.



## Hoofdstuk 2. De Nalevingsstrategie

### 2.1 Het doel van de nalevingsstrategie

De nalevingstrategie van HHSK draagt bij aan het behalen van de doelen en ambities van HHSK door goed nalevingsgedrag bij burgers en bedrijven te continueren en onvoldoende nalevingsgedrag te verbeteren. De doelen en ambities van HHSK zijn opgenomen in het HHSK Waterbeheerplan<sup>11</sup>. In nalevingsgedrag wordt onderscheid gemaakt in drie categorieën:

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

### 2.2 Uitgangspunten van de nalevingsstrategie

De huidige inzichten in het toezichts- en handhavingsdomein voor het vergroten van nalevingsgedrag zijn voor HHSK de basis van het toezichts- en handhavingsbeleid. In de afgelopen jaren is het aandeel van gedragswetenschappen in dit domein sterk toegenomen<sup>12</sup>. In onderzoeken is de centrale vraag wat ervoor nodig is om een bepaalde doelgroep naleefgedrag te laten vertonen. De inzichten leiden tot de volgende uitgangspunten en werkwijzen voor het beleid van HHSK:

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

#### *a. Meer inzet op preventieve aanpak*

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

Daarnaast zijn inspectie- en toezichttaken binnen HHSK bij meerdere afdelingen belegd. Van inspectie gaat een preventieve werking uit. Inspectietaken bij vakafdelingen en Toezicht & Handhaving bij afdeling Publiekszaken zijn verschillende disciplines, maar zijn op elkaar volgende processen. Door de kennis vanuit Toezicht en Handhaving bij de ontwikkeling van regelgeving, beleid, projecten en de inrichting van inspectiewerkzaamheden te betrekken, kan al vroeg het naleefgedrag worden bevorderd.

#### *b. Risicogericht toezicht*

Risicogericht toezicht is al enkele jaren de algemeen geaccepteerde standaard. Het toezicht wordt daar gehouden waar de risico's door niet naleving voor de uitvoering van de basistaak van HHSK groot zijn. Risicogericht toezicht vraagt een flexibele wijze van werken waarbij de risico's per toezichtveld of doelgroep periodiek worden bepaald, zodat

ingesprongen kan worden op de actualiteit, zoals maatschappelijke-, politieke-, omgevings- of klimaatontwikkelingen.

*c. Doelgroepgerichte aanpak*

De keuze voor een instrument passend bij een doelgroep draagt bij aan effectief en efficiënt toezicht en handhaven. Ook heeft deze aanpak als effect dat de mogelijke toezichtlasten voor de ingelanden zo laag mogelijk worden gehouden. Hierbij is het van belang inzicht te hebben in:

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

### **2.3 Randvoorwaarden bij uitgangspunten nalevingsstrategie**

*a. Informatie-gestuurd werken*

Informatie-gestuurd werken geeft per doelgroep actueel inzicht in de effectiviteit van het ingezette toezichts- en handhavingsinstrumentarium. Dit inzicht wordt verkregen door alle relevante informatie rondom doelgroepen en toezichtsvelden te verzamelen en vervolgens te beheren, combineren en te analyseren tijdens monitoring en evaluaties. De databronnen kunnen zowel de toezichts- en handhavingresultaten van HHSK zijn, als die van andere organisaties. Informatie-gestuurd werken is een landelijke ontwikkeling, door de wetgever gestimuleerd, op het gebied van onder meer het milieudomein. Informatie-gestuurd werken vraagt dat HHSK haar informatiepositie kloppend en op orde heeft. Er is hierbij een grote afhankelijkheid van het op orde krijgen en houden van data.

*b. Samenwerking met ketenpartners in het werkgebied*

HHSK werkt samen met andere overheidsdiensten die actief zijn in haar werkgebied, ter bevordering van een uniforme werkaanpak. Hiervoor zijn verschillende afstemmings-overleggen ingericht. De overleggen hebben als focus het VTH proces of zijn gericht op de primaire beheertaken. Zo voert HHSK vanuit de beheertaak van watergangen overleg met de gemeenten in het beheersgebied. Dit kan leiden tot gemeenschappelijke bestekken of samenwerkingsafspraken.

## Hoofdstuk 3. De Nalevingstrategie: operationeel beleidskader

### 3.1 De uitvoeringsplannen

Deze nota bevat het beleid, de strategieën en de uitvoeringsmethodieken die ten grondslag liggen aan het verbeteren van het naleefgedrag in het werkgebied van HHSK tot 2022. De inhoudelijke probleemanalyse en de prioritering met indicatoren worden vastgelegd in uitvoeringsplannen. De uitvoeringsplannen worden in principe jaarlijks opgesteld en vastgesteld in het Management Overleg en vervolgens door het dagelijks bestuur van HHSK bekrachtigd. Het opnemen van de probleemanalyse en prioritering in de uitvoeringsplannen biedt ruimte voor een periodieke actualisatie van de inzet van toezicht en handhaving op ontwikkelingen zoals bijvoorbeeld de naderende Omgevingswet.

### 3.2 Opzet van de uitvoeringsplannen

De uitvoeringsplannen worden opgezet door de afdeling Publiekszaken in samenwerking met de vakafdelingen van HHSK. Het opzetten van de uitvoeringsplannen gebeurt aan de hand van het PDCA-principe: de prestaties van de voorgaande cyclus worden geëvalueerd en gebruikt voor aanpassingen in de nieuwe cyclus. Ook beleidsaanpassingen vloeien terug in de cyclus. De resultaten van de evaluatie worden ook terug gekoppeld naar de beleidsafdelingen, waardoor het beleid en uitvoering op de meest recente inzichten worden aangepast.

De cyclus voor het hernieuwen van een uitvoeringsplan volgt de onderstaande stappen:

1. evaluatie
2. een probleemanalyse, inclusief omgevings- risico- en doelgroepenanalyse
3. een prioriteitenstelling, met toewijzing capaciteit, kritieke massa (opleidingsniveau en ervaring) en financiële middelen
4. opstellen van meetbare indicatoren per prioriteit

#### 3.2.1 Evaluatie

De afdeling Publiekszaken evalueert samen de vakafdelingen de toegepaste nalevingsstrategie op basis van opgestelde meetbare indicatoren, waaronder het feitelijk naleefgedrag (informatie gestuurd handhaven) en dient als input voor de volgende omgevingsanalyse en risicoanalyse. Op deze wijze wordt geborgd dat HHSK toeziet op het behalen van de gestelde kwaliteitsnormen. De volgende punten worden meegenomen in de evaluatie:

- Nieuwe wetgeving dan wel beleid en zorgplicht
- Resultaten van toezicht en handhaving
- Actualiseren/herijken van bestuurlijke prioriteiten
- Eventuele andere prioritering van de vakafdelingen
- Klachten en meldingen; trends signaleren
- Grote calamiteiten
- Proces risico-gestuurd en informatie-gestuurd werken

#### 3.2.2 De probleemanalyse

De probleemanalyse maakt inzichtelijk waar de inzet op naleving het meest urgent dan wel gewenst is. De gebruikte methode geeft ook suggesties voor de inzet van effectieve

instrumentarium ten behoeve van gedragsverandering. De probleemanalyse bestaat uit de volgende stappen:

- a. Omgevingsanalyse
- b. Risicoanalyse
- c. Doelgroepenanalyse

*a. Omgevingsanalyse*

In samenwerking met de vakafdelingen van HHSK brengt de afdeling Publiekszaken in kaart wat in de omgeving speelt en welke thema's de aankomende periode aandacht vragen. De doelen en ambities van HHSK uit het WBP zijn hierbij het uitgangspunt. Daarnaast worden de binnengekomen klachten en meldingen, vakinhoudelijke en bestuurlijke ontwikkelingen en aandachtspunten, regionale of landelijke thema's of imago- of media-gevoelige onderwerpen geanalyseerd.

*b. Risico-analyse*

De omgevingsanalyse loopt over in de risicoanalyse waarin wordt bepaald voor welke onderwerpen de risico's voor de taakuitvoering en het behalen van de doelstellingen voor HHSK door niet naleving het grootst zijn. Op basis van de formule kans x effect wordt per onderwerp het risico geschat. De risicoanalyse wordt gedaan op basis van risicomethodiek voor het Toezicht en Handhavingsdomein, die is opgesteld door het Centrum van Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CVV). Deze is toegespitst op effecten die invloed hebben op waterbeheer. Deze methodiek wordt ook gebruikt door andere overheden. De methodiek analyseert de effecten op beleidsvelden en geeft een risico-indicator. De effecten die worden geanalyseerd zijn:

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

De risico-analyse is de basis voor de prioriteitsstelling, zoals beschreven onder 3.2.3, op het gebied van inzet van Toezicht en Handhaving.

*c. Doelgroepenanalyse*

Tijdens de derde stap worden voor de geprioriteerde onderwerpen de doelgroepen in kaart gebracht. Vervolgens wordt op deze doelgroepen een doelgroepenanalyse uitgevoerd middels het Interventiekompas<sup>13</sup>. Het kompas maakt per doelgroep inzichtelijk waarom de regels worden overtreden en geeft suggesties voor de inzet van effectieve instrumentarium ten behoeve van gedragsverandering. De Rijksoverheid zet deze methode breed in om gedragsinzichten toe te passen in beleid, uitvoering en toezicht.

### *3.2.3 Prioriteitenstelling*

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

aan de prioriteitsstelling:

- Toezicht houden is een wettelijke vereiste
- Het onderwerp heeft grote maatschappelijke risico's
- Er is onvoldoende naleefgedrag geconstateerd
- Het is een urgent vraagstuk voor HHSK
  - Gezien de risico's voor het watersysteem
  - Gezien het imago van de organisatie
  - Gezien de bestuurlijk- politieke belangen
  - Gezien de maatschappelijke kosten

#### *3.2.4 Indicatoren*

Voor de gestelde prioriteiten worden samen met de vakafdelingen meetbare indicatoren opgesteld, waarop het toezicht wordt uitgevoerd. De resultaten op de indicatoren zijn de input voor de evaluatie op naleving, de evaluatie is vervolgens weer input voor het nieuwe uitvoeringsplan als start van een nieuwe cyclus.

## Hoofdstuk 4. De Nalevingsstrategie: de werkwijze

### 4.1 Inleiding

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

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

### 4.2 Preventie

Onder preventieve maatregelen onderscheiden we de volgende taken:

- a. Zichtbaarheid
  - i. Zichtbaarheid in het gebied draagt bij aan de naleving, onder meer doordat betrokkene de kans dat ze betrappt worden hoger inschatten.
- b. Voorlichting
  - i. Communicatie over voorschriften vergunning en meldingen
  - ii. doelgroepenvoorlichting
  - iii. Voorlichting vanuit projectmatige inzet
  - iv. Communicatie over naleefgedrag
  - v. Informatie op de website (ook de mogelijkheid om actief te kunnen communiceren over handhavingsresultaten)
- c. Uitvoeren van handhaafbaarheidstoetsen
  - i. Bij het opstellen van beleid en regelgeving kunnen de documenten getoetst op doelmatigheid van de handhaving.

### 4.3 Toezicht

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

Binnen het toezicht onderscheiden we de volgende taken:

- I. Planmatig toezicht, of actief toezicht
  - a. Toezicht op verleende vergunningen en ingekomen meldingen.
    - i. Toezicht op blijvende aanpassingen in het beheersgebied.

- ii. Toezicht op tijdelijke activiteiten: richt zich op activiteiten van tijdelijke aard zoals bijvoorbeeld grondwateronttrekkingen of het mogen hebben van een tijdelijk werk in een waterstaatswerk.
  - iii. Administratief toezicht: Controle op schriftelijke stukken, rapportages, monitoring bemalingswerkzaamheden en andere meetgegevens e.d..
- b. Schouw onderhoud watergangen: Toezicht op het onderhoud van watergangen in beheer bij derden, voor wat betreft begroeiing en in standhouden van diepte, afmetingen en taluds. Dit is een projectmatige activiteit met een bijzonder karakter. Daarnaast zal in de komende jaren de Integrale Visie Onderhoud (bestuurlijk vastgesteld in december 2015) in de organisatie worden geïmplementeerd. Dit heeft gevolgen voor het proces binnen het toezichts- en handhavingsdomein, dat wordt de komende periode duidelijk.
- c. Algemeen toezicht: surveillance, toezicht in het hele gebied. Dit kan onderdeel zijn van de andere toezichtstaken, maar ook planmatig als zelfstandige taak worden ingepland.
- d. Projectmatig toezicht: Richt zich op een specifieke doelgroep, onderwerp of gebied dat een projectmatige aanpak vergt. De basis hiervoor ligt in verzoeken of projecten intern (zoals kadeverbeteringen) of extern (zoals met ODMH) en kan voortkomen uit de uit de probleemanalyse voortkomende thema's.
- e. Periodiek toezicht op basis van het activiteitenbesluit milieubeheer: Richt zich op activiteiten met een terugkomend dan wel voortdurend karakter. Zoals de controles in de Glastuinbouw, Open Teelt.

## II. Reactief toezicht

- a. Klachten en incidentmeldingen: HHSK is zowel binnen als buiten kantoortijden bereikbaar voor inwoners en bedrijven voor het melden van incidenten of het indienen van een klacht.
- b. Calamiteiten: Bij calamiteiten toezicht houden op de waterkwaliteit en kwantiteit, wegen en keringen.
- c. Verzoek tot handhaving: Inwoners en bedrijven kunnen, als zij belanghebbende zijn, een verzoek tot handhaving indienen. Zij vragen daarmee aan HHSK om een afgewogen besluit te nemen naar aanleiding van een door hen geconstateerde en vermeende overtreding. Het is de taak van Toezicht en Handhaving om alle informatie te verzamelen die voor de afweging noodzakelijk is.

### 4.4 Repressie: Handhaving en de sanctiestrategie

HHSK heeft in het toezichts – en handhavingsdomein de beschikking over een uitgebreid juridisch instrumentarium om het naleefgedrag te verbeteren. De wijze waarop HHSK handhaaft en optreedt bij overtredingen is vastgelegd in de sanctiestrategie. De complete sanctiestrategie is opgenomen in bijlage 2. Kern van de sanctiestrategie is dat de keuze voor het sanctiemiddel wordt bepaald door

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

#### *Soorten sancties:*

- I. Herstelsancties  
De last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom zijn herstelsancties. De sanctie is gericht op het beëindigen van de overtreding en het herstellen van de rechtmatige situatie. Hoe ernstiger de overtreding, hoe dwingender de sanctie. Bij mogelijke escalerende of onomkeerbare gevolgen kan met spoed worden opgetreden. Indien sprake is van recidive of veelvuldig overtreden dan kan een preventieve sanctie (ter voorkomen van overtreden) worden opgelegd.
- II. Bestraffende sancties  
De bestuurlijke strafbeschikking en het Proces Verbaal zijn bestraffende sancties. Als sprake is van overtredingen waarbij ook een straf gerechtvaardigd is, kan deze worden opgelegd. Een straf is niet zozeer gericht op het ongedaan maken van het gevolg van een overtreding, maar heeft een sterk afstraffend karakter. De afhandeling van deze zaken ligt bij het CJIB en het Openbaar Ministerie.
- III. Strafrechtelijk sanctioneren  
HHSK heeft BOA's in dienst. Deze medewerkers worden voor wat betreft hun BOA taken rechtstreeks aangestuurd door het OM en leggen daar ook verantwoording aan af. De strafrechtelijke procedure is een van de in te zetten middelen in de sanctiemethode maar wordt onafhankelijk van HHSK verder verwerkt in een Proces Verbaal. Behoudens de BOA's heeft niemand anders binnen HHSK inzicht in en toegang tot de gegevens die bij de uitoefening van deze rol worden verzameld en geanalyseerd.

#### **4.5 Handhaven eigen werken en andere overheden**

##### *Eigen werken*

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

- Voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste.
- Beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen.
- Vervullen van maatschappelijke functies door watersystemen<sup>14</sup>.

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

##### *Andere overheden*

Het handhaven van andere overheden vindt plaats conform de Landelijke Handhavingsstrategie: in beginsel wordt geen onderscheid gemaakt tussen overheden en niet-overheden. Het handhaven van een andere overheid kan politiek gevoelig liggen. Het is om die reden dat na constateren van een overtreding eerst op ambtelijk, of waar



nodig op bestuurlijk, niveau contact wordt gezocht. De portefeuillehouder Handhaving wordt altijd geïnformeerd. Indien contact op ambtelijk of bestuurlijk niveau niet tot beëindiging van de overtreding leidt dan wel omdat de aard van de overtreding daar aanleiding toe geeft, wordt het voorstel voor de inzet van middelen in afstemming met de portefeuillehouder bepaald. Naast het opleggen van een herstelsanctie kan ook een bestuurlijk gesprek worden gevoerd.

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

#### *Handhaven bij gezamenlijk bestek*

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

#### **4.6 Gedogen**

Er kunnen zich situaties voordoen waarbij een handhavend optreden niet opportuun is en het bestuur afziet van de inzet van handhavingsmiddelen. In die gevallen is sprake van gedogen. De gedoogstrategie van HHSK wordt beschreven in bijlage 3. HHSK volgt met deze strategie de landelijke lijn.

## **Bijlage 1. Overzicht wet en regelgeving Hoogheemraadschap Schieland en de Krimpenerwaard**

Onderstaand een niet limitatief overzicht van voor het Toezichts- en Handhavingsdomein wetten en regelgeving:

- Algemene Wet bestuursrecht
- Waterschapswet
  
- Waterwet, Waterregeling en Waterbesluit
  - Regels krachtens hoofdstuk 5 (aanleg en beheer waterstaatswerken)
  - Regels krachtens hoofdstuk 6 (handelingen in het watersysteem)
- Waterverordening Zuid Holland
- Keur en daaronder resulterende algemene regels
- Wegenverordening
- Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden
- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) Hoofdstuk 5
- Besluit Omgevingsrecht (Bor) en Ministeriële Regeling Omgevingsrecht (Mor)
- Besluit Lozen buiten inrichtingen
- Besluit Algemene Regels voor inrichtingen milieubeheer
- Besluit Bodemkwaliteit
- Besluit Openteelt en veehouderij
- Besluit Lozing afvalwater huishouden

Europese wetgeving (Europese wetgeving is omgezet in Nederlands recht)

- EG-verordening PRTR en het PRTR-protocol
- Kaderrichtlijn Water

## **Bijlage 2. De sanctiestrategie: bestuursrechtelijk en strafrechtelijk sanctioneren**

### **DEEL I: bestuursrechtelijk en strafrechtelijk sanctioneren**

#### **1. Bestuursrechtelijk sanctioneren**

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

##### *1.1 Hersteltermijnen*

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

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

##### *1.2 Bestuursdwang*

Indien vanwege de ernst van de situatie het direct ongedaan maken van de overtreding wordt gevegd, past HHSK direct bestuursdwang toe. Bij bestuursdwang treedt HHSK zelf op om verdere schade aan het watersysteem te voorkomen. In dat geval zal de definitieve beschikking achteraf op schrift aan de overtreder worden aangeboden. Vaak wordt gebruik gemaakt van de diensten van anderen, zoals aannemers of gespecialiseerde afvalverwerkende bedrijven. HHSK verhaalt in beginsel de kosten van de uitvoering op de overtreder. Deze kosten bestaan onder meer uit de voorbereidingskosten die zijn gemaakt na het verstrijken van de begunstigingstermijn in de beschikking. De voorbereidingskosten die HHSK maakt bedragen 15 procent van het totaalbedrag met een totaalbedrag van 2000 euro.

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

##### *1.3 Dwangsom*

Indien de aard van de overtreding zich daar toe leent kan HHSK een dwangsom opleggen. Uitgangspunt is dat de overtreder wordt gestimuleerd om de overtreding

ongedaan te maken door het geven van een financiële prikkel. Dit betekent dat het bedrag hoog genoeg moet zijn om de overtreder tot naleving te prikkelen.

Een dwangsom wordt conform de Algemene wet bestuursrecht opgelegd per tijdseenheid of per overtreding met een daaraan gekoppeld maximum bedrag. De hoogte van de dwangsom wordt per geval bepaald door de omstandigheden, zoals bijvoorbeeld het economisch voordeel van niet naleven, de financiële situatie van de overtreder en de mogelijke kosten van herstel van de situatie in de rechtmatige toestand.

Voor het opleggen van dwangsommen hebben wij een niet- limitatieve lijst met richtbedragen. Het zijn richtbedragen omdat altijd per geval dient te worden beoordeeld welke dwangsomhoogte het meest doeltreffend is.

Een overzicht van de meest voorkomende overtredingen is in punt 3 van deze bijlage opgenomen.

#### *1.4 Intrekken vergunning*

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

#### *1.5 Preventieve handhaving*

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

#### *1.6 Bestuurlijke strafbeschikking*

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

Er is sprake van een op heterdaad geconstateerde overtreding (milieu- en keurfeiten) in een situatie waarbij bestraffing gerechtvaardigd is. In essentie gaat het om een geldboetebevoegdheid voor het bestuur.

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

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

## 2. Strafrechtelijk sanctioneren

Het gewicht van de sancties onder handhaving ligt met name op de bestuursrechtelijke herstelsancties. HHSK heeft echter ook de beschikking over strafrechtelijke sanctionerende maatregelen. Deze zijn gericht op het ongedaan maken van de overtreding.

### 2.1 Proces-Verbaal

Slechts wanneer er sprake is van een ernstige overtreding, maakt HHSK gebruik van het strafrechtelijke middel het proces-verbaal.

Dit is conform de wens van het Openbaar Ministerie welke zich richt op de ernstige overtredingen. Zie voor de inzet de Landelijke Handhavingsstrategie.

## DEEL II: Leidraad uitvoeren handhavingsacties

Het uitgangspunt bij het uitvoeren van handhavingsacties is dat het bestuur, handelend vanuit de eigen verantwoordelijkheid, het handelen afzonderlijk en waar nodig samen met het OM richten op het naleven van wet- en regelgeving<sup>15</sup>.

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

Het bestuursorgaan stelt op grond van artikel 5:32b Awb een bedrag vast waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd, waarbij de bedragen in redelijke verhouding dienen te staan tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom.

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

### Vaststellen dwangsom

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

- Hoogte van de dwangsom kan verlaagd of verhoogd worden als gekeken wordt naar de **gevolgen van een overtreding** in een gradatie van:
  - Vrijwel nihil
  - Beperkt
  - Van belang: er is een aanmerkelijk risico dat de bevinding maatschappelijke onrust geeft en/of milieuschade, natuurschade (waterkwaliteit), waterverontreiniging en/of doden zieken of gewonden (mens, plant en dier) tot gevolg heeft.
  - Aanzienlijk, dreigend en/ of onomkeerbaar: onder andere het geval als de overtreding maatschappelijke onrust en/of ernstige milieuschade, ernstige

natuurschade (waterkwaliteit) ernstige waterverontreiniging en/of doden, zieken of gewonden (mens, plant en dier) tot gevolg heeft.

- Voor de hoogte van de dwangsom is ook de omvang van de onderneming, diens activiteiten, omvang en ernst van de schade, mate van overlast en vereiste investeringen relevant.
  - Rechtsvorm, kapitaal, draagkracht, aantal werknemers, omzet en winst van de onderneming. Kleine bedrijven: lagere bedragen. Groot bedrijf: hogere bedragen
- Begunstigingstermijn kan verlengd of verkort worden. Daarbij is het uitgangspunt hoeveel tijd nodig is om de overtreding te beëindigen (ABRvS 200904625/1).
  - Mag niet wezenlijk langer zijn naar noodzakelijk om de overtreding te beëindigen (ECLI:NL:RBMNE:2013:3750)
  - Mag niet (onredelijk) lang worden dat het op gedogen gaat lijken (ABRvS 200405659/1)
  - Het is niet mogelijk de overtreding onmiddellijk te beëindigen dan dient een redelijke termijn voorgeschreven te worden bijvoorbeeld: ABRvS 4 september 2002, nr. 200101199/1

Zodra de begunstigingstermijn is verlopen, wordt de beschikking effectief werkend. Indien niet aan de voorwaarden uit de dwangsombeschikking is voldaan verbeurt de overtreder van rechtswege een dwangsom. Hij dient de betaling van de dwangsom binnen 6 weken nadat deze van rechtswege is verbeurd (de overtreding is geconstateerd) te voldoen (art. 5:33 Awb). Indien niet wordt betaald zal HHSK bij beschikking de dwangsom invorderen (art. 5:37 Awb). Deze bevoegdheid verjaart een jaar na de dag waarop het bedrag is verbeurd (5:35Awb).

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

In tabel is een niet-limitatieve lijst opgenomen met een richtlijn voor de hoogte en termijnen van dwangsommen voor veelvoorkomende overtredingen. De bedragen en termijnen kunnen wijzigen afhankelijk van de omstandigheden.

**Tabel 1. Richtlijn hoogte dwangsom voor veelvoorkomende overtredingen**

Artikel	Overtreding	Maximum bedrag	Inning per periode	Opmerkingen
<b>Keur HHSK</b>				
3.1 lid 1	Het zonder vergunning gebruik maken van een waterstaatswerk en de daarbij behorende beschermingszone om:			
a	werkzaamheden te verrichten	€ 1.500	€ 500	
b	(hout)beplanting te hebben, houden en Verwijderen	€ 1.500	€ 500	
c	vaste stoffen, voorwerpen of dieren te brengen of te hebben of te (be)houden (inclusief steigers, aanbrengen dam en/of dempen)	€ 5.000	€ 1.000	Rekening houdend met bouwkosten
g	waterstand op een ander peil te brengen of houden dan in het vigerende peilbesluit is vastgelegd of zoals dat normaal wordt aangehouden	€ 1.500	€ 300	
m	vaste ligplaats in te nemen met vaartuig	€ 1.000	€ 200	
lid 3	oppervlaktewaterlichamen in verbinding te brengen	€ 1.500	€ 300	
2.5 lid 1	Het niet voldoen aan de plicht voor	€ 500	€ 100	

	gewoon onderhoud oppervlaktewaterlichamen (Schouw DO)			
2.6 lid 1	Het niet voldoen aan de plicht voor buitengewoon onderhoud oppervlaktewaterlichamen (Schouw BO)	€ 750	€ 150	
<b>Algemeen</b>				
6.2 Waterwet	Het is verboden zonder vergunning stoffen te brengen in een oppervlaktewaterlichaam	€ 1.500	€ 500	
<b>Glastuinbouw</b>				
3.63 Barim	Lozen van in dit artikel genoemde waterstromen op oppervlaktewater	€ 1.500	€ 500	

## Bijlage 3. De gedoogstrategie

In jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State is in de afgelopen jaren een beginselplicht verder ontwikkeld tot handhaving. Deze gaat ervan uit dat het bestuursorgaan bij een geconstateerde overtreding in beginsel overgaat tot handhaving. Hiervan kan worden afgezien in gevallen waarbij de inzet van handhavingsmiddelen niet rechtvaardig of opportuun is, in verband met de te bereiken doelstellingen van HHSK. In die gevallen kan het bestuur afzien van de inzet van handhavingsmiddelen en is er sprake van gedogen. Er dient terughoudend met de inzet van dit instrument te worden omgegaan. Voor de inzet van dit instrument neemt HHSK de Rijksnotitie Gedogen in Nederland in acht<sup>16</sup>. Hieronder volgt een korte weergave daarvan met daar waar nodig een expliciete keuze.

### Uitgangspunt

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

#### *Voorbeelden:*

Het is denkbaar dat een vergunninghouder ruim op tijd een nieuwe vergunning heeft aangevraagd ter vervanging van een tijdelijke vergunning. Indien door een complex vergunningverleningstraject de procedure vertraging oploopt, kan het voorkomen dat het bedrijf tijdelijk geen vergunning heeft.

Tevens is denkbaar dat binnen redelijke termijn nieuwe wet- en/of regelgeving in werking treedt. Indien daarmee redelijkerwijs te verwachten is dat gestelde eisen worden versoepeld, kan dit in bepaalde situaties vergaande (financiële) gevolgen hebben voor bedrijven. HHSK heeft grote terughoudendheid bij het gebruik van een gedoogregeling bij veranderde wet- en regelgeving. HHSK benadrukt dat ondernemers in hun bedrijfsvoeringproces rekening moeten houden met (mogelijke) ontwikkelingen.

### Randvoorwaarden

HHSK hanteert in ieder geval de volgende randvoorwaarden voor het gebruik van het instrument gedogen;

1. De overtreder dient een schriftelijk gemotiveerd verzoek tot gedogen in. Het verzoek bevat ter onderbouwing de gegevens en bescheiden waarop de overtreder zijn verzoek baseert.
2. HHSK heeft aangegeven in verband met ontwikkelingen in het wet- en regelgevend kader, vooruitlopend daarop niet handhavend op te treden. Dit is aangegeven voordat een overtreding is geconstateerd. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als er een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid bestaat dat een nieuwe wettelijk kader tot een versoepeling leidt. Hierdoor vervalt de noodzaak tot het treffen van bepaalde (dure) maatregelen of de aanleg van voorzieningen.
3. Het staat vast dat er sprake is van een uitzonderlijke, tijdelijke situatie waarbij handhaven in het individuele geval disproportioneel is. Gedogen is op grond van het



Europees recht alleen toegestaan als het absoluut onmogelijk is om handhavend op te treden of als handhaving disproportioneel is<sup>1</sup>.

4. Het staat vast dat er geen alternatieven en/of mogelijkheden zijn om:
  - a. de oorzaken van de gedoogpraktijk te voorkomen. Van de overtreder wordt verwacht dat hij aantoonbaar een inspanning ( onderzoek, studie, procesinrichting, etc.) heeft verricht naar mogelijke alternatieven en/of mogelijkheden. Hij kan gemotiveerd aantonen dat er geen alternatieven en/of mogelijkheden voorhanden zijn.
  - b. een ander instrument in te zetten. Het moet voorkomen worden dat er een situatie ontstaat waarbij een vergunde activiteit alsnog illegaal wordt doordat de vergunning niet langer geldig is, terwijl een vergunningprocedure in voorbereiding is. Het signaal dat de vergunning op korte termijn gaat verlopen, kan reden zijn om de geldigheidstermijn van de vergunning tijdelijk te verlengen. Er dient wel sprake te zijn van een situatie die relatief onschadelijk wordt geacht.
5. De overtreder moet de overtreding kunnen beëindigen.
6. De bestuurlijke beslissing om met het verzoek in te stemmen, wordt vastgelegd in een gedoogbeschikking:
  - a. De gedoogbeschikking is beperkt in tijd en mogelijk ook in omvang.
  - b. De beschikking wordt voorzien van voorschriften.
  - c. De beschikking is voor bezwaar en beroep vatbaar en is voorbereid met een uitgebreide belangenafweging.

### **Vorbereiding gedoogbeschikking**

Een uitgebreide belangenafweging maakt onlosmakelijk onderdeel uit van de besluitvormingsprocedure naar een gedoogbeschikking. Een besluit tot gedogen kan verregaande gevolgen hebben. Naast de belangen van het watersysteem kunnen ook de belangen van de verzoekende overtreder en van anderen in het geding komen.

In het besluitvormingsproces vindt een uitgebreide controle plaats met een onderzoek door het team Handhaving en Toezicht. Het doel hiervan is om alle omstandigheden van dit specifieke geval in beeld te krijgen en vast te leggen. Dit omvat ook het vergaren van informatie vanuit de eigen organisatie.

Voorkomen dient te worden dat er een ongewenste en mogelijk onbeheersbare situatie ontstaat die een (potentiële) bedreiging vormt voor het behalen van de doelstellingen door HHSK. Om die reden worden er aan een gedoogbeschikking voorwaarden in de vorm van voorschriften verbonden. De voorschriften zijn voor eenduidige uitleg vatbaar: ze zijn duidelijk, volledig en richten zich op het beschermen van de belangen van het watersysteem. De voorschriften hebben een regulerend karakter en dienen voorbereid te worden met team Advies & Vergunningverlening. De overtreder krijgt met een gedoogbeschikking toestemming om tijdelijk zijn activiteiten voort te zetten onder de voorwaarde dat de voorschriften worden nageleefd. Team Toezicht & Handhaving controleert op de naleving. Het niet naleven van deze voorwaarden levert automatisch een overtreding op: het handelen zonder vergunning. Het niet naleven van voorwaarden uit een gedoogbeschikking levert geen overtreding van de gedoogbeschikking op. Doordat sprake is van een niet- vergunde handeling, handelt de overtreder zonder vergunning. Dat is dan ook het feit waarop handhavend wordt opgetreden.

---

<sup>1</sup> Evaluatiecommissie Wet milieubeheer 2002/6 'Gedogen in het milieurecht' (via website [www.ecwm.nl](http://www.ecwm.nl)).

## Colofon

In opdracht van      mr. H. Oosters  
Opdrachtnemer      Teun Timmerman, afdelingshoofd Publiekszaken  
Auteurs               Riquette van de Pol, Sophie Kleinhout, Merijn Nijhuis, het team  
                              Handhaving en Toezicht

## Bronverwijzingen

---

<sup>1</sup> Ian Ayres and John Braithwaite, *Responsive regulation: transcending the deregulation debate*, New York 1995.

<sup>2</sup> Zie onder meer:

- Met Recht Verantwoordelijk, 27662, nr 2
- Eindmeting Professionalisering van de Milieuhandhaving, 2005, IPO /VNG/UvW/V&W/VROM

<sup>3</sup> Voortkomende uit de Packagedeal VNG IPO Rijk 3 december 2009 en aanscherping vastgesteld in Bestuurlijk overleg PUmA met de staatsecretaris van Milieu op 28 juni 2012.

<sup>4</sup> Samen sterk als waterbeheerders! Kwaliteitscriteria voor Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Waterbeheer, versie 2.1 9 januari 2015.

<sup>5</sup> Bestuurlijk vastgesteld Commissie Waterketens en Emissies, 29 mei 2015.

<sup>6</sup> Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, 6 november 2008

<sup>7</sup> Wet Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving, wijziging Wabo, Stb. 2015-521 en Staatsblad 139 van 2016 en Besluit van 21 april 2017 tot wijziging van het Besluit Omgevingsrecht, Stb2017-193

<sup>8</sup> Landelijke Handhavingsstrategie 'Een passende interventie bij iedere bevinding', 24 april 2014.

<sup>9</sup> 20150922 201507975 LHS, D&H 22-09-2015

<sup>10</sup> Regeerakkoord 'Vertrouwen in de Toekomst', 2017-2021.

<sup>11</sup> HHSK Waterbeheerplan 2016 – 2021: Met mensen en water

<sup>12</sup> Handhaving en Gedrag, achtergronden van regelnaleving, [www.hetccv.nl/nalevingsexpertiseWaterwet en Wabo](http://www.hetccv.nl/nalevingsexpertiseWaterwet%20en%20Wabo).

<sup>13</sup> <https://hetccv.nl/onderwerpen/naleving-toezicht-en-handhaving/interventiekompas/>

<sup>14</sup> Artikel 2.1 Waterwet, doelstellingen.

<sup>15</sup> Uit: Landelijke Handhavingsstrategie – Een passende interventie bij iedere bevinding (versie 1.7 april 2014))

<sup>16</sup> Tweede Kamer der Staten- Generaal, vergaderjaar 1996-1997, Gedogen in Nederland, 25085.