

Toezicht- en Handhavingsstrategie

Afdeling Toezicht en Handhaving



Hoogheemraadschap van
Delfland

Inhoud

1. Inleiding.....	3
2. Naleefgedrag	4
2.1 Instrumentarium toezicht en handhaving	4
2.2 Toezichtinstrumenten	5
2.3 Handhavinginstrumenten	5
2.3.1 Bestuurlijk	5
2.3.2 Strafrechtelijk	6
2.3.3 Privaatrechtelijk.....	7
3. Toezichtstrategie	8
3.1 Prioritering toezicht.....	8
3.2 Toezicht door Delfland: controles	8
3.3 Overige toezichtuitvoering.....	9
4. Sanctiestrategie	10
4.1 De Delflandse manier van handhaven	10
4.2 Beginselplicht tot handhaving	11
5. Gedoogstrategie	13
6. Toezicht en handhaving op eigen organisatie en andere bestuursorganen	15
Bijlage 1: Dimensies van naleving	17
Begrippenlijst	19

1. Inleiding

Samen met alle handhavingspartners is het Hoogheemraadschap van Delfland (hierna Delfland) op grond van de Waterschapswet 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. Deze taak omvat de zorg voor het watersysteem (zowel kwantitatief als kwalitatief) en de zorg voor de zuivering van stedelijk afvalwater. De taak omvat mede de zorg voor de toepassing van de Scheepvaartverkeerswet (nautisch beheer), voor zover het wateren betreft waarvoor het hoogheemraadschap is aangewezen als bevoegd gezag. Om deze verantwoordelijkheid in te vullen is de 'Toezicht- en Handhavingsstrategie' opgesteld.

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.

2. Naleefgedrag

Naleving of naleefgedrag gaat over de mate waarin doelgroepen de regels naleven en om de verklaring van dat gedrag. Met doelgroepen wordt bedoeld degene voor wie de regels bedoeld zijn. Er zijn verschillende factoren te onderscheiden die het naleefgedrag (de mate van naleving) beïnvloeden.

Het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft om het naleefgedrag van doelgroepen te analyseren en daarmee te begrijpen, een methodiek ontwikkeld onder de naam 'De Tafel van Elf'¹.

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

- dimensies van spontane naleving: Het gaat om die factoren/motieven die ervoor zorgen dat doelgroepen uit zichzelf regels wel of niet naleven;
- handhavingdimensie: 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. Een ander bijvoorbeeld is dat wanneer in de praktijk is gebleken dat een groep mensen pas de regels naleeft na oplegging van een last, dan kan direct voor die aanpak worden gekozen.

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

2.1 Instrumentarium toezicht en handhaving

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

Toezi~~cht~~

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 komen deze toezichtinstrumenten verder aan bod.

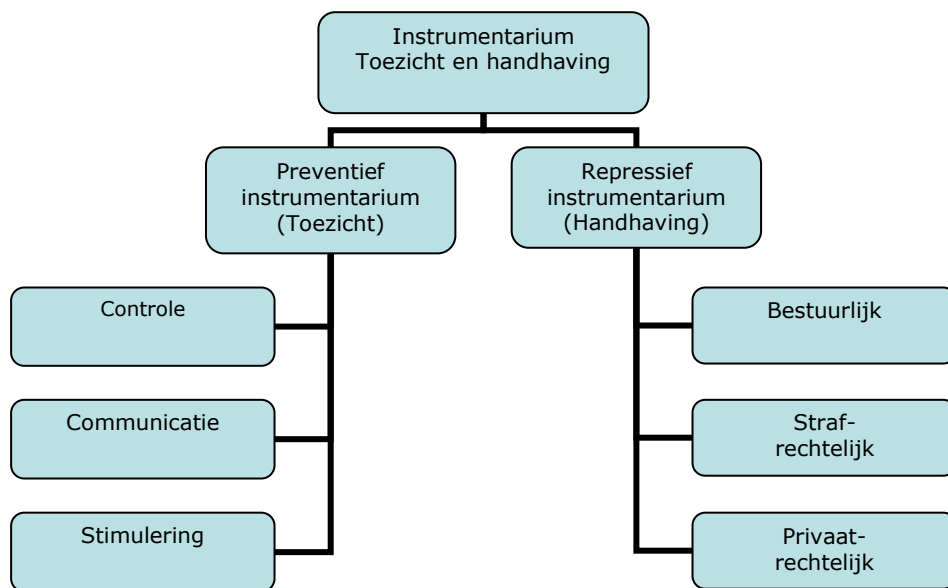
Handhaving

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. Later in het document worden deze middelen afzonderlijk besproken.

¹ 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 Veiligheid en beschikbaar op www.hetccv.nl (Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid)

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



2.2 Toezichtinstrumenten

Delfland beschikt over de volgende toezichtinstrumenten.

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.

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 handavingsbeleid dat Delfland voert. Dit kan door educatie en voorlichting via/met branche-organisaties. Delfland draagt zorg voor de informatievoorziening via de website, social media, folders en ander (gericht) informatiemateriaal. Ook zijn er soms informatieavonden. Verder is het voeren van (telefonisch) overleg mogelijk.

Stimulering

Delfland kan prikkels afgeven om naleving te bevorderen. Het kan bijvoorbeeld gaan om het geven van waarschuwingen zonder dat er concreet sprake is van een overtreding. Dit kan stimulerend werken.

2.3 Handavingsinstrumenten

De handavingsinstrumenten zijn onderverdeeld in bestuurlijke, strafrechtelijke en privaatrechtelijke handavingsinstrumenten.

2.3.1 Bestuurlijk

Bestuursrechtelijke handhaving is verankerd in het bestuursrecht. In de Algemene wet bestuursrecht is bepaald dat in plaats van het toepassen van bestuursdwang de mogelijkheid bestaat om een last onder dwangsom op te leggen. De bestuursrechtelijke toezicht en handhaving kan opgesplitst worden in onderstaande instrumenten.

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 en de te nemen herstelmaatregelen. De volgende stap zou zijn het nemen van een handhavingsbesluit (met inachtneming van de hoorplicht).

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. Daarnaast heeft Delfland de bevoegdheid een (verleende) watervergunning in te trekken. Die bevoegdheid ligt verankerd in de wettelijke regeling op grond waarvan de vergunning is verleend.

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

- *Last onder bestuursdwang (art. 5.21 Awb)*
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.
- *Last onder dwangsom (art. 5.31d Awb)*
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.
- *Intrekken van een vergunning (art. 8.4 Waterwet)*
Wanneer de overtreding het niet naleven van een voorschrift/voorschriften in/bij de watervergunning 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.

Het gaat hier om zogenoemde herstelsancties. Deze handhavingsbesluiten zijn bedoeld om overtredingen ongedaan te maken of te doen beëindigen. Tegen een handhavingsbesluit staat bezwaar en beroep open conform de regels van de Awb. Van geval tot geval wordt gekeken welk instrument wordt ingezet.

Voordat Delfland een herstelsanctie oplegt (hiertoe een besluit neemt) worden belanghebbenden in de gelegenheid gesteld hun zienswijze te geven op het voornemen. Dat is slechts anders in spoedeisende gevallen. Dan zal Delfland spoedbestuursdwang toepassen (bestuursdwang zonder begunstigingstermijn; art. 5:31 Awb). Het besluit daartoe wordt mondeling genomen en medegedeeld en wordt pas later op schrift gesteld.

2.3.2 Strafrechtelijk

Strafrechtelijke sancties kunnen gepast zijn, wanneer het doel van de sanctie niet is gericht op beëindiging van een onwenselijke situatie, maar als sanctie of straf.

In sommige gevallen kan naast een het opleggen van een sanctie ook wederrechtelijk economisch verkregen voordeel worden ontnomen.

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

Via een grondslag in het Wetboek van strafvordering kan Delfland bestuurlijke strafbeschikkingen nemen ten aanzien van bepaalde 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. 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 zwaardere gevallen zal de zaak worden overgedragen aan het OM. Het OM kan, als bewijs is aangeleverd en er geen strafuitsluitingsgronden zijn, 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; of
 - het aanbieden van een transactie.

Wanneer in het tweede geval (sepot/transactie) de overtreder niet voldoet aan gestelde voorwaarden, wordt alsnog 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.

Delfland past het nemen van bestuurlijke strafbeschikkingen toe afhankelijk van de concrete situatie (zie ook de handhavingmatrix). De reden dat Delfland dit middel inzet is dat het nodig is om onwenselijk en strafbaar gesteld gedrag ook daadwerkelijk te bestraffen. Het heeft een voorbeeldfunctie.

2.3.3 Privaatrechtelijk

Delfland is een publiekrechtelijke rechtspersoon (art. 2:1 lid 1 BW) en als zodanig deelnemer aan het reguliere privaatrecht. Zo heeft Delfland bijvoorbeeld gronden in eigendom en overeenkomsten gesloten met partijen.

Afhankelijk van de situatie kan Delfland als contractant, eigenaar, verhuurder of bruikleengever een positie innemen en ongewenst gedrag beïnvloeden. Dat staat naast bestuursrechtelijke handhaving. Zodra privaatrechtelijk handhaven een optie is, vindt er intern afstemming plaats met een vastgoedmedewerker.

3. 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 2.2. Het gaat om 'communicatie en informatievoorziening', 'stimulering' en 'controles'.

3.1 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. Deze risicoanalyse, ook wel probleemanalyse genoemd, is een apart document dat regelmatig wordt geupdate. 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 mede bepaald met behulp van De Tafel van Elf (zie hoofdstuk 2 naleefgedrag en bijlage 1).

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.

3.2 Toezicht door Delfland: controles

Bij het toezicht blijft het uitvoeren van controles het belangrijkste instrument. Zonder controles zou de 'detectiekans' namelijk nihil zijn en dat is ongewenst. Delfland controleert op de naleving van specifieke regels, zoals vastgelegd in vergunningen, verordeningen en algemene regels, door een bepaalde doelgroep op een bepaald moment.

Er zijn verschillende soorten controles:

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.

Uitgebreide controle

In het geval van een uitgebreide controle 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

- Luchtsurveillance (toezicht vanuit de lucht)
- Vaarsurveillance (toezicht op het water)
- Landsurveillance (toezicht over land)

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.

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

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.
- De prioriteiten en doelstellingen ten aanzien van het toezichtbeleid.

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 (bevoegdheid is gemandateerd aan de afdelingsmanager van Toezicht en Handhaving).

3.3 Overige toezichtuitvoering

Naast de controles die Delfland uitvoert, kan Delfland bij het toezicht nog gebruik maken van overige toezichtinstrumenten. Deze zijn in paragraaf 2.2 besproken. Het gaat om communicatie en informatievoorziening en om stimulering.

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'.

De afdeling Toezicht en Handhaving zet zich in om beleid en regelgeving, Delflands rol en de belangen die Delfland dient, goed uit te dragen. Toezichthouders kunnen hier, door hun directe contacten in het gebied, concreet een bijdrage aan leveren. Daarnaast is het van belang dat de afdeling Toezicht en Handhaving via de website, social media, folders en ander (gericht) informatiemateriaal zorgdraagt voor voldoende informatievoorziening. Tot slot moeten derden weten hoe ze snel en gemakkelijk met Delfland contact kunnen krijgen, namelijk via het Klantencontactcentrum (KCC). Op de website staat hoe men hiermee contact kan zoeken.

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 mede uitgedragen door toezicht te houden in een herkenbare boot van Delfland.

Stimuleren

Stimuleren 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 naleving verhogende) werking uit te laten gaan. Ook kan worden gedacht aan het voorlichten van bepaalde (potentiële) overtreders door middel van een gesprek of een brief zonder dat er direct sprake is van een overtreding.

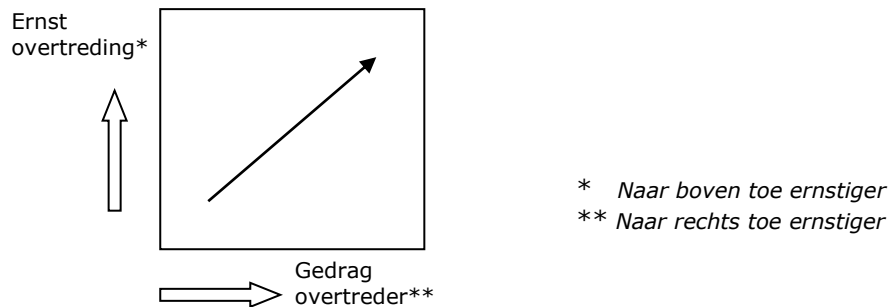
4. Sanctiestrategie

De sanctiestrategie gaat over de sanctionerende handelingen die Delfland uitvoert, nadat een overtreding is geconstateerd. De verschillende instrumenten die Delfland daarbij tot zijn beschikking heeft, zijn besproken in hoofdstuk 2. De sanctiestrategie is een matrix aan de hand waarvan kan worden bepaald welke sanctie past bij welke overtreding. Ernst van de overtreding en het gedrag van de overtreder zijn bepalend. De Delflandse sanctiestrategie is een bewerking van de landelijke sanctiestrategie, zoals vastgesteld door het Landelijk Overleg Milieuhandhaving (LOM) in 2004.

4.1 De Delflandse manier van 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 nalevinggedrag. 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:



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

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 onderscheiden ernsttyperingen zijn 'verwaarloosbaar', 'beperkt', 'van belang' en 'ernstig en onomkeerbaar'.

Gedrag van de overtreder

Bij het vaststellen van het gedrag van de overtreder wordt gekeken naar de achterliggende reden van de overtreding. De onderscheiden gedragstyperingen zijn 'proactief', 'onverschillig', 'calculerend' en 'bewust en structureel'.

Als er sprake is van overtredingen waarbij ook een straf gerechtvaardigd is, kan deze worden opgelegd. Dit wordt bepaald met behulp van de handhavingmatrix. Deze handhavingmatrix is een leidraad waarvan kan worden afgeweken als met de toepassing ervan het doel van de sanctionering niet wordt bereikt.

<p>ernstig en onomkeerbaar</p> <p>van belang</p> <p>beperkt</p> <p>verwaarloosbaar</p> <p>ernst</p>	<p><u>bestuursrechtelijke</u> sanctie</p>	<p>bestuursrechtelijke sanctie + pv</p>	<p>bestuursrechtelijke sanctie + pv</p>	<p>bestuursrechtelijke sanctie + pv</p>	
	<p>waarschuwing</p>	<p>bestuursrechtelijke sanctie + pv</p>	<p>bestuursrechtelijke sanctie + pv</p>	<p>bestuursrechtelijke sanctie + pv</p>	
	<p>waarschuwing</p>	<p>waarschuwing + pv</p>	<p>bestuursrechtelijke sanctie + pv</p>	<p>bestuursrechtelijke sanctie + pv</p>	
	<p>waarschuwing</p>	<p>waarschuwing</p>	<p>waarschuwing</p>	<p>bestuursrechtelijke sanctie + pv</p>	
	<p>gedrag</p>	<p>proactief</p>	<p>onverschillig</p>	<p>calculerend</p>	<p>bewust en structureel</p>

Waar in de matrix over PV wordt gesproken, gaat het over strafrechtelijk optreden. Dit staat naast bestuursrechtelijk handhaven.

4.2 Beginspllicht tot handhaving

In wetgeving is niet geregeld wanneer een bevoegd gezag handhavend moet optreden of wanneer daarvan kan worden afgezien. Op basis van rechtspraak staat al jaren vast, dat er in geval van een overtreding in de regel zal moeten worden gehandhaafd. Dit wordt de beginspllicht tot handhaving genoemd. Alleen in bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan hiervan afwijken. Het belangrijkste voorbeeld van een bijzondere omstandigheid is dat de overtreding alsnog kan worden gelegaliseerd door middel van het verlenen van een watervergunning.

Delfland heeft het beleid om altijd op geconstateerde overtredingen te reageren, ook in het geval van een kleine overtreding. Daarmee wordt voldaan aan de beginspllicht tot handhaving.

Voor wat betreft het strafrecht handhaven geldt een iets andere situatie dan de beginspllicht tot bestuursrechtelijke handhaving. In het strafrecht is het opportunitieitsbeginsel leidend. Dit houdt in dat het Openbaar Ministerie zelf mag afwegen of zij strafvervolgning wil inzetten.

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?

Delfland mag altijd kiezen welk bestuursrechtelijk handhavinginstrument wordt ingezet, het opleggen van een last onder bestuursdwang dan wel een last onder dwangsom.

Bestuursdwang wordt door Delfland toegepast in situaties van acuut gevaar. Het is dan van belang dat een illegale situatie zo snel mogelijk wordt beëindigd, desnoods door Delfland zelf op kosten van de overtreder. 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. 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. Preventief optreden kan alleen als er is voldaan aan bepaalde voorwaarden die in de rechtspraak zijn ontwikkeld. In ieder geval moet het nagenoeg zeker zijn dat de overtreding zal worden gepleegd. Dat kan bijvoorbeeld zo zijn wanneer een potentiële overtreder aangeeft hoe dan ook geen maatregelen te willen treffen. Preventieve lasten moeten worden onderscheiden van lasten die worden opgelegd om herhaling van overtredingen te voorkomen. Is er al een keer voor de gevreesde overtreding een last opgelegd, dan is de nieuwe last die daarna volgt gericht op voorkoming van herhaling van de (oude) overtreding. Preventieve lasten zijn dus enkel aan de orde bij echt nieuwe overtredingen.

5. Gedoogstrategie

Gedogen, ook wel afzien van handhaving genoemd, is slechts in uitzonderingsgevallen aanvaardbaar. Gedogen kan alleen bij een illegale situatie en is altijd tijdelijk en maatwerk. Gedogen gebeurt op aanvraag en wordt vastgelegd in een zogenoemde gedoogbrief na een zorgvuldige belangenoverweging. Het uitgangspunt van Delfland is om het aantal gevallen van gedogen zoveel mogelijk beperkt te houden. De gedoogstrategie neemt de inhoud van de algemene 'Nota Grenzen aan gedogen' in acht. Gedogen door Delfland staat op zich los van de bevoegdheden die het OM heeft, dat onafhankelijk opereert.

Het is niet toegestaan om een illegale situatie passief te gedogen. Daarmee wordt bedoeld dat helemaal geen actie ondernemen (niks doen) geen optie is. Er moet altijd een zorgvuldige toets plaatsvinden en een en ander moet schriftelijk worden vastgelegd. Tot 2019 werd het gedogen vastgelegd in een beschikking, maar sinds een uitspraak van de hoogste bestuursrechter in 2019 is dat niet meer mogelijk. Gedogen kan enkel in de vorm van een brief, die niet als een appellabel besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht kan worden gezien. Er kan dus geen bezwaar worden gemaakt tegen een gedoogbrief dan wel een voorlopige voorziening worden gevraagd bij de bestuursrechter. Belanghebbenden kunnen wel een rechtsingang creëren, maar dan na indiening van een handhavingsverzoek.

De gedoogtoestemming wordt onder voorwaarden en tijdsduur verleend en dient daarom zorgvuldig gecontroleerd te worden. Er zijn dus voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om te mogen gedogen (zie hieronder), maar er zijn in de gedoogbrief zelf vaak ook concrete voorwaarden opgenomen. Denk aan voorwaarden over een maximale lozingshoeveelheid per tijdseenheid, verzwaarde monitoringsverplichtingen, etc. Indien niet wordt voldaan aan de voorwaarden van de gedoogtoestemming zelf, dan dient alsnog tot handhaving te worden overgegaan.

Randvoorwaarden om aan gedogen:

- Bescherming van milieu- en water(staats)belangen staat voorop.
- Er moet sprake zijn van een uitzonderlijke situatie.
- Er moet overeenstemming zijn met de overtreder.
- Het moet gaan om een tijdelijke situatie/beperkte periode.

Gedogen kan in één van de volgende uitzonderingssituaties:

- Overmachtssituaties.
- Overgangssituaties.
- Situaties waarin handhavend optreden onevenredig is.

Gedogen mag niet bij:

- Dreigend of acuut gevaar.
- Overtreding van de voorwaarden in de gedoogbrief.
- Een permanente illegale situatie.

Toelichting

Overmachtssituaties

Bij dit soort situaties kan worden gedacht aan omstandigheden buiten de overtreder om die het onmogelijk maken om de geldende regels na te leven (bijvoorbeeld bij extreme weersomstandigheden).

Overgangssituatie

Het gaat om tijdelijk illegale situaties, waarbij op korte termijn legalisatie plaatsvindt. Er zijn dan in ieder geval twee voorwaarden, namelijk dat er zo snel als redelijkerwijs mogelijk is, een ontvankelijke aanvraag wordt ingediend en dat aannemelijk is dat de aanvraag leidt tot afgifte van een watervergunning.

Te denken valt bijvoorbeeld aan een bedrijf dat wel voldoet aan de wettelijke eisen, maar geen vergunning heeft. In afwachting van vergunningverlening zouden de bedrijfsactiviteiten die op zich illegaal zijn kunnen (onder voorwaarden) worden gedoogd. Ook bij de invoering van nieuwe wet- en regelgeving zou een tijdelijke 'illegale' situatie onder omstandigheden kunnen worden gedoogd.

Een ander voorbeeld is een bedrijf dat tijdelijk een proef wil doen met een milieuvriendelijkere methode of product.

Onevenredigheid

Dit betreft overtredingen die een dusdanig minuscuul belang hebben, dat handhaving geen redelijk doel treft. Dit komt in de praktijk nauwelijks voor, mede vanwege de kritische rechtspraak tot dusver. Bij onevenredigheid van handhaving kan eventueel nog worden gedacht aan zeer ongewenste (neven)effecten van handhaving. In een dergelijk geval zijn de gevolgen van de overtreding minder erg dan de gevolgen van het moeten uitvoeren van maatregelen uit hoofde van handhaving.

6. 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 handhavingsstrategie 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 watervergunning meer aan te vragen bij de eigen organisatie. Volstaan kan worden met het indienen en laten vaststellen van een zogenoemd projectplan. De Waterwet schrijft voor dat er conform dit projectplan gewerkt dient te worden. Bovendien kunnen belanghebbenden rechtsmiddelen aanwenden tegen een eenmaal vastgesteld projectplan.

Projectplannen worden vanuit de afdeling 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 handhavingsstrategie strafrechtelijk optreden aan de orde zou zijn, dan wordt van de overtreding melding gedaan bij de officier van justitie. Deze bepaalt of 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-/handhavingsinstanties) 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).
Handhavingsdimensies	
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.

Begrippenlijst

AbRvS:	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
Appellabel	Een appellabel besluit is een besluit waartegen belanghebbenden rechtsmiddelen kunnen aanwenden (bezwaar, beroep, verzoek om voorlopige voorziening)
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:	<p>Wat de organisatie wil bereiken Het is goed om doelen zo 'SMART' mogelijk te formuleren: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.</p> <p>Bij doelen wordt hier een onderscheid gemaakt tussen:</p> <ul style="list-style-type: none">- <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 2.3.
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:	<p>Er bestaan twee soorten strafuitsluitingsgronden, namelijk rechtvaardigingsgronden en schulduitsluitingsgronden. Een rechtvaardigingsgrond neemt de wederrechtelijkheid weg en een schulduitsluitingsgrond de schuld.</p>
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 2.2.

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 eruit wil zien/hoe de organisatie zijn rol ziet bij de uitvoering van zijn taken.

Wabo: Wet algemene bepalingen omgevingsrecht