

Handhavingsbeleid

toezicht en handhaving
Waterwet en Keur

2015 – 2020

Colofon

Houten, 18 november 2014

Vastgesteld op :
Adresgegevens : Poldermolen 2
Postbus 550
3990 GJ Houten
Auteur : S. Aalbers
DM-nummer : DM53PRD-#714269-v13-Handhavingsbeleid_2015-2020
Telefoonnummer : (030) 634 57 97

Inhoudsopgave en samenvatting.

1.	Veilige dijken, droge voeten, schoon water.....	5
	Het waterschap heeft als taak de waterstaatkundige verzorging in het beheergebied.....	5
	Naast de landelijke wetgeving heeft het waterschap daarvoor een zelfstandige verordenende bevoegdheid.	5
	Kwaliteitseisen voor toezicht en handhaving (VTH) zijn wettelijk vastgelegd.....	5
	Er zijn nieuwe kwaliteitseisen in ontwikkeling.....	5
	Het handhavingsbeleid werkt de Handhavingsvisie, die op 2 juli 2014 is vastgesteld door het Algemeen Bestuur, verder uit en vervangt de bestaande beleidsdocumenten. .	6
2.	Uitvoering van toezicht en handhaving heeft een goede basis.....	6
	Efficiënte en effectieve handhaving is gebaat bij duidelijkheid in en noodzakelijkheid van wetten, verordeningen en vergunningen.	6
	Dit vraagt om zorgvuldige afwegingen bij het opstellen van de nieuwe Keur, leggers en Algemene regels (Beleidsvisie keur 2013).	6
	Het bestuur stelt regels, beleid en prioriteiten vast, de toepassing hiervan op individuele gevallen wordt ambtelijk uitgevoerd.....	7
	Dit vraagt meer dan vroeger om periodieke evaluatie van de toepassing van een regel in de praktijk.....	7
	Op deze wijze wordt voldaan aan de belangrijkste voorwaarden voor de inzet van toezicht en handhaving.	7
	Voor het wel of niet vergunnen van activiteiten worden beleidsregels opgesteld.....	7
	Het bevoegd gezag heeft een beginselplicht voor de bestuursrechtelijke handhaving. ...	8
	Handhaving is erop gericht dat geconstateerde overtredingen tot naleving worden gebracht.....	8
	Gelijke gevallen worden gelijk behandeld,	8
	Maar niet ieder geval is gelijk.....	8
3.	Wij stellen doelen en toetsen de handhavingsactiviteiten en -resultaten.....	9
	Handhaving draagt bij aan de doelen en maatregelen voor de realisatie van het waterbeleid.	9
	Dit doen we door de beschikbare handhavingscapaciteit naar risico over onze taken te verdelen.	9
	De risico's zijn in een probleemanalyse onderzocht en vastgesteld.	9
	We monitoren jaarlijks de uitvoering en resultaten van onze handhavingsinspanning....	10
	We evalueren of de handhavingsactiviteiten en -resultaten voldoen aan de vastgelegde doelen.....	11

4.	Toezicht is risicogericht en zichtbaar	12
	Handhaving kent een brede en een beperkte uitleg.	12
	Het bevorderen van de naleving is transparant en duidelijk	12
	Wij werken samen met andere bestuursorganen, politie en justitie.	13
	Toezicht is afgestemd op de activiteiten.....	14
	De toezichtvorm past bij de activiteit.	14
	Het toezicht is gebaseerd op de risico's en de naleving bij de betreffende activiteiten .	15
5.	Handhaving is doelgericht en passend bij de situatie	15
	Handhaving bestaat uit een passende reactie bij overtredingen, om naleving te bereiken.....	15
	Bestuursrechtelijke handhaving is de hoofdtaak van het waterschap.....	15
	Het dagelijks bestuur heeft de bevoegdheid een bestuurlijke strafbeschikking uit te vaardigen.....	16
	De afweging voor bestuurlijke handhaving en/of strafrechtelijk handhaving wordt gemaakt door "Situatieel" te handhaven, conform de Landelijke Handhavingsstrategie.	16
	De resultaten van toezicht en handhaving worden geregistreerd in Iris-V&H.	17
6.	De beschikbaarheid van personen, financiën en middelen wordt geborgd.	17
	De voor uitvoering van dit beleid benodigde functies zijn vastgelegd en ingevuld.	17
	De middelen en financiën voor toezicht en handhaving zijn beschikbaar	18
	Het Algemeen bestuur wordt geïnformeerd over het handhavingsbeleid en de uitvoering daarvan.	18
7.	Bijlagen.....	18
	De bijlagen maken deel uit van het handhavingsbeleid.....	18
	De handhavingsprotocollen, leidraden en de jaarstukken zijn geen onderdeel van het handhavingsbeleid.	18
	Bijlagen:	18
	1. <i>probleemanalyse en prioritering</i>	18
	2. <i>nalevingsstrategie</i>	18
	3. <i>toezichtstrategie</i>	18
	4. <i>sanctiestrategie</i>	18
	5. <i>gedoogstrategie</i>	18
	6. <i>toelichting overtredingsdruk</i>	18

1. Veilige dijken, droge voeten, schoon water.

Het waterschap heeft als taak de waterstaatkundige verzorging in het beheergebied.

Voor de Handhaving betekent dit dat wij water en waterinfrastructuren beschermen tegen menselijk handelen of nalaten, dat aan deze waterstaatkundige verzorging afbreuk kan doen. Wij doen dit door bij de activiteiten en ingrepen in het water en de infrastructuur de naleving te bevorderen van maatregelen en zorgplichten, die van ingelanden wordt verwacht.

Naast de landelijke wetgeving heeft het waterschap daarvoor een zelfstandige verordenende bevoegdheid.

Het bestuur heeft ingevolge de Waterschapswet een verordenende bevoegdheid voor de behartiging van de taken die het waterschap zijn opgedragen. Op dit moment is dit "de Keur van het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden 2009". Ook zijn er leggers vastgesteld, waarin onderhoudsplichtigen en onderhoudsverplichtingen voor waterstaatswerken worden aangewezen. Landelijk geldend zijn de Waterwet en de Scheepvaartverkeerswet, met de daarop gebaseerde besluiten, waarbij het waterschap de zorg draagt voor bestuursrechtelijke handhaving.

In de Waterschapswet en de Waterwet is onze taak zo vastgelegd:

- de zorg voor het watersysteem, bestaande uit
 - het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste,
 - het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen
 - het vervullen van maatschappelijke functies door watersystemen
 - het voorkomen van schade aan waterstaatswerken door muskus- en beverratten conform 3.2a Waterwet.
- de zorg voor het zuiveren van afvalwater, conform artikel 3.4 Waterwet
- de zorg voor een of meer andere in de wet opgedragen waterstaatsaangelegenheden.

Kwaliteitseisen voor toezicht en handhaving (VTH) zijn wettelijk vastgelegd.

Voor deze bestuursrechtelijke handhaving zijn in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) kwaliteitseisen opgenomen voor een doelmatige handhaving, die ook van toepassing zijn voor het waterschap. De eisen zijn beschreven in het Besluit omgevingsrecht (Bor) en in de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor). In deze beleidsnota is daar bij aangesloten, om aan deze eisen te voldoen.

Er zijn nieuwe kwaliteitseisen in ontwikkeling.

Op dit moment hebben gemeenten en provincies afspraken gemaakt over "kwaliteitscriteria 2.1.". Deze kwaliteitscriteria maken deel uit van het wetsvoorstel VTH-taken, dat nu in de 2^e kamer in behandeling is. Ze zullen in de toekomst worden vastgelegd in de Omgevingswet en ook voor waterschappen van toepassing zijn. In de provincie Utrecht is een zelfevaluatie uitgevoerd, waaraan ook het waterschap heeft deelgenomen. Deze "kwaliteitscriteria 2.1" zijn echter geheel gericht op de taken van gemeenten en provincies vanuit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. De taken van het waterschap komen hierin slechts zijdelings aan de orde.

Omdat het belang wordt ingezien van een goede balans in de uit te voeren taken, de benodigde kennis en aantal fte's, heeft het Landelijk overleg hoofden Vergunningverlening en handhaving (LOVH) inmiddels het initiatief genomen om de kwaliteitscriteria 2.1 ook geschikt te maken voor waterschapstaken. Op dit moment werkt de Unie van Waterschappen met Rijkswaterstaat aan kwaliteitscriteria voor waterbeheerders. Hierin worden criteria vastgelegd voor VTH-taken (vergunningverlening, toezicht en handhaving) ten aanzien van processen, taakfrequentie, kritieke massa en kwaliteit van medewerkers.

Wanneer deze kwaliteitscriteria van kracht worden (vermoedelijke in 2015) zullen ook wij opnieuw toetsen of voldaan wordt aan de daarin opgenomen eisen.

[Het handhavingsbeleid werkt de Handhavingsvisie, die op 2 juli 2014 is vastgesteld door het Algemeen Bestuur, verder uit en vervangt de bestaande beleidsdocumenten.](#)

Het handhavingsbeleid is nu vastgelegd in de volgende documenten:

- Algemeen handhavingsbeleid milieu- en waterstaatswetgeving Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden 1999 (DM 582785).
- Nadere uitwerking handhavingsbeleid 2002 (Geldig vanaf 19-11-2004) (DM 582787).
- Handhavingsstrategie 2004-2008, een strategie voor de handhaving van de milieuwetten in de provincie Utrecht (Geldig vanaf 19-11-2004, tot nader order verlengd vanwege ontwikkelingen rond de RUD) (DM 582802).

Verandering in wet- en regelgeving en de uitgangspunten van het waterschap bij het vernieuwen van de Keur maken aanpassing van het bestaande beleid noodzakelijk. Ter voorbereiding op deze aanpassingen heeft het Algemeen Bestuur op 2 juli 2014 een Handhavingsvisie (DM 752408) vastgesteld, waarin de kaders omschreven zijn voor de doelstellingen en de wijze van uitvoering bij toezicht en handhaving.

In deze beleidsnota is die visie op toezicht en handhaving verder uitgewerkt. De eerder genoemde beleidsdocumenten worden ingetrokken zodra het nieuwe handhavingsbeleid door het Dagelijks Bestuur is vastgesteld. Na 5 jaar wordt het beleid geëvalueerd, waar nodig geactualiseerd en opnieuw vastgesteld. Het nu voorliggende handhavingsbeleid wordt dus ingezet voor een looptijd van 5 jaar (2015-2020).

2. Uitvoering van toezicht en handhaving heeft een goede basis

[Efficiënte en effectieve handhaving is gebaat bij duidelijkheid in en noodzakelijkheid van wetten, verordeningen en vergunningen.](#)

Goede handhaving is gebaat bij goede plichten c.q. regels: Ze moeten noodzakelijk zijn (van belang voor de waterstaatkundige zorg), ze moeten duidelijk zijn (niet voor meerdere uitleg vatbaar) en ze moeten handhaafbaar zijn. Er is slechts beperkt ruimte om bij handhaving de toepassing te laten afhangen van de situatie. In het Landelijk beleidskader gedogen staat hierover: "*De afweging die de wetgever heeft gemaakt, mag op het niveau van de handhaving niet worden overgedaan*". Anders gezegd: de effecten zoals die bij handhaving zichtbaar worden, liggen besloten in de vastgestelde regelgeving.

Landelijk ligt de basis hiervoor in de Waterwet en de Scheepvaartverkeerswet en de daarop gebaseerde besluiten. Regionaal zijn er de provinciale verordeningen en is er de Keur van het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden 2009 (de Keur).

Invloed op nieuwe landelijke regelgeving is zeer beperkt. Waar mogelijk reageren wij via inspraak op de nieuwe of aangepaste regels en de handhaafbaarheid daarvan. Bij provinciale verordeningen is meestal in een eerder stadium al gelegenheid over nieuwe regels overleg te voeren, zeker daar waar het gaat over de uit te voeren waterstaatkundige zorg, die aan het waterschap is opgedragen.

Ten aanzien van de waterstaatkundige zorg heeft het Algemeen Bestuur van het waterschap een verordenende bevoegdheid, op grond waarvan de Keur met bijbehorende leggers en algemene regels is vastgesteld. Samen met de beleidsregels wordt dit aangeduid als "Keurkwartet". Op dit moment wordt dit Keurkwartet herzien.

[Dit vraagt om zorgvuldige afwegingen bij het opstellen van de nieuwe Keur, leggers en Algemene regels \(Beleidsvisie keur 2013\).](#)

Nieuwe ontwikkelingen maken een regelmatige actualisatie van de Keur noodzakelijk, om te voorkomen dat deze achterhaald raakt. Zonodig kunnen dan nieuwe voorschriften worden opgesteld en bestaande voorschriften worden gewijzigd of vervangen. Dit geeft het bestuur de gelegenheid om te bepalen welke verplichtingen aan de ingelanden kunnen of moeten worden opgelegd om een goede waterstaatkundige zorg te waarborgen. Goede uitgangspunten hierbij

zijn dat alleen voorschriften en zorgplichten worden opgesteld wanneer dit voor de waterstaatkundige zorg nodig is. Activiteiten die daarop geen invloed hebben hoeven niet te worden gereguleerd. Daarnaast hebben de zorgplichten geen grotere reikwijdte dan voor de bescherming van het waterstaatswerk noodzakelijk is. Het Algemeen Bestuur heeft de uitgangspunten voor het opstellen van de nieuwe Keur vastgelegd in de "Beleidsvisiekeur 2013", vastgesteld op 18 december 2013 (DM 742685).

In de § 3 van de nota "Gedogen in Nederland", (Kamerstuk 25 085) is over overheidsoptreden het volgende opgenomen:

Naast het uitgangspunt dat normen dienen te worden nageleefd en gehandhaafd, is eveneens een fundamentele eis bij alle overheidsoptreden, dat de overheid niet nodeloos vergaand in de samenleving ingrijpt. Er dient steeds evenredigheid te bestaan tussen doel en middel.

[Het bestuur stelt regels, beleid en prioriteiten vast, de toepassing hiervan op individuele gevallen wordt ambtelijk uitgevoerd.](#)

Het algemeen bestuur maakt bij het vaststellen van het "Keurkwartet" afwegingen om verplichtingen op te nemen die noodzakelijk zijn voor het instandhouden van de goede kwaliteit van water en watersystemen (oppervlaktewaterbeheer en waterkeringen). Beleid en prioritering wordt door het dagelijks bestuur vastgesteld.

Het toezicht op de naleving van deze verplichtingen wordt ambtelijk uitgevoerd en waar nodig wordt in individuele gevallen handhavend opgetreden op grond van de vastgestelde verplichtingen, conform het vastgestelde beleid. Wanneer dit leidt tot ongewenste effecten zal een heroverweging van de verplichtingen of het vastgestelde beleid noodzakelijk zijn.

[Dit vraagt meer dan vroeger om periodieke evaluatie van de toepassing van een regel in de praktijk](#)

Voor steeds meer activiteiten wordt de vergunningplicht opgeheven door het stellen van een algemene regel. Hierdoor kan minder maatwerk worden geleverd, wat soms tot ongewenste effecten leidt. Aanpassing van de opgenomen verplichting kan dan niet wachten op de langjarige revisie van de Keur. Dit geldt ook voor de beleidsregels ingevolge de Keur. Het draagt bij aan de bestuurskracht om zo spoedig mogelijk in te spelen op deze ongewenste effecten en de algemene- en beleidsregels periodiek aan te passen.

[Op deze wijze wordt voldaan aan de belangrijkste voorwaarden voor de inzet van toezicht en handhaving.](#)

De bescherming van en de zorg voor een goede waterstaatkundige toestand, die op deze wijze geborgd is, maakt een weloverwogen, transparante, zorgvuldige en consequente inzet van het toezicht- en handavingsinstrumentarium mogelijk, want

- voor iedereen is inzichtelijk wat binnen het beheergebied en takenpakket van HDSR is toegestaan, geboden of verboden;
- wet- en regelgeving van het waterschap (verordeningen, legger en algemene regels) bevatten heldere en duidelijke normen die maar voor één uitleg vatbaar zijn.

[Voor het wel of niet vergunnen van activiteiten worden beleidsregels opgesteld.](#)

In de Keur en worden de noodzakelijk regels en verplichtingen op hoofdlijnen vastgelegd. Op basis van de Keur kan het bestuur vervolgens beleid ontwikkelen wanneer hiervan met een vergunning, ontheffing of algemene regel kan worden afgeweken, zo nodig onder het stellen van voorschriften. Ook deze vergunningsvoorschriften moeten voldoen aan de vereisten van nut, noodzaak en de handhaafbaarheidstoets.

Beleidsregels zijn een goed instrument zijn om naleving te bevorderen: hiermee weten de ingelanden welke activiteiten vergund kunnen worden. Ze zijn echter geen basis voor handhaving. Wanneer regels zodanig een belang hebben dat ze zo nodig met gebruikmaking van bevoegdheden moeten worden gehandhaafd, is het noodzakelijk dat ze zijn vastgelegd in de Keur, als algemene regel of als vergunningvoorschrift.

[Het bevoegd gezag heeft een beginselplicht voor de bestuursrechtelijke handhaving.](#)

Het bestuur heeft de zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving van de voorschriften voor watersystemen en de daarbij behorende beschermingszones en voor het brengen van stoffen in een oppervlaktewaterlichaam. Daaraan verbonden is ook de zorg om met het oog daarop gegevens te verzamelen en te registreren en klachten te behandelen, die betrekking hebben op de naleving van die voorschriften. Dit wordt uitgevoerd door het team Handhaving van de afdeling Vergunningverlening en handhaving.

[Handhaving is erop gericht dat geconstateerde overtredingen tot naleving worden gebracht.](#)

Afhankelijk van de oorzaken en gevolgen van niet-naleving zal een passend instrument worden toegepast, om de naleving alsnog te bevorderen. Om dit zorgvuldig uit te voeren hanteren we de "Tafel van 11" (Nalevingstrategie, bijlage 2, hoofdstuk 2). Hierin wordt in elf trefwoorden weergegeven wat mensen beweegt om de wetten wel of niet na te leven.

Vijf begrippen gaan over spontane naleving: dat is als betrokkenen de noodzaak van de regels zien, deze snappen, deze accepteren en de intentie hebben deze na te leven, ook zonder dat daar direct toezicht op wordt gehouden.

Zes begrippen gaan over geforceerde naleving: dat is als betrokkenen nut of noodzaak van naleving niet zien, zodat door overheidshandelen deze naleving moet worden "afgedwongen". In hoofdstuk 4 en 5 is aangegeven op welke wijze wij hierop toezicht houden en handhavend optreden om de gewenste naleving te verkrijgen.

[Gelijke gevallen worden gelijk behandeld.](#)

Naast efficiënt en effectief moet handhaving ook eenduidig zijn. Dit wil zeggen dat bij constatering van een overtreding van de wettelijke regels maatregelen worden genomen om deze te beëindigen, ongeacht wie de overtreder is. In gelijke gevallen zullen wij dan ook bij het constateren van een overtreding, waar mogelijk, op gelijke wijze handelen naar de overtreder.

[Maar niet ieder geval is gelijk....](#)

Naast het gegeven dat feiten en omstandigheden per geval vaak verschillen, is voor overheden bij wet geregeld dat bij gelijke activiteiten soms toch andere regels gelden. Bijvoorbeeld: voor wijziging of aanleg van waterstaatkundige werken geldt geen vergunningplicht voor de beheerder, het waterschap. In plaats daarvan moet voor die activiteit een projectplan worden opgesteld, waarvoor een vaste openbare procedure wordt gevolgd. Hierin wordt dan onder andere aangegeven op welke wijze wordt voldaan aan de wet- en regelgeving die hierop van toepassing is.

Voor andere overheden zijn soortgelijke regelingen vastgesteld, bijvoorbeeld in de Crisis- en herstelwet. Bij het uitvoeren van toezicht en handhaving zal met deze verschillen rekening moeten worden gehouden.

De wijze waarop wij omgaan met overtredingen, begaan door de eigen dienst of door andere overheden is verder uitgewerkt in de sanctiestrategie, bijlage 4.

Uit recente rechtspraak blijkt dat deze zorg leidt tot de "beginselplicht" om te handhaven. In 2004 is in de rechtspraak de volgende overweging opgenomen:

Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag het bestuursorgaan weigeren dit 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.
Instantie: Raad van State, Zaaknummer: 200306199/1, Datum uitspraak: 07-07-2004

In vrijwel alle latere uitspraken over handhavingszaken en -verzoeken wordt deze uitspraak weer aangehaald en bevestigd.

3. Wij stellen doelen en toetsen de handhavingsactiviteiten en -resultaten.

Handhaving draagt bij aan de doelen en maatregelen voor de realisatie van het waterbeleid.

De doelen en maatregelen, die het waterschap heeft vastgesteld, zijn opgenomen in het waterbeheerplan 2010-2015 "Water voorop!" (DM 333877) met de thema's veiligheid, voldoende water, schoon water en recreatie, landschap en cultuurhistorie.

Hierbij worden de volgende werkzaamheden en activiteiten genoemd, waaraan ook toezicht en handhaving een bijdrage levert:

- het op goede orde houden van primaire, regionale en overige waterkeringen,
- het op orde houden van alle watersystemen (onderhoud oppervlaktewatersystemen -inclusief waterbodem- en grondwatersystemen
- emissiereductie, voldoen aan lozingseisen, naleving wet- en regelgeving en vergunningsvoorschriften
- bieden van gelegenheid tot recreatief medegebruik (varen, zwemmen, schaatsen, wandelen)
- zichtbaar, bereikbaar en doelmatig uitvoeren van toezicht, handhaving en schouw

De missie van het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden is (bestuursakkoord water):

"Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden zorgt als waterautoriteit voor veilige dijken, droge voeten en schoon water.

We zijn zichtbaar en bereikbaar voor de inwoners en de bedrijven in ons gebied.

We werken intensief met andere partijen samen, want waterbeheer kan niet los gezien worden van de samenleving.

De Stichtse Rijnlanden stemt het waterbeheer af op de eisen van de toekomst en werkt daartoe actief mee aan de totstandkoming van het waterbeleid."

Dit doen we door de beschikbare handhavingscapaciteit naar risico over onze taken te verdelen.

Deze bijdrage van toezicht en handhaving is uitgewerkt in 24 toezichtdomeinen.

Het doel is voor de komende periode om de beschikbare handhavingscapaciteit efficiënt en effectief in te zetten, waarbij als sturingsprincipe geldt: met een gegeven capaciteit een zo hoog mogelijk risico's-verlagend effect bereiken.

Voor toezicht en handhaving betekent dit dat de beschikbare handhavingscapaciteit risico-gericht in wordt gezet: de capaciteitstoedeling doet recht aan de risico's en problemen die zich in die toezichtdomeinen voordoen. Dit "risico- en informatie gestuurd handhaven" helpt om de focus te houden op de bestuurlijke hoofddoelen en helpt tegen twee tegenkrachten. Dit zijn respectievelijk de "waan van de dag", waarin urgente-niet-belangrijke zaken dreigen voorrang te krijgen en de vaste periodieke controles, waarin capaciteit verloren dreigt te gaan aan situaties waar het goed gaat. Risico-analyse vormt daarom een belangrijk fundament voor meerjarensturing.

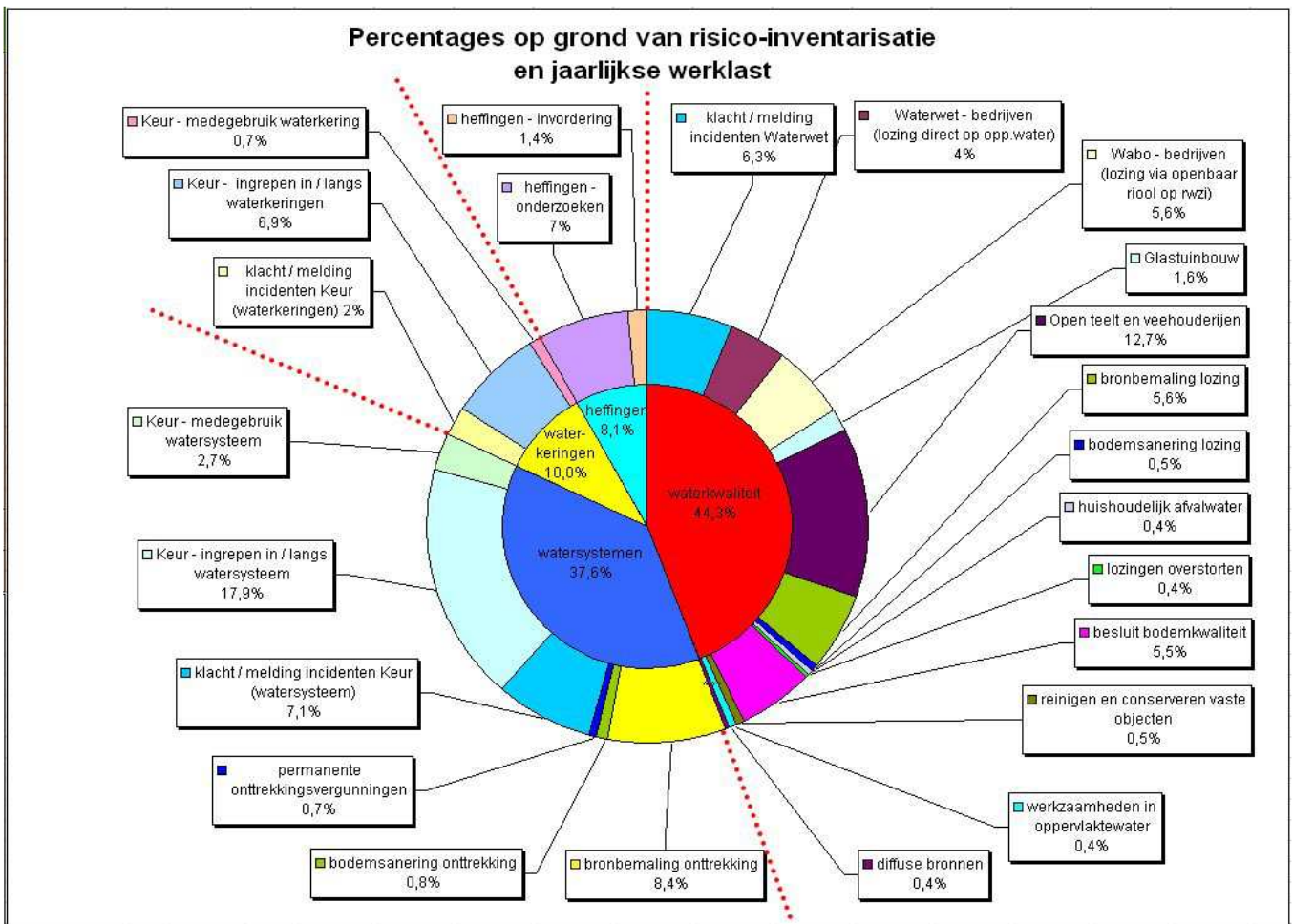
De risico's zijn in een probleemanalyse onderzocht en vastgesteld.

De risico-inventarisatie is als volgt uitgevoerd:

- als eerste is beschreven welke toezichthoudende en handhavende activiteiten worden uitgevoerd, geclusterd in 24 toezichtdomeinen.
- hierna is in een expertmeeting per toezichtdomein een risico-analyse uitgevoerd, waarbij is vastgesteld wat de kans op overtredingen is en de ernst van de effecten die daardoor optreden.
- Vervolgens is ook per toezichtdomein vastgesteld wat de omvang van de betreffende activiteiten is binnen het werkgebied van ons waterschap.

Met behulp van deze gegevens is berekend wat de risico's zijn per toezichtdomein en, rekening houdend met de omvang van het takenpakket, welk percentage van de beschikbare handhavingscapaciteit daaraan dan toebedeeld moet worden. Dit percentage vloeit voort uit de risico's en de omvang, die voor dat toezichtdomein zijn vastgesteld. Een uitvoerige beschrijving van de uitvoering van de risico-inventarisatie is bijgevoegd als bijlage 1.

Het resultaat is weergegeven in onderstaande grafiek.



Samen met het vaststellen van bestuurlijke- en andere prioriteiten vormt dit resultaat de probleemanalyse, conform het Besluit omgevingsrecht.

[Bestuurlijke- en andere prioriteiten worden jaarlijks in het uitvoeringsprogramma Handhaving verwerkt.](#)

Naast de prioritering op basis van risico's zijn er ook andere handhavingsactiviteiten die uitgevoerd moeten worden, zoals voor

- bestuurlijke prioriteiten gericht op maatschappelijke effecten (met mogelijk thematisch en/of gebiedsgericht toezicht),
- voorgeschreven (thematische) landelijke prioriteiten,
- aangegane verplichtingen in samenwerkingsovereenkomsten.

Hiervoor wordt een deel van de beschikbare capaciteit gereserveerd, of de werkzaamheden worden geïntegreerd in het toezicht dat op grond van de risico-analyse al was toebedeeld. Omdat het aantal activiteiten, de omvang ervan, de mogelijkheden tot integratie en de tijd die met dit toezicht is gemoeid niet ieder jaar even groot is, wordt hiervoor geen vast percentage gehanteerd, maar zal in het jaarlijkse uitvoeringsplan Handhaving worden vastgelegd welke activiteiten ondernomen worden en hoeveel capaciteit daarvoor benodigd is.

[We monitoren jaarlijks de uitvoering en resultaten van onze handhavingsinspanning.](#)

Hiervoor wordt in 2013 en 2014 een nieuwe prestatie-indicator ontwikkeld: de overtredingsdruk. Deze bestaat uit de volgende elementen:

1. het aantal opgespoorde overtredingsdossiers
2. de zwaarte van die overtredingen
3. de daarvoor ingezette handhavingscapaciteit.

Per toezichtdomein wordt daarmee de overtredingsdruk berekend met de formule:

$$\text{Overtredingsdruk} = \frac{\{\text{het aantal opgespoorde overtredingsdossiers}\} \times \{\text{risicoklasse v.d. overtreding}\}}{\text{de daarvoor ingezette capaciteit voor toezicht en handhaving}}$$

Het getal "overtredingsdruk" geeft aan hoeveel druk er van buiten wordt uitgeoefend op het waterbeheer door overtredingen of nalatig gedrag. Ter vergelijking wordt dit omgerekend naar 1 fte handhavingcapaciteit.

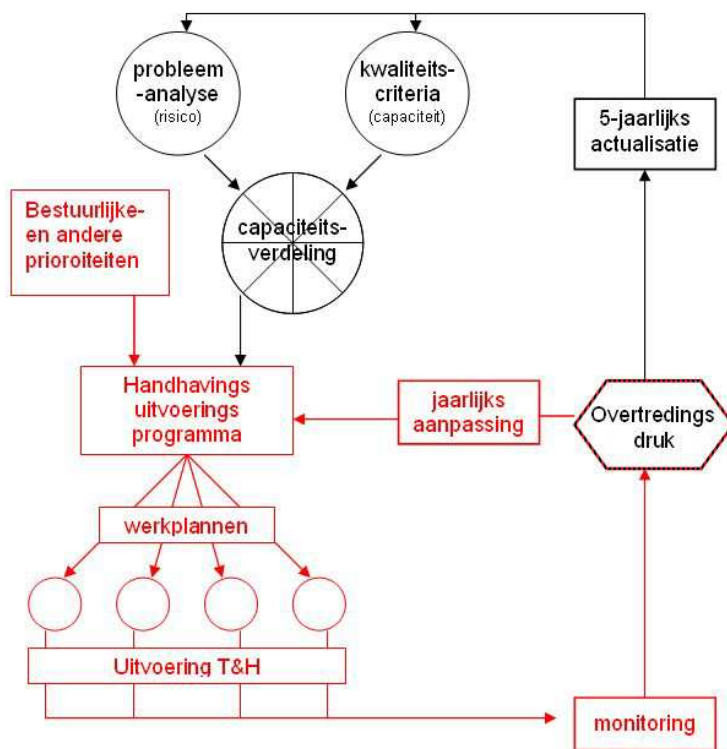
Hoe hoger het getal, hoe meer risico's (overtredingen x zwaarte) met de daarvoor ingezette capaciteit gevonden zijn. Het geeft ook de indicatie: hoe hoger de overtredingsdruk, des te hoger de benodigde (handhaving-)tegendruk om de naleving te bevorderen.

In meerjaren perspectief is te zien of de overtredingsdruk trendmatig toe- of afneemt, wat een onderdeel is bij de capaciteits- (her-)ijking.

In jaarlijks perspectief is hiermee te evalueren of de handhavingcapaciteit is ingezet volgens de vastgelegde prioriteiten en toedeling op basis van risico's. Periodiek zullen deze gegevens aan het bestuur worden gerapporteerd (Burap I en II).

We evalueren of de handhavingsactiviteiten en -resultaten voldoen aan de vastgelegde doelen.

Deze evaluatie doen we jaarlijks voor het uitvoeringsprogramma Handhaving en eens de 5 jaar voor het gehele handhavingsbeleid.



Schematisch weergegeven ziet de handhavingscyclus er zo uit (afbeelding links):

In rood is de jaarlijkse cyclus weergegeven. We monitoren de overtredingsdruk, we toetsen de uitvoering van de bestuurlijke- en andere prioriteiten en verwerken deze gegevens in het uitvoeringsprogramma voor het volgende jaar.

In zwart is de 5-jaarlijkse cyclus weergegeven. Aan de hand van de geconstateerde overtredingsdruk bezien wij of de risico-inventarisatie nog voldoet. Met name de kans op overtredingen kan gewijzigd zijn. Daarnaast wordt vastgesteld of er voldoende capaciteit was. Het beleid wordt daarna aangepast, geactualiseerd en opnieuw vastgesteld.

Daarnaast is deze monitoring ook een globale toetsing van de kwaliteitseisen. Als veel toezichtdomeinen een hoge overtredingsdruk hebben, kan dit een aanwijzing zijn dat uitbreiding van capaciteit en/of middelen noodzakelijk is. Kennelijk is er dan weinig motivatie voor een spontane naleving en is de bestaande handhavingsdruk te laag om voldoende naleving af te dwingen. Een verdere toelichting op de overtredingsdruk wordt gegeven in bijlage 6.

4. Toezicht is risicogericht en zichtbaar

Handhaving kent een brede en een beperkte uitleg.

De brede begripstoepassing van handhaving: alle werkzaamheden en activiteiten die worden uitgevoerd om de naleving van wet- en regelgeving te bevorderen.

De beperkte begripstoepassing van handhaving: door middel van het opleggen van sancties de naleving van de wettelijke regels afdwingen. Bij deze definitie wordt handhaving vooraf gegaan door toezicht om deze naleving te controleren.

In de nota "Gedogen in Nederland "(Kamerstuk 25 085) wordt voor handhaving deze definitie gegeven:

Het optreden van de overheid dat is gericht op het tot gelding brengen van de regelgeving. Hieronder valt zowel toezicht en preventie – de eerste stap in de handhaving – als, verderop in de keten, de reactie op een geconstateerde overtreding, onder meer in de vorm van reparatoire of punitieve sancties.

In dit hoofdstuk wordt de beperkte begripstoepassing van handhaving gebruikt.

Het hele traject om de naleving van wet- en regelgeving te bevorderen en te controleren wordt dus uitgevoerd door:

- het houden van toezicht op de naleving en
- het handhaven, wanneer dit nodig is om overtredingen te beëindigen,

kort gezegd: Toezicht en Handhaving. Dit onderscheid, dat actueel is geworden bij wijziging van bevoegdheden in de Wabo en Waterwet, is ook terug te zien in de geleidelijke aanpassing van de gebruikelijke aanduiding "V&H" naar "VTH".

Het bevorderen van de naleving is transparant en duidelijk

De samenleving verlangt transparantie en duidelijkheid van de overheid. Het toezicht- en handhavingsbeleid moet daarom herkenbaar en toepasbaar zijn. Het huidige kabinet zet de maatschappelijke trend door en wenst daarbij een vermindering van regeldruk en

Overheidsprogramma's voor vermindering van regeldruk en administratieve lasten:

- Programma Andere Overheid
vernieuwen inrichting overheid
- Beter geregeld
verbetering van de kwaliteit van regelgeving
- Vernieuwd Toezicht
uitvoering gezamenlijk- en signaal toezicht
- Programma Uitvoering met Ambitie
nieuwe bevoegdheidsverdeling,
tegengaan van bestuurlijke drukte,
- Interbestuurlijk Toezicht
het verbeteren van vergunningverlening,
toezicht en handhaving.

administratieve lasten voor burgers en bedrijven. In het kader staan de programma's die nu al zijn of worden uitgevoerd.

Deze opstelling heeft ook gevolgen voor de verordeningen van het waterschap. Dit wordt ook zichtbaar in de verkenning van "Nee, tenzij" naar "Ja, mits" bij de aanstaande vernieuwing van het "Keurkwartet": de Keur, Legger, Algemene regels en Beleidsregels (uit: Beleidsvisiekeur 2013", vastgesteld op 18 december 2013 (DM 742685).

In de praktijk betekent dit minder maatwerk vanuit de overheid en meer verantwoordelijkheden voor de burger. Meer algemene regels in plaats van individuele vergunningen. Er vindt een verschuiving

plaats: van toestemming vooraf via vergunningverlening naar toezicht en handhavend optreden achteraf. Dit vraagt om aanpassing in de wijze waarop we toezicht op de naleving houden, omdat burgers en bedrijven nu zelf die algemene regels interpreteren en moeten toepassen.

Voor de taak van het waterschap (veilige dijken, droge voeten en schoon water) is het noodzakelijk dat de daarvoor gestelde regels worden nageleefd. Om die naleving te bevorderen beschikt het waterschap over een aantal instrumenten om het gedrag van de ingelanden te beïnvloeden, namelijk:

1. communiceren
2. adviseren
3. faciliteren (en/of ontmoedigen)
4. surveilleren
5. toezicht houden
6. handhaven

Bij het gebruik van deze instrumenten bij toezicht en handhaving behoort de eerder genoemde "Tafel van elf". Hiermee wordt beoordeeld wat de achterliggende reden is van de geconstateerde niet-naleving, zodat een passende keuze kan worden gemaakt uit de beschikbare instrumenten.

De inzet van deze instrumenten en de taak die daarbij voor toezicht en handhaving is weggelegd, wordt verder toegelicht in de nalevingsstrategie, bijlage 2.

De wijze waarop toezicht en handhaving worden uitgevoerd is hieronder kort toegelicht en wordt nader uitgewerkt in de toezicht- en de sanctiestrategie, bijlagen 3 en 4.

[Wij werken samen met andere bestuursorganen, politie en justitie.](#)

In de kwaliteitseisen uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is vastgelegd dat samenwerkingsafspraken en afstemming met andere bestuursorganen en met politie en justitie moet plaatsvinden. De provincie heeft hierbij een coördinerende en controlerende taak.

De samenwerkingsvormen waar wij aan deelnemen zijn:

- Kernoverleg Handhaving in de provincie Utrecht.
- Wabo-overeenkomst met provincie en de in ons werkgebied gelegen gemeenten (*DM 415178*)
- Samenwerkingsovereenkomst Waterwet en indirecte lozingen waterbeheerders en provincie Zuid-Holland (*DM 359904*)
- Cross-compliance overeenkomst Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (*DM 220038*).
- Toezicht op grond van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (*DM 260290*).

De bovengenoemde vormen van samenwerking zijn door het bestuur bekrachtigd door het ondertekenen van een samenwerkingsovereenkomst.

Deze samenwerking zal worden voortgezet met de Regionale Uitvoeringsdienst (RUD) en de Omgevingsdienst regio Utrecht (Oдру) in de provincie Utrecht, zowel in de realisatiefase als wanneer deze in de beoogde vorm is opgericht.

Daarnaast wordt er ook samenwerking gezocht op de werkvloer, waar op dit moment de volgende activiteiten gezamenlijk worden uitgevoerd:

- Gezamenlijk toezicht bij veehouderijbedrijven in Zuid-Holland, werkgebied omgevingsdienst Midden-Holland (ODMH) : signaaltoezicht wordt uitgevoerd door de waterschappen, ODMH en Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)
- Samenwerking waterbeheerders
Bij de uitvoering onze taken inzake de waterstaatkundige verzorging zoeken wij de samenwerking met de andere waterbeheerders Rijkswaterstaat en de omliggende waterschappen.
- Afspraken over signaaltoezicht met de gemeente Bunnik en de "Waarden"-gemeenten: Woerden, Montfoort, Oudewater en Lopik

- Kernoverleg Handhaving in de provincie Utrecht: ambtelijk milieu-overleg met provincie, gemeenten, omgevingsdienst Utrecht, politie en justitie op basis van een gezamenlijk handhavingsbeleid 2004-2008, dat tot op heden jaarlijks stilzwijgend wordt verlengd vanwege de ontwikkelingen rond de Regionale uitvoeringsdienst.
- Wabo-overeenkomst met provincie en de in ons werkgebied gelegen gemeenten: toezicht bij bedrijven, die indirect (via de riolering) hun afvalwater lozen op onze rioolwaterzuiveringsinstallaties, op basis van de provinciebrede Wabo-samenwerkingsovereenkomst
- Cross-compliance overeenkomst Gemeenschappelijk Landbouwbeleid: samenwerkingsovereenkomst met het ministerie inzake de wettelijk verplichte controles bij landbouwbedrijven, die conform ons eigen handhavingsbeleid worden uitgevoerd, en de eventuele doormelding daarbij.
- Toezicht op grond van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden: toezicht op het gebruik van bestrijdingsmiddelen door gemeenten, op bedrijfsterreinen en in de landbouw, biociden in de industrie (koelwater) en recreatievaart (anti-fouling).

- Gezamenlijk- en signaaltoezicht bij veehouderijbedrijven in Zuid-Holland.
- Samenwerking waterbeheerders
- Signaaltoezicht met gemeenten.

Het signaaltoezicht houdt in dat er één bestuursorgaan de controle uitvoert. Als een mogelijke overtreding wordt gesignaleerd, waarvoor het andere bestuursorgaan bevoegd is, wordt dit doorgegeven. De overtreding wordt daarna afgehandeld door het bevoegde bestuursorgaan.

Met instemming van het bestuur wordt verder gezocht naar slimme vormen van operationele samenwerking met de waterschappen Hoogheemraadschap van Rijnland,

Hoogheemraadschap van Delfland en het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard. De aanduiding hiervoor is: "VTH-West".

Toezicht is afgestemd op de activiteiten

Door verschuiving in wet- en regelgeving kunnen veel activiteiten, waar voorheen een vergunning voor moest worden aangevraagd, nu op basis van algemene regels worden uitgevoerd, al dan niet met een melding.

De vergunning fungeerde als toestemming vooraf, er werd vooroverleg gepleegd en er werden voorschriften aan verbonden. Het resultaat hiervan was dat de activiteit bekend was, en dat de aanvrager op de hoogte was van de na te leven voorschriften. Nu dit niet meer altijd het geval is zal de wijze waarop toezicht wordt gehouden hierop moeten worden aangepast.

Elk soort activiteit vraagt om een adequate reactie van toezicht en handhaving. Met de nieuwe algemene regels zijn deze activiteiten nu onder te verdelen in de volgende verschijningsvormen:

1. de activiteit hoeft niet te worden gemeld
2. de activiteit moet worden gemeld
3. voor de activiteit is een vergunning nodig

Daarnaast verschillen de activiteiten ook in duur:

4. eenmalige, kortdurende ingrepen
5. tijdelijke activiteiten
6. (bedrijfs)activiteiten voor onbepaalde duur

In de afbeelding zijn vormen van toezicht weergegeven, die passen bij de aard van de activiteiten.

	Eenmalige ingrepen	Tijdelijke activiteiten	(bedrijfs-) Activiteiten voor onbepaalde duur
Nieuw vergunde of gemelde activiteiten of ingrepen	<p><i>risicogericht inspecties</i> n.a.v. van meldingen, vergunningen en adviezen. en/of</p> <p>opvolging van signaaltoezicht (n.a.v. van meldingen, klachten, meldingen, handhavingverzoeken) (van rayonmedewerkers, handhavingverzoeken) (of Awb, belanghebbenden)</p>		
Eerder vergunde of gemelde permanente bedrijfsactiviteiten	<p>surveillance vrij veld inspecties /-vluchten en/of</p> <p>projectmatige campagnes (themas, regio's, inhaalslagen)</p>		<p>(bonus/malus) <i>risicogericht</i> periodieke inspecties en/of niet vooraf aangekondigde inspecties</p>
Werkzaamheden en activiteiten zonder melding en/of illegale werkzaamheden, ingrepen en situaties	<p>opvolging van signaaltoezicht (Machten, meldingen) van rayonmedewerkers, toezichtorganisaties of burgers</p>		

De toezichtvorm past bij de activiteit.

Wij vinden het belangrijk om duidelijk in het gehele werkgebied aanwezig te zijn. Dit is niet alleen noodzakelijk om ongewenste en illegale activiteiten waar te kunnen nemen, er gaat ook een goede preventieve werking van uit. Om dit effect te vergroten zullen we onze bijzondere toezichtactiviteiten (zoals milieuvluchten, projectmatig toezicht en schouw) bekend maken aan de ingelanden, om alleen daardoor al de naleving te bevorderen.

Vormen van toezicht die we hierbij gebruiken zijn:

- Surveillance: aanwezigheid in het veld, milieuvluchten, toezicht bij niet gemelde activiteiten, opsporen overtredingen
- Inspecties: controlebezoeken bij gemelde tijdelijke activiteiten,
- Periodiek toezicht: toezicht bij voortdurende (bedrijfs)activiteiten
- Opvolging van signalen: afhandeling van klachten en meldingen, reactie op signaaltoezicht,
- Projectmatig toezicht: grote infrastructurele werken, invoering nieuwe wetgeving, aanpassing peilbesluiten, branchegericht toezicht, thematisch- en/of gebiedsgericht toezicht.

Een bijzondere vorm van toezicht is schouw: de dijkschouw, de jaarlijkse najaarsschouw en de 4-jaarlijkse diepte-/profielsschouw. Achterstallig onderhoud wordt hierbij gesignaleerd en de beheerder (keringen) of het schouwteam (watersystemen) maakt zelf afspraken met ingelanden, dat zij de onderhoudsplicht alsnog naleven. Als dit nodig blijkt neemt het team handhaving maatregelen om de naleving af te dwingen.

Het toezicht is gebaseerd op de risico's en de naleving bij de betreffende activiteiten.

Om te waarborgen dat ieder toezichtdomein de vereiste aandacht krijgt, is zoals eerder genoemd een probleemanalyse gemaakt. Op basis van de kans op overtreding, de effecten die daarbij ontstaan en de omvang van de betreffende activiteiten is per toezichtdomein vastgesteld welk deel van de beschikbare capaciteit daaraan besteed moet worden.

Bij de vaststelling van het jaarlijkse uitvoeringsprogramma Handhaving geldt dit als uitgangspunt, naast de werkelijkheid om bij de uitvoering ook rekening te houden met bijzondere omstandigheden, zoals bestuurlijke speerpunten, maatschappelijke ontwikkelingen, samenwerkingsafspraken, landelijk beleid, nieuwe wetten en verordeningen, enzovoort. De inzet wordt dan voor een afgesproken periode aangepast, onder beoordeling van de gevolgen daarvan voor de overige toezichtdomeinen.

We spannen ons in om altijd opvolging te geven aan alle waterklachten en incidentmeldingen die ons vanuit de bevolking bereiken, en aan signaaltoezicht door andere overheden en medewerkers van het waterschap.

De realiteit van beperkingen in tijd en capaciteit laat niet toe dat wij voor alle taken toezicht bij alle uitgevoerde activiteiten kunnen uitvoeren. Ook per toezichtdomein moet een verantwoorde keuze worden gemaakt van de activiteiten die als eerste voor toezicht in aanmerking komen. Deze selectie zal worden gemaakt op basis van informatie-gestuurd en risico-gericht toezicht, waarbij ook de zwaarte van de mogelijke overtredingen en het naleefgedrag van de melders / vergunninghouders een rol spelen.

Dit leidt er toe dat er ook activiteiten zullen zijn waarbij niet standaard toezicht wordt gehouden.

De wijze waarop de activiteiten beoordeeld en ingepland worden, de selectie van activiteiten waarop toezicht wordt gehouden en de wijze waarop het toezicht wordt uitgevoerd zijn beschreven in de toezichtstrategie (bijlage 3).

5. Handhaving is doelgericht en passend bij de situatie

Handhaving bestaat uit een passende reactie bij overtredingen, om naleving te bereiken.

Dit vloeit voort uit de eerder genoemde beginselplicht tot handhaving. Hiervan kan alleen in bijzondere omstandigheden worden afgeweken, te weten:

- als concreet zicht op legalisatie bestaat
- als handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

Uit jurisprudentie blijkt dat deze twee begrippen "concreet zicht op legalisatie" en "behoort te worden afgezien" zeer beperkt moeten worden uitgelegd. Het afzien van handhaving zal in de regel inhouden dat de overtreding wordt gedoogd. In de gedoogstrategie (bijlage 5) is vastgelegd wanneer en op welke wijze hieraan uitvoering wordt gegeven.

Bestuursrechtelijke handhaving is de hoofdtaak van het waterschap

Het bestuur van het waterschap heeft op grond van de Waterwet de zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving van wettelijke bepalingen en kan daarvoor een bestuurlijke sanctie opleggen. Dit is vastgelegd in de Waterschapswet en uitgebreid geregeld in de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Ook het bestuursrecht kent een uitzondering van de beginselplicht tot handhaving:

artikel 5:5 Awb:

Het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke sanctie op voor zover voor de overtreding een rechtvaardigingsgrond bestond.

Onder rechtvaardigingsgrond wordt verstaan:

- overmacht
- noodtoestand
- noodweer,
- bevoegd gegeven ambtelijk bevel,
- wettelijk voorschrift
- ontbreken materiële wederrechtelijkheid (niet naleven dient het doel van de wet beter dan naleving)

Daarom zal, wanneer bij toezicht of op ander wijze een overtreding wordt geconstateerd in de eerste plaats gebruik worden gemaakt van de bestuursrechtelijke bevoegdheden, die ingevolge

de Algemene wet bestuursrecht daarvoor aan het bestuur zijn toegekend. Dit houdt in dat afspraken worden gemaakt om de overtreding te beëindigen en dat daarvoor zo nodig een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang wordt opgelegd.

Het dagelijks bestuur heeft de bevoegdheid een bestuurlijke strafbeschikking uit te vaardigen.

Daarnaast heeft het dagelijks bestuur van het waterschap op basis van artikel 257ba van het Wetboek van Strafvordering de bevoegdheid gekregen om, onder toezicht van en volgens richtlijnen vastgesteld door het College van procureurs-generaal, bestuurlijke strafbeschikkingen uit te vaardigen. Deze richtlijnen staan in het Besluit OM-afdoening en in de Richtlijn bestuurlijke

Voor strafrechtelijke vervolging van overheden heeft College van procureurs-generaal een "Aanwijzing voor de opsporing en vervolging van overheden" opgesteld. De Hoge Raad heeft namelijk in het arrest van 6 januari 1998 (Pikmeer II arrest) overwogen dat vervolging van decentrale overheden is uitgesloten wanneer de gedragingen in kwestie niet anders dan door bestuursfunctionarissen kunnen worden verricht in het kader van de uitvoering van de aan het openbaar lichaam opgedragen bestuurstaak (exclusieve overheidstaak).

Ook ten aanzien van sancties zijn er verschillen. In de wet is bijvoorbeeld vastgelegd dat er geen bestuurlijke strafbeschikking kan worden opgelegd aan een overheid of openbaar lichaam als bedoeld in hoofdstuk 7 van de Grondwet.

strafbeschikkingsbevoegdheid milieu- en keurfeiten. Daarmee kan, bijvoorbeeld wanneer bestuursrechtelijke handhaving niet toereikend is, of wanneer de aard van de overtreding of een gebrek aan medewerking van de overtreder daartoe aanleiding geeft, een bestuurlijke strafbeschikking worden uitgevaardigd. Alle handhavers zijn daarvoor ook opgeleid en aangesteld als buitengewoon opsporingsambtenaar (Boa).

Zoals in het kader is vermeld zijn er voor strafrechtelijke vervolgingen van overheden door het Openbaar Ministerie richtlijnen opgesteld (*DM 780431*). Om deze reden kan aan een overheid of openbaar lichaam als bedoeld in hoofdstuk 7 van de Grondwet geen bestuurlijke strafbeschikking worden opgelegd. Er kan wel

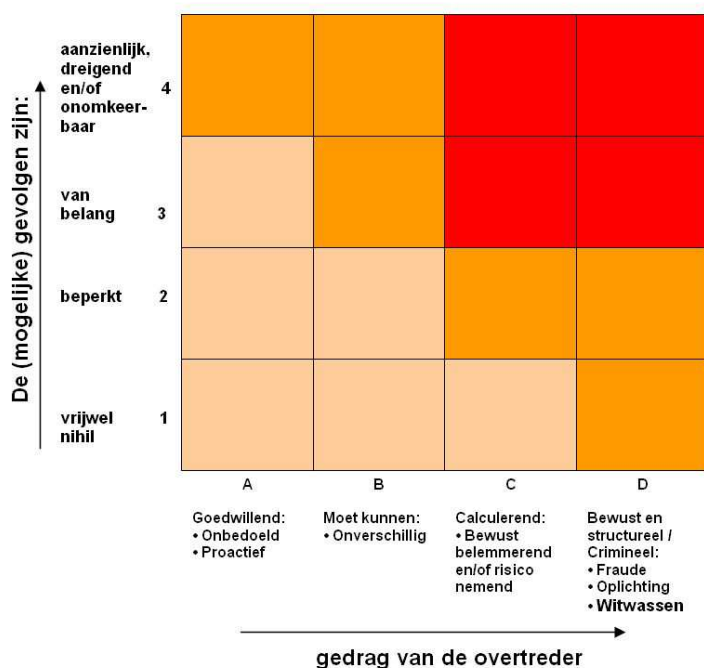
een proce-verbaal worden opgemaakt zodat het OM zelf kan beoordelen of het een exclusieve overheidstaak betrof. In de sanctiestrategie, bijlage 4, is vermeld op welke wijze wij omgaan met overtredingen, begaan door of in naam het waterschap of van andere overheden.

Wanneer geen bestuurlijke strafbeschikking kan worden uitgevaardigd kan de Boa conform de richtlijnen en aanwijzingen van Justitie, besluiten hiervoor een proces-verbaal op te maken.

De afweging voor bestuurlijke handhaving en/of strafrechtelijk handhaving wordt gemaakt door "Situacioneel" te handhaven, conform de Landelijke Handhavingsstrategie.

De aard en de ernst van de overtreding worden beoordeeld, als ook de houding van de overtreder hierbij.

Deze methode wordt aangeduid met "Situacioneel handhaven": bij de reactie op de overtreding wordt rekening gehouden met de aangetroffen situatie van de overtreding en de overtreder. Als waarborg voor eenduidig optreden na het constateren van niet-naleving wordt daarbij gebruik gemaakt van de hiernaast weergegeven matrix uit de Landelijke Handhavingsstrategie, die is opgenomen in onze sanctiestrategie.



Ook de eerder genoemde "Tafel van elf" speelt hierbij een rol. De oorzaak of reden van de gepleegde overtreding is mede bepalend voor maatregelen die genomen worden om de overtreder "te brengen tot naleving".

De keuze van het middel wordt, overeenkomstig artikel 3.4, lid 2 van de Algemene wet bestuursrecht, bepaald door overwegingen van proportionaliteit (zwaarte van de ingezette bevoegdheid), subsidiariteit (kiezen voor de minste zware, maar wel effectieve aanpak), doelmatigheid en doeltreffendheid.

Uit deze afwegingen kan per situatie een andere aanpak voortvloeien om te komen tot hetzelfde doel: naleving van de betrokken bepaling. Deze afwegingen zullen gemaakt worden bij elke overtreding, ongeacht wie de overtreder is: een burger, een andere overheid of de eigen dienst. Zoals eerder gezegd is de afhandeling van overtredingen van de eigen dienst en van andere bestuursorganen vastgelegd in de sanctiestrategie (bijlage 4).

De wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan bestuurlijke- en strafrechtelijke handhaving door middel van sancties, het uitvaardigen van bestuurlijke strafbeschikkingen en het afwegen van een passende reactie op overtredingen is nader beschreven in de sanctiestrategie (bijlage 4). Hierin is de landelijke handhavingsstrategie opgenomen, die in het kader van het Programma Uitvoering met Ambitie (PUmA) op 4 juni 2014 door het Bestuurlijk Omgevingsberaad is vastgesteld (*DM 855203*). De Unie van Waterschappen heeft met deze strategie ingestemd (CWE, 9 mei 2014 - *DM 846080*). In onze sanctiestrategie wordt dit verder uitgewerkt en vastgelegd. De landelijke handhavingsstrategie bevat alleen aanwijzingen voor het opleggen van sancties, waarmee het uitsluitend de invulling vormt van onze sanctiestrategie. Voor alle overige activiteiten bij toezicht en handhaving is het eigen beleid nog steeds noodzakelijk.

[De resultaten van toezicht en handhaving worden geregistreerd in Iris-V&H.](#)

Alle gegevens van bedrijven en activiteiten in ons werkgebied worden zo goed mogelijk vastgelegd in ons programma iris-V&H van het Waterschapshuis. Ook de controles die zijn uitgevoerd, de resultaten daarvan, de maatregelen die zijn getroffen om de handhavingss dossiers tot naleving te brengen en de voortgang daarbij worden hierin geregistreerd. In dit systeem zijn echter de laatste wetswijzigingen nog niet verwerkt. Omdat de voor het programma gebruikte technologie is verouderd, is inmiddels besloten dit niet meer aan te passen of te verbeteren.

Op dit moment wordt gezocht naar een goede opvolger, landelijk in samenwerking met Rijkswaterstaat en regionaal met andere waterschappen. Wanneer dit beschikbaar is zullen de bestaande gegevens hierin worden overgenomen.

6. De beschikbaarheid van personen, financiën en middelen wordt geborgd.

[De voor uitvoering van dit beleid benodigde functies zijn vastgelegd en ingevuld.](#)

Om al deze handhavingswerkzaamheden op de gewenste wijze te kunnen uitvoeren beschikken we, buiten het afdelingshoofd, over een team van 11 mensen: 1 coördinator, 1 beleidsmedewerker en 9 handhavers. In het Besluit aanwijzing toezichthouders zijn deze allen aangewezen als toezichthouder. Het opleidingsniveau en de functie-eisen zijn vastgelegd in het Functieboek FuWater 2010. Conform het beleid zijn alle handhavers ook opgeleid en beëdigd als buitengewoon opsporingsambtenaar. De huidige capaciteit is vastgesteld aan de hand van de kwaliteitscriteria en de zelfevaluatie in 2004.

Daarnaast heeft de heffingstechnoloog (1 fte) van de Belastingssamenwerking gemeenten en hoogheemraadschap Utrecht (BghU), als gevolg van samenwerkingsafspraken, een werkplek binnen het team handhaving.

Het Besluit aanwijzing toezichthouders geeft de mogelijkheid om deze heffingstechnoloog en ook toezichthouders van Rijkswaterstaat en omliggende waterschappen aan te wijzen als handhaver voor De Stichtse Rijnlanden. Daarmee zijn voorwaarden geschapen voor het (eventueel snel) bijschakelen van vakkundige capaciteit, met geborgde bevoegdheden.

De middelen en financiën voor toezicht en handhaving zijn beschikbaar

De voor handhaving benodigde financiën worden jaarlijks berekend en vastgelegd in de begroting. Een overzicht hiervan wordt in ieder uitvoeringsprogramma Handhaving vermeld.

Om alle taken naar behoren te kunnen uitvoeren beschikt het waterschap over de benodigde middelen. In protocollen en werkafspraken is vastgelegd welke middelen noodzakelijk zijn voor toezicht en handhaving. De gebruikers hiervan zijn gehouden deze middelen te onderhouden en zo nodig te (laten) kalibreren.

Als gevolg van omstandigheden (bv. ontbrekende capaciteit of deskundigheid) kan het nodig zijn dat personeel ingehuurd moeten worden voor de uitvoering van de handhavingstaak, of dat een deel van de handhavingstaak moet worden uitbesteed. Een deel van de handhavingstaak wordt dan uitgevoerd door personen, die niet bij het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden werkzaam zijn. Wanneer dit zich voordoet zullen de afspraken, die met die persoon of diens werkgever over de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn gemaakt, schriftelijk worden vastgelegd.

Het Algemeen bestuur wordt geïnformeerd over het handhavingsbeleid en de uitvoering daarvan.

Telkens na vaststelling door het Dagelijks bestuur zullen het handhavingsbeleid, het uitvoeringsprogramma Handhaving, de periodieke rapportage en de jaarlijkse evaluatie ter kennisneming aan het Algemeen bestuur worden gezonden.

7. Bijlagen

De bijlagen maken deel uit van het handhavingsbeleid.

Als onderdeel van het beleid worden verscheidene onderwerpen nader uitgewerkt en vastgelegd in de hierna genoemde bijlagen. Alle bijlagen maken deel uit van het handhavingsbeleid, zoals dat door het dagelijks bestuur wordt vastgesteld.

De handhavingsprotocollen, leidraden en de jaarstukken zijn geen onderdeel van het handhavingsbeleid.

Op grond van deze strategieën worden er ten behoeve van een eenduidige werkwijze werkafspraken gemaakt. Deze zullen worden vastgelegd in protocollen of leidraden. Deze maken geen deel uit van het handhavingsbeleid en hoeven daarom ook niet door het bestuur te worden vastgesteld. Het hoofd afdeling Vergunning en handhaving stelt deze protocollen of leidraden vast. De protocollen en leidraden worden herzien wanneer daar, bijvoorbeeld door wijzigingen van wetgeving of normbladen, aanleiding voor is.

Het jaarlijks op te stellen uitvoeringsprogramma Handhaving vloeit wel voort uit, maar maakt geen deel uit van het handhavingsbeleid. De te bereiken doelen en de daar voor te ondernemen activiteiten worden hierin uitgewerkt, rekening houdend met het vastgestelde beleid. Dit programma wordt jaarlijks afzonderlijk door het dagelijks bestuur vastgesteld. De rapportage en evaluatie hiervan is beschreven in hoofdstuk 3: de handhavingscyclus.

Bijlagen:

1. probleemanalyse en prioritering (DM 712938 en 708240)
2. nalevingsstrategie (DM 732760)
3. toezichtstrategie (DM 733657)
4. sanctiestrategie (DM 734667)
5. gedoogstrategie (DM 732732, DM 732928, DM 277179)
6. toelichting overtredingsdruk (DM 714965)