

Handhavingsbeleid

Waterschap Peel en Maasvallei

transparant en rechtvaardig met de menselijke maat

VERSIE 2013

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
2.	Positionering toezicht en handhaving	5
2.1	De begrippen naleving, toezicht en handhaving	5
2.2	Toezicht en handhaving als input bij beleidsontwikkeling	5
2.3	Toezicht en handhaving als instrument in de uitvoering	5
2.4	Tafel van elf	6
2.5	Kwaliteitscriteria	6
2.5.1	Kwaliteitscriteria Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	6
2.5.2	KPMG-kwaliteitscriteria	6
3.	Uitgangspunten handhavingsbeleid	7
3.1	Handhavingsbeleid	7
3.2	Passende reactie	8
3.3	Handhaving op maat	8
3.4	Optreden tegen een andere overheid of de eigen dienst	8
3.5	Samenwerking met andere overheden	9
4.	De preventiestrategie	10
5.	De toezichtstrategie	11
5.1	Algemeen	11
5.2	Vormen van toezicht	13
5.3	Samenloop	14
5.4	Samenwerking	14
5.5	Aandachtsgebieden en regio-indeling handhaving	15
6.	Legalisatie en de gedoogstrategie	16
6.1	Legalisatie	16
6.2.	Gedogen	16
6.2.1	Actief gedogen	16
6.2.2	Gedogen vindt tijdelijk plaats	17
6.2.3	Toezicht en handhaving gedoogbesluit	17
6.2.4	Gedogen en strafrecht	17
6.2.5	Gedogen en communicatie	17
7.	De sanctiestrategie	19
7.1	Verwijtbaarheid	19
7.2	Strafrecht en/of bestuursrecht	19
7.2.1	De (aard van de) overtreding	20
7.2.2	De overtreder	20
7.2.3	Recidive	20
7.3	Bestuursrechtelijke handhaving	21
7.3.1	Instrumentkeuze	22
7.3.2	Procedure bestuursrechtelijke handhavingsbesluiten	25
7.3.3	Intrekking vergunning	26
7.3.4	Last onder bestuursdwang	26
7.3.5	Last onder dwangsom	28
7.4	Handhavingsverzoeken derden	30
7.5	Bestuurlijke boete	30
8.	Strafrechtelijke handhaving	31

9.	Bestuursrechtelijke èn strafrechtelijke handhaving	32
10.	Handhavingsprogramma	32
11.	Handreiking bestuursrechtelijke sanctiemiddelen	32
12.	Agressie gericht tegen toezichthouders en boa's	33
13.	Klachten over toezichthouders en BOA's	33
14.	Communicatie van het handhavingsbeleid	33

Bijlagen:

1.	Begrippenlijst	34
2.	Handreiking bestuursrechtelijke sanctiemiddelen	35

1. Inleiding

In 2006 heeft het bestuur van het waterschap Peel en Maasvallei besloten aan te sluiten bij de Gezamenlijke Sanctie- en gedoogstrategie Limburg¹. Alle Limburgse handhavingpartners (provincie, gemeenten, waterschappen en Openbaar Ministerie) hebben deze destijds onderschreven.

Vastgesteld is dat de Gezamenlijke Sanctie- en gedoogstrategie Limburg geactualiseerd dient te worden. Diverse ontwikkelingen op het vlak van landelijke regelgeving (o.a. inwerkingtreding van de 4^e tranche van de Algemene wet bestuursrecht, de Waterwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) geven daartoe aanleiding. Voor het waterschap is verder van belang de vaststelling van een nieuwe waterschapskeur. De Gezamenlijke Sanctie- en gedoogstrategie Limburg maakt in het geheel nog geen melding van de waterschapskeur.

Een andere belangrijke ontwikkeling is het verschijnen van het eindrapport van de Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving². Dit rapport heeft geleid tot een hernieuwde discussie omtrent de organisatie van de handhaving. De – kort samengevatte – conclusie van de Commissie is dat handhaving beter moet.

De Gezamenlijke Sanctie- en gedoogstrategie wordt niet in gezamenlijkheid geactualiseerd. Diverse handhavingpartners hebben besloten een eigen handhavingbeleid en/of –strategie te ontwikkelen, dan wel voornamelijk te werken met de bestaande Gezamenlijke Sanctie- en gedoogstrategie. Hierbij speelt de discussie over het al dan niet oprichten van Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD) een rol.

In het in deze beleidsnotitie verwoorde handhavingbeleid wordt ook kort aandacht geschonken aan de consequenties van het ontstaan van Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's).

De ondertitel van ons handhavingbeleid is *transparant en rechtvaardig met de menselijke maat*. Deze ondertitel komt voort uit het volgende:

Onze inhoudelijke beleidsdoelstellingen: veilige dijken, droge voeten, voldoende en schoon water liggen aan de basis van ons handhavingbeleid. Wij laten met ons handhavingbeleid en ons handhavingprogramma zien wat we vanuit die doelstellingen doen. We leggen via onze handhavingmonitor verantwoording af over onze inspanningen. Communicatie en begrip voor de wederzijdse belangen vormen de basis van de menselijke maat die aan onze uitvoering van toezicht en handhaving ten grondslag ligt. Consistent handelen is de basis voor rechtvaardig optreden.

Toezicht en handhaving wordt gepositioneerd in de maatschappij door aandacht te schenken aan de vraag wat het waterschap verstaat onder toezicht en handhaving en welk belang zij daar aan hecht. Ook komen de uitgangspunten aan de orde die bepalend zijn voor de vervolgens te bespreken toezichts- en sanctiestrategie. Daarbij wordt ook het gedoogbeleid besproken. Afsluitend wordt – kort – stilgestaan bij het jaarlijkse handhavingprogramma, dat als uitvoeringsprogramma van het in deze notitie opgenomen handhavingbeleid wordt beschouwd.

Bij het opstellen van dit handhavingbeleid hebben wij aansluiting gezocht bij een aantal onlangs gepubliceerde beleidsstukken van andere overheden. Meer in het bijzonder betreft dit de Actualisering

¹ besluit dagelijks bestuur d.d. 8 november 2006

² Commissie Mans, *De tijd is rijp* 14 juli 2008

handhavingsstrategie 2010 van Noord-Brabant onder de titel “Zo handhaven we in Brabant”³, de “Handhavings- en gedoogstrategie Fysieke Leefomgeving Overijssel”⁴ en de “Sanctiestrategie Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden” van de VROM-inspectie⁵.

Evaluatie en actualisatie 2013

De uitvoering van het in december 2011 vastgestelde handhavingsbeleid is gedurende het eerste toepassingsjaar 2012 gevolgd. In de praktijk bleek met name de indeling van overtredingen in 3 categorieën te weinig gedifferentieerd te zijn. De noodzaak om bij elke categorie 2-overtreding een bestuursrechtelijke maatregel te nemen bleek niet aanwezig. Splitsing van de oorspronkelijke categorie 2 in twee subcategorieën (2a: criterium is ernstig en 2b: criterium is herhaling categorie 3-overtreding). De praktijk liet zien dat een groot aantal activiteiten niet werd gemeld vóór aanvang van werkzaamheden. Dit kan er toe leiden dat vermijdbare milieuschade ontstaat. Door het niet-melden expliciet als categorie 2-overtreding aan te merken, kan direct strafrechtelijk worden opgetreden. Het strafrechtelijk instrument wordt nadrukkelijk ingezet met het oog op het voorkomen van dergelijke overtredingen (generale preventie). De integratie van de agrarische besluiten in het Activiteitenbesluit milieubeheer per 1 januari 2013 is verwerkt in de tekst, evenals de oprichting van de Regionale Uitvoeringsdiensten. Daarnaast zijn enkele redactionele wijzigingen doorgevoerd.

³ Zó handhaven we in Brabant, actualisering handhavingsstrategie 2010, 's-Hertogenbosch-Groningen, september 2010

⁴ Handhavings- en Gedoogstrategie Fysieke Leefomgeving Overijssel d.d. 17 december 2009

⁵ Vastgesteld d.d. 9 maart 2011

2. Positionering toezicht en handhaving

2.1 De begrippen naleving, toezicht en handhaving

Het waterschap beschikt over een strategische visie⁶ die als basis dient voor het vaststellen van beleidsplannen met te realiseren doelstellingen. Toezicht en handhaving is één van de instrumenten die bijdragen aan realisering van de vastgestelde beleidsdoelen. Andere instrumenten zijn bijvoorbeeld communicatie, subsidiëring, uitvoering van werken en ook regelgeving en de daaraan verbonden vergunningen en algemene regels.

Toezicht en handhaving is direct gericht op naleving van regels en voorschriften. Naleving van regels en voorschriften is een vereiste om te komen tot doelrealisering. Naleving wordt bevorderd door toezicht en handhaving, maar niet door toezicht en handhaving alleen. Met name communicatie speelt hierbij een belangrijke rol. Niet alleen op het moment dat het beleid of de regels zijn vastgesteld, maar – vooral – in de fase van beleidsontwikkeling en ontwikkeling van regelgeving. In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op met het oog op bevordering van naleving in te zetten instrumenten.

In het kader van het project Professionalisering van de Milieuhandhaving⁷ zijn kwaliteitscriteria ontwikkeld. Een professionele handhaving dient te voldoen aan deze criteria, die inmiddels in wetgeving zijn opgenomen⁸.

2.2 Toezicht en handhaving als input bij beleidsontwikkeling

De rol van toezicht en handhaving in het beleidsvormingsproces is veranderd. Waar toezicht en handhaving voorheen een slechts beperkte rol speelde als toetser en corrector, is deze rol nadrukkelijk verschoven naar “de voorkant”. Betrokkenheid van toezicht en handhaving bij de totstandkoming van beleid en regelgeving is cruciaal. Beleid of regelgeving die niet of moeilijk handhaafbaar is zal leiden tot nalevingsproblemen en daarmee ook tot een belemmering voor het bereiken van de vastgestelde doelen. De (on)mogelijkheden van toezicht en handhaving spelen een rol in het proces dat leidt tot keuze van in te zetten instrumenten ter realisering van doelen.

Regelgeving kan één van die instrumenten zijn.

Nadrukkelijke betrokkenheid van toezicht en handhaving bij het opstellen van beleid (instrumentkeuze) en de eventuele verdere uitwerking in regelgeving, juist met het oog op handhaafbaarheid daarvan, kan niet worden gemist.

2.3 Toezicht en handhaving als instrument in de uitvoering

Nadat beleid en regelgeving is vastgesteld dient het beleid uitgevoerd te worden en dienen de regels toegepast en nageleefd te worden. Toezicht vindt plaats door te controleren of de regels nageleefd worden. Dit kan op verschillende wijzen plaatsvinden, al of niet in samenwerking met partners. In hoofdstuk 5 is in de toezichtstrategie verwoord hoe het waterschap zijn toezichtstaken invult.

Op geconstateerde overtredingen dient een reactie te volgen. Waar dat mogelijk is kan de reactie zijn gelegen in het legaliseren van de situatie (bijv. door het verlenen van een vergunning of het doen van een melding). Is legalisering niet mogelijk, dan is handhavend optreden regel. In specifieke situaties kan van handhavend optreden worden afgezien⁹ In dat geval is sprake van gedogen. Hier wordt in

⁶ Visie op en in waterbeheer in Noord- en Midden-Limburg 2005-2010, Algemeen bestuur d.d. 14 april 2005

⁷ Gezamenlijk project IPO, VBG, UvW, VROM en V&W 2002

⁸ Hoofdstuk 7 Besluit omgevingsrecht

⁹ Beginselplicht tot handhaven (zie bijvoorbeeld ABRS 30 juni 2004, AB 2004, 320)

hoofdstuk 6 aandacht aan besteed. Wanneer gedogen niet mogelijk is, dan volgt een sanctie. In welke gevallen welke (soort) sanctie wordt opgelegd, is uitgewerkt in hoofdstuk 7.

2.4 Tafel van elf

De “Tafel van elf”¹⁰ is in 1994 in opdracht van het Ministerie van Justitie ontwikkeld met het oog op het monitoren van de mate van naleving van regelgeving. De “Tafel van elf” omvat elf dimensies die met elkaar bepalend zijn voor de mate van naleving van regelgeving.

Binnen het instrument worden twee hoofddimensies onderscheiden: de dimensies voor spontane naleving (kennis van regels; kosten/baten; mate van acceptatie; normgetrouwheid doelgroep en niet-overheidscontrole) en de handavingsdimensies (meldingskans; controlekans; detectiekans; selectiviteit; sanctiekans en sanctie-ernst).

Bij het opstellen van deze notitie is de “Tafel van elf” betrokken.

2.5. Kwaliteitscriteria

Op het gebied van (toezicht en) handhaving gelden kwaliteitseisen waaraan het bestuursorgaan dat bevoegd is tot handhaving dient te voldoen. Onderscheid wordt gemaakt tussen de krachtens de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht vastgelegde kwaliteitseisen en de zogenaamde KPMG-kwaliteitscriteria. Onderstaand worden beide sets kort toegelicht.

2.5.1. Kwaliteitseisen Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

De Waterwet verklaart de paragrafen 5.2 en 5.5 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) van toepassing op de handhaving van het bij of krachtens de hoofdstukken 5 en 6 van de Waterwet bepaalde¹¹. Daarmee zijn het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor) ook van toepassing op het waterschap. Deze eisen zien op het proces (handhavingsbeleid, uitvoeringsprogramma en risicoinventarisatie) maar zien niet op de kwaliteit van de uitvoering (kwaliteit en omvang capaciteit en middelen (zie 2.5.2.)) In het Bor en de Mor zijn de kwaliteitscriteria handhaving opgenomen die voorheen waren opgenomen in het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer. Met het in deze notitie opgenomen handhavingsbeleid wordt invulling gegeven aan de gestelde kwaliteitseisen voor handhaving.

Jaarlijks wordt door de provincie beoordeeld of het waterschap voldoet aan de gestelde kwaliteitseisen. Deze toets vindt plaats in de vorm van een review. Het waterschap heeft de afgelopen jaren bewezen volledig te voldoen aan de gestelde wettelijke kwaliteitseisen.

2.5.2. KPMG-kwaliteitscriteria

In opdracht van de overheden zijn door KPMG kwaliteitscriteria¹² ontwikkeld aan de hand waarvan de kwaliteit van de uitvoering van toezicht en handhaving kan worden beoordeeld. In vervolg hierop worden output- en outcomegerichte kwaliteitscriteria ontwikkeld.

De door KPMG ontwikkelde kwaliteitscriteria hebben betrekking op vakmanschap (kritieke massa), transparantie en bestuurlijke vastlegging (procescriteria) en inhoud en prioriteiten. De output- en outcomecriteria zijn nog in ontwikkeling.

¹⁰ Ministerie van Justitie, versie oktober 2006, zie www.handhavingsportaal.nl

¹¹ artikel 8.6 Waterwet

¹² zie www.uitvoeringmetambitie.nl

3. Uitgangspunten handhavingsbeleid

Toezicht en handhaving vindt bij het Waterschap Peel en Maasvallei plaats vanuit de volgende (strategische) visie:

Met transparant beleid een slagvaardige, consequente en rechtvaardige handhaving ter bescherming van het watersysteem en de veiligheid. Wij doen dat op een stimulerende en overtuigende wijze.

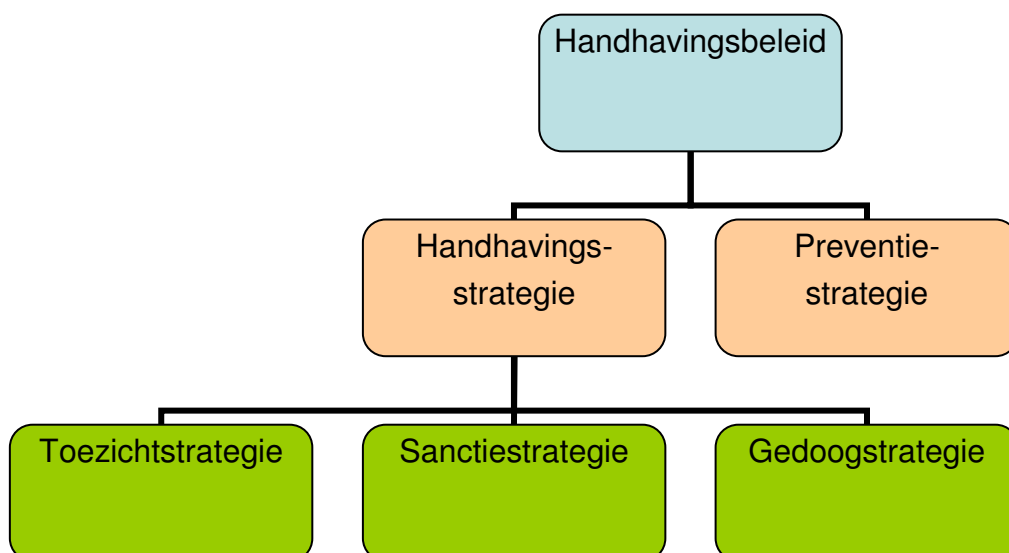
Deze visie vormt het vertrekpunt voor de uitgangspunten van het handhavingsbeleid zoals die hieronder zijn uitgewerkt. Deze uitgangspunten vormen de basis voor de verdere invulling van toezicht en handhaving binnen het Waterschap Peel en Maasvallei.

3.1 Handhavingsbeleid

De handhavingsbeleid bevat de wijze waarop het waterschap tracht naleving van gestelde regels en voorschriften te bevorderen. Het handhavingsbeleid is nader uitgewerkt in de toezichtstrategie, de gedoogstrategie en de sanctiestrategie. Toezicht en handhaving is één van de instrumenten die ingezet worden om naleving te bevorderen. Een ander belangrijk instrument is communicatie. De inzet van communicatie wordt beschouwd als een preventieve strategie. Communicatie wordt als preventief beschouwd omdat het expliciet is gericht op het voorkòmen van niet-nalevingen. De overige strategieën hebben een meer repressief karakter. Dit geldt in mindere mate voor de toezichtstrategie. Toezicht heeft immers nadrukkelijk een preventief karakter; de wetenschap dat toezicht wordt gevoerd draagt bij aan het naleven. Handhaving daarentegen heeft een zuiver repressief karakter. Er is een overtreding geconstateerd waartegen wordt opgetreden (sanctiestrategie).

Schematisch ziet de samenhang tussen de diverse strategieën er als volgt uit:

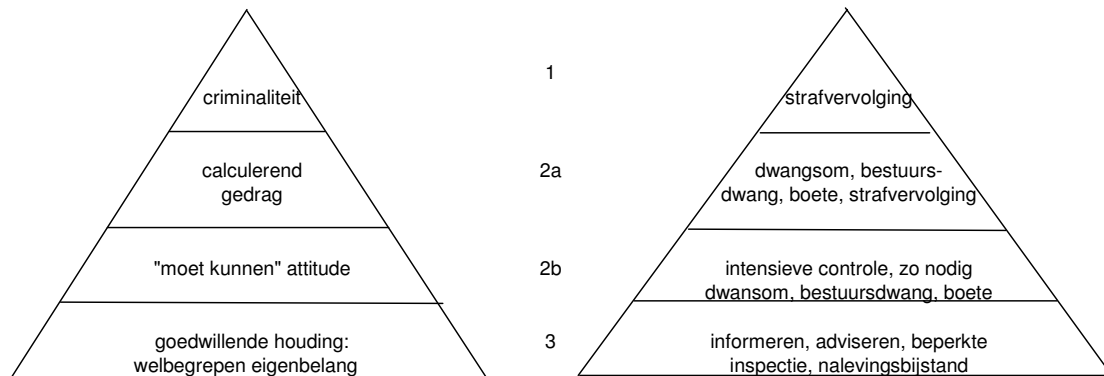
Figuur 1. Opbouw handhavingsbeleid



3.2 Passende reactie

Het handhavingsbeleid van het waterschap sluit aan op de door de Commissie Mans¹³ bewerkte handhavingspiramide van Ayres¹⁴. De gedachtegang achter deze piramide is dat de reactie van sanctionerende overheid is aangepast aan het gedrag van de overtreder en de aard van de overtreding. Beperkte, veel voorkomende overtredingen vergen een andere reactie dan ernstige overtredingen.

Figuur 2 Handhavingspiramide



De strategie van de passende reactie houdt in dat de interventie wordt aangepast aan het gedrag van de overtreder en de aard van de overtreding.

In de linkerpiramide is de houding/het gedrag van de overtreder onderscheiden van crimineel tot goedwillend. Met de rechterpiramide is invulling gegeven aan de overheidsreactie op de betreffende houding/gedrag. Deze relatie, vormgegeven door de cijfers 1 tot en met 4, ligt aan de basis van de onderscheiden categorieën van overtredingen en de daaraan verbonden inzet van de verschillende sanctiemiddelen in de in hoofdstuk 7 beschreven sanctiestrategie. De in hoofdstuk 4 beschreven communicatiestrategie komt nadrukkelijk in beeld in de basis van de piramides.

3.3 Handhaving op maat

De handhavingspiramide zoals in de vorige paragraaf beschreven, heeft (mede) als functie handhaving op maat te laten plaatsvinden. Handhaving op maat is het uitgangspunt. Daarbij wordt uitgegaan van eigen verantwoordelijkheid van personen, organisaties en bedrijven. Het overheidsbeleid in het algemeen en dit handhavingsbeleid in het bijzonder, is er mede op gericht die eigen verantwoordelijkheid te bevorderen. Hiermee wordt invulling gegeven aan de stimulerende en overtuigende aanpak die het waterschap kiest in zijn benadering van de toezichtontvangers. Het nemen van de eigen verantwoordelijkheid in de vorm van een proactief naleefgedrag leidt tot een daarop afgestemd (lichter) toezichtregime en sluit aan bij de bestaande werkwijze waarbij de gerealiseerde naleefpercentages van invloed zijn op de intensiteit van het toezicht.

3.4 Optreden tegen een andere overheid of de eigen dienst

Vergunningen en andere wettelijke voorschriften dienen niet alleen door burgers, private organisaties en bedrijven nageleefd te worden. Ditzelfde geldt voor andere overheden en ook voor de eigen dienst.

¹³ Commissie Mans, *De tijd is rijp*, pagina 24

¹⁴ Ian Ayres and John Braithwaite, *Responsive regulation: transcending the deregulation debate*, New York 1995

Voorbeeldgedrag en geloofwaardigheid zijn cruciaal voor het functioneren van de overheid en dragen bij tot normbesef van de burgers, organisaties en bedrijven. Een goed normbesef van de overheden en de eigen dienst is een belangrijke voorwaarde voor een goed naleefgedrag en draagt daarmee direct bij aan realisering van de gestelde beleidsdoelen.

Democratische controle is het meest krachtige instrument in die gevallen dat handhavend optreden tegen overheden juridische complicaties kent. Hierbij wordt met name gedoeld op de strafrechtelijke immuniteit van de rijksoverheid of bij bestuursrechtelijk optreden tegen de eigen dienst. In deze gevallen is transparantie, zowel intern als extern, belangrijk voor het behouden van het vertrouwen van de burger in de (eigen) overheid. Door in het handhavingsbeleid één duidelijke en herkenbare lijn te trekken wordt een bijdrage geleverd aan dat noodzakelijke vertrouwen.

3.5 Samenwerking met andere overheden

Samenwerking met handhavingpartners (gemeenten, collega-waterschappen, provincie Limburg, Rijkswaterstaat, nieuwe Voedsel- en Waren Autoriteit en Openbaar Ministerie/Functioneel Parket) kan met name in het toezicht tot efficiencyvoordelen leiden voor het waterschap. Ook kan samenwerking leiden tot een beperktere toezichtlast voor burgers, organisaties en bedrijven. Daarnaast kan samenwerking inhouden dat de ene partner toezichtaspecten voor andere partners op zich neemt en vice versa. Benutting van elkaars kennis en kunde en het opdoen van ervaringen over en weer, heeft een positief effect op de kwaliteit en de doelmatigheid van toezicht. De onlangs uitgevoerde pilot Vernieuwing Toezicht bevestigt dit beeld. De pilot is medio 2011 omgezet in een structurele vorm van samenwerking (SASNL). Hierbij zijn naast het waterschap, de gemeenten Venray en Horst aan de Maas, de Nederlandse Voedsel- en warenautoriteit, provincie Limburg en Rijkswaterstaat betrokken. Het project is gericht op de agrarische sector binnen de betrokken gemeenten.

Met het waterschap Roer en Overmaas zijn afspraken gemaakt over de wederzijdse inzetbaarheid van de Buitengewoon Opsporingsambtenaren en van toezichthouders in het kader van de naleving van de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden. Waterschap Peel en Maasvallei voert voor het waterschap Roer en Overmaas de glastuinbouwcontroles uit, terwijl het waterschap Roer en Overmaas voor het Waterschap Peel en Maasvallei het toezicht op de BRZO-inrichtingen uitvoert.

Een actuele ontwikkeling vormt de oprichting van Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's).

Samenwerking met de RUD's zal de samenwerking met gemeenten en in mindere mate met de provincie op het gebied van toezicht en handhaving voor een deel vervangen. Het Waterschap Peel en Maasvallei trekt de lijn wat betreft samenwerking met de huidige partners door naar de RUD's. Het beheergebied van het waterschap valt binnen het werkgebied van één RUD, de (virtuele) RUD Noord- en Midden-Limburg.

4. De preventiestrategie

“Voorkòmen is beter dan genezen”, zo luidt een bekend gezegde. Evenzeer geldt dit gezegde in het kader van toezicht en handhaving. Hoe kunnen overtredingen worden voorkomen?

Gerichte communicatie, dat wil zeggen op het juiste moment, met het juiste middel, gericht op de juiste groep, kan een belangrijke bijdrage leveren aan het voorkòmen van overtredingen. Waar het om gaat is dat de betrokkenen bij bepaalde regelgeving weten waaraan men zich moet houden. Zo mogelijk nog belangrijker is dat men weet waarom die normen er zijn. Wat is het doel van de normen waar men zich naar dient te gedragen?

Dit impliceert dat het waterschap niet alleen communiceert over de regels, maar vooral over de doelen die het waterschap wil realiseren, met andere woorden: stimulerend en overtuigend.

Regelgeving is één van de instrumenten die ingezet worden met het oog op het realiseren van gestelde doelen. In de fase waarin de mogelijke instrumenten worden onderzocht op doeltreffendheid worden verschillende instrumenten gewogen. De conclusie kan zijn dat ook regelgeving als instrument ingezet moet worden omdat doelrealisering anders onvoldoende is geborgd.

De communicatie is met andere woorden niet alleen en zeker niet in de eerste plaats gericht op het middel (de normen), maar is primair gericht op het doel. Betrokkenheid van relevante partijen (bijv. landbouw- en natuur- en milieuorganisaties) bij de voorbereiding van nieuwe/te wijzigen beleid en regelgeving heeft een positief effect op het naleefgedrag en daarmee op doelbereiking. Deze betrokkenheid in de voorbereiding kan op formele wijze (inspraak), maar kan ook op informele wijze (voorlichtingsbijeenkomsten, workshops, overlegbijeenkomsten, etc) gestalte krijgen.

De wijze van communiceren zoals hiervoor beschreven, past bij een overheid die op een overtuigende en stimulerende manier wil werken in plaats van op een sanctionerende wijze. Het Waterschap Peel en Maasvallei wil op deze manier werken.

Een specifiek onderdeel van de communicatiestrategie is het nadrukkelijk open staan van het waterschap voor vooroverleg in het kader van nieuwe vergunningen of aanstaande wijzigingen van al bestaande vergunningen. Een goed en tijdig vooroverleg geeft het waterschap de kans te adviseren over de in te dienen vergunningaanvraag en geeft de klant de kans meteen de juiste investeringen te verrichten en strijdige situaties (met alle voor hem negatieve gevolgen) te voorkòmen. Dit geldt ook in het geval voor een handeling op basis van algemene regels kan worden volstaan met een melding. De algemene regel en de bijbehorende toelichting dienen duidelijk te zijn voor de gebruikers daarvan. Van belang is vast te stellen dat als gevolg van de verschuiving van vergunningplicht naar algemene regels, het eerste contactmoment met de klant verschuift naar het toezicht- of controlemoment. Uitleg van van toepassing zijnde regelgeving tijdens controles wordt steeds belangrijker.

Ook schenkt het waterschap via publicaties (op internet en in de schrijvende media) aandacht aan ontwikkelingen die van belang zijn voor het behouden en bevorderen van goed naleefgedrag.

5. De toezichtstrategie

5.1. Algemeen

In de toezichtstrategie is aangegeven hoe het Waterschap Peel en Maasvallei zijn toezichtrol invult.

Leidend bij de invulling van toezicht is het beleid waarin de doelstellingen zijn verwoord. De belangrijkste eigen beleidsdocumenten zijn het Waterbeheerplan en het Beheerplan waterkeringen, die aansluiten op de Europese Kaderrichtlijn Water, de daaraan verbonden dochterraichtlijnen en het programma Waterbeheer 21^e eeuw.

Toezicht is derhalve geen doel op zich, maar is een middel om doelen te helpen realiseren.

Het dagelijks toezicht op de watersystemen (grond- en oppervlaktewaterlichamen) wordt uitgevoerd door het team Handhaving van de afdeling Vergunningen en Handhaving. De medewerkers van de afdeling Beheer en Onderhoud Watersystemen vervullen aanvullend aan het dagelijks toezicht door de inspecteurs van het team Handhaving een oog- en oorfunctie in het veld. Zij trachten lichte overtredingen (categorie 3, zie hoofdstuk 7) in eerste instantie op minnelijke wijze op te lossen. Indien dit niet tot resultaat leidt, dan wordt de kwestie overgedragen aan het team Handhaving. Ingeval van een categorie 1- of 2-overtreding wordt direct contact opgenomen met het team Handhaving. Het team Handhaving is ook verantwoordelijk voor de opleveringscontroles.

Het dagelijks toezicht op de primaire waterkeringen wordt niet uitgevoerd door het team Handhaving. Het team Waterkeringen en Veiligheid is verantwoordelijk voor het dagelijks toezicht op de primaire waterkeringen. Dat geldt ook voor de uit te voeren opleveringsinspecties en de uit te voeren controles tijdens de uitvoering van vergunde werken. Het team Handhaving van de afdeling Vergunningen en Handhaving neemt het repressieve deel voor zijn rekening. Dat wil zeggen dat het team Handhaving optreedt op het moment dat bestuurs- of strafrechtelijk optreden aan de orde is.

De praktijk laat zien dat het onmogelijk is alle toezichtzaken gelijktijdig op te pakken. Prioritering is vereist. Niet alleen vanwege de beschikbare capaciteit, maar ook rekening houdend met de noodzaak tot toezicht in relatie tot de vigerende beleidsdoelstellingen en het uit ervaring bekende naleefgedrag.

Voor het bepalen van de noodzaak tot toezicht wordt onderscheid gemaakt tussen op het waterschap rustende verplichtingen (taakstellend in het handavingsprogramma opgenomen) en risico's van overtredingen.

Wat betreft de op het waterschap rustende verplichtingen wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds wettelijke verplichtingen en in dat kader gemaakte (bindende) afspraken (cross compliance, Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden) en – autonome - besluiten van het waterschapsbestuur die van invloed zijn op de inzet van toezichtcapaciteit (algemeen onttrekkingsverbod, samenwerkingsafspraken).

De risico's worden afgezet tegen de taken van het waterschap. Onderscheid wordt gemaakt tussen:

- voldoende water (waterkwantiteit)
- schoon water (waterkwaliteit)
- droge voeten (veiligheid)

Deze taken zijn afgezet tegen de belangrijkste handelingen/activiteiten die tot aantasting van de voor de onderscheiden taakgebieden gestelde beleidsdoelen kunnen leiden. Het resultaat hiervan is hieronder weergegeven:

Figuur 3 Risicomatrix

handeling/activiteit	watersysteem		waterkering
	waterkwantiteit (voldoende water)	waterkwaliteit (zuiver water)	veiligheid (droge voeten)
Agrarische lozingen/handelingen (Activiteitenbesluit milieubeheer)	+	++	0
Directe lozingen bedrijven	+	++	0
Meldingen/klachten	++	++	++
Opleveringsinspecties keurvergunningen/meldingen	++	+	++
Onttrekking oppervlaktewater*	++	+	0
Onttrekking grondwater**	0	0	0

* is aan de orde in perioden van algemeen onttrekkingsverbod

** risico's grondwateronttrekking zijn beperkt in relatie tot watersystemen, vandaar lage prioriteit

Overtredingen die via meldingen en klachten van derden en van onze onderhoudsdienst worden gesignaleerd hebben de hoogste prioriteit bij het inzetten van toezichtcapaciteit. Dit omdat hierbij een potentieel groot risico bestaat voor belemmering van realisering van beleidsdoelstellingen dan wel voor het ontstaan van schade voor derden en/of het waterschap.

Met betrekking tot de cyclisch te controleren bedrijven is in 2012 een nieuwe risicoanalyse en prioritering vastgesteld. Er is nadrukkelijk een relatie gelegd tussen enerzijds toezichtsinspanning en anderzijds beleidsdoelen van het waterschap, in dit kader met name het doel te komen tot realisering van de KRW-doelstellingen. Bedrijven worden geprioriteerd aan de hand van de volgende criteria:

1. gevoeligheid gebied (grootste knelpunt met betrekking tot behalen KRW-doelen)
2. risico doelgroep (onderscheiden soorten bedrijven in relatie tot risico's KRW-doelen)
3. nalevingshistorie individuele bedrijven (slechte naleving leidt tot meer toezicht)

Op basis van deze criteria ontstaat een jaarlijkse lijst van prioritaire bedrijven, die bepalend is voor de jaarlijkse planning van te controleren bedrijven.

De bedrijven met een lage prioritering worden administratief gecontroleerd aan de hand van in te vullen vragenlijsten. Steekproefsgewijs worden deze bedrijven bezocht.

De uit figuur 3 voortvloeiende prioritering sluit aan bij de regelgevingssystematiek zoals die in de keur van het waterschap is vormgegeven. Ingrijpende handelingen/activiteiten met potentieel grote risico's zijn aan een vergunningplicht verbonden, terwijl minder ingrijpende handelingen/activiteiten zijn gebonden aan algemene regels of in het geheel niet aan regels zijn gebonden. Ook de nieuwe prioritering van de cyclisch te controleren bedrijven sluit op deze systematiek aan. Immers, de bedrijven met het grootste risico met het oog op het bereiken van waterdoelen hebben een hogere toezichtprioriteit dan de bedrijven met een geringer risico.

Deze prioritering is leidend voor de invulling van het jaarlijkse handhavingsprogramma.

5.2. Vormen van toezicht

Het waterschap voert niet alleen toezicht op bedrijven (agrarisch en overig), maar ook op andere organisaties (bijv. gemeenten) en particulieren. Ook wordt toezicht uitgeoefend op de eigen organisatie.

Toezicht kan op verschillende manieren vorm worden gegeven. Hieronder worden de bij het waterschap meest gebruikte vormen van toezicht kort toegelicht. Het proces van het uitvoeren van een controle (onafhankelijk van de hieronder te bespreken toezichtvorm) ziet er in hoofdlijnen als volgt uit:

- voorbereiding (met name aan de hand van het betreffende dossier)
- uitvoering
- rapportage (van elke controle wordt een verslag opgemaakt en tenminste de conclusie wordt ter kennis gebracht aan betrokkene).

Tijdens alle controles wordt actief informatie verstrekt, bijvoorbeeld met betrekking tot gewijzigde of op korte termijn te wijzigen regelgeving en de gevolgen daarvan voor de bedrijven. Ook wordt tijdens de controles informatie verstrekt over het handhavingsbeleid en het daarin opgenomen strafrechtelijk en bestuursrechtelijk optreden (de 2 stappen en 2 sporen).

Het waterschap voert in beginsel integrale inspecties uit. Dat wil zeggen dat alle aspecten (kwantiteit, kwaliteit en veiligheid) in één inspectie worden meegenomen. Op deze wijze wordt een bijdrage geleverd aan het verminderen van de toezichtlast. Hieraan wordt ook invulling gegeven door samen te werken met andere toezichthoudende instanties.

Bij opleveringscontroles worden vergunde en gemelde handelingen/activiteiten bij oplevering (realisering) gecontroleerd. Opleveringscontroles vinden plaats met het oog op het voorkòmen van strijdige situaties of met het oog op het direct (laten) herstellen van strijdige situaties. .

Cyclische controles van bedrijven vinden plaats gericht op het behoud en bevorderen van het naleefgedrag. Met de in 2012 vastgestelde nieuwe risicoanalyse en prioritering (zie vorige pagina) wordt een nadrukkelijke relatie gelegd tussen inzet toezichtcapaciteit en realisering beleidsdoelen.

Ook vinden zogenaamde deelcontroles plaats. Dit zijn controles gericht op één aspect uit de te controleren regelgeving. Voorbeelden hiervan zijn de emissieregistratie in de glastuinbouw, de cross compliance teelt-, mest- en spuitvrije zone, de 5 meter teelt-, mest- en spuitvrije zones bij aangewezen oppervlaktewaterlichamen en afvalwaterbemonsteringen.

Controles naar aanleiding van ontvangen klachten en meldingen zijn naar hun aard eveneens als deelcontrole aan te merken.

Ook vinden administratieve controles plaats. Dit met name met betrekking tot op bedrijven rustende rapportageverplichtingen, het melden van contactpersonen, start en beëindiging werkzaamheden, meet- en analyseverplichtingen, etc.. Daarnaast vinden per 2013 administratieve controles plaats van bedrijven die als gevolg van de nieuwe prioritering niet fysiek worden gecontroleerd.

Een uit de voorgaande toezichtvormen voortvloeiende controle is de hercontrole. Hiervan is sprake als bij een eerste controle een overtreding blijkt die binnen een door de inspecteur te stellen termijn ongedaan gemaakt moet zijn.

Ook kunnen gebieds- en themacontroles ingepland worden. Een themacontrole is gericht op een specifiek thema of aspect (bijvoorbeeld peilgestuurde drainages, onttrekkingen, snoeien), terwijl een gebiedscontrole gericht is op meerdere thema's of aspecten binnen een bepaald gebied.

Per jaar worden voorts een beperkt aantal milieuvluchten ingepland, waarbij vanuit de lucht inspectie wordt uitgevoerd. Een in de lucht geconstateerde (vermoedelijke) overtreding wordt op de grond geverifieerd.

Een andere vorm van toezicht is het zogenaamde systeemtoezicht. Een omschrijving hiervan is: *“Systeemtoezicht is al het toezicht waarbij de opzet, reikwijdte en werking van (kwaliteits)systemen en bedrijfsprocessen bij organisaties wordt vastgesteld. Dit door auditachtige onderzoeken met realitychecks uit te voeren.”*¹⁵

Deze vorm van toezicht wordt bij het waterschap nog niet in de praktijk gebracht.

5.3. Samenloop

Met de komst van de Waterwet is ook de samenloopproblematiek ontstaan¹⁶. Deze houdt in dat wanneer er ten aanzien van eenzelfde handeling/activiteit meerdere bevoegde gezagen zijn, één van deze bevoegde gezagen één integrale watervergunning verleent. Dit bevoegde gezag is tevens bevoegd ten aanzien van toezicht en handhaving¹⁷. In overleg tussen Rijkswaterstaat directies Limburg en Noord-Brabant, de provincie Limburg en de betrokken waterschappen¹⁸ is een afsprakenkader vastgesteld over de wijze waarop met de samenloopproblematiek wordt omgegaan in het kader van vergunningverlening. Het onderdeel toezicht en handhaving is hierin verwerkt, zodat een integrale notitie inzake samenloop is ontstaan.

5.4. Samenwerking

Een nieuwe vorm van samenwerking is tot stand gekomen in het kader van het rijksbrede programma Vernieuwing Toezicht. Dit programma is gericht op het verlagen van de toezichtlasten bij het bedrijfsleven met 25%. Medio 2011 hebben het waterschap, de gemeenten Venray en Horst aan de Maas, de provincie Limburg, Rijkswaterstaat en de nieuwe Voedsel en Waren Autoriteit een samenwerkingsovereenkomst ondertekend die erop gericht is de toezichtlasten voor de agarische bedrijven in de gemeenten Venray en Horst aan de Maas te verminderen. Controleurs van de deelnemende partijen kijken tijdens controles naar alle controlepunten. Hierdoor wordt een bedrijf niet meer door alle betrokken instanties bezocht, maar nog slechts door één. De deelnemende partijen informeren elkaar over de controleresultaten. Wanneer de controleresultaten daar aanleiding toe geven, kan een vervolgccontrole worden uitgevoerd en kunnen, zonedig, handhavingsbesluiten worden genomen. De vervolgccontrole en het nemen van een handhavingsbesluit vindt plaats door het ter zake bevoegde gezag.

¹⁵ Systeemtoezicht Een onderzoek naar de condities en werking van systeemtoezicht in zes sectoren, WODC 2009, blz. 18

¹⁶ artikel 6.17 Waterwet

¹⁷ artikel 8.2 sub a Waterwet

¹⁸ waterschappen Roer en Overmaas, Peel en Maasvallei, Aa en Maas en Rivierenland

5.5. Aandachtsgebieden en regio-indeling handhaving

In de notitie Aandachtsgebieden en regio-indeling handhaving worden 5 aandachtsgebieden onderscheiden:

- Agrarisch
- Overig (niet agrarische bedrijven, gemeenten, overstorten)
- Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden
- Rioolwaterzuiveringsinstallaties
- Waterkeringen

Dit onderscheid in aandachtsgebieden ligt ten grondslag aan de taakverdeling binnen het team handhaving. In de notitie is nader uitgewerkt welke toezichthouder belast is met welk aandachtsgebieden en – waar dat aan de orde is – in welk deel van het beheersgebied van het waterschap. Opgenomen is een lijst met namen en telefoonnummers, zodat eenvoudig te achterhalen is wie, waarvoor ingeschakeld kan worden. Ook is een piketdienst ingevoerd, waardoor ook buiten kantooruren en tijdens de weekenden duidelijk is welke toezichthouder bereikbaar is. Het overzicht is via intranet en internet ook beschikbaar voor de waterwachtdienst van het waterschap.

Vanwege het feit dat deze lijst als gevolg van personele wisselingen dynamisch is, is de notitie Aandachtsgebieden handhaving en regio-indeling handhaving niet opgenomen als onderdeel van deze beleidsnota. De notitie is een uitvoeringsdocument en wordt vastgesteld en actueel gehouden onder verantwoordelijkheid van het hoofd van de afdeling Vergunningen en Handhaving.

6. Legalisatie en de gedoogstrategie

Als gevolg van toezicht kunnen overtredingen worden geconstateerd. Hoofduitgangspunt is dat tegen overtredingen handhavend wordt opgetreden in de vorm van bestuursrechtelijke- en/of strafrechtelijke sancties (zie hoofdstuk 7).

Van bestuursrechtelijke handhaving wordt afgezien in de volgende situaties:

- er is concreet zicht op legalisatie van de aangetroffen overtreding;
- de overtreding kan actief worden gedoogd.

Uitgangspunt bij de invulling van deze paragraaf vormt het landelijk beleidskader gedogen¹⁹. Tevens is aangesloten bij de huidige (constante) jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State²⁰.

6.1 Legalisatie

Van handhavend optreden wordt afgezien als er een concreet zicht op legalisatie bestaat. Voorwaarde is dat legalisering binnen een overzienbare termijn kan plaatsvinden, waarbij als uitgangspunten gelden:

1. de vergunningaanvraag is ontvankelijk;
2. er heeft (op hoofdlijnen) een toetsing van de aanvraag om vergunning plaatsgevonden;
3. het voorlopig oordeel is dat de vergunning kan worden verleend.

Het voorgaande geldt ook voor het geval legalisatie via een melding plaatsvindt.

6.2 Gedogen

6.2.1 Actief gedogen

Er wordt alleen actief gedoogd. Dat wil zeggen dat een besluit (gedoogbeschikking) wordt genomen dat aan het gedogen ten grondslag ligt en waartegen rechtsmiddelen openstaan voor belanghebbenden. Op deze wijze is ook controle mogelijk op het gedogen.

Passief gedogen (het “door de vingers zien” van een overtreding) vindt niet plaats.

In de volgende situaties kan worden gedoogd:

1. gedurende een legalisatieprocedure en vooruitlopend op een nog te verlenen vergunning: gedogen is mogelijk als een vergunning is aangevraagd en duidelijk is dat de aangevraagde vergunning kan worden verleend.
2. in geval van een overmacht- of overgangssituatie: dit doet zich voor in een situatie van een calamiteit, waarbij het treffen van voorzieningen of maatregelen enige tijd vergen en de betrokkene coöperatief is en hem geen verwijt is te maken van de calamiteit. Ook is een situatie denkbaar dat regelgeving is gewijzigd of wordt gewijzigd waardoor korte tijd (maximaal een half jaar) in strijd met op dat moment geldende voorschriften moet worden gewerkt.
3. het achterliggende belang is beter gediend met gedogen: in incidentele situaties kan het voorkomen dat een uit te voeren activiteit in de praktijk moet worden uitgevoerd met het oog op het kunnen stellen van normen en/of voorschriften voor die

¹⁹ “Gezamenlijk beleidskader inzake het terugdringen van het gedogen van milieu-overtredingen”, TK 1991-1992, 22 343, nr. 2 en de kabinetsnota “Grenzen aan gedogen”, TK 1996-1997, 25 085, nrs. 1-2.

²⁰ Beginselplicht tot handhaven (zie bijvoorbeeld ABRS 30 juni 2004, AB 2004, 320)

activiteit. Het kunnen ontwikkelen van een naleefbare en handhaafbare norm/voorschrift kan dan het tijdelijk gedogen van die activiteit vergen.

4. er is een zwaarwegend belang dat gedogen rechtvaardigt:
denkbaar is de situatie dat een tijdelijke schending van een norm moet worden geaccepteerd in verband met een ander – zwaarder - belang dat daarmee is gediend. De weging van aan de orde zijnde belangen kan tot een tijdelijk gedogen noodzaken. Een voorbeeld is de situatie dat als gevolg van een calamiteit een ongewenste lozing ontstaat, een deel van een watergang moet worden afgedamd. Het afdammen is zonder vergunning niet mogelijk, doch het voorkomen van verontreiniging van het watersysteem kan het afdammen (tijdelijk) rechtvaardigen.

6.2.2 Gedogen vindt tijdelijk plaats.

Dat spreekt voor zich in de situatie dat een legaliseringsproces loopt. Wanneer de benodigde vergunning is verleend c.q. de benodigde melding is gedaan, is de strijdigheid opgeheven. Ook overmacht- en overgangssituaties zijn naar hun aard tijdelijk van karakter. Datzelfde kan worden gezegd van de overige situaties waarin gedogen kan plaatsvinden.

Van belang is echter dat een tijdelijk gedogen niet leidt tot een structureel gedogen. Uitgangspunt daarom is een gedoogtermijn van maximaal zes maanden. Van dit uitgangspunt kan in concrete omstandigheden worden afgeweken indien binnen die maximale termijn beëindiging van de overtreding redelijkerwijs niet kan worden gerealiseerd. De aard en omvang van het geschonden rechtsbelang is hierbij een nadrukkelijk criterium.

6.2.3. Toezicht en handhaving gedoogbesluit

Aan een gedoogbesluit worden voorschriften verbonden die eventuele nadelige gevolgen voor het te beschermen rechtsbelang zoveel mogelijk beperken. Toezicht op de naleving van deze besluiten is van groot belang; er is immers expliciet sprake van een strijdige uitzonderingssituatie. Handelen in strijd met een gedoogbesluit kan leiden tot intrekking van het gedoogbesluit en daarmee tot herleving van de handhavingplicht.

6.2.4. Gedogen en strafrecht

Het gedoogbesluit vormt de basis voor het niet (bestuursrechtelijk) handhaven van een strijdige situatie. Het besluit om niet (bestuursrechtelijk) te handhaven laat onverlet de bevoegdheid van het Openbaar Ministerie tot strafrechtelijke vervolging. Het Openbaar Ministerie heeft ter zake een eigen verantwoordelijkheid.

6.2.5. Gedogen en communicatie

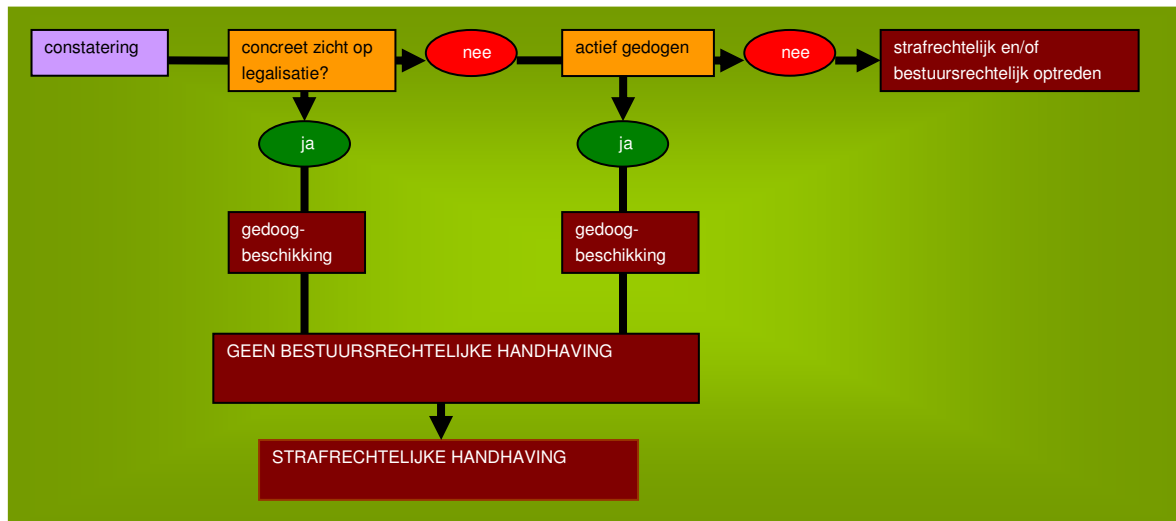
Gedogen is uitzondering en vindt slechts onder strikte voorwaarden plaats. Gedoogbesluiten worden gepubliceerd op de site van het waterschap (www.wpm.nl) en worden ter kennisname in afschrift toegezonden aan de volgende betrokken handhavingpartners van het waterschap:

- gemeente waarbinnen de gedoogsituatie zich voordoet;
- Openbaar Ministerie.

Indien andere handhavingpartners (bijvoorbeeld een (andere) gemeente, Nederlandse Voedsel- en warenautoriteit) zijn betrokken wordt ook aan hen een afschrift toegezonden.

Schematisch wordt het voorgaande als volgt weergegeven:

Figuur 4 Gedogen of sanctioneren



7. De sanctiestrategie

Tegen geconstateerde overtredingen wordt handhavend opgetreden, tenzij sprake is van een gedoogsituatie (hoofdstuk 6.2). Op welke wijze dit handhavend optreden geschiedt, wordt in dit hoofdstuk uiteengezet.

7.1. Verwijtbaarheid

Voordat besloten wordt handhavend op te treden wordt getoetst of de geconstateerde overtreding verwijtbaar is. Er kunnen zich situaties voordoen dat de overtreding niet verwijtbaar is. Hierbij moet met name worden gedacht aan calamiteiten of ongewone voorvallen. Van belang daarbij is dat de calamiteit of het ongewoon voorval niet is ontstaan als gevolg van bijvoorbeeld slecht onderhoud, onvoorzichtig handelen, etc. en dat dit tijdig bij het waterschap is gemeld.

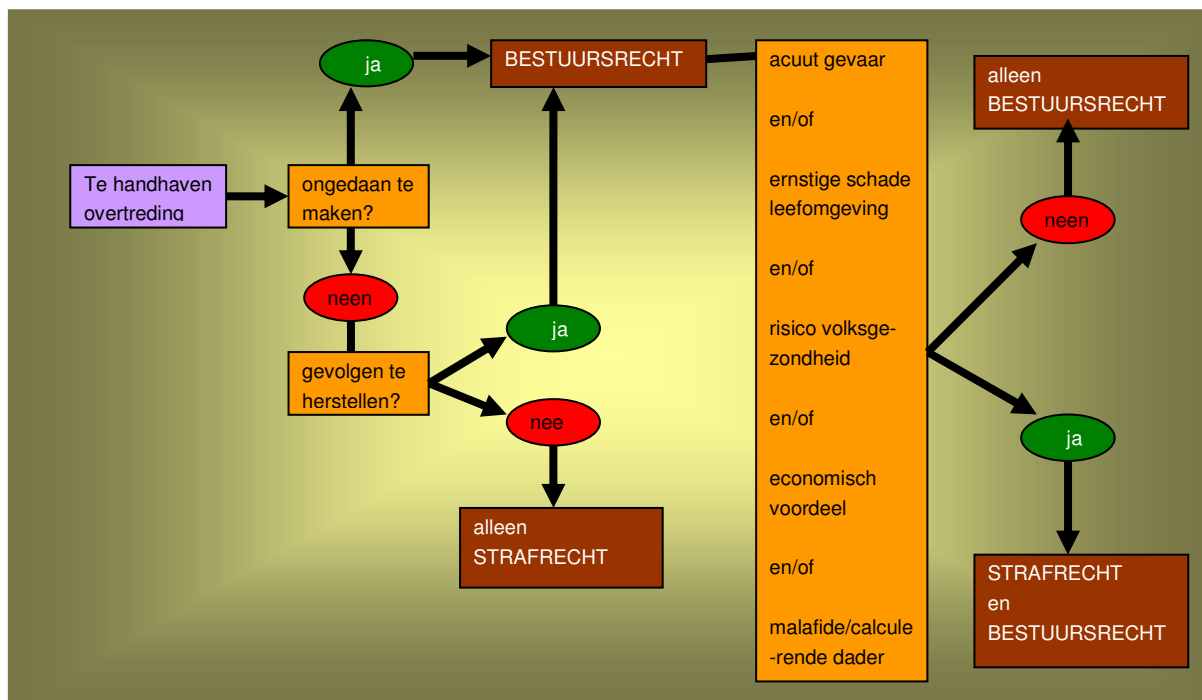
7.2. Strafrecht en/of bestuursrecht

Op basis van het Besluit omgevingsrecht moet er sprake zijn van een op elkaar afgestemd bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden tegen overtredingen. De volgende mogelijkheden zijn denkbaar:

- alleen bestuursrechtelijk
- alleen strafrechtelijk
- zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk.

Welke van deze varianten wordt ingezet wordt met name bepaald door factoren die verband houden met de (aard van de) overtreding en de verwijtbaarheid van de overtreder en is nader uitgewerkt in de paragrafen 7.2.1 tot en met 7.2.3. In figuur 5 is dit schematisch weergegeven.

Figuur 5 Strafrecht en/of bestuursrecht



7.2.1. De (aard van de) overtreding

Uitgangspunt is dat bestuursrechtelijk optreden is gericht op herstel van de strijdige situatie en op ongedaanmaking van de gevolgen van de overtreding. Het bestuursrechtelijk optreden is dus op de toekomst gericht. De in de Algemene wet bestuursrecht opgenomen sancties worden dan ook herstelsancties genoemd²¹.

Wanneer herstel of ongedaanmaking van de gevolgen van de overtreding niet meer mogelijk is, dan is inzet van het bestuursrechtelijk instrumentarium niet meer zinvol. In die situatie kan alleen strafrechtelijk worden opgetreden en wordt de vastgestelde overtreding bestraft. Strafrecht is dus op het verleden gericht.

7.2.2. De overtreder

Buiten de (aard van de) overtreding kan ook (het handelen van) de overtreder een rol spelen.

Wanneer groot economisch voordeel is genoten als gevolg van de overtreding (ten minste een bedrag van € 50.000²²) en/of er is sprake van een malafide, calculerende, recidiverende of belemmerende overtreder, dan kan een reactie via een strafrechtelijke sanctie aangewezen zijn.

7.2.3. Recidive

Recidive is het herhaald (of voortdurend) plegen van dezelfde overtreding door dezelfde overtreder. Wanneer een overtreder binnen vijf jaar nadat een eerdere strafrechtelijke sanctie is opgelegd dezelfde overtreding pleegt dan is sprake van recidive. Recidive heeft een strafverhogend effect. Deze termijn was ook in de Gezamenlijke Sanctie- en gedoogstrategie van 2004 opgenomen. Ten aanzien van overtredingen van de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden wordt door het Openbaar Ministerie, in verband met de aard en ernst van deze overtreding een recidivetermijn van 2 jaar gehanteerd.

Bestuursrechtelijk was op grond van de Gezamenlijke Sanctie- en gedoogstrategie sprake van recidive indien binnen één jaar dezelfde overtreding door dezelfde overtreder wordt gepleegd of wanneer sprake is van een voortdurende overtreding. De praktijk van de afgelopen jaren geeft geen aanleiding over te gaan tot aanpassing van deze termijn.

Om te kunnen bepalen of sprake is van herhaling is van belang duidelijkheid te hebben over het antwoord op de vraag wanneer sprake is van een herhaalde overtreding door dezelfde overtreder. Mede aan de hand van jurisprudentie²³ wordt vastgesteld dat van een herhaalde overtreding niet alleen sprake is in het geval dezelfde overtreder dezelfde overtreding (hetzelfde voorschrift met dezelfde strekking²⁴) op dezelfde plaats heeft gepleegd, maar dat ook sprake is van herhaling in het geval:

- dezelfde overtreding op een andere locatie van hetzelfde bedrijf plaatsvindt;
- de juridisch constructie verschillend is, maar dezelfde natuurlijke persoon aansprakelijk kan worden gesteld voor de herhaald gepleegde overtredingen.

Het vereiste van overtreding van 'hetzelfde voorschrift met dezelfde strekking' impliceert dat 'dezelfde overtreding' niet ziet op overtreding van exact hetzelfde voorschrift, maar ziet op voorschriften met

²¹ artikel 5:2 lid 1, sub b

²² met dit bedrag wordt aangesloten bij het bedrag dat is opgenomen in het Brabants handhavingsbeleid, dat is afgestemd met het Openbaar Ministerie.

²³ als voorbeeld: CBB 27 oktober 2009, *JB* 2009, 279 (m.nt. Albers), *AB* 2009, 394 (m.nt. Michiels) en ABRvS 30 december 2009, *LJN* BK8003

²⁴ *NTB* 2010, 28 p. 9

dezelfde strekking. Zo is een lozing die plaatsvindt in strijd met bij of krachtens de in artikel 1.6 lid 1 van het Activiteitenbesluit milieubeheer vermelde voorschriften uit het Activiteitenbesluit milieubeheer verboden op grond van artikel 1.6 lid 2 van dat besluit. Wanneer meer dan éénmaal binnen één jaar wordt gehandeld in strijd met het verbod in artikel 1.6 lid 2 van het Activiteitenbesluit milieubeheer, dan is sprake van een herhaalde overtreding en wordt in termen van dit handhavingsbeleid gesproken van een recidive.

Van een voortdurende overtreding is sprake indien een overtreding niet ongedaan is gemaakt binnen de door de inspecteur gestelde hersteltermijn.

7.3 Bestuursrechtelijke handhaving

Bestuursrechtelijke handhaving is gericht op herstel van de strijdige situatie en/of op het ongedaan maken van de (gevolgen van de) overtreding.

Hiertoe staan de volgende instrumenten ter beschikking:

1. intrekking vergunning (zie paragraaf 7.3.3);
2. last onder bestuursdwang (zie paragraaf 7.3.4);
3. last onder dwangsom (zie paragraaf 7.3.5)
4. bestuurlijke boete (zie paragraaf 7.5).

Beginselflicht tot handhaven

Voor de overheid bestaat een beginselflicht tot handhaven. Sinds 2004 is de beginselflicht door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State standaard als volgt geformuleerd:

“Gelet op het algemeen belang dat is gediend met de handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts in bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisatie 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.”²⁵

Deze standaardformulering is zeer onlangs nader gepreciseerd:

“Gelet op het algemeen belang dat is gediend met de handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. In gevallen waarin het bestuursorgaan in dat kader redelijk te achten beleid voert, bijvoorbeeld inhoudend dat het bestuursorgaan de overtreder in bepaalde gevallen eerst waarschuwt en gelegenheid biedt tot herstel voordat het een handhavingsbesluit voorbereidt, dient het zich echter in beginsel aan dit beleid te houden. Dit laat onverlet dat het bestuursorgaan slechts onder bijzondere omstandigheden van het opleggen van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom mag afzien. Dergelijke omstandigheden kunnen zich voordoen als concreet zicht op legalisatie bestaat, of als het opleggen van een dergelijke last zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat in die concrete situatie van het opleggen van die last behoort te worden afgezien”²⁶.

²⁵ o.a. ABRS 30 juni 2004, AB 2004, 320.

²⁶ ABRS 5 oktober 2011, LJN: BT6683

Uit deze formulering blijkt dat de discretionaire bevoegdheid van het bestuursorgaan ten opzichte van de sinds 2004 gebruikte standaardformulering nader is ingekaderd door redelijk te achten beleid aan de basis te leggen van niet direct handhavend optreden. Het is hierbij van belang te realiseren dat de Afdeling van het bestuursorgaan vergt dat het in beginsel handelt conform dat beleid. Afwijkingen van het vastgestelde beleid kunnen, mits duidelijk gemotiveerd, plaatsvinden.

De beginselplicht geldt niet alleen in het geval door derden een handhavingsverzoek is ingediend. Ook indien bijvoorbeeld tijdens een reguliere controle een overtreding wordt geconstateerd, dan leidt de beginselplicht er toe dat (in beginsel) handhavend moet worden opgetreden.

Uitgangspunt toepassing herstelsanctie: herhaalde of voortdurende overtreding

Niet elke overtreding leidt direct tot het treffen van een bestuursrechtelijke maatregel. Alleen bij een zeer ernstige overtreding (categorie 1 en, naar zijn aard categorie 2b, zie par. 7.3.1.) wordt meteen een bestuursrechtelijke maatregel getroffen. In overige gevallen is een herhaalde overtreding binnen één jaar na de eerste overtreding vereist of is een voortdurende overtreding vereist. Hiervoor (par. 7.2.3.) is nader aangegeven wanneer sprake is van een herhaalde of voortdurende overtreding.

Preventieve toepassing herstelsancties

Normaal gesproken wordt een herstelsanctie opgelegd als reactie op een (herhaaldelijk of voortdurend) gepleegde overtreding. Dit is hiervoor uiteengezet. Nadere uitwerking vindt plaats in par. 7.3.1.

In bepaalde situaties kan het wenselijk zijn dat al voordat een overtreding wordt gepleegd een handhavingsbesluit wordt genomen. Dit is met name aan de orde als “het gevaar voor de overtreding klaarblijkelijk dreigt.”²⁷ Hiervan is sprake wanneer er een grote waarschijnlijkheid bestaat dat de overtreding zal worden gepleegd. In de praktijk zal niet snel tot dit middel worden gegrepen omdat voldoende zal moeten blijken dat er sprake is van een grote waarschijnlijkheid van overtreden.

Situaties waarbij preventieve inzet van herstelsancties voorstelbaar is, zullen vaak voortvloeien uit al eerder geconstateerde overtredingen. Wanneer niet meer kan worden gesproken van een herhaalde overtreding²⁸ is voorstelbaar dat een klaarblijkelijke dreiging van een nieuwe overtreding aanleiding kan geven tot een preventief besluit. Of sprake is van een klaarblijkelijke dreiging moet worden bepaald aan de hand van de omstandigheden van het geval.

7.3.1. Instrumentkeuze

Indien handhaving met toepassing van het bestuursrechtelijk instrumentarium de aangewezen weg is (zie 7.2.1) dient een keuze gemaakt te worden voor één van de hiervoor vermelde instrumenten (intrekken vergunning, last onder bestuursdwang, last onder dwangsom of bestuurlijke boete). De keuze voor het instrument wordt enerzijds bepaald door de aard en ernst van de overtreding en anderzijds door de doeltreffendheid en proportionaliteit van het in te zetten instrument.

Zoals hiervoor aangegeven is de inzet van een bestuursrechtelijk instrument alleen geschikt in het geval de overtreding en de gevolgen daarvan ongedaan gemaakt en hersteld kunnen worden. Dit is inherent aan de bestuursrechtelijke herstelsancties.

²⁷ Artikel 5:7 Algemene wet bestuursrecht

²⁸ zie paragraaf 7.2.3.

Naar zwaarte worden 4 categorieën overtredingen onderscheiden:

Categorie 1

Categorie 2a

Categorie 2b

Categorie 3

Categorie 1

Een overtreding die tot acute schade of gevaar leidt dient op zo kort mogelijke termijn ongedaan gemaakt te worden en de gevolgen daarvan dienen ook op zo kort mogelijke termijn ongedaan gemaakt te worden. Vermeden moet worden dat de schade- of gevaar veroorzakende handeling/activiteit als gevolg van onwil van de overtreder langer blijft voortbestaan. In dat geval is inzet van het instrument van de last onder bestuursdwang het aangewezen middel. Bij het niet (tijdig) voldoen aan de last onder bestuursdwang kan het waterschap zelf – op kosten van de overtreder – tot actie overgaan. Dit instrument is in deze situatie het meest doeltreffend en is ook, gelet op de aard en omvang van de overtreding, proportioneel. Overtredingen in deze categorie zijn bijvoorbeeld een mestlozing in een oppervlaktewaterlichaam, ernstige beschadigingen aan een waterkering in of direct voorafgaand aan het hoogwaterseizoen, omvangrijke lozingen van bronneringswater op een te klein oppervlaktewaterlichaam. Ook overtredingen van een ingesteld algeheel onttrekkingsverbod uit oppervlaktewateren behoren tot deze categorie. Ook recidive van overtredingen uit de overige categorieën kan aanleiding geven tot toepassing van deze categorie.

Samenvattend: in geval van een overtreding categorie 1 zal als regel toepassing van de last onder bestuursdwang in aanmerking komen. Ook wordt hierbij het strafrechtelijk spoor benut (opmaken proces-verbaal, bestuurlijke strafbeschikking).

Categorie 2a

Ook in deze categorie gaat het om ernstige overtredingen, maar er is geen sprake van een acute (gevaar)situatie zoals bij de overtredingen in categorie 1. Verzwarende omstandigheden met betrekking tot de overtreder (bijv. recidive, malafide, calculerend en/of belemmerend gedrag en economisch voordeel) kunnen er toe leiden dat een overtreding die normaal gesproken in categorie 3 valt, als een categorie 2-overtreding wordt aangemerkt.

Overtredingen van deze categorie zijn bijvoorbeeld beschadigingen aan waterkeringen buiten het hoogwaterseizoen, beperkingen in de waterdoorvoer van een oppervlaktewaterlichaam waarbij geen acute schade of gevaar is te verwachten. Ook overtredingen van de cross compliance bepalingen (teelt-, mest- en spuitvrije zones uit het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij) behoren tot deze categorie.

Voorts wordt onder deze categorie begrepen het, in afwijking van daartoe gestelde voorschriften, niet-melden van activiteiten die tot milieuschade (bijvoorbeeld aantasting waterkwaliteit, verdroging), kunnen leiden. Het is van belang dat het waterschap op de hoogte is van dergelijke activiteiten voordat deze tot uitvoering worden gebracht. Dit met het oog op het – indien nodig – kunnen stellen van specifieke voorschriften met het oog op bijvoorbeeld bescherming van de waterkwaliteit of met het oog op het beperken van verdrogingseffecten. Een voorbeeld hiervan is het niet-melden van een onttrekking en/of lozing van bronneringswater (grondwater). IJzerhoudend grondwater kan leiden tot aantasting van de waterkwaliteit en/of het aquatisch ecosysteem. Een grondwateronttrekking kan tot negatieve effecten aan natuur (verdroging) of infrastructuur en gebouwen (zettingsschade) leiden. Ook het niet-melden van onttrokken hoeveelheden grondwater (de jaaropgave grondwateronttrekking) wordt aangemerkt als een overtreding van deze categorie. Dit omdat deze gegevens van belang zijn voor het kunnen volgen en evalueren van het grondwaterbeleid. Indeling van niet-naleving van deze

meldingsplichten in deze categorie betekent dat betrokkenen direct kunnen worden geconfronteerd met de strafrechtelijke gevolgen van het niet-naleven van de meldplicht. Het strafrechtelijk spoor wordt in deze ingezet met het oog op het verbeteren van het naleefgedrag (generale preventie).

Anders dan in geval van een overtreding in categorie 1 wordt bij een overtreding categorie 2a (in beginsel) geen bestuursrechtelijke maatregel opgelegd.

Samenvattend: in geval van een overtreding categorie 2a wordt in beginsel geen bestuursrechtelijke maatregel genomen. Wel wordt het strafrechtelijk spoor benut (opmaken proces-verbaal, bestuurlijke strafbeschikking). Hiermee wordt, met name bij niet-naleving van een aantal meldingsplichten, het strafrechtelijk instrument nadrukkelijk ingezet ter verbetering van het naleefgedrag.

Categorie 2b

Tot deze categorie behoren de herhaalde en voortdurende overtredingen uit categorie 3. Onder een herhaalde overtreding wordt verstaan een herhaalde overtreding van hetzelfde voorschrift met dezelfde strekking. In paragraaf 7.2.3. is nader uitgewerkt wanneer sprake is van een herhaalde en van een voortdurende overtreding.

Wanneer een overtreding als herhaald of voortdurend wordt aangemerkt, dan wordt het traject tot het treffen van een bestuursrechtelijke maatregel (in het algemeen een last onder dwangsom) gestart en wordt tevens het strafrechtelijk spoor ingezet (proces-verbaal, bestuurlijke strafbeschikking).

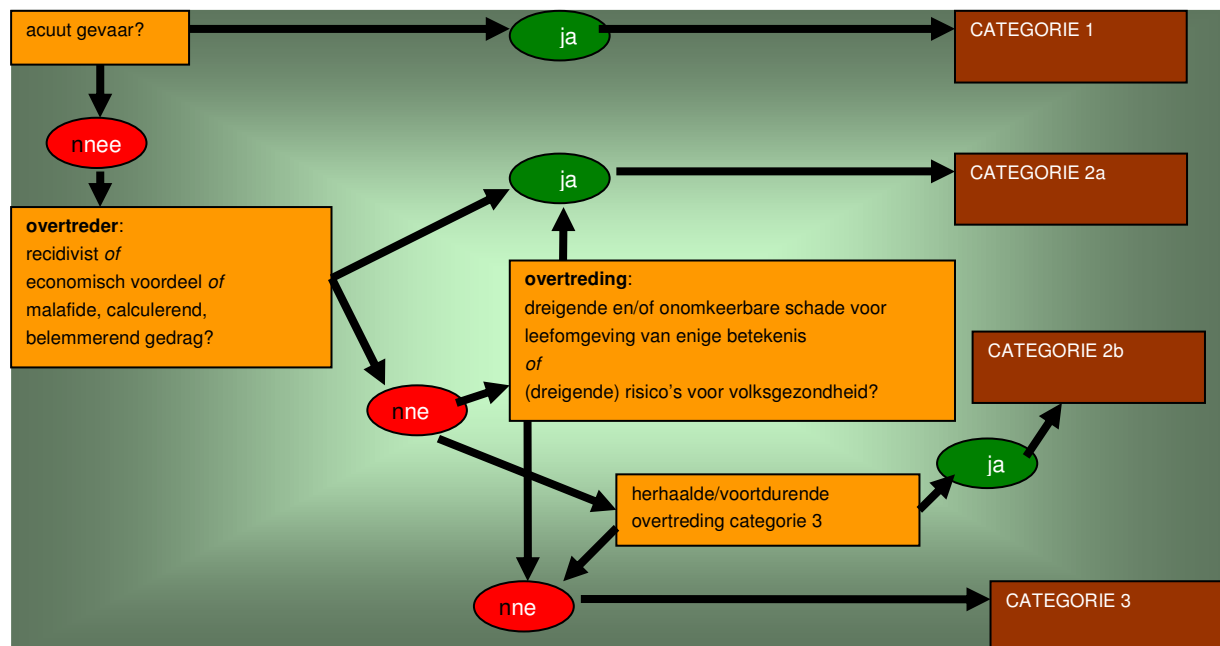
Categorie 3

In deze categorie zijn overtredingen begrepen die niet tot categorie 1 of 2a of 2b worden gerekend. Het betreft in het algemeen overtredingen waarbij spoedige beëindiging van de overtreding niet vereist is. De toezichthouder biedt de overtreder in eerste instantie de mogelijkheid om binnen een bepaalde termijn een einde aan de overtreding te maken. Verleent de overtreder geen medewerking, dan is sprake van een herhaalde of voortdurende overtreding en wordt deze als een categorie 2b-overtreding aangemerkt. Hiermee wordt de 2-stappen aanpak die in de Gezamenlijke Sanctiestrategie is opgenomen, voortgezet.

Tot deze categorie behoren met name de kleinere overtredingen in of bij oppervlaktewaterlichamen die belemmeringen voor het voeren van onderhoud opleveren (bijvoorbeeld obstakels) of de niet-nalevingen van gering belang in het kader van de teelt-, mest- en spuitvrije zones.

Samenvattend: in geval van een overtreding categorie 3 wordt als regel een termijn gegeven de overtreding ongedaan te maken, zonder directe oplegging van een bestuursrechtelijke of strafrechtelijke maatregel. Wordt de overtreding niet ongedaan gemaakt of vindt herhaling plaats, dan wordt de overtreding als categorie 2b-overtreding aangemerkt.

Figuur 6, categorie-indeling overtredingen



7.3.2. Procedure bestuursrechtelijke handhavingsbesluiten

De procedure die moet worden gevolgd voor het nemen van een besluit tot het treffen van een bestuursrechtelijke sanctie is geregeld in de Algemene wet bestuursrecht.

Voorafgaande aan het te nemen besluit wordt betrokkene in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze op het voornemen tot het opleggen van een bestuursrechtelijke sanctie kenbaar te maken. Dit conform het bepaalde in 4:8 Algemene wet bestuursrecht. De zienswijze kan zowel mondeling als schriftelijk kenbaar worden gemaakt, zo volgt uit artikel 4:9 Algemene wet bestuursrecht.

Ter informatie wordt een afschrift van de vooraankondiging gezonden aan burgemeester en wethouders van de gemeente waarbinnen de overtreding plaatsvindt.

Vervolgens wordt, rekening houdend met eventueel ingebrachte zienswijzen, het besluit genomen. Tegen dit besluit staan de algemene rechtsmiddelen uit de Algemene wet bestuursrecht open (bezwaar, beroep, hoger beroep, al dan niet vergezeld van een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening).

Het besluit wordt toegezonden aan betrokkene. Een afschrift van het besluit wordt ter informatie toegezonden aan de betrokken handhavingspartners:

- Burgemeester en wethouders van de betreffende gemeente
- Openbaar Ministerie/Functioneel Parket te Roermond/Den Bosch
- Regionaal bureau milieuhandhaving politie Limburg-Noord te Venlo
- Inspectie Leefomgeving en Transport te Den Haag²⁹

Indien in een concreet geval een andere partij betrokken is, wordt ook deze in kennis gesteld.

²⁹ artikel 5.23 Wabo

Het waterschap nagelt overtreders niet aan de schandpaal door op internet bekend te maken welk handhavingsbesluit is genomen.

Indien besloten wordt geen handhavingsbesluit te nemen, dan wordt betrokkene hiervan middels een afloopbericht op de hoogte gesteld. Ter informatie wordt een afschrift van het afloopbericht gezonden aan burgemeester en wethouders van de gemeente waarbinnen de overtreding plaatsvindt.

7.3.3. Intrekking vergunning

Intrekking van de vergunning kan plaatsvinden op basis van de Waterwet³⁰ indien in strijd met de vergunning wordt gehandeld of indien onjuiste gegevens bij de vergunningaanvraag zijn verstrekt als gevolg waarvan ten onrechte een vergunning is verleend. Van deze intrekking als sanctie moet worden onderscheiden de intrekking van een vergunning op verzoek of als gevolg van het ongebruikt laten van een verleende vergunning³¹.

Toepassing van dit instrument zal in het algemeen, gelet op de aard van de overtredingen waarmee het waterschap geconfronteerd kan worden, niet geschikt zijn als middel om een overtreding te beëindigen. Het intrekken van de vergunning is een administratief feit waarmee de feitelijke overtreding “in het veld” niet is beëindigd of ongedaan gemaakt. In het algemeen zal naast de intrekkingssanctie ook een herstelsanctie getroffen moeten worden, waaraan dan – rekening houdend met het beoogde effect – de voorkeur wordt gegeven. In dat geval is derhalve sprake van samenloop van een intrekkingbesluit en een besluit tot het treffen van een herstelsanctie mogelijk.

Inzet van dit instrument ligt niet in de rede en wordt verder niet uitgewerkt in deze notitie.

7.3.4. Last onder bestuursdwang

De last onder bestuursdwang houdt in dat betrokkene, onder dreiging met toepassing van bestuursdwang, wordt gelast binnen de in de last opgenomen begunstigingstermijn de vermelde maatregelen te treffen.

De last onder bestuursdwang is een ingrijpend instrument. Niet alleen wordt een overtreder gemaand binnen een gestelde begunstigingstermijn uitvoering aan de last te geven, ook dreigt feitelijke uitvoering door het waterschap op kosten van overtreder bij niet (geheel) voldoen aan de last. Gelet op de impact van deze last is benutting hiervan alleen aan de orde als sprake is van een overtreding categorie 1 en in uitzonderingsgevallen categorie 2a.

In het algemeen wordt aan de last onder bestuursdwang een zeer korte begunstigingstermijn verbonden. Gedurende deze termijn is de overtreder in de gelegenheid zelf de in de last opgenomen benodigde maatregelen te treffen. Bij het bepalen van de termijn speelt de concrete schade- en/of gevaarsituatie een belangrijke rol. Daarnaast spelen de te treffen maatregelen een rol. De opgelegde maatregelen moeten redelijkerwijs wel binnen de begunstigingstermijn uitgevoerd kunnen worden.

Indien de situatie zodanig is dat wachten op maatregelen geen optie is, dan kan het waterschap direct bestuursdwang toepassen. Dit houdt in dat – in afwijking van de normale procedure – zonder begunstigingstermijn een last tot spoedeisende bestuursdwang kan worden opgelegd³². Er is dan dus wel een besluit, maar het besluit bevat geen begunstigingstermijn.

³⁰ artikel 8.4 Waterwet

³¹ artikel 6.22 en 6.23 Waterwet

³² artikel 5:31 lid 1 Algemene wet bestuursrecht

Indien ook het op schrift stellen van een besluit niet kan worden afgewacht vanwege de ernst van de situatie, dan kan het waterschap direct bestuursdwang toepassen³³. Het besluit dient dan achteraf opgemaakt en verzonden te worden.

Het spreekt voor zich dat inzet van de last onder bestuursdwang zonder begunstigingstermijn of zelfs zonder voorafgaand schriftelijk besluit slechts in exceptionele gevallen wordt toegepast. Aan de motivering van het besluit dient bijzondere aandacht geschonken te worden.

Op te leggen maatregelen

De in de last op te nemen te treffen maatregelen dienen doeltreffend te zijn en niet zwaarder of ingrijpender dan nodig. De verhouding tussen overtreding en sanctie dient in evenwicht te zijn (proportionaliteit).

Begunstigingstermijn

Het zelfde geldt voor de in de last op te nemen begunstigingstermijn. De termijn moet, rekening houdend met de geëiste maatregelen, redelijkerwijs (technisch en praktisch) haalbaar zijn. Dat wil niet zeggen dat niet een extra inspanning van de overtreder gevraagd kan worden om snel een einde aan de strijdige situatie te maken. Hierbij kan worden gedacht aan de noodzaak tot het inhuren van derden.

Herhaald sanctiebesluit

De last onder bestuursdwang kan ook ingezet worden in het geval een opgelegde last onder dwangsom niet tot het beoogde resultaat heeft geleid. Dit doet zich voor wanneer geen of onvolledig uitvoering aan de last onder dwangsom is gegeven en het in de last opgenomen maximum dwangsombedrag is verbeurd. Dit heeft dan tot gevolg dat de strijdige situatie voortduurt. Alsdan kan worden besloten tot het opnieuw opleggen van een last onder dwangsom (met hogere bedragen) of tot een last onder bestuursdwang. Voor dit laatste wordt gekozen in het geval een last onder dwangsom niet tot het gewenste resultaat (ongedaanmaking overtreding) zal leiden, bijvoorbeeld omdat overtreder pertinent weigert hieraan uitvoering te geven en ook inning van de dwangsom problematisch is vanwege te beperkte middelen bij de overtreder. Hoewel dit er op kan duiden dat ook kostenverhaal van uitgevoerde bestuursdwang een probleem kan zijn, is het gevolg van (het uitvoeren van) bestuursdwang wel dat de geconstateerde overtreding ongedaan is gemaakt. Hierop immers zijn de bestuursrechtelijke herstelsancties gericht.

Daadwerkelijke toepassing bestuursdwang

Indien noodzakelijk past het waterschap feitelijk bestuursdwang toe. Dat wil zeggen dat het waterschap de in de last opgenomen maatregelen treft. Het waterschap doet dit op een doeltreffende en doelmatige wijze; ook met het oog op de daaraan verbonden kosten. Dit geldt ook in het geval het waterschap direct – dus zonder voorafgaande last – moet overgaan tot het treffen van maatregelen.

Kostenverhaal

De kosten van toepassing van bestuursdwang komen op grond van artikel 5:25 Algemene wet bestuursrecht ten laste van de overtreder. In het geval dat dit niet redelijk is, is dit anders. Het is overigens niet verplicht de kosten ten laste te brengen van de overtreder³⁴.

³³ artikel 5:31 lid 2 Algemene wet bestuursrecht

³⁴ Van Buuren 2009 (T & C Awb), aant. 2c bij art. 5:25

Uit de jurisprudentie blijkt dat de rechter niet snel aanneemt dat het kostenverhaal redelijkerwijs niet of niet geheel plaats behoort te vinden³⁵.

Het waterschap zal in het algemeen overgaan tot volledig kostenverhaal bij de overtreder. Hiervan wordt melding gemaakt in de last onder bestuursdwang. Dit geeft betrokkene de gelegenheid een rechtsmiddel in te stellen tegen het aangekondigde kostenverhaal. Doet hij dit niet, dan is daarmee de formele rechtskracht van het kostenverhaal een feit en staat het kostenverhaal niet meer ter discussie³⁶.

7.3.5. Last onder dwangsom

Een bestuursorgaan dat bevoegd is tot het opleggen van een last onder bestuursdwang is ook bevoegd tot het opleggen van een last onder dwangsom³⁷. Het instrument van de last onder dwangsom wordt niet gekozen als het belang dat het betrokken (overtreden) voorschift stelt, zich daartegen verzet³⁸. Wanneer hiervan sprake is, is hiervoor bij bespreking van de last onder bestuursdwang (7.3.4) aan de orde gekomen.

De last onder dwangsom houdt in dat betrokkene, onder dreiging met verbeurd verklaring van een dwangsombedrag, wordt gelast binnen de in de last opgenomen begunstigingstermijn de vermelde maatregelen te treffen. Indien dit niet geschiedt, dan wordt de dwangsom van rechtswege verbeurd verklaard³⁹. Betrokkene dient vervolgens binnen zes weken tot betaling over te gaan, bij gebreke waarvan een invorderingsbeschikking wordt genomen en bekend gemaakt aan betrokkene⁴⁰.

In de last zijn de te treffen maatregelen vermeld en is een termijn opgenomen (begunstigingstermijn) waarbinnen die maatregelen kunnen worden getroffen zonder dat een dwangsom wordt verbeurd⁴¹. Ook is het dwangsombedrag opgenomen dat verbeurd wordt bij het niet of niet voldoende uitvoeren van de last.

Te treffen maatregelen

Beoogd wordt de overtreding te beëindigen en/of de gevolgen van de overtreding ongedaan te maken. Daarop zijn de te treffen maatregelen gericht. In de praktijk blijkt dat in het kader van de behandeling van kenbaar gemaakte zienswijzen over de in de last op te nemen maatregelen wordt gesproken met de overtreder. Er is immers een wederzijds belang: voor het waterschap dat de overtreding en/of gevolgen daarvan ongedaan worden gemaakt en voor de overtreder dat dit op de minst bezwarende wijze kan plaatsvinden.

Begunstigingstermijn

De termijn moet, rekening houdend met de geëiste maatregelen, redelijkerwijs (technisch en praktisch) haalbaar zijn. Dat wil niet zeggen dat niet een extra inspanning van de overtreder gevraagd kan worden om snel een einde aan de strijdige situatie te maken. Hierbij kan worden gedacht aan de noodzaak tot het inhuren van derden.

³⁵ Van Buuren 2009 (T & C Awb), aant. 2b bij art. 5:25

³⁶ Van Buuren 2009 (T & C Awb), aant. 3 bij art. 5:25

³⁷ Artikel 5:32 lid 1 Algemene wet bestuursrecht

³⁸ Artikel 5:32 lid 2 Algemene wet bestuursrecht

³⁹ Artikel 5:33 Algemene wet bestuursrecht

⁴⁰ Artikel 5:35 Algemene wet bestuursrecht

⁴¹ Artikel 5:32a Algemene wet bestuursrecht

Bij het bepalen van de lengte van de begunstigingstermijn speelt de aard en het gevolg van de overtreding een belangrijke rol. Indien sprake is van een strijdige situatie die niet acuut beëindigd behoeft te worden, dan kan een ruimere termijn worden bepaald. De termijn moet echter niet zò ruim zijn dat feitelijk gesproken zou kunnen worden van een verkapt gedogen.

Dwangsombedragen

In de last onder dwangsom is opgenomen welk dwangsombedrag wordt verbeurd bij niet-nakoming van de last.

Er zijn verschillende manieren waarop de dwangsom kan worden vormgegeven. Te denken is aan:

- bedrag per overtreding bij zich herhalende overtredingen;
- bedrag per tijdsduur bij voortdurende overtredingen;
- bedrag per meeteenheid ingeval van normoverschrijdingen;
- bedrag in eens bij eenmalig te verrichten handeling voor bepaalde datum.

Daarnaast is altijd een maximumdwangsom bedrag in de last onder dwangsom opgenomen.

De hoogte van het dwangsom bedrag wordt bepaald aan de hand van de (ernst van de) overtreding, waarbij tevens rekening wordt gehouden met het beoogde doel van de last (opheffen overtreding en/of gevolgen daarvan)⁴². Rekening kan worden gehouden met bijvoorbeeld de omvang van het bedrijf, de kosten die gemaakt moeten worden om de overtreding te beëindigen of de gevolgen daarvan ongedaan te maken. Ook de omvang van de (milieu)schade speelt een rol bij de bepaling van de hoogte van het dwangsombedrag (bijv. waterhuishoudkundige functie van het betreffende oppervlaktewaterlichaam). Ook kan rekening worden gehouden met te behalen financieel voordeel bij instandhouden van de overtreding⁴³.

Als het dwangsombedrag te hoog wordt vastgesteld dan kan worden geoordeeld dat feitelijk sprake is van een strafsanctie, hetgeen niet toelaatbaar is. Als, anderzijds, het bedrag te laag wordt vastgesteld, dan is het risico aanwezig dat de overtreder er de voorkeur aan geeft het dwangsombedrag te betalen in plaats van de vereiste maatregelen te treffen.

De hoogte van op te leggen dwangsommen is nader uitgewerkt in de bij deze notitie behorende Handreiking bestuursrechtelijke sanctiemiddelen (bijlage 2).

Met het verzenden van de invorderingsbeschikking als bedoeld in artikel 5:37 Awb start het invorderingstraject dat – zonodig – via dwangbevel kan worden afgerond.

Last niet uitgevoerd en maximum dwangsombedrag bereikt

Als geen of onvoldoende uitvoering is gegeven aan de last dan is de dwangsom van rechtswege verbeurd. Wanneer het in de last opgenomen maximum dwangsombedrag is bereikt, dan heeft de last geen functie meer met het oog op het beoogde resultaat. Alsdan kan worden besloten een nieuwe last onder dwangsom op te leggen, ditmaal met hogere dwangsombedragen. Dit vanuit de veronderstelling dat het oorspronkelijke bedrag een onvoldoende prikkel heeft gevormd om tot nakoming te leiden. Ook kan worden besloten tot het opleggen van een last onder bestuursdwang (zie hiervoor).

⁴² Artikel 5:32b Algemene wet bestuursrecht

⁴³ zie bijvoorbeeld in "Bestuursdwang en dwangsom", mastermonografieën staats- en bestuursrecht, 4^e druk, blz. 61 e.v.

Tot welke keuze overgegaan wordt, zal worden bepaald door de noodzaak of wenselijkheid van spoedige ongedaanmaking van de overtreding. Factoren die hierbij een rol kunnen spelen zijn bijvoorbeeld: toegankelijkheid onderhoudsstroken, opschonen waterlopen, herstel beschermingszone waterkering, invloed op het functioneren van de rioolwaterzuiveringsinstallatie en veiligheid en hygiëne in het kader van de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden. Per concreet geval zijn de omstandigheden van het geval leidend bij de te maken keuze.

7.4. Handhavingsverzoek derden

Het initiatief tot een bestuursrechtelijke handhavingsbesluit kan, buiten het waterschap, ook afkomstig zijn van derden. Het indienen van een handhavingsverzoek wordt aangemerkt als het indienen van een aanvraag als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht.

Op basis van constante jurisprudentie geldt voor de overheid een beginselplicht tot handhaving (nader uitgewerkt in paragraaf 7.3).

Derden kunnen verzoeken tot het nemen van een handhavingsbesluit indien zij belanghebbende zijn in de zin van artikel 1:2 Algemene wet bestuursrecht.

Tegen het besluit dat op het handhavingsverzoek wordt genomen staat bezwaar en beroep open op basis van de Algemene wet bestuursrecht. Wanneer een positief besluit (handhavingsbesluit) wordt genomen, dan zal hier ook uitvoering aan gegeven moeten worden. Dit in die zin dat (zonodig) overgegaan wordt tot het toepassen van bestuursdwang dan wel tot het daadwerkelijk innen van dwangsombedragen. Als dit niet gebeurt kan de belanghebbende hiertoe verzoeken. De beslissing op zo'n verzoek is een beschikking als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht en staat daarmee dus ook open voor bezwaar en beroep⁴⁴. Uiteraard kan ook worden besloten het handhavingsverzoek niet in te willigen. Ook dan is sprake van een beschikking en kan bezwaar en beroep ingesteld worden.

Het waterschap behandelt verzoeken tot handhaving ingediend door derden op dezelfde wijze als handhavingsbesluiten die voortvloeien uit door het waterschap uitgevoerd toezicht. Uiteraard wordt de indiener van het handhavingsverzoek op de hoogte gehouden van de besluiten en de gevolgen die daaraan worden gegeven.

7.5 Bestuurlijke boete

De Algemene wet bestuursrecht kent verder het instrument van de bestuurlijke boete⁴⁵. Dit is geen herstelsanctie maar een punitieve sanctie en kan worden opgelegd als de bevoegdheid tot het opleggen daarvan bij wet is toegekend. Dit instrument komt niet verder aan de orde in deze notitie omdat de waterschappen deze bevoegdheid missen.

⁴⁴ zie Van Buuren 2009 (T & C Awb), aant. 3d bij art. 5:31a

⁴⁵ artikel 5:40 e.v. Algemene wet bestuursrecht

8. Strafrechtelijke handhaving

Het strafrecht wordt ingezet met de blik naar het verleden. Er heeft een overtreding plaatsgevonden en de overtreder “verdient” hiervoor een straf. In welke gevallen “verdient” een overtreder een straf voor een overtreding? Hiervan is, zoals in paragraaf 7.2 aangegeven, sprake in de volgende gevallen:

- de (aard van de) overtreding
- de overtreder (economisch voordeel, malafide en of calculerend)
- recidive

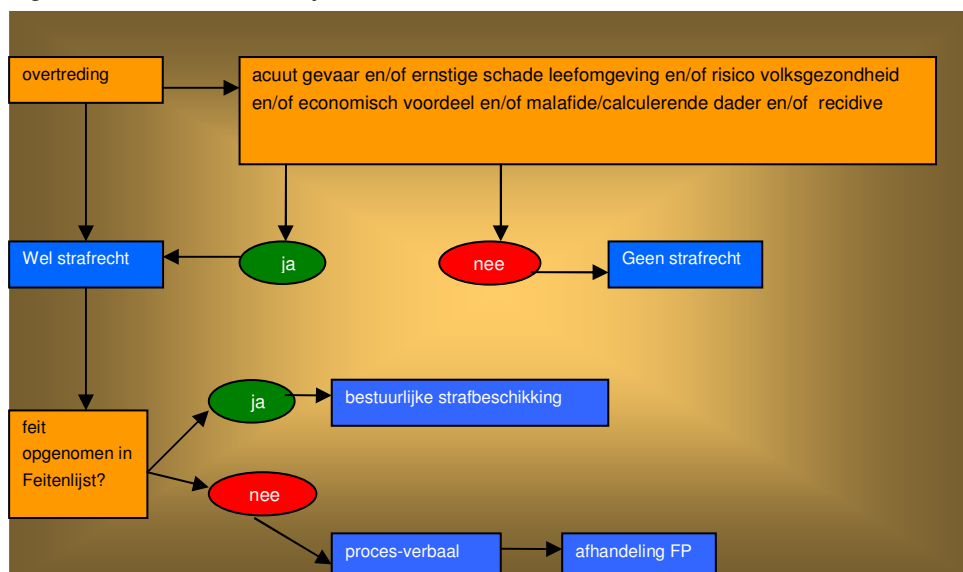
Het strafrechtelijk instrumentarium is aan ontwikkeling onderhevig. Vanaf 1 mei 2012 maakt het waterschap gebruik van het instrument bestuurlijke strafbeschikking (bsb). De bsb wordt gebruikt ingeval van overtredingen die zijn opgenomen in de zogenaamde feitenlijst. Het betreft, voor zover voor het waterschap relevant, met name overtredingen van voorschriften opgenomen in Waterwet (kleine overtredingen daarvan), het Activiteitenbesluit milieubeheer (Abm), het Besluit lozen buiten inrichtingen (Blbi) en ook de waterschapskeur.

De komst van de bsb hangt samen met het beleid van het Rijk om het Openbaar Ministerie met name in te zetten voor zware (milieu- en) waterovertredingen. De lichte(re) overtredingen kunnen door de waterschappen zelf afgedaan worden. Zware overtredingen worden door het Openbaar Ministerie (Functioneel Parket) behandeld na door de BOA opgemaakt proces-verbaal.

Keuze toepassing bestuurlijke strafbeschikking of proces-verbaal

De overtreding waarop een bestuurlijke strafbeschikking kan volgen zijn opgenomen in de feitenlijst. Wanneer een overtreding is vermeld op de feitenlijst, dan dient in beginsel het instrument van de bestuurlijke strafbeschikking toegepast te worden⁴⁶. In het Besluit OM-afdoening is een aantal situaties opgenomen waarin het instrument van de bestuurlijke strafbeschikking niet kan worden toegepast⁴⁷. Het bestuur treedt via de BOA op. Overtredingen die niet in de feitenlijst zijn opgenomen worden, indien voldaan wordt aan de hiervoor vermelde criteria, afgedaan via proces-verbaal. In dat geval legt het Functioneel Parket een (straf)sanctie op.

Figuur 7 inzet strafrechtelijk instrumentarium



⁴⁶ Stcrt. 2012, 8342, 27 april 2012 (Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingsbevoegdheid milieu- en keurfeiten); Aanwijzing OM-afdoening (2012A010)

⁴⁷ artikel 4.4 Besluit OM-afdoening

Zeer ernstige milieuovertredingen

In (zeldzame) gevallen van zeer ernstige milieuovertredingen kan een gezamenlijke aanpak van de overtredingen wenselijk zijn. Het betreft in zulke gevallen een diversiteit aan overtredingen waarbij verschillende overheden zijn betrokken. Samenwerking vindt dan plaats met gemeente(n), Rijksinspecties en met het Regionaal Bureau Milieuhandhaving van de politie Limburg-Noord. Het waterschap maakt hierbij deel uit van het team dat zich op het betreffende bedrijf richt. De leiding is in zo'n geval in handen van het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie.

9 Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving

De 2-sporenaanpak (gelijktijdig zowel een bestuursrechtelijke als een strafrechtelijk sanctie) heeft vanuit een oogpunt van preventie een meerwaarde boven de keuze voor één spoor. Gelet op het nieuwe beleid van het Openbaar Ministerie (zie hoofdstuk 8), zal de daadwerkelijke betrokkenheid van het Openbaar Ministerie (Functioneel Parket) zich met name beperken tot gevallen waarin de aard van de overtreding en de persoon van de overtreder daartoe aanleiding geven.

De komst van de bestuurlijke strafbeschikking (zie hoofdstuk 8) biedt het waterschap mogelijkheden, juist met het oog op het preventieve aspect, aanvullend aan een bestuursrechtelijke (herstel)sanctie een strafsanctie in de vorm van een bestuurlijke strafbeschikking op te leggen.

10. Handhavingsprogramma

Het jaarlijkse handhavingsprogramma bevat de vertaling van het handhavingsbeleid naar de jaarlijkse uitvoering. Op grond van het Besluit omgevingsrecht⁴⁸ is opstelling van een uitvoeringsprogramma verplicht.

De uitgangspunten voor het jaarlijkse handhavingsprogramma worden door het dagelijks bestuur vastgesteld. Deze uitgangspunten vloeien voort uit het handhavingsbeleid en de toezichtstrategie. Aan de hand van de vastgestelde uitgangspunten wordt het programma "ingevuld" op basis van de beschikbare capaciteit voor toezicht en handhaving. Waar nodig wordt tevens rekening gehouden met ervaringen en/of resultaten van voorgaande jaren.

Het programma wordt ter kennisname toegezonden aan onze handhavingspartners.

Via de periodieke management- en bestuursrapportages wordt verantwoording afgelegd over de uitvoering van het programma. De belangrijkste resultaten worden periodiek via de handhavingsmonitor bekendgemaakt. De handhavingsmonitor is toegankelijk via internet (www.wpm.nl).

11. Handreiking bestuursrechtelijke sanctiemiddelen

Als bijlage 2 bij deze notitie is de Handreiking bestuursrechtelijke sanctiemiddelen toegevoegd. Hierin is nader uitgewerkt op welke wijze het waterschap op daargenoemde overtredingen zal reageren. Daarbij zijn ook richtbedragen opgenomen voor wat betreft de op te leggen dwangsommen.

De Handreiking is geen "wet van Meden en Perzen". De Handreiking is bedoeld als richtsnoer aan de hand waarvan in concrete gevallen concrete besluiten genomen kunnen worden. Doordat deze notitie, inclusief de Handreiking is bekend gemaakt als beleidsregel als bedoeld in titel 4.3 van de Algemene wet bestuursrecht, heeft de Handreiking een "normerend effect".

⁴⁸ Artikel 7.3 Besluit Omgevingsrecht

Elk besluit tot het treffen van een bestuursrechtelijke sanctie is echter een besluit op zich en is gebaseerd op de omstandigheden van het concrete geval. Dit betekent ook dat het in voorkomende gevallen noodzakelijk kan zijn af te wijken van de in de Handreiking opgenomen richtsnoeren (inherente afwijkingsclausule⁴⁹). Afwijking dient gemotiveerd plaats te vinden. Als van de Handreiking wordt afgeweken, dan wordt daarvan in het concrete besluit expliciet melding gemaakt.

12. Agressie gericht tegen toezichthouders en boa's van het waterschap

Agressie gericht tegen toezichthouders en boa's van het waterschap is niet acceptabel. Medewerkers van het waterschap moeten op een veilige manier hun werk kunnen doen. Van elk agressief optreden gericht tegen medewerkers van het waterschap wordt direct aangifte gedaan bij de politie. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft het programma Veilige Publieke Taak opgesteld met een duidelijke boodschap: handen af van onze medewerkers! Verdachten van geweld tegen medewerkers met een publieke taak worden via (super)snelrecht geconfronteerd met hogere straffen.

13. Klachten over toezichthouders en boa's

Op basis van het door het waterschapbestuur vastgestelde integriteitsbeleid en de daaraan verbonden integriteitscode, handelen de medewerkers correct in hun relatie met de omgeving. Indien een persoon, bedrijf of organisatie van oordeel is dat de toezichthouder of de Boa jegens hem niet correct heeft gehandeld, dan kan betrokkene een klacht indienen bij de klachtencoördinator van het waterschap. Aan de hand van de in de Algemene wet bestuursrecht opgenomen procedure wordt de klacht behandeld. Indien betrokkene het niet eens is met de afhandeling van de klacht, kan deze de (vervolg)klacht inbrengen bij de Nationale Ombudsman.

Ingeval een klacht betrekking heeft op een BOA, dan wordt de klacht voorafgaande aan de afronding van de behandeling binnen het waterschap, voor een oordeel voorgelegd aan de Hoofdofficier van het Functioneel Parket. Het waterschap betreft dit oordeel bij zijn eindoordeel.

14. Communicatie van het handhavingsbeleid

Dit handhavingsbeleid is in de fase van totstandkoming (ambtelijk) afgestemd met de handhavingspartners van het waterschap (inliggende gemeenten, provincie, Rijkswaterstaat, het Openbaar Ministerie, Functioneel Parket en nieuwe Voedsel en Waren Autoriteit). Ook de omliggende waterschappen (waterschap Roer en Overmaas, waterschap Aa en Maas, waterschap de Dommel en waterschap Rivierenland zijn verzocht te reageren op het concept. Op deze wijze is invulling gegeven aan de noodzaak van afstemming tussen de bestuurlijke en strafrechtelijke bevoegde instanties. Tot slot is ook de LLTB als belangrijke partner van het waterschap, in de gelegenheid gesteld op het concept te reageren.

Na vaststelling is het handhavingsbeleid toegezonden aan de hiervoor genoemde (handhavings)partners en is het opgenomen op de site van het waterschap (www.wpm.nl). Op deze site zijn ook de handhavingsprogramma's opgenomen en wordt elk kwartaal via een zogenaamde handhavingsmonitor verslag gedaan van de in dat kwartaal uitgevoerde toezichts- en handhavingsactiviteiten.

Met bovenstaande werkwijze wordt invulling gegeven aan het in onze visie opgenomen uitgangspunt van transparantie. Verder wordt beoogd hiermee invulling te geven aan onze stimulerende en overtuigende wijze van uitvoering van de toezicht- en handhavingstaak.

⁴⁹ artikel 4:84 Algemene wet bestuursrecht

Bijlage 1. Begrippenlijst

Afloopbericht	Schriftelijke bevestiging dat geen handhavingsbesluit volgt.
Begunstigingstermijn	Termijn die wordt gesteld in een last onder bestuursdwang of dwangsom waarbinnen de overtreder de overtreding ongedaan kan maken zonder dat de bestuursdwang wordt geëffectueerd of een dwangsom wordt verbeurd.
Bestuursdwangbeschikking	Beschikking op grond waarvan door of vanwege het bestuur door feitelijk handelen kan worden opgetreden tegen hetgeen in strijd met bij of krachtens enig wettelijk voorschrift gestelde verplichting is of wordt gedaan, gehouden of nagelaten op kosten van de overtreder.
BOA	Buitengewoon opsporingsambtenaar, aangewezen door de minister van Veiligheid en Justitie met de bevoegdheid tot het opmaken van proces-verbaal.
Dwangsombeschikking	Beschikking op grond waarvan door het bestuur ongedaanmaking van een overtreding of herhaling van een zelfde overtreding kan worden afgedwongen middels het verbeuren van een dwangsom. De dwangsom wordt bepaald op een bedrag ineens of op een bedrag per overtreding/tijdseenheid/normeenheid. In de beschikking wordt het maximaal te verbeuren dwangsombedrag opgenomen.
Gedoogbeschikking	Schriftelijk besluit van het bestuur inhoudende het voor een concreet te bepalen termijn afzien van het gebruik van bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten bij constatering van een overtreding. Derde belanghebbenden kunnen hiertegen bezwaar en beroep instellen.
Handhaven	Door toezicht en het toepassen van bestuursrechtelijke, strafrechtelijke of privaatrechtelijke middelen bereiken dat de geldende rechtsregels en voorschriften worden nageleefd.
Hersteltermijn	Termijn gesteld in een brief van een inspecteur waarin een overtreder de gelegenheid wordt geboden een geconstateerde overtreding ongedaan te maken.
Toezicht	Preventief toezicht: controle op de naleving van regels/voorschriften zonder concrete aanwijzing dat van een strijdigheid sprake is. Het doel is het voorkomen van overtredingen, onder meer door het geven van voorlichting over de naleving van regels/voorschriften. Repressief toezicht: controle op de naleving van regels/voorschriften ten behoeve van de opsporing van strijdigheden, ten einde daar eventueel met een sanctie op te reageren. Het doel is het gericht verzamelen van informatie om vast te stellen of er sprake is van een overtreding van een regel/voorschrift en vervolgens sancties aandragen om naleving gedaan te krijgen.

Bijlage 2 Handreiking bestuursrechtelijke sanctiemiddelen

Inleiding

In de paragrafen 7.3.4 en 7.3.5 van de beleidsnotitie is op hoofdlijnen aangegeven in welke gevallen wordt overgegaan tot het opstellen van een last onder bestuursdwang en een last onder dwangsom. Bij het bepalen van de sanctie beschikt het bestuursorgaan over een ruime mate van beleidsvrijheid. Dit geldt zowel voor de vraag welke sanctie (last onder bestuursdwang of last onder dwangsom) wordt opgelegd, als voor wat betreft de hoogte van de op te leggen dwangsom en de te hanteren begunstigingstermijnen.

De wetgever heeft in beperkte mate kaders willen stellen, die verder door de jurisprudentie zijn ingevuld.

Zo dient bij het opleggen van een last onder dwangsom beoordeeld te worden of het belang dat het betrokken voorschrift beoogt te beschermen zich verzet tegen de keuze voor de last onder dwangsom in plaats van de last onder bestuursdwang⁵⁰.

Ten aanzien van de hoogte van de op te leggen dwangsom is bepaald dat de bedragen in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom⁵¹.

Binnen deze (wettelijke) kaders beschikt het bestuursorgaan over beleidsvrijheid.

In deze Handreiking zijn overtredingen opgenomen die in de afgelopen jaren het meest frequent zijn geconstateerd. De Handreiking is als richtsnoer bedoeld. Per situatie zal een motivering van het te hanteren dwangsombedrag in de op te leggen last moeten worden opgenomen. Het zelfde geldt voor de te gunnen begunstigingstermijn. Indien besloten wordt tot het opleggen van een last onder bestuursdwang, zal moeten worden gemotiveerd waarom in casu niet is gekozen voor het – in het algemeen als minder ingrijpend ervaren – middel van de last onder dwangsom.

Last onder bestuursdwang of last onder dwangsom

Toepassing van de last onder bestuursdwang is in het algemeen slechts aan de orde bij een overtreding categorie 1. Er is sprake van een acute situatie die op zeer korte termijn ongedaan gemaakt moet worden. In uitzonderingsgevallen kan ook ingeval van een overtreding categorie 2 besloten worden tot het opleggen van een last onder bestuursdwang. Van zo'n uitzondering is bijvoorbeeld sprake in het geval een eerder opgelegde last onder dwangsom niet het beoogde resultaat heeft opgeleverd of er ontwikkelt zich een situatie die feitelijk ingrijpen op korte termijn vergt.

Dwangsomverlagende en -verhogende omstandigheden

Rekening kan worden gehouden met bijvoorbeeld de omvang van het bedrijf, de kosten die gemaakt moeten worden om de overtreding te beëindigen of de gevolgen daarvan ongedaan te maken. Ook de omvang van de (milieu)schade (bijvoorbeeld functie oppervlaktewaterlichaam) speelt een rol bij de bepaling van de hoogte van het dwangsombedrag (bijv. waterhuishoudkundige functie van het betreffende oppervlaktewaterlichaam). Ook kan rekening worden gehouden met te behalen financieel voordeel bij instandhouden van de overtreding.

⁵⁰ artikel 5:32 lid 2 Awb

⁵¹ artikel 5:32b lid 3 Awb

Voor kleinere bedrijven kan een lager bedrag worden vastgesteld en voor grote bedrijven kan voor een hoger bedrag worden gekozen. Dit hangt samen met het feit dat eenzelfde bedrag voor een klein bedrag wel een voldoende prikkel kan vormen om de overtreding te beëindigen, terwijl dat voor een groot bedrijf niet het geval hoeft te zijn.

Indien een overtreding betrekking heeft op een oppervlaktewaterlichaam, dan kan onderscheid gemaakt worden tussen een oppervlaktewaterlichaam waaraan in het Waterbeheerplan een Specifiek Ecologische Functie is toegekend (verhogende factor) en een oppervlaktewaterlichaam waaraan een Algemeen Ecologische Functie is toegekend.

Als een overtreder financieel voordeel bij het instandhouden van de overtreding heeft, dan kan dat een verhogende omstandigheid zijn. Per geval zal dit moeten worden beoordeeld.

Begunstigingstermijnverkortende en –verlagende omstandigheden

De noodzaak van het op kortere of langere termijn beëindigd hebben van de overtreding hangt af van de aard van de overtreding. Een geconstateerde overtreding in een waterkering dient uiterlijk voor het hoogwaterseizoen herstelt te zijn. De veiligheid mag immers niet in het geding komen. Teneinde onderhoud aan oppervlaktewaterlichamen doelmatig te kunnen uitvoeren, dienen onderhoudsstroken toegankelijk te zijn wanneer het onderhoud van het betreffende tracé is gepland. Kortom: het kunnen functioneren van de waterstaatswerken en het kunnen beheren en onderhouden daarvan, is in relatie tot de aard van de geconstateerde overtreding, bepalend voor de vraag of een kortere of langere begunstigingstermijn wordt gebruikt.

Uit jurisprudentie volgt dat een redelijke begunstigingstermijn moet worden gehanteerd in het geval dat een overtreding niet onmiddellijk kan worden beëindigd.

Als beëindiging van een overtreding op korte termijn is vereist (bijvoorbeeld een beschadiging aan een waterkering die kort voor de aanvang van het hoogwaterseizoen wordt geconstateerd of een over een onderhoudsstrook geplaatst obstakel waardoor de onderhoudsstrook niet meer toegankelijk is en op korte termijn wordt het betreffende tracé gemaaid) en eenvoudig ongedaan gemaakt kan worden, dan kan een kortere begunstigingstermijn worden gehanteerd.

Als een overtreder voor het kunnen beëindigen van een overtreding afhankelijk is van derden (bijvoorbeeld een aannemer of loonwerker) en beëindiging van de overtreding is niet op korte termijn noodzakelijk, dan kan een langere termijn worden gegund. Ook kan rekening worden gehouden met het seizoen waarin de overtreding is geconstateerd. Het is bijvoorbeeld niet redelijk een perceel door een machine te laten beschadigen in een natte periode wanneer de overtreding ook later (als die beschadiging niet aan de orde is) ongedaan gemaakt kan worden.

Overzicht van overtredingen, dwangsombedragen

Wetgeving	Richtbedrag	Maximumbedrag
Lozingsnorm (art. 6.2 Wtw)	Minerale olie: formule* (€ 11,50)	€ 22.500,--
	Onopgeloste bestanddelen: formule* (€ 23,--)	€ 11.500,--/€ 45.000,--
	Grijze-lijst-stof: formule* (€ 340,--)	€ 45.000,--
	Zwarte-lijst-stof: formule* (€ 680,--)	€ 45.000,--
Directe lozing (art. 6.2 Wtw)	categorie 1 overtreding: € 10.000,-- per overtreding	€ 50.000,--
	categorie 2a overtreding: € 5.000,-- per overtreding	€ 25.000,--
	categorie 2b overtreding: € 2.500,-- per overtreding	€ 10.000,--
	categorie 3 overtreding: € 250,-- per overtreding	€ 5.000,--
Handelen in strijd met voorschriften Activiteitenbesluit milieubeheer (art. 1.6 lid 2 Abm) Besluit lozen buiten inrichtingen (art. 2.2 lid 1 Blbi)	categorie 1 overtreding: € 5.000,-- per overtreding	€ 25.000,--
	categorie 2a overtreding: € 1.500,-- per overtreding	€ 7.500,--
	categorie 2b overtreding: € 1.000,--	€ 5.000,--
	categorie 3 overtreding: € 250,-- per overtreding	€ 2.500,--
Lozen in afwijking van het Besluit lozen afvalwater huishoudens (art. 2 lid 4 Blah)	categorie 1 overtreding: € 2.500,-- per overtreding	€ 10.000,--
	categorie 2a overtreding: € 1.000,-- per overtreding	€ 4.000,--
	categorie 2b overtreding: € 500,-- per overtreding	€ 2.000,--
	categorie 3 overtreding: € 250,--	€ 1.000,--
Geen uitvoering geven aan monsternamen /analyse en rapportage	afhankelijk van de kosten van het 'pakket' + 50% opslag = bedrag per overtreding	bedrag per overtreding x de bemonsteringsfrequentie per jaar x 2
Niet realiseren overstorttelwerk	afhankelijk van kosten realisatie + 50% opslag = bedrag per overtreding	bedrag per overtreding x 3
Niet realiseren voorziening (bijv. monsterput, realisatie koelfilter)	€ 200,- per dag	afhankelijk van de kosten van realisatie + 50% opslag

* formule betekent: constatering minus norm maal het basisbedrag. In deze formule komen evenredigheid en proportionaliteit optimaal tot uitdrukking (art. 5:32b Awb en art. 3:4 Awb).

Keur

Wetgeving	Bedrag	Maximumbedrag
Overtredingen Keur	categorie 1 overtreding: € 2.500,-- per overtreding	€ 15.000,--
	categorie 2a overtreding: € 750,-- per overtreding	€ 7.500,--
	categorie 2b overtreding: € 500,-- per overtreding	€5.000,--
	categorie 3 overtreding: € 250,-- per overtreding	€ 2.500,--

Wet hygiëne & veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden (WHVBZ)

Wetgeving	Bedrag	Maximumbedrag
Artikel 36 BHVZ (dagelijkse meet- en registratieplicht)	€ 100,-- per overtreding	€ 2.500,--
Artikel 39 BHVZ (onvoldoende toiletten)	€ 100,-- per overtreding	€ 2.500,--
Artikel 40 en 43 juncto artikel 25 BHVZ juncto artikel 2 WHVBZ (veiligheid)	categorie 1 overtreding: € 5.000,-- per overtreding	€ 15.000,--
	categorie 2a overtreding: € 1.500,-- per overtreding	€ 7.500,--
	categorie 2b overtreding: € 1.000,-- per overtreding	€5.000,--
	categorie 3 overtredingen € 250,-- per overtreding	€ 2.500,--
Artikel 47 BHVZ (onvoldoende staat van onderhoud en reinheid)	categorie 1 overtreding € 1.500,-- per overtreding	€ 7.500,--
	categorie 2a overtreding: € 750,-- per overtreding	€ 3.000,--
	categorie 2b overtreding: € 500,-- per overtreding	€ 2.000,--
	categorie 3 overtreding: € 250,-- per overtreding	€ 1.000,--

Als een overtreding in een algemene categorie valt, maar ook onder een specifieke categorie, dan wordt het bedrag uit de specifieke categorie toegepast.