

Toezicht- en Handhaving- strategie

Toezicht en Handhaving met effect



Hoogheemraadschap van
Delfland

Toezicht- en Handhavingstrategie

Toezicht en Handhaving met effect



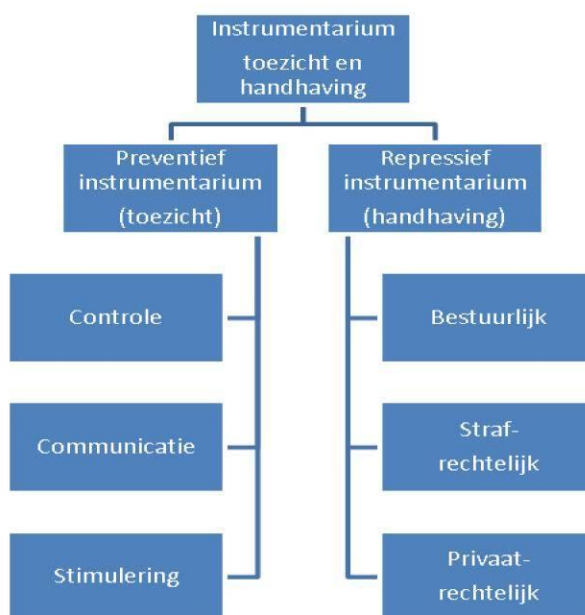
Opgesteld door het team Toezicht en Handhaving van de sector Waterbeheer.
Vastgesteld door het college van Dijkgraaf en Hoogheemraden op 2 april 2013 (DMS1052583)
Bekend gemaakt aan de Verenigde Vergadering op 25 april 2013

INHOUDSOPGAVE

Inleiding	3
Leeswijzer.....	4
1 Terugblik 2010 - 2012.....	5
1.1 Organisatorisch	5
1.2 Inhoudelijk	5
2 Aanleiding voor actualisatie van de Handhavingsstrategie 2010-2015	7
2.1 Veranderingen in wet- en regelgeving	7
2.2 Nieuwe sanctiemethodiek	7
2.3 Toekomstige ontwikkelingen	7
3 Toezicht en Handhaving: algemeen.....	9
3.1 Belang van toezicht en handhaving	9
3.2 Wettelijke taken Delfland.....	9
3.3 Het toezicht- en handhavingsproces.....	10
3.4 Kwaliteitscriteria.....	10
4 Organisatie van de handhaving	11
4.1 Bestuurlijke verantwoordelijkheid	11
4.2 Ambtelijke toezicht- en handhavingsorganisatie	11
4.3 Samenwerking in toezicht en handhaving.....	11
5. Naleefgedrag	13
6. Instrumentarium toezicht en handhaving	14
6.1 Onderscheid in instrumentarium	14
6.2 Toezichtinstrumenten.....	15
6.2.1 Controle	15
6.2.2 Communicatie en informatievoorziening	15
6.2.3 Stimulering	15
6.3 Handhavingsinstrumenten	15
6.3.1 Bestuurlijk	15
6.3.2 Strafrechtelijk	17
6.3.3 Privaatrechtelijk.....	19
7. Toezicht- en handhavingstrategie algemeen	20
7.1 Strategie.....	20
7.2 Uitgangspunten.....	20
7.3 Toezicht en handhaving op eigen organisatie en andere bestuursorganen	21
8. Toezichtstrategie	22
8.1 Prioritering toezicht	22
8.2 Toezicht door Delfland.....	22
8.3 Overige toezichtuitvoering	24
9. Sanctiestrategie.....	26
9.1 Inleiding	26
9.2 Situationeel handhaven	26
9.2.1 Ernst van de overtreding.....	27
9.2.2 Gedrag van de overtreder	27
9.3 Sanctiestrategie Delfland	28
9.3.1 Gebruik van sancties door Delfland	28
9.3.2 Sanctiestrategie Delfland	29
10 Gedoogstrategie	30
10.1 Afzien van bestuursrechtelijke handhaving (gedogen).....	30
10.2 Wanneer afzien van bestuurlijke handhaving	31
10.3 Hoe gaat Delfland om met bestuurlijk gedogen?.....	32
10.4 Afzien van strafrechtelijk optreden	32
Bijlage 1: Dimensies van naleving	33
Bijlage 2: Toelichting op hoofdlijnen sanctiestrategie.....	34
Begrippenlijst.....	35

Inleiding

Welke rol heeft toezicht en handhaving in de zorg voor stevige dijken, het voorkomen van wateroverlast en watertekort, het verbeteren van de waterkwaliteit en afvalwaterzuivering? Wet- en regelgeving is noodzakelijk voor verantwoord en effectief waterbeheer. Het doel van kaders en regels is om de risico's te minimaliseren die dit waterbeheer in de weg staan. Toezicht en handhaving zorgen er mede voor dat de wet- en regelgeving wordt nageleefd en is de taak van het team Toezicht en Handhaving. Dit is in dit dichtbevolkte gebied met een veelheid aan activiteiten, een stevige klus met veel gezichten. Uitvoering van de toezicht- en handhavingstaak wordt professioneel en objectief gedaan. Om deze werkwijze te waarborgen stelde het team deze toezicht- en handhavingstrategie op. Wat verstaan wordt onder toezicht en handhaving komt aan bod in hoofdstuk 5. In een schematische weergave komt het op het volgende neer.



Samen met alle handhavingpartners is het Hoogheemraadschap van Delfland (hierna Delfland) verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving ter bescherming van de omgeving. Specifiek is Delfland verantwoordelijk voor de waterstaatkundige verzorging binnen zijn beheergebied. Om deze verantwoordelijkheid in te vullen is in 2009 de 'Handhavingsstrategie 2010-2015' opgesteld. Veranderende wetgeving en nieuwe inzichten (commissie Mans en evaluatie huidige handhavingsbeleid) leidden ertoe om een nieuwe toezicht- en handhavingstrategie op te stellen.

Het doel van de toezicht- en handhavingstrategie is duidelijk te maken hoe Delfland zijn toezicht- en handhavingsinstrumentarium inzet om het naleefgedrag van burgers, bedrijven en overheden binnen het beheergebied van Delfland te bevorderen. Hiermee wordt een uniforme werkwijze gewaarborgd. Deze strategie maakt onderdeel uit van het handhavingsbeleid van Delfland en heeft interne werking.

Burgers, bedrijven en andere overheden en instanties kunnen kennisnemen van het beleid. Beleid moet ook naar buiten toe transparant en betrouwbaar zijn. Daarom stelt het college van dijkgraaf en hoogheemraden (hierna het college) het handhavingsbeleid vast en wordt deze strategie bekendgemaakt. Via de website is deze strategie te downloaden en/of in te zien.

Leeswijzer

In het eerste hoofdstuk wordt teruggeblikt op de periode 2010-2012. Zowel organisatorische als inhoudelijke ontwikkelingen die invloed hebben gehad op het toezicht- en handhavingsproces komen aan bod.

In hoofdstuk 2 zijn de ontwikkelingen beschreven die aanleiding hebben gegeven om de Handhavingsstrategie 2010-2015 te actualiseren. Hierbij moet worden gedacht aan veranderingen in wet- en regelgeving en nieuwe inzichten ten aanzien van de wijze van effectief handhaven.

In het derde hoofdstuk worden, voorafgaande aan de bespreking van de strategie, wat algemene en inleidende zaken over toezicht en handhaving besproken: het belang van toezicht en handhaving, de wettelijke taken van Delfland en het toezicht- en handhavingsproces.

Hoofdstuk 4 geeft een toelichting op de manier waarop de organisatie van handhaving is vormgegeven. Hierbij valt te denken aan de organisatie van de bestuurlijke verantwoordelijkheid, de ambtelijke handhavingsorganisatie maar ook de kaders waarbinnen Delfland samenwerkt met handhavingspartners.

Hoofdstuk 5 gaat over 'naleefgedrag', oftewel de mate waarin doelgroepen regels wel of niet naleven en de redenen waarom zij dat (in de betreffende mate) doen.

Het toezicht- en handhavingsinstrumentarium dat Delfland tot zijn beschikking heeft, wordt uiteengezet in hoofdstuk 6.

Vervolgens komt de daadwerkelijke strategie aan de orde. Hoofdstuk 7 gaat in op wat de strategie omvat en welke uitgangspunten er gelden voor het tot stand komen van de strategie. Ook wordt kort ingegaan op handhaving op de eigen organisatie en op andere bestuursorganen. De strategie wordt vervolgens in hoofdstuk 8 en 9 opgesplitst in respectievelijk het (preventieve) toezicht en de (repressieve) handhaving, oftewel de sanctiestrategie. In hoofdstuk 10 wordt beschreven hoe Delfland omgaat met gedogen.

1 Terugblik 2010 - 2012

De Handhavingsstrategie 2010-2015 vormde tot en met 2012 een belangrijk deel van het handhavingsbeleid van Delfland.

1.1 Organisatorisch

De primaire aanleiding voor het opstellen van de laatste handhavingstrategie was de invoering van de Waterwet. Op hetzelfde moment zijn toen ook de eerste stappen naar programmamanagement gezet. In de periode 2010-2012 waren de volgende organisatorische ontwikkelingen van invloed op het toezicht- en handhavingsproces.

Programmamanagement

Bij het invoeren van het programmamanagement werd het taakveld Toezicht en Handhaving ondergebracht in het programma Instrumenten (net als in de beleidsbegroting). Tegelijkertijd werden inhoudelijke zaken besproken en geprogrammeerd in de inhoudelijke programma's. Dit leidde tot een te groot tijdsbeslag en een onduidelijkheid in taakverdeling en verantwoordelijkheid. Inmiddels wordt programmamanagement binnen Delfland alleen nog ingezet voor complexe ontwikkelopgaven.

Doorontwikkeling Sector Vergunning en Handhaving

Als gevolg van de invoering van de Waterwet werd het noodzakelijk om zaken integraal te toetsen en te behandelen. De voormalige teams Keurbeheer en Emissiebeheer zijn samengevoegd tot één nieuw team: Regulering en Planadvisering. Tegelijkertijd zijn alle toezichthoudende taken vanuit het voormalige team Keurbeheer ondergebracht bij het team Toezicht en Handhaving.

Vorming sector Waterbeheer

Om de synergie tussen het "technische" en het "juridische" beheer te verbeteren, is per 1 juli 2012 het grootste deel van de sector Watersystemen en de sector Vergunning en Handhaving opgegaan in de nieuwe sector waterbeheer. Behalve een organisatorische wijziging heeft dit ook een positief effect op de samenwerking tussen de "buitendiensten". Dit zal de komende jaren verder worden uitgebouwd. Tegelijkertijd wordt er meer geprioriteerd op basis van de "problemen" in het veld.

Concernsturing

Ten tijde van het opstellen van deze strategie, is een begin gemaakt met de implementatie van concernsturing. Een van de gevolgen van concernsturing is dat de verantwoording lager in de organisatie is komen te liggen. Dit is enerzijds een extra belasting, anderzijds geeft dit de mogelijkheid aan medewerkers om zich te ontwikkelen. Hierop is in 2012 al met succes geanticipeerd door zaken meer projectmatig en resultaatgericht op te pakken.

Schouw

In het verlengde van de vorming van de sector waterbeheer is besloten om per 1 januari 2013 de verantwoordelijkheid voor het schouwproces onder te brengen bij het team Toezicht en Handhaving. Hiermee is meteen een eerste stap gezet naar een verder doorontwikkeling van dit instrument.

1.2 Inhoudelijk

Terugblikkend op de afgelopen periode, kunnen we met trots constateren dat Delfland de Waterwet inhoudelijk, juridisch en organisatorisch adequaat heeft geïmplementeerd. Met name het oppakken van de nieuwe grondwatertaak was een grote opgave. Dit niet in het minst door een groot project als de Spoorzone Delft waar Delfland onmiddellijk invulling moest geven aan zijn taak als bevoegd gezag.

Met ingang van de Kadernota 2010 is vastgelegd dat Delfland optimaal gebruik wil maken van de rol als bevoegd gezag. Dit is en wordt steeds verder geïmplementeerd. Succesvolle voorbeelden zijn het meer aanspreken van onderhoudsplichtigen en het verhalen van kosten en natuurlijk het project "Juist (nu) aansluiten" waarbij het handhavingsinstrument breed is toegepast. Dit project richt zich op de (recent) gerioleerde buitengebieden van de verschillende gemeenten. Het doel van het project is het verbeteren van de waterkwaliteit door het terugdringen van de emissie naar oppervlaktewater vanaf percelen die aan kunnen sluiten op de gemeentelijke riolering.

De verdergaande deregulering en veralgemenisering van landelijke en eigen regels heeft impact gehad op de ontwikkeling van toezicht en handhaving. Het doel van deze algemene regels is de regeldruk te verminderen. Door de algemene regels komt de vergunningplicht voor het verrichten van bepaalde handelingen te vervallen, of wordt de vergunningplicht vervangen door een meldingsplicht. Dit betekent een administratieve lastenverlichting voor burgers, bedrijven en andere overheden. Daarnaast leiden algemene regels tot meer uniformiteit en hebben daardoor meer duidelijkheid tot gevolg. Door meer algemene regels komt meer nadruk te liggen op toetsing achteraf, via toezicht en handhaving. Team toezicht en handhaving is op een flexibele manier omgegaan met deze verandering.

De uitwerking van de Handhavingsstrategie 2010-2015 heeft vorm gekregen door het opstellen van protocollen, procedurebeschrijvingen en/of werkinstructies. Dit heeft geleid tot een efficiënt, effectief en consistent toezicht- en handhavingsbeleid.

2 Aanleiding voor actualisatie van de Handhavingstrategie 2010-2015

Op 22 december 2009 heeft het college de Handhavingstrategie Delfland 2010-2015 vastgesteld. Sindsdien hebben zich tal van ontwikkelingen voorgedaan die vragen om herijking van het handhavingsbeleid. In dit verband noemen we de volgende ontwikkelingen:

2.1 Veranderingen in wet- en regelgeving

Waterwet

De verschuiving van taken tussen waterschappen, gemeenten en provincies is een voor het handhavingsbeleid belangrijke ontwikkeling. Met de komst van de Waterwet per 22-12-2009 is met betrekking tot de indirecte lozingen de bevoegdheid tot bestuursrechtelijk handhaven overgedragen aan het Wm-bevoegd gezag. De waterschappen hebben wel een toezichthoudende bevoegdheid op alle indirecte lozingen.

Aan de andere kant heeft Delfland er met de komst van de Waterwet een taak bij gekregen ten aanzien van grondwater. Dit heeft doorontwikkeling van kennis op het gebied van grondwater geverg. Deze doorontwikkeling heeft gevolgen gehad op de toepassing van de toezicht- en handhavingstrategie.

Besluit OM-afdoening

Verder heeft Delfland met de wijziging van het Besluit OM-afdoening sinds 1 mei 2012 een nieuw strafrechtelijk handavingsinstrument tot zijn beschikking gekregen: de bestuurlijke strafbeschikking.

Deregulering en vermindering administratieve lasten

Het kabinet wenst een vermindering van regeldruk en administratieve lasten voor burgers en bedrijven. Dit is uitgewerkt in de programma's: 'Programma Andere Overheid', 'Beter Geregeld' en 'Vernieuwd Toezicht'. In dit kader heeft ook Delfland meer activiteiten die verband houden met de keur onder algemene regels gebracht. In de praktijk betekent dit meer algemene regels in plaats van individuele vergunningen. De toetsing vooraf, via vergunningverlening, maakt daarbij plaats voor toetsing achteraf, via toezicht en handhaving. Bij het opstellen van algemene regels wordt steeds meer ingezet op doelregelgeving in de vorm van doelvoorschriften en zorgplichten waarbij ruimte wordt gegeven aan de uitvoeringspraktijk om invulling te geven aan de gestelde doelen. Dit vergt een andere manier van toezicht houden en handhaven.

2.2 Nieuwe sanctiemethodiek

De landelijke kwaliteitscriteria voor proces en organisatie zijn wettelijk in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) verankerd. Deze criteria gelden ook voor de waterschappen. Eén van de eisen is het hebben van een handhavingnota, waarin uitgangpunten voor het toezicht en handhaving zijn vastgelegd. De Commissie Mans¹ concludeerde dat handhavend optreden aangepast moet zijn aan zowel het motief van overtreden als de ernst van de overtreding. Op basis van deze inzichten is landelijk vastgesteld dat de handhaving van kernbepalingen niet naar wens functioneerde². Een nieuwe sanctiemethodiek werd daarom noodzakelijk geacht.

2.3 Toekomstige ontwikkelingen

Toezicht- en handhaving is een continu proces, waarbij de vormgeving van het beleid daarvoor voortdurend aan veranderingen onderhevig is. Aanleiding voor toekomstige herijking van voorliggende strategie zouden de volgende ontwikkelingen kunnen zijn:

Omgevingswet

Er zijn plannen om de wetgeving die betrekking heeft op de omgeving (zoals ruimtelijke ordening, bouwen en milieu) samen te voegen, waarbij alle bestaande wet- en regelgeving op het gebied van de fysieke leefomgeving wordt geïntegreerd. Met de invoering van de Wabo en de Waterwet zijn hiervoor de eerste stappen gezet. Hoe de nieuwe 'omgevingswet' er precies

¹ Het rapport dat de Commissie Mans (officieel Commissie Herziening Handhavingssysteem) heeft opgesteld is terug te vinden op <http://www.uitvoeringmetambitie.nl/bestanden/bestanden/1334913965.pdf>. De commissie oordeelde dat de handhaving efficiënt, doeltreffend, planmatig en transparant moet zijn.

² Landelijk Overleg Milieuhandhaving, LOM2011 agendapunt 2b, vergelijking sanctiestrategieën.

uit komt te zien en welke gevolgen het heeft voor de toezichthoudende en handhavende taak van Delfland is nog onduidelijk.

Vermindering administratieve lasten

Het proces van verdergaande administratieve lastenverlichting voor de burger en meer uniforme regelgeving in de beheergebieden van alle waterschappen wordt ook op het niveau van de Unie van Waterschappen opgepakt. Zo wordt gewerkt aan een actualisatie van de Uniemodellen voor de keur, algemene regels, beleidsregels en legger. Harmonisatie van de regelgeving draagt bij aan professionalisering, vergelijkbaarheid en klantgerichtheid van de vergunningverlening. Dit zal zich mogelijk ook doorvertalen in het toezicht- en handhavingsbeleid van Delfland.

Vaarwegbeheer en nautisch beheer

Vaarwegbeheer is de zorg om de infrastructuur van de vaarweg in stand te houden, dan wel te verbeteren zodat scheepvaart mogelijk is overeenkomstig de aan dat water toegekende vaarwegfunctie. De Provincie is belast met de taak een beheerder voor de regionale vaarwegen aan te wijzen. Op dit moment is nog onduidelijk hoe het vaarwegbeheer verdeeld gaat worden. Vooralsnog is de Provincie Zuid-Holland de vaarwegbeheerder voor de doorgaande beroepsvaarwegen.

Het nautisch beheer gaat om het reguleren van het scheepvaartverkeer door middel van zogenaamde verkeersbesluiten (verkeersregels) op grond van de Scheepvaartverkeerswet en als aanvulling op de bepalingen in het Binnenvaartpolitiereglement. Dit nautisch beheer is nauw verbonden met het vaarwegbeheer. Of Delfland verantwoordelijk blijft voor het nautisch beheer is ook nog niet duidelijk.

3 Toezicht en Handhaving: algemeen

3.1 Belang van toezicht en handhaving

Wet- en regelgeving is noodzakelijk voor verantwoord en effectief waterbeheer. Het doel van kaders en regels is om de risico's te minimaliseren die dit waterbeheer in de weg staan. Toezicht en handhaving zorgen er mede voor dat de wet- en regelgeving wordt nageleefd. Delfland houdt toezicht op de naleving van de regels. Wanneer regels niet worden nageleefd, dan heeft Delfland verschillende mogelijkheden om te handhaven. Met het toezicht en de handhaving wordt naleving van de regels bevorderd.

3.2 Wettelijke taken Delfland

Op grond van de Waterschapswet en het Reglement van bestuur heeft Delfland tot taak de waterstaatkundige verzorging van zijn beheergebied. Deze taak omvat de zorg voor het watersysteem en de zorg voor de zuivering van stedelijk afvalwater. De taak omvat mede de zorg voor de toepassing van de Scheepvaartverkeerswet (nautisch beheer), voorzover het wateren betreft waarvoor het hoogheemraadschap is aangewezen als bevoegd gezag. Met het reguleren van de scheepvaart voorkomt Delfland onder andere schade door het scheepvaartverkeer aan de waterhuishouding, oevers en waterkeringen, of werken gelegen in of over scheepvaartwegen.

De Waterwet regelt dat het waterschap de beheerder voor de regionale watersystemen is. Het waterschap is verantwoordelijk voor het operationele regionale waterbeheer. De toepassing van de Waterwet moet gericht zijn op:

- a. voorkoming en beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste in samenhang met,
- b. bescherming en verbetering van de waterkwaliteit van watersystemen en
- c. vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen.

In hoofdstuk 8 van de Waterwet wordt bepaald dat Delfland de taak heeft zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving bij het aanleggen en het beheren van waterstaatwerken alsmede handelingen in watersystemen voor zover het de regionale watersystemen betreft.

Delfland moet bij het toezicht houden en handhaven bepaalde randvoorwaarden en kaders in acht nemen. Zo moet Delfland bij de uitvoering van zijn publieke taken voldoen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dit zijn gedragsregels die naar de burger toe in acht genomen moeten worden.

De beginselen, ontstaan uit jurisprudentie, zijn sinds 1994 veelal vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht en aanverwante wetten en regelingen. Enerzijds zijn er 'formele beginselen', zoals die van zorgvuldigheid, motivering en formele rechtszekerheid. Het gaat om de wijze waarop een besluit genomen wordt. Daarnaast zijn er de 'materiële beginselen', zoals die van gelijkheid, vertrouwen en materiële rechtszekerheid, die gaan over de inhoud van een besluit. De toepassing van de beginselen betekent voor de handhaving vooral dat dit eenduidig, transparant, kwalitatief goed, kenbaar en consequent gebeurt.

3.3 Het toezicht- en handhavingsproces

Het toezicht- en handhavingsproces is een continu proces, waarbij de vormgeving van het toezicht- en handhavingsbeleid voortdurend aan veranderingen onderhevig is. Het is een beleidscyclus die steeds doorlopen wordt en waarbij veranderingen door maatschappelijke ontwikkelingen of gewijzigde of aanvullende wetgeving worden meegenomen om het beleid te vormen. Met de vormgeving van het proces, en daarmee met het formuleren en vastleggen van het toezicht- en handhavingsbeleid, definieert de handhavingsorganisatie welk niveau van toezicht en handhaving op welke wijze wordt nagestreefd.

Het handhavingsproces bestaat uit vier stappen:

1. Doelen en condities:
 - a. inzicht in de doelgroepen verkrijgen;
 - b. prioriteiten stellen op grond van risicoanalyse;
 - c. doelstellingen voor naleving formuleren (SMART³ en gerelateerd aan uitgangssituatie);
 - d. condities scheppen (intern én extern) die nodig zijn om doelen te bereiken en
 - e. middelen verzorgen (zoals apparatuur, financiën, automatisering).
2. Opstellen strategie en werkwijze:
 - a. handhavingstrategie;
 - b. toezichtplannen en
 - c. wijze van optreden
3. Uitvoeren strategie en werkwijze:
 - a. jaarlijks opstellen en uitvoeren van een uitvoeringsprogramma voor toezicht- en handhaving
4. Monitoring en evaluatie:
 - a. meten van trends;
 - b. evaluatie;
 - c. verantwoording afleggen en
 - d. terugkoppeling naar beleid, vergunningverleners en handhavingspartners.

3.4 Kwaliteitscriteria

Bovengenoemde stappen volgen op de kwaliteitseisen die zijn vastgelegd in het Besluit omgevingsrecht. Delfland moet deze eisen bij het toezicht en de handhaving van zijn taken als waterbeheerder toepassen. De kwaliteitscriteria hebben betrekking op het gehele toezicht- en handhavingsbeleid en eisen onder andere dat de organisatie inzicht geeft in doelen, methodieken, activiteiten en wijzen van toezicht, rapportage, keuzes voor en toepassing van sancties, afstemming met andere betrokken publieke partijen en toezicht op de eigen organisatie en andere bestuursorganen. Deze toezicht- en handhavingstrategie draagt dan ook voor een belangrijk deel bij aan het voldoen aan de kwaliteitseisen. De Provincie Zuid-Holland heeft als taak om toe te zien of daadwerkelijk aan deze kwaliteitscriteria wordt voldaan.

De toezicht- en handhavingstrategie is uitgewerkt in protocollen, procedurebeschrijvingen en/of werkinstructies die samen zijn gebracht in een kwaliteitshandboek.

³ Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden

4 Organisatie van de handhaving

4.1 Bestuurlijke verantwoordelijkheid

Toezicht en handhaving is een bestuurlijke verantwoordelijkheid. Om op een goede wijze bestuurlijke verantwoordelijkheden te organiseren zijn er verschillende portefeuillehouders in het dagelijkse bestuur. Van belang is het volgende:

De dijkgraaf beheert de portefeuille van Toezicht en Handhaving. In die rol ziet hij vooral toe op de integraliteit van het toezicht en de handhaving, zowel beleidsmatig als uitvoerend. Bij handhaving heeft de dijkgraaf namens het college mandaat om een besluit tot (een last onder) bestuursdwang of een besluit tot een last onder dwangsom te nemen. Dit mandaat is binnen de organisatie ondergemandateerd aan de teamleider Toezicht en Handhaving.

4.2 Ambtelijke toezicht- en handhavingsorganisatie

Ten aanzien van de ambtelijke organisatie van de handhaving is een aantal zaken belangrijk:

- Funcitiescheiding vergunningverlening en toezicht en handhaving
Er dient voor effectief toezicht en handhaving, sprake te zijn van functiescheiding tussen vergunningverlening enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds, waarbij taken en verantwoordelijkheden goed op elkaar worden afgestemd. Dit is een landelijk heersende opvatting die ook Delfland aanhangt. Regulering aan de ene kant en Toezicht en Handhaving aan de andere kant zijn organisatorisch en functioneel gescheiden.
- Coördinatie en interne afstemming
 - Volgend op de bestuurlijke coördinatie moet ook ambtelijk de coördinatie goed geregeld zijn voor integraal toezicht en handhaving. Dit geldt met nadruk voor coördinatie tussen de teams binnen de sector Waterbeheer. Binnen deze teams vindt continu afstemming plaats;
 - Daarnaast vinden er periodieke portefeuillehoudersoverleggen plaats. Het management en de portefeuillehouder stemmen de uitvoering van de handhavingstaken en bestuurlijke keuzes op elkaar af. Voorts wordt het bestuur geïnformeerd over algemene ontwikkelingen en lopende zaken;
 - Ook is er een Buitengewoon opsporingsambtenaar-coördinator binnen team Toezicht en Handhaving aangewezen, die zorgt voor de afstemming van de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving;
- Toezicht- en handhavingscapaciteit gerelateerd aan ambities
De capaciteit dient in overeenstemming te zijn met de ambities. De toezicht- en handhavingstaken van Delfland zijn ambtelijk belegd bij het team Toezicht en Handhaving.
- Informatiebeheer
Voor de uitvoering van taken en de registratie van bevindingen van het toezicht zijn een goede administratieve organisatie en goed gegevensbeheer van belang.

4.3 Samenwerking in toezicht en handhaving

Delfland vindt samenwerking in de toezicht en handhaving met andere (handhavings)partners van groot belang. Conform de landelijke ontwikkelingen op dit punt verwacht de buitenwereld ook van de overheden dat ze ook op het punt van toezicht en handhaving de (bestaande) samenwerking continueren dan wel uitbreiden. Daartoe werkt Delfland samen met Rijkswaterstaat, de Provincie Zuid-Holland, alle gemeenten in zijn beheersgebied, de Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit (NWVA), de politie, de collega-waterschappen, het Openbaar Ministerie (hierna OM) en andere lokale/regionale instanties.

De voorwaarde voor de samenwerking en de afspraken die Delfland ten aanzien van de uitvoering van de handhaving daarbij maakt, is dat er altijd sprake moet zijn van meerwaarde. Samenwerking is goed maar geen doel op zich. Bij meerwaarde gaat het om vergroten van:

- Efficiency (Kostenbesparing)
- Effectiviteit
- Robuustheid
- Kennis

Overigens kan deze meerwaarde in sommige gevallen ook buiten Delfland liggen.

Uitgangspunt is dan dat de kosten voor Delfland niet toenemen tenzij er een bestuurlijke keuze aan ten grondslag ligt.

Met het in werking treden van de Waterwet en de Wabo zijn over deelaspecten van de handhaving tussen Delfland en gemeenten, Provincie Zuid-Holland en Rijkswaterstaat nadere afspraken vastgelegd.

Los van deze ontwikkelingen blijven de bestaande kaders over de externe afstemming van handhaving zoals 'in die gevallen waarin meerdere organisaties tegelijkertijd handhavingsbevoegd zijn' (samenloop)⁴ en 'over gevallen waarbij meerdere organisaties na elkaar handhavingsbevoegd zijn (ketenbeheer)' onverkort van toepassing.

Alle afspraken die over de samenwerking in het toezicht en de handhaving met externe partners worden gemaakt, worden bij Delfland verankerd in het eerdergenoemde kwaliteitshandboek.

⁴ Met samenloop wordt hier bedoeld de situatie waarin meerdere bevoegde gezagen tegelijk betrokken zijn bij het verlenen van een omgevings- dan wel watervergunning (zie begrippenlijst)

5. Naleefgedrag

Naleving of naleefgedrag gaat over de mate waarin doelgroepen de regels naleven en om de verklaring van dat gedrag. Er zijn verschillende factoren te onderscheiden die het naleefgedrag (de mate van naleving) beïnvloeden. Zo zal bijvoorbeeld het installeren van flitspalen bij een snelweg, de naleving van de snelheidsbepaling bevorderen.

Het Ministerie van Justitie heeft om het naleefgedrag van doelgroepen te analyseren en daarmee te begrijpen, een methodiek ontwikkeld onder de naam 'De Tafel van Elf'⁵.

De Tafel van Elf omvat elf 'dimensies van naleving' die worden onderscheiden. Deze elf dimensies kunnen als volgt worden ingedeeld:

- dimensies van spontane naleving: Het gaat om die factoren/motieven die ervoor zorgen dat doelgroepen uit zichzelf regels wel of niet naleven;
- handhavingsdimensie: Het gaat om factoren/motieven die samenhangen met toezicht en de handhaving en die bijdragen aan het wel of niet naleven van de regels door doelgroepen. Het betreft dus activiteiten van de overheid.

Het is van belang dat de handhavende organisatie inzicht heeft in het naleefgedrag van de actoren op wie het toezicht betrekking heeft. De organisatie kan dan namelijk het toezicht afstemmen op die kennis: kennis van het nalevinggedrag kan gebruikt worden om te komen tot een optimale samenstelling van toezicht- en handhavingsmaatregelen en -instrumenten. Als bijvoorbeeld blijkt dat een groep mensen niet goed naleeft doordat die slechte kennis van regels heeft, kan ervoor worden gekozen om de communicatie over regels te verbeteren.

In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de verschillende dimensies van naleving.

Het naleefgedrag van de actoren waarop Delfland toeziet, is geanalyseerd in een risicoanalyse⁶: voor verschillende 'categorieën', namelijk handelingen/activiteiten die door actoren kunnen worden gedaan en waarop Delfland toeziet, is het naleefgedrag geanalyseerd. Aandacht is daarbij gegeven aan vijf motieven die door Delfland het meest van toepassing worden geacht:

- kennis van regels;
- kosten/baten;
- acceptatie van beleid en regels;
- detectiekans en
- sanctie-ernst

In de risicoanalyse wordt onderzocht welke van deze vijf motieven het sterkst van invloed zijn op de (niet-)naleving in een taakgebied en welke minder van invloed zijn. Deze kennis zal worden gebruikt bij de keuze van instrumenten in de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's.

⁵ Voor een uitgebreide toelichting op de Tafel van Elf wordt verwezen naar de brochure "De Tafel van Elf, een veelzijdig instrument" van het Ministerie van Justitie en beschikbaar op www.hetccv.nl (Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid)

⁶ Probleemanalyse integrale handhaving – toezicht waterkwaliteit, waterkwantiteit en grondwater, waterkering en scheepvaart (vastgesteld op 27 oktober 2009 door het college)

6. Instrumentarium toezicht en handhaving

6.1 Onderscheid in instrumentarium

In de verschillende soorten instrumenten van toezicht en handhaving, die Delfland tot zijn beschikking heeft, kan onderscheid worden gemaakt tussen de inzet van *preventieve* instrumenten, kortweg veelal 'toezicht' genoemd, en de inzet van *repressieve* instrumenten, kortweg veelal 'handhaving' genoemd.

Toezicht

Bij toezicht gaat om het uitoefenen van actief toezicht, zonder dat er sprake is van een concrete (verdenking van een) overtreding. Daarbij gaat het ook om allerlei acties die erop gericht zijn om te voorkomen dat overtredingen zich zullen voordoen.

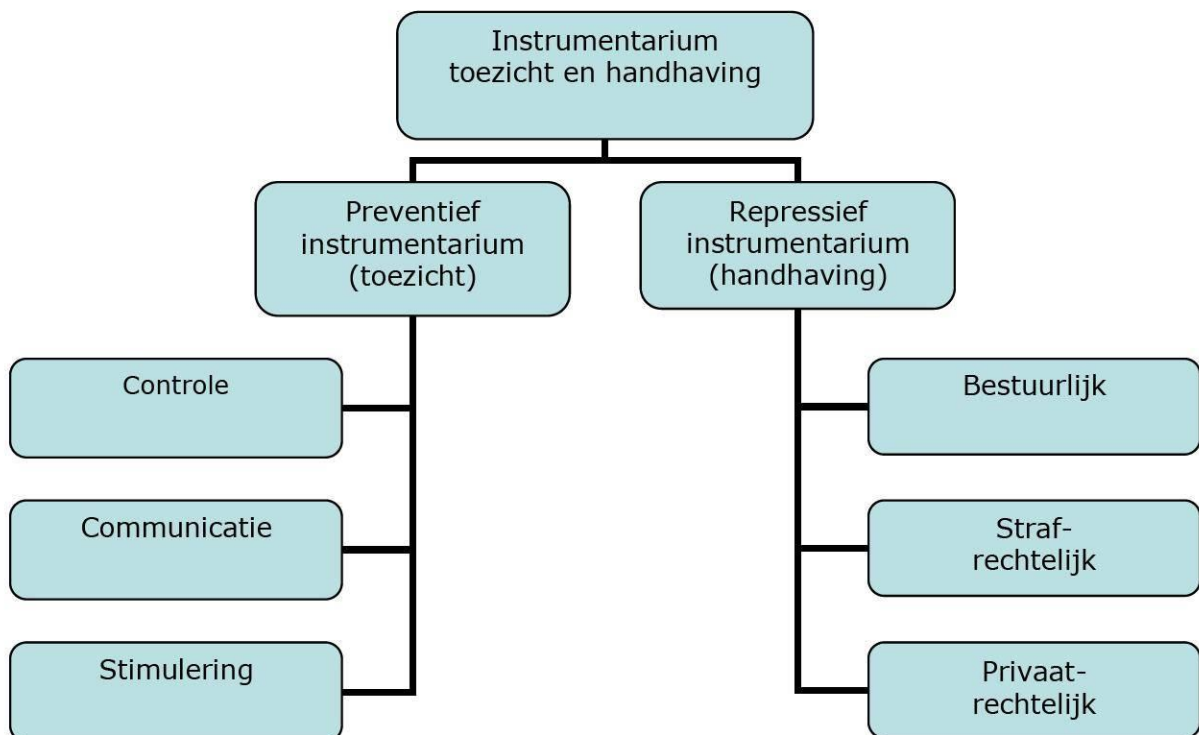
Deze acties worden hier opgesplitst in toezichtinstrumenten van communicatie, stimulering en controle. In de volgende paragraaf zullen deze toezichtinstrumenten verder aan bod komen.

Handhaving

Bij handhaving gaat om het optreden tegen geconstateerde overtredingen.

Delfland heeft verschillende handhavingsinstrumenten tot zijn beschikking, namelijk bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en privaatrechtelijke. Handhavingsinstrumenten betreffen sancties. De keuze van het te gebruiken handhavingsinstrument (de sanctie) is afhankelijk van de geconstateerde overtreding. In paragraaf 6.3 worden deze middelen afzonderlijk besproken.

Onderstaande figuur geeft het hierboven beschreven onderscheid in het toezicht- en handhavingsinstrumentarium schematisch weer:



6.2 Toezichtinstrumenten

6.2.1 Controle

Het gaat om het actief houden van toezicht door controles dan wel surveillances, zonder dat daarbij sprake is van (een indicatie van) een concrete overtreding. De controles en surveillances vinden plaats per voertuig, per vaartuig of per helikopter maar ook te voet, en 's winters per schaats. Van surveillances en controles gaat een preventieve werking uit.

6.2.2 Communicatie en informatievoorziening

Het is voor naleving van belang dat doelgroepen op de hoogte zijn van wet- en regelgeving, het belang van een goed watersysteem en van het handhavingsbeleid dat Delfland voert. Dit kan door educatie en voorlichting. Delfland draagt zorg voor de informatievoorziening via de website, social media, folders en ander (gericht) informatiemateriaal.

6.2.3 Stimulering

Delfland kan prikkels afgeven om naleving te bevorderen. Het kan bijvoorbeeld gaan om het afgeven van waarschuwingen zonder dat er concreet sprake is van een overtreding; dit kan stimulerend werken. Bijvoorbeeld het plaatsen van een bord of een advertentie dat er extra gecontroleerd zal worden op bepaalde voorschriften, doelgroepen, in bepaalde gebieden of op bepaalde tijdstippen.

6.3 Handhavinginstrumenten

6.3.1 Bestuurlijk

Waarschuwing

Naar aanleiding van een controle kan, afhankelijk van het gedrag van de overtreder en de ernst van de overtreding, een waarschuwingsbrief worden verzonden. In die waarschuwingsbrief wordt de overtreder o.a. geïnformeerd over de constatering, de overtreden regel, het belang dat met die regel beschermd wordt, de te nemen herstelmaatregelen en de bijbehorende hersteltermijn. In bijlage 2 wordt een toelichting gegeven op deze brief.

Sancties

Op grond van artikel 61 van de Waterschapswet is het dagelijks bestuur van Delfland (het college) voor de handhaving bevoegd tot het opleggen van een last onder bestuursdwang. Hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bepaalt dat Delfland in plaats daarvan ook een last onder dwangsom op kan leggen. Tot slot heeft Delfland de bevoegdheid een vergunning in te trekken. Die bevoegdheid ligt verankerd in de wettelijke regeling op grond waarvan de vergunning is verleend. Voor de watervergunning is dat geregeld in artikel 8.4 van de Waterwet.

Kortom, Delfland heeft de volgende bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten tot zijn beschikking:

- last onder bestuursdwang;
- last onder dwangsom en
- intrekken van een vergunning

Het gaat hier om herstelsancties. In de Awb worden die als volgt gedefinieerd:

Herstelsanctie: een bestuurlijke sanctie die strekt tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, tot het voorkomen van herhaling van een overtreding, dan wel tot het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding (artikel 5:2, eerste lid, sub b.).

Herstelsancties hebben als **primair doel: herstellen**. De sanctie is bedoeld om een rechtsconforme situatie te bewerkstelligen/het ongedaan maken van de onwettige situatie.

Last onder bestuursdwang

Onder last onder bestuursdwang wordt, volgens artikel 5:21 van de Awb verstaan:

de herstelsanctie, inhoudende:

- a. een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en*
- b. de bevoegdheid van het bestuursorgaan om de last door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.*

De last onder bestuursdwang is een schriftelijke beslissing (beschikking) waartegen bezwaar en beroep openstaat. De kosten van bestuursdwang worden verhaald op de overtreder.

Het doel van een last onder bestuursdwang is om de overtreder te bewegen deze overtreding ongedaan te maken. Als dat niet lukt, maakt Delfland de overtreding (en de gevolgen) ongedaan op kosten van de overtreder.

Spoedeisende bestuursdwang

Een speciale vorm van bestuursdwang is de spoedeisende bestuursdwang. Het bestuursorgaan kan acuut bestuursdwang toepassen in spoedeisende situaties. Het gaat om situaties waarin zeer snel moet worden opgetreden om (grote/grotere) schade te voorkomen. Toezichthouders zijn bij uitstek degenen die met dergelijke situaties in contact kunnen komen, omdat zij bij incidenten of overtredingen vaak als eerste aanwezig zijn.

Bij *spoedeisende* bestuursdwang wordt afgeweken van de normale schriftelijke procedure die hoort bij de toepassing van een last onder bestuursdwang en worden direct maatregelen genomen om schade te beperken of te voorkomen. Hierbij wordt:

- de bestuursdwang wel op schrift gesteld, maar zonder begunstigingstermijn vanwege spoed of
- de bestuursdwang onmiddellijk uitgevoerd, zonder dat deze vooraf op schrift wordt gesteld.

Het besluit tot toepassing van bestuursdwang wordt te allen tijde op schrift gesteld. In het geval dat dit vooraf niet lukt, gebeurt dit achteraf.

Last onder dwangsom

De Awb geeft in artikel 5:31d de definitie voor een last onder dwangsom:

Onder last onder dwangsom wordt verstaan: de herstelsanctie, inhoudende:

- a. een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding en*
- b. de verplichting tot betaling van een geldsom indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.*

De overtreder krijgt dus een financiële prikkel om hem ertoe te bewegen de overtreding te stoppen dan wel niet meer te herhalen (en veelal om de gevolgen van de overtreding ongedaan te maken). Het doel is dus het *stoppen van de overtreding en het voorkomen van herhaling*.

Een last onder dwangsom is een schriftelijke beslissing (beschikking) waartegen bezwaar en beroep openstaat.

Het doel van een last onder dwangsom is om de overtreder te bewegen deze overtreding ongedaan te maken. Als dat niet lukt, dan is de overtreder verplicht tot betaling van een geldsom.

Last onder bestuursdwang of last onder dwangsom?

Bij de afweging of gebruik gemaakt moet worden van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom, is artikel 5:32, lid 2 van de Awb van belang. Hieruit volgt dat het instrument in overeenstemming moet zijn met het wettelijke voorschrift dat wordt overtreden en het belang dat het wettelijke voorschrift beoogt te behartigen. Het lid stelt namelijk dat géén gebruik mag worden gemaakt van een last onder dwangsom als dat belang zich daartegen verzet.

Oftewel, als het voorschrift een belang behartigt waarbij het belangrijk is dat de overtreding spoedig ongedaan gemaakt moet worden, dan is (een last onder) bestuursdwang gepast. Het zou immers kunnen zijn dat een overtreder zelf geen actie onderneemt naar aanleiding van een last onder dwangsom en de overtreding dan voortduurt, terwijl dit hoogst onwenselijk is. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan een overtreding die direct schadelijk is voor de volksgezondheid of die het milieu ernstig schaadt en daarom direct ongedaan gemaakt moet worden.

Gebleken is wel dat het bestuursorgaan bij de keuze voor een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom grote beleidsvrijheid heeft.

Intrekken van een vergunning

Wanneer een houder van een vergunning zich niet aan de voorschriften houdt die daaraan verbonden zijn, dan kan die vergunning door het bestuursorgaan geheel of gedeeltelijk worden ingetrokken. Het intrekken van een vergunning vanwege niet-naleving heeft veelal als **doel: herstellen**, oftewel een rechtsconforme situatie bewerkstelligen. Het heeft een herstellend karakter. Het kan zo zijn dat daarbij voorwaarden worden gesteld.

Wanneer deze sanctie niet voldoende is om de rechtsconforme situatie te bewerkstelligen, dan kan daarop volgend gebruik worden gemaakt van andere instrumenten, te weten een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom.

Tegen het besluit tot intrekking van een vergunning staan bestuursrechtelijke rechtsmiddelen open: er kan bezwaar en beroep tegen worden aangetekend.

Intrekking van een vergunning of ander bestuursrechtelijke sanctie?

Wanneer de overtreding het niet naleven van een voorschrift/voorschriften in/bij de vergunning of ontheffing betreft, dan kan (gedeeltelijke) intrekking volgen.

De basis voor de (gedeeltelijke) intrekking ligt in de wettelijke regeling op grond waarvan de vergunning of ontheffing is verleend.

Voordat Delfland een herstelsanctie oplegt worden, tenzij de spoedeisendheid zich daartegen verzet, belanghebbenden in de gelegenheid gesteld hun zienswijze te geven op het voornemen. In bijlage 2 wordt hierop een toelichting gegeven.

Verder wordt opgemerkt dat Delfland geen herstelsanctie kan opleggen zolang een andere herstelsanctie van kracht is voor dezelfde overtreding.

6.3.2 Strafrechtelijk

Strafrechtelijke sancties kunnen gepast zijn, wanneer het doel van de sanctie niet primair is om een onwenselijke situatie (een onrechtmatige situatie) ongedaan te maken, maar indien het **primaire doel** is: het **bestrafen** van de overtreder op zich.

Naast het realiseren van de gewenste bestraffing (vergelding) kan via de strafrechtelijke sanctie ook het wederrechtelijk economisch verkregen voordeel worden ontnomen. Hierdoor wordt bijvoorbeeld concurrentievervalsing teniet gedaan.

Het OM kan, als bewijs is aangeleverd en er geen strafuitsluitingsgronden zijn, op basis van het opportuniteitsbeginsel beslissen om tot strafvervolgning over te gaan. De officier van justitie kan beslissen om:

1. de zaak voor de rechter te brengen (strafrechtelijke vervolging) of
2. de zaak buitenrechtelijk af te doen door:
 - te seponeren om beleidsredenen, eventueel onder voorwaarden; of
 - het aanbieden van een transactie, onder voorwaarde van betaling van een geldbedrag en eventueel onder voorwaarden van preventieve aard.

Wanneer in het tweede geval (sepot/transactie) de overtreder niet voldoet aan gestelde voorwaarden, kan alsnog worden overgegaan tot vervolging door de zaak voor de strafrechter te brengen.

De strafrechter kan op grond van de Wet economische delicten voor milieudelicten een gevangenisstraf of geldboete opleggen. Overtredingen van de keur worden over het algemeen behandeld door de kantonrechter.

Bij het vaststellen van een strafbaar feit wordt door een buitengewoon opsporingsambtenaar (hierna Boa) een proces-verbaal opgemaakt en kunnen afhankelijk van de feiten en omstandigheden de volgende instrumenten worden ingezet:

Politiestrafbeschikking

Bij overtredingen van de Scheepvaartverkeerswet wordt door de Boa een politiestrafbeschikking uitgevaardigd.

Bestuurlijke strafbeschikking

Met ingang van 1 mei 2012 maakt Delfland gebruik van het nieuwe wettelijke instrument de bestuurlijke strafbeschikking voor milieu- en keurfeiten. Hiermee kan het dagelijks bestuur van Delfland zonder tussenkomst van de rechter een geldboete opleggen voor overtredingen van geringe ernst of eenvoudige aard die een betrekkelijk beperkte inbreuk vormen op het beschermde belang.

Nut

Met de bestuurlijke strafbeschikking kan snel een 'tik op de vingers' worden uitgedeeld. Het maakt efficiëntere en effectievere handhaving mogelijk doordat strafbare feiten van geringe ernst of eenvoudige aard op basis van een door een buitengewoon opsporingsambtenaar (buitengewoon opsporingsambtenaar) opgemaakt verkort proces-verbaal vergaand gestandaardiseerd en geautomatiseerd strafrechtelijk kunnen worden afgedaan. Daarnaast vormt de bestuurlijke strafbeschikking voor de uitvoeringspraktijk van de waterschappen een goede aanvulling op de bestaande bestuursrechtelijke instrumenten bestuursdwang en dwangsom.

Feitenlijst en tarieven

De strafbare feiten waarvoor Delfland een bestuurlijke strafbeschikking kan opleggen, zijn vastgesteld in een limitatieve landelijke feitenlijst die onderdeel uitmaakt van het Besluit OM-afdoening. Ook de boetebedragen zijn landelijk vastgesteld. In de praktijk kunnen overtredingen uit de feitenlijst echter, afhankelijk van de omstandigheden waaronder zij worden begaan, de mate van ernst van het feit of de persoonlijkheid van de overtreder zodanig uiteenlopen, dat niet meer gesproken kan worden van een overtreding van eenvoudige aard. In dit geval wordt door de buitengewoon opsporingsambtenaar uitgebreid proces-verbaal opgemaakt en ter afdoening naar het OM gestuurd (zie hieronder). Ook voor strafbare feiten die niet op de feitenlijst staan, wordt uitgebreid proces-verbaal opgemaakt en ter afdoening naar het OM gestuurd.

In bepaalde situaties kan geen bestuurlijke strafbeschikking worden opgelegd. Dit is bijvoorbeeld het geval waarin het strafbare feit door een openbaar lichaam, zoals een gemeente, is begaan.

Rol van het OM

Wanneer de verdachte verzet instelt tegen de bestuurlijke strafbeschikking, wordt de zaak overgedragen aan het OM. Vervolgens legt het OM de zaak voor aan de strafrechter. Door het OM kan een aanvullend proces-verbaal van de buitengewoon opsporingsambtenaar worden gevraagd.

Indien er een bestuurlijke strafbeschikking door Delfland is uitgevaardigd dan is er geen ruimte voor het OM om deze beschikking te seponeren op beleidsmatige gronden. Wel kan het OM de bestuurlijke strafbeschikking intrekken om juridisch-technische reden.

Verschil met de transactie

De bevoegdheid van Delfland voor keurovertredingen een transactievoorstel te doen, is met de introductie van de bestuurlijke strafbeschikking komen te vervallen. Hierbij valt te denken aan keurovertredingen ten aanzien van de schouw. Een belangrijk verschil tussen beide strafrechtelijke modaliteiten is dat de transactie een overeenkomst is ter voorkoming van vervolging terwijl de strafbeschikking een daad van vervolging is. Bij een transactie ligt het

procesinitiatief bij de officier van justitie wanneer de verdachte niet ingaat op het voorstel tot bijvoorbeeld betaling van een geldsom. Daarentegen ligt bij zowel de bestuurlijke als de politiestrafbeschikking het procesinitiatief, in de vorm van verzet, bij de verdachte.

Uitgebreid proces-verbaal

Voor straffbare feiten die niet kunnen worden afgedaan met een verkort proces-verbaal wordt direct een uitgebreid (normaal) proces verbaal opgemaakt en ter afdoening gestuurd naar het OM.

6.3.3 Privaatrechtelijk

Handhaving is een instrument binnen het publiekrecht. Delfland handelt echter ook in het privaatrecht. Zo heeft Delfland bijvoorbeeld gronden in eigendom en overeenkomsten gesloten met partijen. Privaatrechtelijk optreden is van toepassing als er sprake is van een privaatrechtelijke verhouding tussen Delfland en de overtreder (eigendom, contract). Delfland treedt dan op als privaatrechtelijk rechtspersoon.

Het uitgangspunt is dat het bestuursorgaan geen gebruik dient te maken van het privaatrecht als er bestuursrechtelijke mogelijkheden zijn (twee wegenleer). Er kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het ontruimen van illegaal in gebruik genomen grond van Delfland, een actie op wanprestatie of het beëindigen van een overeenkomst.

In de overeenkomsten die Delfland afsluit zijn vaak bepalingen opgenomen over hoe hiermee om te gaan. Tevens is er de mogelijkheid om terug te vallen op het Burgerlijk wetboek.

Voor de constatering van onder andere de inbreuk op Delflands eigendommen, zijn de toezichthouders en de schouwmeesters van belang. Zij treden in eerste instantie in contact hierover met de overtreder waarbij wordt aangegeven waar de inbreuk uit bestaat, hoe die inbreuk ongedaan gemaakt kan worden en wat de verdere procedure is. De juridische afhandeling is de verantwoordelijkheid van het Team Juridische Ondersteuning en Vastgoed. Afstemming tussen beide teams is hierin van groot belang.

Als er géén sprake is van een privaatrechtelijke overeenkomst tussen Delfland en de overtreder en er is geen sprake van (de mogelijkheid tot) het hanteren van de bevoegdheden die een eigenaar toekomen, dan is er voor een beperkt aantal gevallen de mogelijkheid van een actie op grond van een onrechtmatige daad. Echter, wederom geldt dat deze weg alleen bewandeld mag worden als er geen bestuursrechtelijke weg openstaat. Omdat de sanctie inzake onrechtmatige daad zodanig sporadisch voorkomt, wordt deze in deze nota niet verder besproken.

7. Toezicht- en handhavingstrategie algemeen

7.1 Strategie

Missie, visie en doelen zijn besproken in paragraaf 1.3. De strategie is onderwerp van dit hoofdstuk. Strategie gaat over de wijze waarop doelen worden nagestreefd.

De strategie is onder te verdelen in:

- een toezichtstrategie;
- een sanctiestrategie en
- een gedoogstrategie.

Toezichtstrategie, sanctiestrategie en gedoogstrategie komen apart aan de orde in respectievelijk hoofdstuk 8, 9 en 10.

7.2 Uitgangspunten

Bij de algehele strategie, gelden verschillende uitgangspunten.

Er wordt:

- rekening gehouden met bestuurlijke plannen en prioriteiten, zoals voor een belangrijk deel neergelegd in het Waterbeheerplan 2010–2015;
Ten aanzien van regulering en toezicht stelt het plan op pagina 9 en 10:

Delfland wil zijn regulerende en toezichthoudende taak zo transparant en efficiënt mogelijk blijven uitvoeren. Nieuwe wet- en regelgeving vertaalt Delfland tijdig en adequaat naar de Delflandse situatie. Door een prioritering aan te brengen in de vergunningverlening en het toezicht verbetert de efficiëntie in deze taken. Het aantal watervergunningen wordt beperkt en de loketfunctie versterkt. Ook besteedt Delfland meer aandacht aan preventie.

- gebruik gemaakt van de zogenaamde Tafel van elf;
"De Tafel van elf gaat uit van de veronderstelling dat handhaving pas effectief is wanneer de motieven voor niet-naleefgedrag bekend zijn en weet te beïnvloeden⁷". Afhankelijk van (de mate waarvan) bepaalde 'dimensies van naleving' binnen een taakgebied van toepassing worden geacht, wordt gekozen voor de toepassing van instrumenten. Dimensies van naleving zijn 'motieven' die spelen bij doelgroepen en bepalend zijn voor het naleefgedrag. Ze verklaren waarom er in welke mate wel of niet wordt nageleefd. Voor een nadere uitleg hiervan wordt verwezen naar hoofdstuk 5.

De volgende aspecten vormen niet zozeer uitgangspunten maar zijn wel van invloed op de handhavingstrategie:

- afspraken tussen overheden/toezichthoudende organisaties onderling;
Hierbij wordt naar de afspraken gekeken, zoals de samenwerking met gemeenten in het kader van het toezicht bij glastuinbouwbedrijven.
- gewijzigde taken;
 - Op het gebied van waterkwaliteit vallen, door de inwerkingtreding van de Waterwet, de 'indirecte lozingen' niet meer onder de bevoegdheid van Delfland maar onder de bevoegdheden van de gemeente of provincie. Delfland heeft wat betreft handhaving voor alle indirecte lozingen (waaronder emissies naar lucht en bodem) de mogelijkheid tot indienen van een 'verzoek tot handhaving' bij het bevoegde gezag voor deze indirecte lozingen. Voor wat betreft directe lozingen blijft Delfland het bevoegde gezag.
 - Met de inwerkingtreding van de Waterwet heeft Delfland ook het grondwaterbeheer. Het betreft, zo stelt het Waterbeheerplan, uitdrukkelijk het kwantiteitsbeheer.

⁷ Gids "Programmatisch Handhaven" van het Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie, pag. 54.

7.3 Toezicht en handhaving op eigen organisatie en andere bestuursorganen

Ten aanzien van andere overheden geldt in het toezicht en de handhaving dezelfde strategie als voor bedrijven en burgers: de toezicht- en handhavingstrategie geldt voor iedereen. Daarbij is de geloofwaardigheid van de normerende overheid en het normbesef van de (overtredende) overheid in het geding. Als gevolg van wettelijke voorschriften kan de inzet van instrumenten wel verschillen.

Ten aanzien van de eigen organisatie geldt een andere werkwijze.

Met de invoering van de Waterwet hoeft Delfland in een aantal gevallen geen melding te doen of geen vergunning meer aan te vragen bij de eigen organisatie. Volstaan kan worden met het indienen en laten vaststellen van een zogenaamd "projectplan".. De Waterwet schrijft voor dat er "conform dit projectplan gewerkt dient te worden".

Projectplannen worden vanuit team Toezicht en Handhaving (overigens ook vanuit vergunningverlening) behandeld als zijnde een vergunning. Dat betekent dat ook op projectplannen toezicht wordt gehouden. Bij afwijkingen ('overtredingen') wordt de resultaatverantwoordelijke aangesproken. Bij herhaling, of ernstige onvolkomenheden wordt aan het college gerapporteerd en geadviseerd maatregelen te treffen dan wel, bij mogelijke legalisatie, het projectplan aan te passen.

Als volgens de vigerende handhavingstrategie strafrechtelijk optreden aan de orde zou zijn, dan wordt van de overtreding melding gedaan bij de officier van justitie. Deze bepaalt of vervolging plaatsvindt.

8. Toezichtstrategie

Onder toezicht wordt hier verstaan preventief toezicht: het gaat om die handelingen die de het bestuursorgaan uitvoert vóórdat een overtreding is geconstateerd. De preventieve instrumenten van toezicht zijn uitgebreid besproken in paragraaf 6.2. Het gaat om 'communicatie en informatievoorziening', 'stimulering' en 'controles'.

8.1 Prioritering toezicht

Delfland moet met zijn beschikbare capaciteit toezien op een groot aantal activiteiten. Voor een duidelijke en weloverwogen toezichtstrategie is een prioriteitstelling noodzakelijk. Om deze prioriteiten vast te kunnen stellen, wordt een risicoanalyse uitgevoerd. In deze risicoanalyse wordt een inschatting gemaakt van de kans op overtreding en de potentiële negatieve effecten van deze overtreding op het watersysteem. Een inschatting van de kans op overtreding wordt bepaald met behulp van de Tafel van elf (zie hoofdstuk 5 naleefgedrag).

Voor zijn toezichtstrategie sluit Delfland aan bij deze risicoanalyse. Dit leidt tot een efficiënte wijze van toezicht waarbij de mogelijke toezichtlasten voor de inwoners zo laag mogelijk worden gehouden.

De zogenaamde 'nalevingsdimensies' die in een bepaald taakgebied spelen, zijn mede bepalend voor de inzet van handhavingsinstrumenten.

Naast de risicoanalyse zijn ook andere zaken van belang die invloed hebben op de gestelde prioritering zoals:

- het Waterbeheerplan;
- afspraken met andere overheden;
- aandacht voor nieuwe zaken;
- de kwaliteitseisen uit het Bor en
- andere wettelijke eisen en doelen.

8.2 Toezicht door Delfland

Bij het toezicht blijft het uitvoeren van controles het belangrijkste instrument. Bij controles kan Delfland uiteraard ook zorgen voor informatievoorziening, maar voornamelijk zullen controles bijdragen aan hogere naleving omdat controles de 'detectiekans' vergroten. Als de 'detectiekans' (waaraan de controlekans nauw verbonden is) de reden is van (niet-)naleving, dan zijn controles een sterk en passend instrument. Bovendien is het van belang dat Delfland als toezichthouder toont dat een norm nageleefd dient te worden en dat Delfland daarop met controles, toezicht houdt.

Daarnaast kan behoefte bestaan aan een algemeen inzicht in het naleefgedrag van een bepaalde activiteit. Vormen van toezicht als quick scans, zijn hiervoor de geschikte instrumenten.

De bevindingen bij de reguliere controles, quick scans en surveillances kunnen aanleiding geven tot het inzetten van andere vormen van toezicht zoals:

- integrale onderzoeken
- diepte-onderzoeken
- administratieve controles
- projectmatige controles

In bijzondere gevallen, bij klachten en/of bij incidenten zijn de zogenaamde ad hoc controles aan de orde.

Delfland controleert op de naleving van specifieke regels, zoals vastgelegd in vergunningen, verordeningen en algemene regels, door een bepaalde doelgroep op een bepaald moment.

Voorbeelden van de verschillende controles die het team Toezicht en Handhaving uitvoert, zijn:

Reguliere controle

Regulier toezicht wil zeggen: uitvoering van een jaarlijks opgesteld programma gericht op uit te voeren controlebezoeken conform prioritering. De aantallen controles per branche of doelgroep worden vastgesteld op basis van de controlefrequenties.

Quick-scan controle

In dit geval gaat het om een deelcontrole of administratieve controle. Deze kunnen planmatig (en met een specifiek doel) worden gepland.

Dieptecontrole

In het geval van een dieptecontrole wordt er op bepaalde aspecten grondig en/of nader onderzoek verricht. .

Ad hoc controle

Ad hoc-toezicht is niet gepland en vindt bijvoorbeeld plaats naar aanleiding van bijzondere omstandigheden, calamiteiten, klachten en/of meldingen.

Projectmatige controle

Projectmatig toezicht vindt plaats in het kader van een project, of naar aanleiding van geformuleerde speerpunten, bijvoorbeeld in het kader van afspraken tussen overheden, landelijke prioriteiten of vanwege nieuwe wetgeving.

Integrale/gecoördineerde controle

Deze vorm van controle ziet op de samenwerking tussen verschillende (bevoegde) handhavingsinstanties.

Surveillances

- luchtsurveillances: toezicht vanuit de lucht. Bijvoorbeeld om illegale lozingen en teeltvrije zones te detecteren.
- surveilleren op het water: ten behoeve van de handhaving van scheepvaartverkeersregels.
- Landsurveillances: patrouilleren over land om overtredingen te constateren.

Opleveringscontroles

Het gaat om de eindcontrole op de naleving van de vergunning na het gereedkomen van de werken in, op of bij waterstaatswerken. Het kan ook gaan om een eerste controle nadat een ge-/verbouwde inrichting operationeel is.

Een bijzondere vorm van toezicht is de Schouw. Hierbij wordt door middel van aangekondigde controles gecontroleerd op de naleving van de onderhoudsverplichtingen uit de Keur. De verantwoordelijkheid voor het schouwproces is vanaf 1 januari 2013 belegd bij team Toezicht en Handhaving. Het instrumentarium alsmede de wijze van optreden en afhandeling wijkt in principe niet af van het "reguliere" toezicht en handhaving

Controles worden in beginsel onaangekondigd en integraal uitgevoerd. Alleen wanneer het noodzakelijk is om te controleren op bepaalde elementen of vanwege efficiencyredenen, kan een controle worden aangekondigd. De frequentie van de controles is afhankelijk van het type controle, de aard en de omgeving van datgene waarop toezicht wordt gehouden, de houding en het naleefgedrag van degene op wie het toezicht zich richt en de prioriteiten en doelstellingen ten aanzien van het toezichtbeleid. De betreffende ' jaarlijkse uitvoeringsprogramma's vermelden de aantallen en soorten controles.

Indien er een melding of verzoek tot handhaving wordt gedaan, neemt Delfland deze altijd in behandeling. Op handhavingsverzoeken van belanghebbenden dient Delfland een besluit te nemen. Dat kan leiden tot afwijzing van het verzoek maar ook tot een handhavingsbesluit. De behandeling van meldingen en handhavingsverzoeken leidt tot verbeterd inzicht over de feitelijke situatie in het beheergebied van Delfland, aangezien het ondoenlijk is om voortdurend alles actief te monitoren. Dit komt een effectief toezicht door Delfland mede ten goede. .

Begeleiding van civieltechnische complexe werken

De formele toezichttaak ligt vanwege de verplichte en gewenste functiescheiding in het geheel bij het team Toezicht en Handhaving. Bij civieltechnisch risicovolle werken is de expertise van de vergunningverleners van belang bij het uitvoeren van de werken. Zij kunnen bij onduidelijkheden en risico's adviseren en/of begeleiden. Daarom wordt er per 1 januari 2010 het principe van "begeleiding" toegepast. Dit houdt in dat in een beperkt aantal risicovolle situaties vergunningverleners het project begeleiden en afstemmen met het team Toezicht en Handhaving voor die gevallen waarin formeel toezicht (en/ of handhaving) nodig is. Bij (vermoeden van) overtredingen en/of samenloop met andere toezicht en handhavingstrajecten wordt het dossier overgedragen naar Toezicht en Handhaving. Op deze wijze wordt met behoud van functiescheiding de civieltechnische inbreng geborgd.

8.3 Overige toezichtuitvoering

Naast de controles die Delfland uitvoert kan Delfland bij het toezicht nog gebruik maken van overige toezichtinstrumenten. Deze zijn in paragraaf 6.2 besproken. Het gaat om communicatie en informatievoorziening en om stimulering.

Communicatie en informatievoorziening

Wanneer de verklaring van niet-naleving voor een (groot) deel ligt aan onvoldoende kennis van regels, dan is het van belang dat Delfland zorgt dat de regels duidelijk worden gecommuniceerd. Ook kunnen communicatie en informatievoorziening helpen bij het creëren van draagvlak voor het beleid. Dit kan het naleefgedrag bevorderen als dit (deels) wordt veroorzaakt door de nalevingdimensie van 'mate van acceptatie van het beleid'.

Het team Toezicht en Handhaving zet zich in om beleid en regelgeving, Delflands rol en de belangen die Delfland dient, goed uit te dragen. Toezichthouders kunnen hieraan, door hun directe contacten in het gebied, bijdragen. Daarnaast is het van belang dat het team Toezicht en Handhaving via de website, social media, folders en ander (gericht) informatiemateriaal zorg draagt voor voldoende informatievoorziening. Zo verschijnt periodiek het informatiebulletin 'Water&Glas' waarin Delfland de glastuinbouwsector voorlicht over onder andere ontwikkelingen en regelgeving. Een andere manier van communicatie is het gebruik van formele of informatieve bebording. Tot slot moeten derden weten dat en hoe ze bij Delfland terecht kunnen; het Meldpunt is in deze van groot belang.

Communicatie met onze omgeving vraagt om herkenbaarheid en zichtbaarheid van Delfland. De toezichthouders gaan uniform (bedrijfskleding) gekleed. De buitengewoon opsporingsambtenaren van Delfland zijn herkenbaar aan het wettelijk voorgeschreven insigne. Tijdens de surveillance op de vaarwegen wordt de zichtbaarheid van Delfland uitgedragen door toezicht te houden in een herkenbare boot van Delfland.

Het openbaar en bekend maken op de internetsite van de niet-naleving kan een bijdrage leveren aan het bevorderen van de naleving. Dit zogenaamde "naming and shaming" kan voor de overtreder een zeer grote (imago) schade veroorzaken. Hiermee is het een goede prikkel om overtreding te voorkomen. Juist deze grote schade is ook het risico van "naming and shaming". Wanneer dit instrument niet juist wordt ingezet, kan er ten onrechte grote schade ontstaan, die zeer lastig valt te herstellen. Vanwege het risico op schade en privacyredenen is Delfland zeer terughoudend met het toepassen van "naming and shaming" ter bevordering van de naleving. In de communicatiestrategie wordt uitgewerkt in welke gevallen handhavingsbeschikkingen bekend worden gemaakt en wat er wel en niet vermeld wordt.

Ook door het bekendmaken van initiatieven van inwoners die een positieve bijdrage leveren aan de bescherming van het watersysteem bevordert Delfland de naleving.

Voor een uitwerking van het instrument communicatie heeft Delfland de Communicatiestrategie handhaving 2010-2015 opgesteld. Hierin wordt beschreven hoe communicatie professioneel, efficiënt en effectief wordt ingezet.

Stimuleren

Dit houdt vaak nauw verband met communicatie en informatievoorziening. Delfland kan bijvoorbeeld via de media aankondigen dat er ergens controles zullen plaatsvinden om daarvan een waarschuwend (en dus nalevingverhogend) werking uit te laten gaan.

Zo wordt tenminste 14 dagen voor de schouw plaatsvindt, in ieder geval via de website, kennis gegeven van de schouwdata. Kort vóór de aangekondigde periode moet het onderhoud zijn uitgevoerd. In de kennisgeving worden de onderhoudsplichtigen geïnformeerd over de onderhoudsverplichtingen en het belang van de schouw voor het watersysteem en de procedure die gevolgd wordt bij niet naleving.

9. Sanctiestrategie

9.1 Inleiding

De sanctiestrategie betreft de sanctionerende handelingen die de handhavende organisatie onderneemt nadat een overtreding is geconstateerd. De verschillende instrumenten die Delfland daarbij tot zijn beschikking heeft, zijn besproken in paragraaf 6.3. Ook voor de overwegingen/afwegingen die gelden voor de keuzes ten aanzien van de toepassing wordt verwezen naar die paragraaf.

Daarnaast geldt dat gebruik kan worden gemaakt van kennis van het naleefgedrag (hoofdstuk 5) bij de keuze van een sanctie-instrument. Als een te "lichte" sanctie er (deels) de oorzaak van is dat betreffende doelgroep slecht naleeft, dan zal een "zwaardere" sanctie helpen bij het terugdringen van het aantal overtredingen. Delfland houdt bij de uitwerking van de handhavingstrategie, rekening met het naleefgedrag, om zo te komen tot een zo effectief mogelijke strategie.

Delflands sanctiestrategie is een bewerking van de landelijke sanctiestrategie zoals vastgesteld door het Landelijk Overleg Milieuhandhaving (LOM) in 2004.

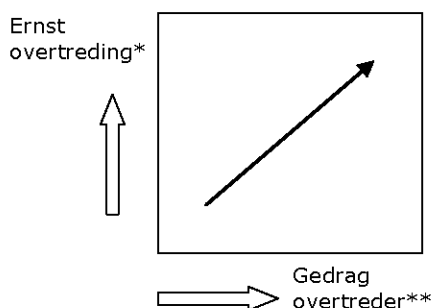
De 'sanctiestrategie' gaat over alle nu algemeen geldende vormen van reactie of interventie die volgen op het constateren van een overtreding; van waarschuwing tot handhavend optreden en van het opleggen van een bestuurlijke strafbeschikking tot het opmaken van uitgebreid proces verbaal. Deze strategie gaat niet in op zaken die in andere kwaliteitscriteria worden uitgewerkt, zoals meervoudige bevoegdheden, onderlinge informatieverstrekking, mandatering en diverse andere onderwerpen.

De Commissie Mans concludeerde in 2008 in haar rapport 'De tijd is rijp' dat handhaving efficiënt, doeltreffend, planmatig en transparant moet zijn. Zij oordeelde dat handhavend optreden aangepast moet zijn aan zowel het motief van overtreden als de ernst van de overtreding. Op basis van deze inzichten is landelijk vastgesteld dat de handhaving van kernbepalingen niet naar wens functioneerde⁸; een standaard handhavingmethodiek, zoals het werken met kernbepalingen, leidt in de praktijk niet tot het gewenste resultaat. Dat komt met name doordat hierbij het gedrag van de overtreder onderbelicht wordt. Het leidende begrip 'kernbepaling' speelt dan ook bij de huidige sanctiestrategie geen rol meer.

9.2 Situationeel handhaven

Kern van deze sanctiestrategie is dat het sanctiemiddel wordt gekozen dat én rekening houdt met de ernst van de overtreding in relatie tot de taak van Delfland, én het meest effectief is in het veranderen van het gedrag van de overtreder. Hierbij is het belangrijk gebruik te maken van de kennis van het naleefgedrag (hoofdstuk 5). Deze vorm van sanctioneren wordt ook wel situationeel handhaven genoemd.

Dit levert de volgende matrix, waarin zowel de ernst van de overtreding als de ernst van het gedrag worden gewogen, op:



* Naar boven toe ernstiger

** Naar rechts toe ernstiger

Er zijn vele combinaties mogelijk tussen ernst van overtredingen en het gedrag van overtreders. Om dit toepasbaar vorm te geven, zijn de volgende uitgangspunten vastgesteld.

9.2.1 Ernst van de overtreding

De ernst van de overtreding wordt beredeneerd vanuit het effect. Hierbij wordt meegewogen wat het mogelijke gevolg van de overtreding op het watersysteem en de duur van de overtreding is.

De sanctie is gericht op herstel van het gevolg van de overtreding. Hoe ernstiger de overtreding, hoe dwingender de sanctie. Bij mogelijke escalerende of onomkeerbare gevolgen kan zelfs met spoed worden opgetreden.

De volgende ernsttyperingen zijn te onderscheiden:

- zeer klein/verwaarloosbaar;
- beperkt;
- relevant, van belang en
- aanzienlijk en onomkeerbaar

9.2.2 Gedrag van de overtreder

Bij het vaststellen van het gedrag van de overtreder wordt gekeken naar de achterliggende reden van de overtreding. De volgende gedragstyperingen zijn te onderscheiden:

- proactief of terecht onbewust;
- onverschillig, ongeïnteresseerd;
- berekenend en
- bewust en weloverwogen, recidive (bijvoorbeeld uit financieel oogpunt)

Als er sprake is van overtredingen waarbij ook een straf gerechtvaardigd is, kan deze worden opgelegd.

Matrix

Bovengenoemde typeringen qua ernst en gedrag leveren de volgende matrix op:

ernstig en onomkeerbaar				
van belang				
beperkt				
verwaarloosbaar				

↑
ernst

→
gedrag

proactief	onverschillig	calculerend	Bewust en structureel
-----------	---------------	-------------	-----------------------

* Naar boven toe ernstiger

** Naar rechts toe ernstiger

9.3 Sanctiestrategie Delfland

9.3.1 Gebruik van sancties door Delfland

Bij wet is niet bepaald wanneer een bevoegd gezag handhavend moet optreden of wanneer daarvan kan worden afgezien. Bij uitspraak van 7 juli 2004 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRvS) een uitspraak gedaan waarin de beginselplicht tot handhaven is opgenomen. Standaardoverweging in de jurisprudentie over handhaving is sindsdien:

"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 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."⁹

Aldus blijkt dat het bevoegd gezag in beginsel gebruik moet maken van de bevoegdheid om handhavend op te treden. Delfland heeft het beleid om altijd op geconstateerde overtredingen te reageren, ook in het geval van een kleine overtreding. Dan wordt in ieder geval het belang van de norm bevestigd.

Voor wat betreft het strafrecht handhaven geldt een iets andere situatie dan de beginselplicht tot bestuursrechtelijke handhaving. In het strafrecht is in beginsel het opportuniteitsbeginsel leidend. In paragraaf 10.4 zal nader op het strafrechtelijk handhaven worden ingegaan.

In paragraaf 6.3 is reeds toegelicht over welke handhavingsinstrumenten Delfland beschikt en wanneer een bestuursrechtelijke lijn gepaster is, wanneer een strafrechtelijke aanpak of beide tezamen.

⁹ AbRvS 7 juli 2004, nr. 200306199/1.

9.3.2 Sanctiestrategie Delfland

Voor de praktijk leveren bovenstaande afwegingen de volgende werkwijze en inzet van instrumenten op hoofdlijnen op (pv staat voor proces-verbaal, oftewel strafrechtelijk optreden).

ernstig en onomkeerbaar	bestuurs-rechtelijke sanctie	bestuurs-rechtelijke sanctie + pv	bestuurs-rechtelijke sanctie + pv	bestuurs-rechtelijke sanctie + pv
van belang	waarschuwing	bestuurs-rechtelijke sanctie + pv	bestuurs-rechtelijke sanctie + pv	bestuurs-rechtelijke sanctie + pv
beperkt	waarschuwing	waarschuwing + pv	bestuurs-rechtelijke sanctie + pv	bestuurs-rechtelijke sanctie + pv
verwaarloosbaar	waarschuwing	waarschuwing	waarschuwing	bestuurs-rechtelijke sanctie + pv
ernst				
	gedrag			
	proactief	onverschillig	calculerend	bewust en structureel

Deze handhavingsmatrix is een leidraad waarvan kan worden afgeweken als met de toepassing ervan het doel van de sanctionering niet wordt bereikt.

Indien handhaving onevenredig zou zijn of er een concreet zicht op legalisatie bestaat, ziet Delfland af van bestuursrechtelijke handhaving. Strafrechtelijke handhaving zou een gepast instrument kunnen zijn.

Overigens zijn de criteria onevenredigheid en concreet zicht op legalisatie niet in bovenstaand schema verwerkt. Hoofdstuk 10 beschrijft de strategie die Delfland volgt wanneer handhaving gedurende een beperkte periode zou leiden tot onevenredigheid of er sprake is van een concreet zicht op legalisatie

Meerdere overtredingen

In geval van constatering van meerdere overtredingen tegelijkertijd, wordt voor alle overtredingen de handhavingstrategie gevolgd van de overtreding waarvan de sanctie-ernst het grootst is. Dit geldt voor zowel het bestuursrecht als het strafrecht.

Bestuursdwang of dwangsom?

Bestuursdwang

wordt door Delfland toegepast in situaties van acuut gevaar (5:32 tweede lid Awb). Het is dan van belang dat een illegale situatie zo snel mogelijk wordt beëindigd.

Daarnaast kan Delfland bestuursdwang ook toepassen in situaties waarbij dit, gezien effectiviteit en efficiency, beter is dan een dwangsom. Het gaat om overtredingen die door het handelen van Delfland snel en tegen beperkte kosten en inspanningen, opgeheven kunnen worden. In die situaties zal een dwangsomtraject voor wat betreft duur, kosten en effectiviteit niet opwegen tegen toepassing van bestuursdwang.

Dwangsom

wordt door Delfland toegepast in alle andere situaties dan hiervoor onder 'Bestuursdwang' beschreven. Het gaat om situaties waarin geen sprake is van acuut gevaar maar wel van (relatief) grote inspanningen die verricht moeten worden om de illegale situatie ongedaan te maken. In bijzondere gevallen kan een dwangsom ook preventief opgelegd worden. Dat wil zeggen

NB. Bestuursdwang of een dwangsom wordt niet toegepast als het gaat om overtredingen die met het (op heterdaad) constateren direct worden beëindigd. In een dergelijke situatie is toepassing van een herstelsanctie niet nuttig. Alleen een bestraffende sanctie is dan nog gepast en daarvoor heeft Delfland alleen strafrechtelijke middelen.

10 Gedoogstrategie

10.1 Afzien van bestuursrechtelijke handhaving (gedogen)

Landelijk is door de ministeries van Verkeer en Waterstaat en VROM (sinds 2010 samengevoegd tot het Ministerie van Infrastructuur en Milieu) een gedoogstrategie vastgesteld waarin is vastgelegd wanneer gedogen aanvaardbaar is. Hierbij sluit Delfland zich aan.

De bestuurlijke randvoorwaarden daarbij zijn dat:

- het aantal situaties waarbij afgezien wordt van handhaving zoveel mogelijk beperkt moet blijven;
- in dat kader de afweging van de betrokken belangen kan leiden tot het achterwege blijven van handhavend optreden en
- er sprake is van een schriftelijke procedure en/of er een ontvankelijke vergunningaanvraag is.

Er worden twee vormen van afzien van handhaven dan wel gedogen onderscheiden:

1. Passief:

Er wordt afgezien van elke bestuurlijke afweging en van een daarop volgend besluit om niet over te gaan tot handhaven. Het is mogelijk dat Delfland niet op de hoogte is van een illegale situatie. Vanzelfsprekend kan deze vorm van gedogen het bestuursorgaan niet worden aangerekend, tenzij het verwijtbaar niet op de hoogte was. Daarnaast kan Delfland wel op de hoogte zijn, maar desondanks geen actie ondernemen. Dit kan nadelig zijn indien het

wenselijk is om op een later tijdstip wel handhavend op te treden. Bovendien is willens en wetens passief gedogen door het bevoegd gezag niet toegestaan.

Verder kan, zoals al eerder opgemerkt, de mogelijkheid van prioritering in het handhavingsbeleid met zich meebrengen dat handhaving gefaseerd wordt uitgevoerd en handhaving in bepaalde gevallen gedurende enig tijd achterwege blijft.¹⁰

2. Actief:

Het bestuursorgaan staat een illegale situatie toe in afwachting van legalisering ter plekke (het verlenen van een vergunning of een ontheffing) en maakt daarom afspraken onder welke voorwaarden afgezien wordt van (bestuurlijk) handhavend optreden. Deze vorm van gedogen is alleen acceptabel indien er met redelijke zekerheid van kan worden uitgegaan dat de situatie daadwerkelijk kan worden gelegaliseerd.

Actief gedogen geschiedt dus door het verlenen van een gedoogbeschikking. Hierbij geeft Delfland geen toestemming voor een illegale handeling of situatie maar verklaart slechts dat het daartegen niet met bestuursrechtelijke sancties zal optreden. Een gedoogbeschikking kan worden ingetrokken als bijvoorbeeld blijkt dat de gedoogvoorwaarden niet worden nageleefd. Een besluit tot intrekking van een gedoogbeschikking wordt in de regel gecombineerd met een besluit tot oplegging van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom. De betrokkene mag aan de beschikking het vertrouwen ontleen dat tegen hem niet met bestuursrechtelijke sancties zal worden opgetreden.

10.2 Wanneer afzien van bestuurlijke handhaving

Zoals al aangeven in paragraaf 9.3.1 heeft Delfland een beginselplicht tot handhaving. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van Delfland worden gevergd, dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisatie (overgangssituatie) bestaat of wanneer handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

Hierna volgt een aantal voorbeelden van situaties waarin sprake kan zijn van onevenredigheid of een concreet zicht op legalisatie:

- Handhaving zou tot onmiskenbare onrechtvaardigheden leiden, bijvoorbeeld bij overmachts- en overgangssituaties.
- Het doel van de regelgeving wordt met de handhaving niet bereikt, bijvoorbeeld in overmachts- en overgangssituaties en indien een bedrijf niet over een vergunning beschikt maar wel voldoet aan de eisen die in een dergelijke vergunning worden gesteld: het doel van de regelgeving is duidelijk beter gediend met gedogen, bijvoorbeeld een bedrijf dat tijdelijk een proef wil doen met een wellicht milieuvriendelijker product of productiewijze.
- Een ander zwaarwegend belang rechtvaardigt gedogen, bijvoorbeeld indien de ongewenste bij-effecten van handhaving dusdanig groot zijn dat ze niet opwegen tegen het feit dat er eigenlijk sprake is van een overtreding.

Er is sprake van overgangssituaties bij/als:

- nieuwe wet- en regelgeving;
- werken zonder vergunning omdat, door omstandigheden die buiten de macht van de inrichtinghouder liggen, de nieuwe vergunning niet aansluitend op de oude (verlopen) vergunning is verleend, mits een ontvankelijke aanvraag is ingediend en er voldoende grond is om aan te nemen dat de vergunning op korte termijn wordt verleend;
- door het starten van een activiteit, vooruitlopend op de vergunningverlening, een ongewenste situatie wordt beëindigd of verbeterd, mits een ontvankelijke aanvraag is ingediend en er voldoende grond is om aan te nemen dat de vergunning op korte termijn wordt verleend;
- de vergunning op formele gronden is vernietigd en een nieuwe vergunning verleend kan worden;
- onderzoek moet worden verricht om de overtreding van bepaalde voorschriften te beëindigen;

De randvoorwaarden die Delfland hanteert om af te zien van handhaving zijn de volgende:

¹⁰ Ab 4 februari 1997, 184 m.nt. Michiels

- bescherming van milieu- en water(staats-)belangen staat voorop;
- er moet sprake zijn van een zeer bijzondere situatie;
- er moet overeenstemming zijn met aanvrager;
- het moet gaan om een beperkte periode.

In situaties waarin sprake is van onevenredigheid of een concreet zicht op legalisatie en voldaan wordt aan de beschreven randvoorwaarden, gedooft Delfland actief door het verlenen van een gedoogbeschikking :

10.3 Hoe gaat Delfland om met bestuurlijk gedogen?

Gedogen wordt zoveel mogelijk voorkomen en vindt niet passief maar actief plaats en wel door het opstellen van een beschikking. Daardoor is gedogen openbaar en wordt de motivering kenbaar gemaakt. Het besluit behoort direct en eenduidig bekend te worden gemaakt aan belanghebbenden, zodat het vatbaar is voor bezwaar en beroep. Daarnaast worden aan de gedoogbeschikking voorschriften verbonden ter bescherming van het waterstaatkundig belang. Een gedoogbeschikking is een besluit in de zin van de Awb en dient daarom te voldoen aan de eisen die daarbij gesteld zijn. In elke gedoogbeschikking wordt vermeld dat de beschikking de bevoegdheid van het OM om strafvervolgning in te stellen en de bevoegdheden van andere bestuursorganen om handhavend op te treden niet aantast. Het gebruik maken van de gedoogbeschikking is geheel voor het risico van de houder van de beschikking.

10.4 Afzien van strafrechtelijk optreden

Zoals te zien is in de sanctiematrix en de toelichting daarbij wordt alleen strafrechtelijk opgetreden tegen overtredingen die opzettelijk zijn begaan en die qua ernst niet verwaarloosbaar zijn. Verwaarloosbare feiten die zijn gepleegd door een bewuste en structurele overtreder worden eveneens strafrechtelijk aangepakt. Voor de overige situaties geldt dat Delfland in beginsel afziet van strafrechtelijk optreden.

Voor strafbare feiten die vallen binnen de strafbeschikkingsbevoegdheid van Delfland heeft Delfland in beginsel de ruimte om niet voor alle geconstateerde overtredingen een boete op te leggen.

Indien Delfland een bestuurlijke strafbeschikking heeft uitgevaardigd, dan is er geen ruimte voor het OM om deze beschikking te seponeren op beleidsmatige gronden. Wel kan het OM de bestuurlijke strafbeschikking intrekken om juridisch-technische reden.

Voor feiten die niet binnen de strafbeschikkingsbevoegdheid vallen, wordt uitgebreid proces-verbaal gemaakt en ter afdoening gestuurd naar het OM. Het OM heeft vervolgens met het oog op haar taakvervulling in de vervolgingsfase een zeer ruime discretionaire bevoegdheid tot het afzien van vervolging. Dit betekent dat voor het uitgebreide proces-verbaal het OM beslist of er strafrechtelijke vervolging plaatsvindt

Bijlage 1: Dimensies van naleving

Dimensies van spontane naleving	
1. Kennis van de regels <i>a. Bekendheid met de regels</i> <i>b. Duidelijkheid van de regels</i>	Slechte kennis van de regels kan leiden tot (onbewuste) overtreding. Echter goede kennis betekent niet automatisch ook naleving. Goede kennis kan ook leiden tot een betere kennis om de regels te ontduiken.
2. Kosten/baten <i>a. Financieel/economische kosten en baten</i> <i>b. Immateriële kosten en baten</i>	Het gaat om alle kosten en baten uitgedrukt in geld tijd en/of moeite die kunnen voortvloeien uit naleving of overtreding. Vier categorieën kunnen worden onderscheiden: 1) kosten van naleving, 2) kosten van overtreding, 3) baten van naleving en 4) baten van overtreding.
3. Mate van acceptatie <i>a. Acceptatie beleidsdoel</i> <i>b. Acceptatie uitwerking beleid</i>	De mate waarin een doelgroep een regel redelijk vindt/accepteert (de uitvoering daarvan of de consequenties van die regels voor specifieke groepen) kan van invloed zijn op het naleefgedrag.
4. Normgetrouwheid doelgroep <i>a. Overheidsgezag</i> <i>b. Concurrerend gezag</i>	Normgetrouwheid kan voortkomen uit respect voor de overheid (of het gezag van de uitvoerings-/ handhavinginstanties) of uit gezag voor de eigen normen en waarden, die bijvoorbeeld kunnen voortvloeien uit geloof of gewoonte.
5. Niet overheidscontrole / maatschappelijke controle <i>a. Sociale controle</i> <i>b. Horizontaal toezicht</i>	Vrienden, familie, collega's, accountants, bedrijven in de buurt, concurrenten etc. kunnen sociale controle uitoefenen. Een vorm van formele sociale controle is horizontaal toezicht; door de doelgroep of beroepsgroep op haar eigen leden (bijvoorbeeld beroepscode, certificering, keurmerken).
Handhavingdimensies	
6. Meldingskans	Het gaat om de door de doelgroep ingeschatte kans dat een overtreding die is geconstateerd door anderen dan de overheid wordt gemeld aan overheidsinstanties (dit kan bijvoorbeeld via een 'kliklijn').
7. Controlekans <i>a. Administratieve controle</i> <i>b. Fysieke controle</i>	De controlekans wordt bepaald door de controledichtheid. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen de werkelijke ofwel objectieve controlekans en de vermeende ofwel subjectieve controlekans. Die laatste is van invloed op naleefgedrag.
8. Detectiekans <i>a. Administratieve detectiekans</i> <i>b. Fysieke detectiekans</i>	Het gaat om de door de doelgroep ingeschatte kans dat bij een controle een overtreding wordt geconstateerd
9. Selectiviteit	Het gaat om de vermeende (verhoogde) kans op controle en constatering van overtredingen, doordat overheden selectief controles uitvoeren (selectie op personen, doelgroepen, handelingen of gebieden).
10. Sanctiekans	De door de doelgroep ingeschatte kans om na een controle en constatering van een overtreding een sanctie opgelegd te krijgen.
11. Sanctie-ernst	De hoogte van de sanctie (en overige bijkomende nadelen) die samengaan met de geconstateerde overtreding.

Bijlage 2: Toelichting op hoofdlijnen sanctiestrategie

- Waarschuwing en termijnstelling
Een waarschuwing met termijnstelling wordt gegeven naar aanleiding van een controle, via een ambtelijk verslag of via een bestuurlijke brief.
- Voornemen
Ingevolge de Awb worden belanghebbenden die de beschikking niet hebben aangevraagd en die naar verwachting bedenkingen zullen hebben middels een voornemen tot een bestuurlijke herstelsanctie in de gelegenheid gesteld hun zienswijzen naar voren te brengen. De belanghebbende kan zijn zienswijze naar keuze schriftelijk of mondeling naar voren brengen. De termijn die hiervoor wordt gegeven is doorgaans twee weken. In het voornemen wordt, afgezien van deze twee weken, geen hersteltermijn geboden. Wel wordt aangegeven wat Delfland voornemens is als begunstigingstermijn in het definitieve besluit op te nemen.
- Begunstigingstermijn
Een herstelsanctie bevat een begunstigingstermijn. Binnen die termijn moet de overtreding zijn beëindigd om effectuering van de sanctie te voorkomen. Als in de waarschuwing al een redelijke termijn is gesteld, kan de begunstigingstermijn zich beperken tot de tijd die nodig is om de het feitelijk handelen om de overtreding op te heffen te doen. In geval van grote spoedeisendheid wordt van een begunstigingstermijn afgezien.
- Effectuering herstelsanctie na afloop begunstigingstermijn
Als de overtreding niet is beëindigd als de begunstigingstermijn is afgelopen, dan is directe effectuering van de herstelsanctie aan de orde. In geval van een last onder dwangsom zal dit betekenen dat de dwangsom wordt ingevorderd. In het geval van een last onder bestuursdwang zal Delfland van de bevoegdheid gebruik maken om de herstelmaatregelen die noodzakelijk zijn om de overtreding te doen laten beëindigen, te laten uitvoeren. De kosten van de voorbereiding en uitvoering van de herstelmaatregelen worden op de overtreder verhaald.

Begrippenlijst

AbRvS:	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
Awb:	Algemene wet bestuursrecht
Boa:	Buitengewoon opsporingsambtenaar. Boa's hebben strafrechtelijke handhavingsbevoegdheden, namelijk op grond van de Wet economische delicten (Wed) en het Wetboek van Strafvordering (WvS). Op grond van artikel 142 van het Wetboek van Strafvordering en het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar zijn de ambtenaren belast met de opsporing van bepaalde strafbare feiten.
Bor:	Besluit omgevingsrecht
CJIB:	Centraal Justitieel Incasso Bureau
Doelen:	Wat de organisatie wil bereiken Het is goed om doelen zo 'SMART' mogelijk te formuleren: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden. Bij doelen wordt hier een onderscheid gemaakt tussen: - <i>Beleidsdoelen</i>: het gaat om de uiteindelijke doelen van het beleid, oftewel om uitwerking van het beleid waarvoor de organisatie in het leven is geroepen. Het gaat om de resultaten die het beleid (bij de doelgroepen) teweeg moet brengen. - <i>Organisatiedoelen</i>: deze volgen uit de missie en visie van de organisatie. Ze zeggen iets over de houding, inrichting en werkwijze van de organisatie bij de uitvoering van zijn taken. - <i>Operationele doelen</i>: Deze doelen gaan over de concrete invulling van mensen en middelen bij de taakuitvoering (om de beleids- en organisatiedoelen te kunnen bereiken).
Handhaving:	" <i>Repressieve handhaving</i> ", kortweg "Handhaving", gaat om het optreden tegen geconstateerde overtredingen. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 5.1.
Missie:	Omschrijving van wat de organisatie doet, de taken en het bestaansrecht.
OM:	Openbaar Ministerie.
Opportuniteitsbeginsel:	Uitgangspunt waaruit voortvloeit dat het Openbaar Ministerie niet alle strafbare feiten hoeft te vervolgen, maar een keuze kan maken op grond van het algemeen belang.
Schouw:	Schouw is de periodieke controle op de naleving van de onderhoudsverplichtingen ingevolge de keur, met betrekking tot het onderhoud van wateren en waterkeringen .
Strafuitsluitingsgronden:	Er bestaan twee soorten strafuitsluitingsgronden, namelijk rechtvaardigingsgronden en schulduitsluitingsgronden. Een rechtvaardigingsgrond neemt de wederrechtelijkheid weg en een schulduitsluitingsgrond de schuld.
Strategie:	Een strategie gaat over de wijze waarop de doelen die de organisatie zich heeft gesteld, zullen worden nagestreefd. Hoewel uitvoeringsprogramma's benaderd kunnen worden als onderdeel van de strategie, wordt er ook vaak onderscheid gemaakt: De term strategie suggereert (keuzes tussen verschillende vormen van) aanpak op hoofdlijnen en is veelal gericht op langere termijn. De strategie is veelal een

basis voor deel-/operationele beslissingen. Die deel-/operationele beslissingen worden veelal neergelegd en uitgewerkt in uitvoeringsprogramma's.

Toezicht: Het gaat om "*Preventieve handhaving*" oftewel; het gaat om het uitoefenen van actief toezicht, zonder dat er sprake is van een (verdenking van) een overtreding. Daarbij gaat het ook om allerlei acties die erop gericht zijn om te voorkomen dat overtredingen zich zullen voordoen. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 5.1.

Toezichthouder:

Toezichthoudende ambtenaren hebben voor de uitvoering van hun toezicht- en handhavingstaken alleen bestuurlijke handhavingsbevoegdheden, op grond van de Algemene wet bestuursrecht. Op grond van artikel 5:11 van deze wet zijn de ambtenaren belast met het toezicht op de naleving van regelgeving.

Visie: Hoe een organisatie er uit wil zien/hoe de organisatie zijn rol ziet bij de uitvoering van zijn taken.

Wabo: Wet algemene bepalingen omgevingsrecht