

**Commissie  
Integraal  
Waterbeheer**

# **Handhaving Wvo**

**‘Een kwestie van kunnen, willen en doen’**

**december 2000**

---

---

## Overzicht rapporten CIW werkgroep Emissies en diffuse bronnen (werkgroep VI)

---

• Verf-, lak- en drukinktfabrieken	1979
• Grafische industrie <sup>1</sup>	1982
• Ziekenhuizen	1986
• Diffuse bronnen	1986
• Fotografische industrie <sup>1</sup>	1987
• Afvalstortplaatsen	1987
• Houtreinigingsbedrijven	1988
• Stralen en conserveren van mobiele objecten	1988
• Champignonenteeltbedrijven	1985/1989
• Grondwaterbehandeling bij bodemsaneringsprojecten	1989
• Laboratoria	1982/1989
• Bestrijdingsmiddelen-formulerende bedrijven,	1980/1989
• Auto- en aanverwante bedrijven	1979/1989
• Zeefdrukkerijen <sup>1</sup>	1989
• Tandheelkundige verzorging	1990
• Agrarische bedrijven en bestrijdingsmiddelen	1990
• Het stralen en conserveren bij scheepswerven voor beroepsvaart en grote jachten	1991
• Waterverontreinigingsproblematiek bij het afsputten van recreatievaartuigen	1991
• Houtimpregneerbedrijven	1986/1992
• Overstortingen uit rioolstelsels en regenwaterlozingen	1992
• Handhaving van Wvo-vergunningen	1992
• Glastuinbouw	1992/1993
• Bloembollenteelt - deelrapport 1	1993
• Vatenwasserijen	1993
• Farmaceutische industrie	1993
• Autowrakkeninrichtingen	1993
• Textielveredelingsindustrie	1988/1993
• GFT-afvalverwerking	1994
• Levensmiddelenindustrie, nutriëntenemissies	1994
• Landbouwloonbedrijven	1994
• Melk(rund)veehouderijen	1995
• Risico's van onvoorziene lozingen	1996
• Recirculatie drainagewater van grondgebonden glastuinbouwbedrijven	1996
• Witloftrekkerijen	1996
• Watersportinrichtingen	1996
• Boom- en vaste-plantenteelt	1996
• Handreiking regionale aanpak diffuse bronnen	1997
• Bedrijven voor oppervlaktebehandeling van metalen/materialen	1987/1997
• Lozingen uit tijdelijke baggerspeciedepots	1998
• Aansluiten glastuinbouw op bestaande rioleringsystemen	1998
• Individuele behandeling van afvalwater: IBA-systemen	1999

---

<sup>1</sup> Aangevuld, gewijzigd of aangescherpt door Handboek milieumaatregelen grafische industrie en verpakkingsdrukkerijen.

- 
- Actieprogramma Diffuse Bronnen:  
Voortgangsrapportage 1999 1999
  - Handboek Wvo-vergunningverlening 1995/1999
  - Handreiking membraanconcentraten 1999
  - Integrale aanpak van risico's van onvoorziene lozingen 1996/2000
  - Beoordelen van stoffen en preparaten voor de uitvoering  
van het emissiebeleid water 2000
  - Emissie-Immissie 2000

Bovenstaande rapporten kunnen worden besteld bij het secretariaat van de CIW, Hoofdkantoor van de Waterstaat, postbus 20906, 2500 EX Den Haag, telefax 070 - 3519078, en e-mail [ciw@hkw.rws.minvenw.nl](mailto:ciw@hkw.rws.minvenw.nl).

---

# Ten geleide

---

Het voorliggende rapport is een herziening van het CIW-rapport 'Handhaven is doen' uit 1992. Vernieuwing was nodig in verband met ontwikkelingen op het terrein van wetgeving en beleid. Daarnaast is er meer behoefte ontstaan aan handhaving op het bestuur(srechtelijke) vlak. Handhaving krijgt meer aandacht en vanuit de politiek wordt erop aangedrongen minder te gedogen en betere regels op te stellen. Daarom is het belangrijk te zorgen voor handhaafbare Wvo-vergunningen.

Het rapport heeft als subtitel meegekregen: een kwestie van kunnen, willen en doen. Deze drie werkwoorden vormen de succesfactoren van een goede en adequate handhaving. Met dit rapport wordt de basis gelegd voor een eenduidige en transparante werkwijze voor de handhaving door alle waterkwaliteitsbeheerders.

Een goede en adequate handhaving begint met een goede en adequate regelgeving (vergunningen en algemene maatregelen van bestuur). Aanbevolen wordt om bij het opstellen van deze vergunningen en amvb's meer dan tot nu toe ook de handhaver te betrekken. Handhaving wordt daarmee van sluitpost tot het onmisbare sluitstuk van het waterkwaliteitsbeheer. Handhaving is meer dan het uitsluitend inzetten van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sanctiemiddelen. Voorlichting en communicatie zijn in het bijzonder de bestuurlijke preventieve instrumenten die in een handhavingsproces tevens een belangrijke rol spelen. Het op maat toepassen van de verschillende handhavingsinstrumenten sluit daarmee aan bij de huidige beleidslijn om de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven voor het milieu via vergunningen op hoofdzaken/vergunningen op maat centraal te stellen. Toepassing van handhavingsinstrumenten moet echter voor eenieder transparant zijn. Willekeur moet worden vermeden. De werkwijze van de handhaving wordt dan ook in strategieplannen en toezichtplannen schriftelijk vastgelegd.

Voor de implementatie van de in het rapport gedane voorstellen is een implementatieplan opgesteld dat in de loop van 2001 zal worden uitgevoerd.

Ik hoop en verwacht dat de in dit rapport verwoorde aanpak een bijdrage zal leveren aan de versterking van de uitvoering van het emissiebeleid en de handhaving in het bijzonder.

Z.K.H. de Prins van Oranje  
Voorzitter van de Commissie Integraal Waterbeheer

---

---

## Inhoudsopgave

---

Samenvatting 11

Summary 13

### **Inleiding 15**

Achtergrond van de nota 15

Doel van de nota 15

Plaats van de nota in het landelijk waterkwaliteitsbeleid en handhavingsbeleid 16

Uitwerking van de nota op de vergunningverlenings- en handhavingspraktijk 16

Toelichting op de titel 17

Samenstelling CIW VI-subwerkgroep 18

### **Deel 1, Handhaving op basis van het adequate handhavingproces 19**

#### **Hoofdstuk 1: Adequaat handhavingproces 21**

#### **Hoofdstuk 2: Stap 1: instrumentkeuze 23**

#### **Hoofdstuk 3: Stap 2: doelen en condities 25**

3.1 Toelichting op stap 2 25

3.2 Inzicht in beheersgebied, doelgroep en regulerend kader 25

3.3 Prioriteren op basis van nalevingsonderzoek en risico-analyse 25

3.4 Doelstellingen voor naleving 26

3.5 Organisatorische condities 26

3.5.1 Rol van kengetallen bij handhavingsdoelstellingen en capaciteits berekening 26

3.5.2 Functiescheiding vergunningverlening en handhaving 27

3.5.3 Mandaat en handhaving 28

3.5.4 Opleiding, middelen en handhaving 28

#### **Hoofdstuk 4: Stap 3: opstellen strategie en werkwijze 31**

4.1 Toelichting op stap 3 31

4.2 Communicatie als kritische succesfactor 31

4.3 Samenwerking handhavingspartners 32

4.4 Toezichtsplannen 33

4.5 Wijze van bestuur(srechte)lijk en/of strafrechtelijk optreden 34

4.5.1 Inleiding 34

4.5.2 Bestuur(srechte)lijk spoor 34

4.5.3 Strafrechtelijk spoor 39

4.5.4 Inspraak-, correctie- en (her)overwegingsmomenten voor lozer en bevoegd gezag 40

4.6 Overige aspecten 42

4.6.1 Optreden tegen eigen dienst 42

4.6.2 Optreden tegen andere overheden 42

#### **Hoofdstuk 5: Stap 4: uitvoeren strategie en werkwijze 43**

#### **Hoofdstuk 6: Stap 5: evaluatie 45**

---

**Hoofdstuk 7: Ontwikkelingen 47**

- 7.1 Vergunning op hoofdzaken en vergunning op maat 47
- 7.2 Strafrechtelijke transactie in handen van het bestuur 48
- 7.3 Milieujaarverslagen bedrijven 49
- 7.4 Europese aanbeveling minimumcriteria milieu-inspecties 49

**Deel 2, Praktische uitwerkingen van het handhavingproces 51**



---

.....

## Bijlagen

- 1 De Tafel van Elf
- 2 Beschrijving van de Wvo
- 3 Procedure en rechtsbescherming handhavingsbeschikkingen
- 4 Overzicht bevoegdheden toezichthouders
- 5 Overzicht bevoegdheden opsporingsambtenaren
- 6 Aandachtspunten betreden bedrijventerreinen en veiligheid
- 7 Voorbeeld 'jaarrapportage bestuursovereenkomst handhaving'
- 8 Voorbeeld mandaatbesluit waterschappen
- 9 Voorbeeld toezichtsplan bedrijven
- 10 Voorbeeld toezichtsplan buitengebied
- 11 Voorbeeld toezichtsplan doelgroep
- 12 Voorbeeld toezichtsrapport
- 13 Voorlopige lijst met kernbepalingen
- 14 Checklist bestuursdwangbeschikking
- 15 Checklist dwangsombeschikking
- 16 Checklist gedoogbeschikking
- 17 Voorbeeld zienswijze bestuursrechtelijk optreden
- 18 Voorbeeld waarschuwing toepassing bestuursdwang (I)
- 19 Voorbeeld waarschuwing bestuursrechtelijke maatregel (II)
- 20 Voorbeeld oplegging last onder dwangsom (A), dwangbevel (B) en inning (C)
- 21 Voorbeeld intrekking Wvo-vergunning
- 22 Voorbeeld proces-verbaal, lik-op-stuk
- 23 Voorbeeld proces-verbaal
- 24 Literatuurlijst

---

---

# Samenvatting

---

## **Handhaving Wvo 'Een kwestie van kunnen, willen en doen'**

De drie werkwoorden omvatten de succesfactoren voor de handhaving van de Wvo. De landelijke nota Handhaving Wvo biedt voor alle waterkwaliteitsbeheerders een goede basis om gezamenlijk en op een eenduidige wijze te handhaven. Door in te stemmen met de nota tonen waterkwaliteitsbeheerders de wil om op deze manier te handhaven. De basis voor het doen ligt in het kunnen en willen: waterkwaliteitsbeheerders zullen vervolgens moeten waarmaken wat gezamenlijk is afgesproken.

Handhaving bestaat uit toezicht en opsporing. Handhaving is het door toezicht en het toepassen van bestuur(srechtelijke), strafrechtelijke of privaatrechtelijke middelen bereiken dat de algemeen geldende rechtsregels en individueel geldende voorschriften worden nageleefd (definitie van de Raad voor het Openbaar Bestuur, 1998).

De handhaving is te plaatsen in een beleidscyclus, het adequate handhavingsproces. Dit proces bestaat uit vijf stappen:

- 1 Instrumentkeuze.
- 2 Doelen en condities.
- 3 Opstellen strategie en werkwijze.
- 4 Uitvoeren strategie en werkwijze.
- 5 Evaluatie.

## **Instrumentkeuze**

De keuze van instrumenten (regelgeving en vergunningverlening) vormt het harde vertrekpunt voor de handhaving. Een handhaafbaarheidstoets vormt onderdeel van het wetgevingsproces en het proces van vergunningverlening.

## **Doelen en condities**

De waterkwaliteitsbeheerder dient inzicht te hebben in het beheersgebied, de doelgroepen en de op de onderscheiden doelgroepen toepasselijke geldende wet- en regelgeving. Op basis van nalevings- en risicoanalyses vindt vervolgens prioritering binnen de handhavingstaak plaats. Hierbij komt zowel de milieurelevantie van de lozing aan de orde als het gedrag van de lozer.

Elke waterkwaliteitsbeheerder stelt nalevingsdoelstellingen vast. Op termijn kunnen landelijke nalevingsdoelstellingen worden vastgesteld. Voorwaarde daarvoor is dat landelijke kengetallen ontwikkeld worden.

## **Strategie en werkwijze**

Binnen de organisatie is minimaal een personele of functionele scheiding van vergunningverlening en handhaving aanwezig. De organisatie is zodanig ingericht dat tussen vergunningverlener en handhaver een goede communicatie plaatsvindt over het waarom van de normen en verplichtingen in een vergunning en het nalevingsgedrag van de vergunninghouder.

---

Vanuit een oogpunt van slagvaardigheid en effectiviteit van de handhaving is het gewenst dat de bevoegdheden op basis van een mandaatbesluit op een zo laag mogelijk niveau in de organisatie worden gelegd. Voor zaken die bestuurlijk gevoelig liggen danwel juridisch complex zijn (bijvoorbeeld sanctiebesluiten) kan het mandaat gedifferentieerd verleend worden. In elke organisatie dient voldoende aandacht te zijn voor het (actuele) kennisniveau en de vaardigheden en middelen van de handhavers. Deze aandacht blijkt onder meer uit een actueel opleidingsplan.

Na overleg met andere handhavende instanties en het OM wordt een handhavingsstrategie vastgesteld. De werkwijze wordt vastgelegd in procedures (inclusief de wijze van informatiebeheer en -uitwisseling). Samenwerking tussen de verschillende met milieuwethandhaving belaste instanties krijgt steeds meer een verplichtend karakter. Elke waterkwaliteitsbeheerder reserveert daarom capaciteit voor samenwerking(sprojecten).

In een toezichtsplan wordt de link gelegd tussen de vergunning of meldingsgegevens, de milieurelevantie van (een groep) lozingen, gedrag van de lozer en het benodigde toezicht. Bij het constateren van een overtreding worden het bestuur(srechtelijke) en het strafrechtelijke handhavingstraject naast elkaar gevolgd. Bestuur(srechtelijk) optreden vindt in principe plaats in twee stappen. Of strafrechtelijk optreden aan de orde is, wordt bepaald door de OM-strategie en de lijst met kernbepalingen.

De overheid heeft een voorbeeldfunctie en zodoende onderscheidt het optreden tegen overtredingen van (andere) overheden zich niet van optreden tegen burgers en bedrijven. Elke waterkwaliteitsbeheerder heeft een beleidslijn hoe wordt omgegaan met overtredingen van de eigen dienst of andere overheden.

#### **Uitvoeren strategie en werkwijze en evaluatie**

De uitvoering van de handhavingstaak vindt plaats conform de afgesproken werkwijze en handhavingsstrategie. De resultaten van de handhavingsactiviteiten worden gemeten, vastgelegd en teruggekoppeld naar de beleidsmakers, vergunningverleners en andere handhavingspartners.

Hiermee wordt de beleidscyclus, het adequate handhavingsproces, gesloten.

---

# Summary

---

## **Enforcement of the Surface Waters Pollution Act 'A question of ability, will and implementation'**

Success in enforcing the Surface Waters Pollution Act (WVO) depends on these three things. This document provides a solid basis for clear and unambiguous collective enforcement action by all the relevant authorities. By endorsing this document, they can demonstrate the will to pursue enforcement action in this way. The basis for implementation is ability and will: given these two things, it is up to the relevant authorities to deliver on their collective agreements.

Enforcement consists of surveillance and detection. It is a matter of using surveillance and the means available in administrative, criminal and private law to ensure compliance both with blanket statutory provisions and with individual directions (definition offered by the Council of Public Administration, 1998).

Enforcement can be seen as part of a policy cycle or proper enforcement process. This process comprises five steps:

- 1 Choice of instruments.
- 2 Establishment of aims and conditions.
- 3 Formulation of strategy and methods.
- 4 Implementation of strategy and methods.
- 5 Evaluation.

### **Choice of instruments**

The choice of instruments (legislation and permitting) is the concrete basis for enforcement. An appraisal of the enforceability of provisions is an integral part of the processes both of legislation and of permitting.

### **Aims and conditions**

The relevant water authority needs to have a clear understanding of the area under its management, the target groups involved and the various statutory and regulatory provisions applicable to each of them. Compliance and risk analyses can then provide a basis on which to set enforcement priorities, taking account both of the environmental relevance of the discharge and the behaviour of the discharger.

Each authority should set its own compliance objectives. In due course, national compliance objectives may be set, but this will be conditional on the development of numerical nationwide indicators.

### **Strategy and methods**

A minimum criterion is that the organisation should display a division between permitting and enforcement staff and functions. It needs to be structured in such a way that there is good communication between permitting and enforcement staff concerning the reasons for the standards and obligations imposed in each permit and the compliance behaviour of the permit-holder.

---

To ensure efficient and effective enforcement, an official mandate should be given vesting enforcement powers at the lowest possible level in the organisation. Exceptions can be made to the mandate in the case of politically sensitive or legally complex matters (such as decisions on sanctions). Every organisation needs to pay sufficient attention to establishing and updating the knowledge, skills and resource base of its enforcement staff. One way to show that it is doing so is to produce an up-to-date training plan.

The enforcement strategy should be established following consultation with other enforcement agencies and with the Public Prosecutor. Methods of enforcement (including methods for managing and exchanging information) should then be laid down in the form of written procedures. Since cooperation with other environmental enforcement agencies is increasingly obligatory, every authority should reserve capacity for such liaison and for joint projects.

A surveillance plan should link the permit or reporting data, the environmental relevance of the discharges (or group of discharges), the behaviour of the discharger and the necessary surveillance activities. Where a violation is identified, the processes of administrative and criminal law enforcement should be pursued simultaneously. Action under administrative law will normally be a two-stage procedure. Whether or not action under criminal law is appropriate will be determined by the strategy of the Public Prosecutor and the relevant list of core criteria.

Since public authorities have a responsibility to set a good example, action against violations by their own or other government agencies should be no different from that taken against violations by individuals or private sector companies. Each authority should have an explicit policy on how to deal with violations by its own or other government agencies.

#### **Implementation of strategy and methods and evaluation**

The evaluation of enforcement action should be conducted in accordance with the agreed methods and strategy. The results of enforcement action should be monitored, recorded and reported back to policy-makers, permitting agencies and other partners in the enforcement process.

This completes the policy cycle or proper enforcement process.

---

# Inleiding

---

## Achtergrond van de nota

In 1992 is door de CUWVO de nota Handhaven is doen uitgebracht. In deze nota is een beleidslijn uitgezet voor het (repressief) handhavend optreden tegen overtredingen van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo). Het handhavingsbeleid dient consequent, effectief en efficiënt optreden tot gevolg te hebben. De nota uit 1992 beoogde te bewerkstelligen dat alle waterkwaliteitsbeheerders zoveel mogelijk op een eenduidige manier handhavend optreden. Sinds het uitbrengen van de nota in 1992 hebben zich verschillende ontwikkelingen voorgedaan die aanleiding vormen de nota te herzien. Dit zijn zowel ontwikkelingen op wetgevingsterrein (Algemene wet bestuursrecht, hoofdstuk 18 Wet milieubeheer) als op beleidsmatig terrein (vergunning op maat, samenwerking tussen handhavingspartners).

De nota is in 1994 geëvalueerd. Uit de evaluatie bleek dat de beleidslijn om in geval van ernstige overtredingen altijd proces-verbaal op te maken als star werd ervaren. In de dagelijkse praktijk bestond behoefte aan een zekere mate van vrijheid om in bepaalde gevallen in eerste aanleg minder stringent te reageren. Mede naar aanleiding van deze evaluatie is in 1998 al een herziene versie van de nota uitgebracht door Rijkswaterstaat. Daarin wordt onder andere meer nadruk gelegd op de bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten.

Deze nieuwe landelijke handhavingsnota voor waterkwaliteitsbeheerders is breder opgezet. De nota behandelt zowel het toezicht op de naleving als de wijze van optreden tegen overtredingen. De nota bestaat uit drie delen. Een strategisch en management deel, een praktisch deel en een facilitair deel (bijlagen). De nota is opgebouwd rond het adequate handhavingsproces. Voor de wijze van optreden tegen geconstateerde overtredingen is vastgehouden aan een eenduidige stringente lijn. In het praktisch deel worden de stappen van het adequate handhavingsproces van een nadere uitwerking voor de praktijk voorzien. In het facilitair deel treft u voorbeelden aan, die omgewerkt kunnen worden naar de eigen organisatiestijl.

## Doel van de nota

De nota vormt een landelijke beleidslijn voor de wijze waarop de naleving van de Wvo door waterkwaliteitsbeheerders wordt bevorderd. De nota komt tegemoet aan wensen van de waterkwaliteitsbeheerders zoals een landelijke visie op handhaving, een uniform begrippenkader en een naslagwerk. Niet alle onderwerpen zijn in de nota uitgewerkt. Er wordt ook verwezen naar andere (naslag)werken.

Daarmee beoogt de nota een bijdrage te leveren aan de algemene doelstelling van de Wvo: bestrijden en voorkomen van verontreiniging van het oppervlaktewater met het oog op de verschillende functies die het water vervult. Daarnaast beoogt de nota bij te dragen aan een uniforme landelijke visie op het handhavingsbeleid en de handhavingspraktijk van de waterschappen en regionale directies van Rijkswaterstaat. De nota zou doorwerking moeten hebben in landelijke handhavings- en uitvoerings-

---

methoden zoals deze bijvoorbeeld zijn opgesteld voor het Bouwstoffenbesluit en het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij. Hierbij dient voldoende ruimte te blijven voor gebiedsspecifieke kenmerken die het beleid en de uitvoeringspraktijk van de individuele waterkwaliteitsbeheerder beïnvloeden. Handhaven is maatwerk.

### **Plaats van de nota in het landelijk waterkwaliteitsbeleid en handhavingsbeleid**

In de vierde Nota Waterhuishouding wordt onder meer uitgegaan van de ketenbenadering voor de aanpak van emissies. Het gebruik van milieuvriendelijke producten, schone technologie en het sluiten van stofkringlopen vormen belangrijke elementen in deze benadering. De aandacht verschuift in de nota meer naar de diffuse bronnen, waarbij een gebiedsgerichte benadering aanbeveling verdient. Voor de aanpak van diffuse bronnen is veel nieuwe regelgeving ontstaan (scheepafvalstoffen, bouwstoffen, landbouw). Bij de aanpak van puntbronnen zal vergunningverlening en handhaving moeten zijn afgestemd op de houding en het gedrag van de lozer dat onder meer blijkt uit de bedrijfsinterne milieuzorg en bedrijfsmilieuplannen. De moderne stijl van vergunningverlening, is vergunningverlening op maat. Dit uit zich vervolgens ook in toezicht op maat. Deze beleidsontwikkelingen hebben invloed op de handhavingspraktijk. Voorzover over deze beleids- en/of wetgevingsontwikkelingen CIW-nota's of andere nota's zijn verschenen, wordt hiernaar in de tekst verwezen.

Een integrale benadering van het milieubeleid vraagt om een integrale benadering van de handhaving, dus minimaal een oog- en oorfunctie vervullen voor toezicht op andere milieucompartimenten dan water. Al in het NMP3 werd gewezen op het belang van samenwerking bij de uitvoering van milieubeleid en ook het belang daarvan bij de handhaving. Voor de milieuwethandhaving is daarvoor een bestuurlijke overlegstructuur opgezet op landelijk, provinciaal en regionaal niveau. Om de vrijblijvendheid waarmee de samenwerking in sommige gevallen omgeven was te verminderen, zijn in 1999 in elke provincie bestuursovereenkomsten gesloten. Landelijk relevante ontwikkelingen op het gebied van milieuwethandhaving komen aan de orde in de Landelijke Coördinatie Commissie Milieuwethandhaving (LCCM). Zo is ook de nota die voor u ligt in dit landelijk platform besproken. Deze nota staat dan ook niet op zichzelf. Ook andere handhavingspartners zoals het Openbaar Ministerie (OM) hebben een visie op de milieuwethandhaving ontwikkeld. Deze nota past in bestaand landelijk handhavingsbeleid.

### **Uitwerking van de nota op de vergunningverlenings- en handhavingspraktijk**

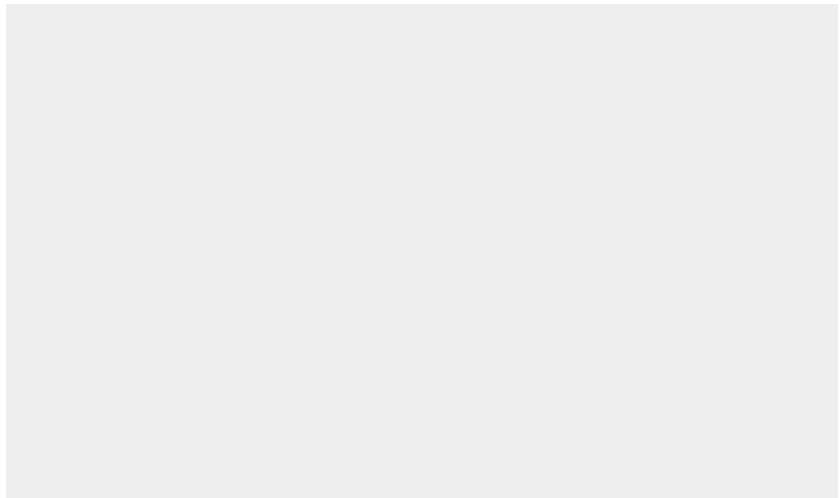
De beoogde uitwerking van de landelijke nota Handhaving Wvo in de praktijk is het leggen van een fundament voor een praktijkgerichte en transparante handhaving met een pro-actieve communicatie tussen lozers, vergunningverleners en handhavers ter bevordering van de naleving van de Wvo. Uitgangspunt is dat de vergunning of de Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) het harde vertrekpunt vormt voor de lozer, de vergunningverlener en de handhaver.

De vergunning is in feite een overeenkomst tussen de lozer en het bevoegd gezag, waarin de afspraken zijn vastgelegd die moeten worden uit-



---

gevoerd. De handhavers controleren daarna 'enkel' of de gemaakte afspraken



---

worden nagekomen. Betreft het een AMvB dan berust het op bindende afspraken tussen vertegenwoordigers van een doelgroep en de landelijke overheid.

De nota legt verder een fundament voor een verdergaande professionalisering van de handhaving van de Wvo met een versterking van de samenwerking met andere handhavingpartners.

In de nota wordt een breed scala van onderwerpen behandeld. Aan bepaalde onderwerpen is verhoudingsgewijs meer 'tekst' besteed vanwege bijvoorbeeld specifieke juridische aspecten. Hierdoor kan de indruk ontstaan dat in de dagelijkse praktijk op dat onderwerp ook het accent zal liggen. Dit is niet altijd het geval. Een voorbeeld hiervan is de uitwerking van het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden.

In de praktijk blijkt dat in relatieve zin minder vaak bestuursrechtelijke maatregelen worden opgelegd en/of procesverbaal wordt opgemaakt dan het handhavingsbeleid op papier lijkt te veronderstellen. Bij een duidelijke en consequente ambtelijke en bestuurlijke uitvoering van handhavingsbeleid zal bij minder dan 5% van het bestand van te controleren lozers de inzet van ingrijpende bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke handhavingsmiddelen juridisch mogelijk en noodzakelijk zijn. Zo wordt in het bestuursrechtelijk traject altijd een legalisatietoets uitgevoerd. Rekening houdend met de juridische mogelijkheden zal er meer strafrechtelijk dan bestuursrechtelijk worden opgetreden. Voor bestuursrechtelijk optreden moet er zicht zijn op herhaling. De consequentie is dat één op de tien keer dat procesverbaal wordt opgemaakt bestuursrechtelijk kan worden opgetreden door het opleggen van een dwangsom of toepassen van bestuursdwang.

.....  
Tabel

Een praktijkvoorbeeld:

totaal aantal vergunningen/AMvB-plichtigen	2.614
controlefrequentie	1x per 1,5 jaar
schriftelijke waarschuwingen	19%
processen verbaal	3,5%
opgelegde geldboete (gemiddeld)	f 2.145,--
bestuursrechtelijke maatregelen (dwangsom, bestuursdwang)	0,4%
gemiddeld verbeurd dwangsombedrag per maatregel	f 1.794,--

N.B.: Bovenstaande resultaten zijn verkregen bij toepassing van een preventief, bestuursrechtelijk en strafrechtelijk handhavingsbeleid dat vergelijkbaar is met het beleid beschreven in de landelijke nota Handhaving Wvo.

### Toelichting op de titel

#### Handhaving Wvo 'Een kwestie van kunnen, willen en doen'.

De drie werkwoorden omvatten de succesfactoren voor de handhaving van de Wvo.

'**kunnen**': De CIW nota Handhaving Wvo biedt voor alle waterkwaliteitsbeheerders een goede basis om gezamenlijk *en* op eenzelfde wijze, zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk, te *kunnen handhaven*.

---

# Deel 1, Handhaving op basis van het adequate handhavingsproces

---

---

# Hoofdstuk 1: Adequaat handhavingproces

In deze nota wordt de onderstaande definitie van het begrip handhaving gehanteerd.

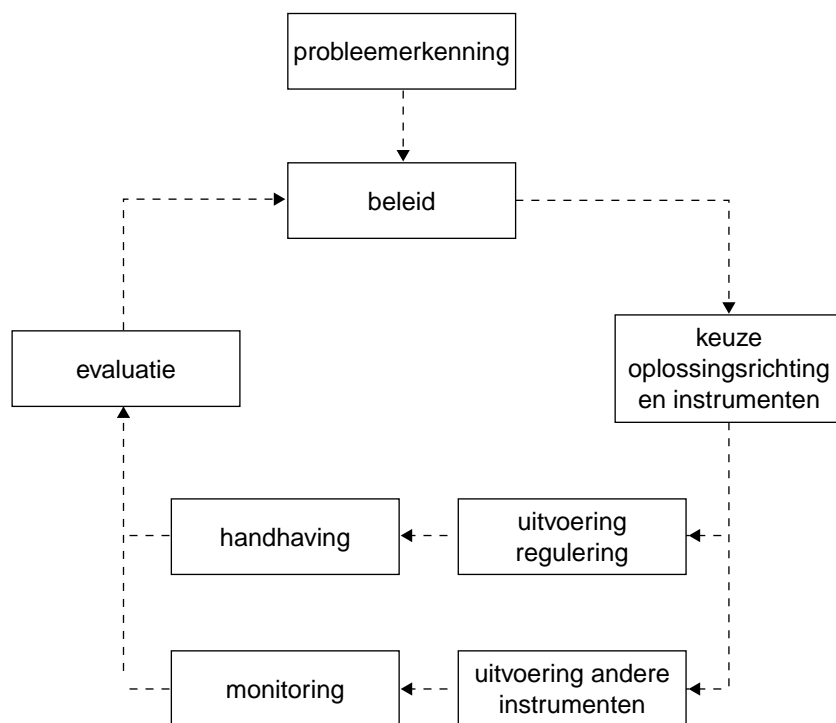
**Handhaving:**

Handhaving bestaat uit toezicht en opsporing. Handhaving is het door toezicht en het toepassen van bestuur(srechtelijke), strafrechtelijke of privaatrechtelijke middelen bereiken dat de algemeen geldende rechtsregels en individueel geldende voorschriften worden nageleefd (definitie Raad voor Openbaar Bestuur, 1998).

Bij de vormgeving van dit strategisch deel van deze nota is gebruik gemaakt van het adequate handhavingproces zoals ontwikkeld door de LCCM (LCCM, Eindrapport adequate handhaving, april 1997). Het adequate handhavingproces plaatst de handhavingactiviteiten in een herkenbare milieubeleidscyclus. Dit proces gaat er vanuit dat geen algemeen geldend adequaat handhavingsniveau bestaat, maar dat een adequaat handhavingproces kan worden gedefinieerd waarbinnen de handhavende organisatie vastlegt welk niveau van handhaving het nastreeft.

Privaatrechtelijke sanctiemiddelen (bijvoorbeeld het verhalen van kosten) kunnen een nuttige aanvulling vormen daar waar bestuursrechtelijk niet kan worden gehandhaafd. Gezien de beperkte bruikbaarheid van het instrument, wordt het niet verder in deze nota besproken.

Schema milieubeleidscyclus



---

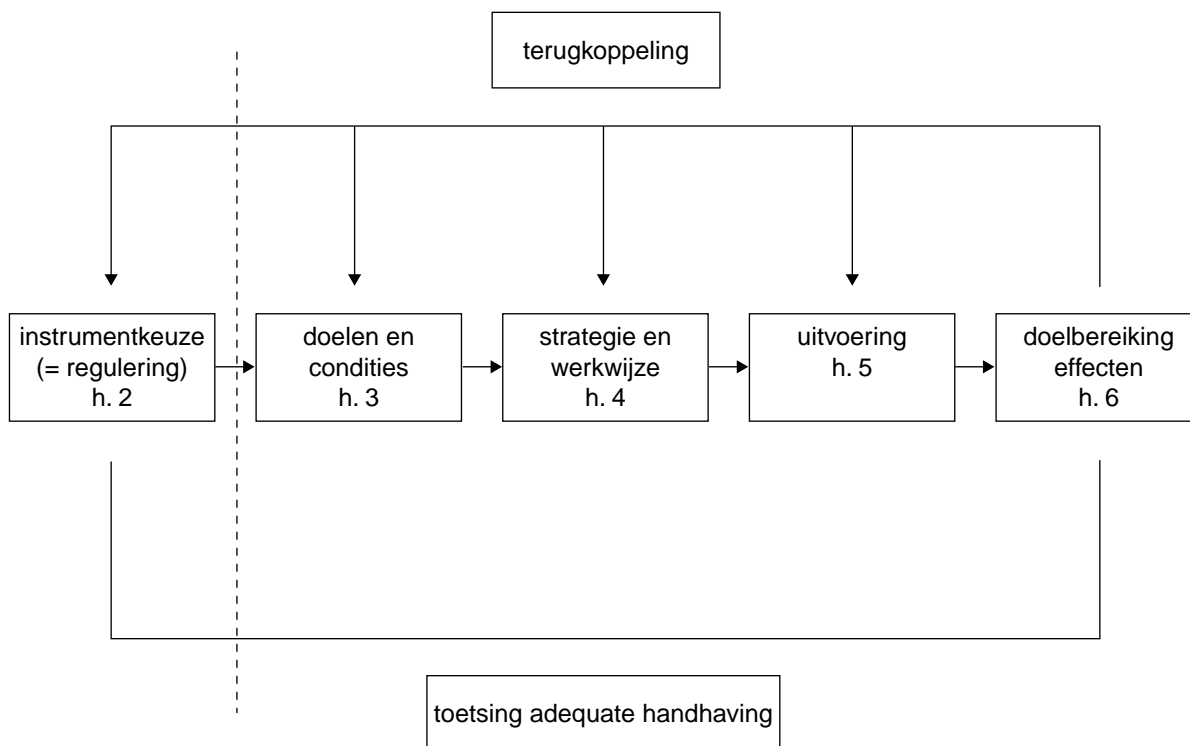
In dit rapport komen de elementen 'uitvoering andere instrumenten' en 'monitoring' niet terug.

Het adequate handhavingsproces is een reeks van handhavingsactiviteiten die aantoonbaar, volgtijdelijk en in samenhang met elkaar worden uitgevoerd. De activiteiten zijn ingebed in de organisatie en zijn gebaseerd op inzichtelijke keuzen, zodat gestelde handhavingsdoelen bereikt kunnen worden. Het adequate handhavingsproces bestaat uit een vijftal stappen. Een toelichting op de inhoud van elke stap vindt u bij de betreffende paragrafen in dit strategisch deel. Waar mogelijk is de link gelegd met het proces van vergunningverlening.

Adequate handhavingsproces:

- 1 Instrumentkeuze.
- 2 Doelen en condities.
- 3 Opstellen strategie en werkwijze.
- 4 Uitvoeren strategie en werkwijze.
- 5 Evaluatie.

.....  
**Schema adequate handhavingsproces**



---

## Hoofdstuk 2: Stap 1: instrumentkeuze

---

Onder instrumentkeuze wordt verstaan de keuze tussen de verschillende instrumenten zoals regelgeving en vergunningverlening. Deze keuze maakt geen onderdeel uit van het handhavingsproces, maar de norm of deze nu vast ligt in wetgeving of in een vergunning vormt het vertrekpunt voor de handhaving. Dit betekent niet dat de handhaver niet betrokken is bij het proces van wet- en regelgeving (met name vergunningverlening). In het praktische deel wordt nader ingegaan op de wisselwerking tussen de handhaver en de vergunningverlener. Voor de wetgever vormt het uitvoeren van een handhaafbaarheidstoets op nieuwe regelgeving bovendien een vast onderdeel van het wetgevingsproces. Ook instrumenten zoals voorlichting en communicatie hebben invloed op het naleefgedrag en vormen instrumenten waarmee het gedrag van de lozer beïnvloed kan worden.

Aangezien stap 1 instrumentkeuze in feite geen onderdeel uitmaakt van het handhavingsproces wordt er verder niet op ingegaan in deze nota.

De keuze van instrumenten (regelgeving en vergunningverlening) vormt het harde vertrekpunt voor de handhaving. Een handhaafbaarheidstoets vormt onderdeel van het wetgevingsproces en het proces van vergunningverlening. Instrumenten als voorlichting en communicatie vormen daarnaast instrumenten waarmee het gedrag van de lozer beïnvloed wordt.

---



---

# Hoofdstuk 3: Stap 2: doelen en condities

---

## 3.1 Toelichting op stap 2

In stap 2 moeten de doelen en condities voor de handhaving worden vastgelegd. Dit betekent dat een waterkwaliteitsbeheerder:

- inzicht heeft in het beheersgebied, de doelgroepen en de daarvoor geldende regelgeving (3.2);
- prioriteiten stelt op grond van uitgevoerd nalevingsonderzoek en risico-analyse, alsmede op basis van algemene criteria als voorkoming van criminaliteit en bescherming van de rechtsorde (3.3);
- doelstellingen opstelt voor naleving, meetbaar en gerelateerd aan een bekende uitgangssituatie (3.4);
- een organisatie ontwikkelt die de condities voor de doelbereiking biedt (3.5);
- de middelen voor de organisatie en de handhaving beschikbaar stelt.

## 3.2 Inzicht in beheersgebied, doelgroep en regulerend kader

Als onderdeel van deze stap dient de waterkwaliteitsbeheerder zelf inzicht te verkrijgen in het beheersgebied, de doelgroepen en de op de onderscheiden doelgroepen toepasselijke geldende wet- en regelgeving. Voor een overzicht van geldende wet- en regelgeving wordt verwezen naar de bijlagen. In het kader van de Vierde Nota Waterhuishouding is een handreiking ontwikkeld voor het uitvoeren van omgevingsanalyses. In de Routeplanner Wvo van RWS (zie ook hoofdstuk 7, §1) wordt een bedrijfsbeoordelingssysteem gepresenteerd waarmee op basis van de criteria milieubelasting, milieuprestatie, monitoring/signalering en gedrag een keuze gemaakt kan worden voor gericht toezicht op bedrijven afhankelijk van de wijze waarop zij op deze vier criteria presteren.

De waterkwaliteitsbeheerder dient inzicht te hebben in het beheersgebied, de doelgroepen en de op de onderscheiden doelgroepen toepasselijke geldende wet- en regelgeving.

## 3.3 Prioriteren op basis van nalevingsonderzoek en risico-analyse

Onderdeel van de stap vormt het opstellen van meetbare handhavingsdoelen aan de hand van een nalevingsonderzoek en een risico-analyse voor het eigen beheersgebied en algemene criteria als voorkoming van criminaliteit en bescherming van de rechtsorde. Het betreft hier een nadere uitwerking van het landelijk waterkwaliteitsbeleid, landelijk en regionaal handhavingsbeleid in handhavingsbeleid voor het eigen beheersgebied. Bij de verdere prioritering zijn de kans dat regels worden overtreden (nalevingsonderzoek) en risico voor de kwaliteit van het oppervlaktewater ten gevolge hiervan (risico-analyse) van belang.

Aspecten die van invloed zijn op de naleving zijn onder meer de bekendheid en helderheid van voorschriften, kosten/baten van overtreding, gezagsgetrouwheid en de pakkans. Een hulpmiddel voor een nalevingsonderzoek is de Tafel van Elf van de voormalige Inspectie voor de

---

Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie (zie bijlagen). Op basis van eerdere ervaringen met een doelgroep of een nulmeting wordt het nalevingsdrag inzichtelijk gemaakt.

Bij de risico-analyse gaat het om de onomkeerbaarheid van de overtreding, de aard en de ernst van de milieugevolgen en de omvang van het getroffen gebied. Hiervoor kan aansluiting worden gezocht bij de kernvoorschriften uit de regelgeving of de vergunning. In de toekomst zal ook gebruik gemaakt worden van de omgevingsanalyses en bedrijfsbeoordelingssystemen (ontwikkeld ter uitvoering van de Vierde Nota Waterhuishouding).

In de volgende stappen van het adequate handavingsproces vertaalt de informatie uit het nalevingsonderzoek en de risico-analyse zich in de mate en vorm van toezicht dat op een (groep) lozer(s) wordt uitgeoefend. Zo komt toezicht op maat tot stand. Het toezicht op uitgesaneerde bedrijven die een pro-actieve houding ten opzichte van het milieu ten toon spreiden zal anders zijn dan bijvoorbeeld een doelgroep als de open teelt en veehouderijbedrijven die net met nieuwe milieuregels geconfronteerd zijn. In deel 2 §4.2 zijn verschillende vormen van toezicht nader uitgewerkt.

Op basis van nalevingsonderzoek en risicoanalyses vindt prioritering binnen de handhavingstaak plaats. Met behulp van o.a. het nalevingsonderzoek en de risico-analyse kan toezicht op maat worden vormgegeven.

### **3.4 Doelstellingen voor naleving**

Op basis van onder meer het risico voor het milieu wordt een gewenst en meetbaar nalevingsniveau vastgesteld, bijvoorbeeld een maximaal percentage overtredingen. Dit kan een percentage zijn per doelgroep, maar ook per individueel bedrijf. Als referentie kan een nulmeting of voorheen gemeten resultaat dienen. Het gewenste nalevingsniveau kan beïnvloed worden door nationaal en eigen beleid, door internationale verplichtingen of door politieke aandacht voor een bepaalde te controleren doelgroep. Nalevingsdoelstellingen worden periodiek bijgesteld.

Elke waterkwaliteitsbeheerder stelt nalevingsdoelstellingen vast. Op termijn kunnen landelijke nalevingsdoelstellingen worden vastgesteld.

### **3.5 Organisatorische condities**

Om de doelen te bereiken moet een aantal organisatorische condities aanwezig zijn. Hieronder wordt ingegaan op organisatorische aspecten zoals kengetallen en capaciteitsberekening, opleiding en handhaving, functiescheiding van vergunningverlening en handhaving en mandaat. In het praktisch deel komen nog andere organisatorische aspecten aan de orde.

#### **3.5.1 Rol van kengetallen bij handavingsdoelstellingen en capaciteitsberekening**

Kengetallen

Het beschikbaar hebben van betrouwbare kengetallen is een belangrijk

---

hulpmiddel voor de capaciteitsberekening van de uit te voeren taken. Mede op basis van de beschikbare menskracht en de capaciteitsberekening kunnen prioriteiten worden geformuleerd en/of bestuurlijke voorstellen tot uitbreiding of vermindering van de formatie worden voorbereid. Periodiek dient een actualiteitstoets en herberekening van de capaciteit te worden uitgevoerd. Immers, bij een regelmatige controle van bedrijven en een consequente toepassing van het handhavingsbeleid zal het nalevingsgedrag verbeteren en de benodigde tijd voor een controle afnemen.

Het werken zonder kengetallen werkt een 'stuurloze' en ineffectieve en inefficiënte uitvoering van de handhavingstaken in de hand.

#### Landelijke kengetallen

Het ontwikkelen van landelijke kengetallen leidt tot een meer vergelijkbare werkwijze tussen waterkwaliteitsbeheerders. Een voorbeeld van landelijke kengetallen is reeds gepresenteerd in het landelijk handhavingsplan voor het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij. Het ontwikkelen van landelijk uniforme kengetallen is niet voor alle handhavingstaken mogelijk. De reden hiervoor is dat de kengetallen onder andere beïnvloed worden door de controlefrequentie van (een groep) lozers, het vastgestelde handhavingsbeleid, aard en inhoud van de controle, de mate van consequent uitvoeren van dit beleid en de voorlichting daarover naar de lozers. Een kengetal voor een bepaald type controle bij een

specifieke doelgroep is een gemiddeld kengetal dat beïnvloed wordt door bijvoorbeeld de reisafstand tussen kantoor en het te controleren bedrijf en het nalevingsgedrag van de lozer. Ondanks de hiervoor opgesomde invloedsfactoren op een kengetal kunnen per individuele organisatie en landelijke gemiddelde kengetallen worden ontwikkeld.

Op dit moment is een vergelijking tussen waterkwaliteitsbeheerders op basis van kengetallen rond handhaving niet goed mogelijk. Zolang geen eenduidige omschrijving van kengetallen heeft plaatsgevonden leidt dit tot een oneigenlijk vergelijk door onder andere verschil in opzet van organisatie en wijze van controlebezoeken. Bij het ontwikkelen van landelijke kengetallen verdient het aanbeveling een koppeling te leggen met de definities binnen BedrijfsBeheersProces (BBP voor waterschappen) en Beheersplan Nat (BPN voor Rijkswaterstaat).

Verder wordt het gebruiken van landelijke kengetallen pas mogelijk op het moment dat de kwaliteitsbeheerders besluiten tot het vaststellen van uniforme controlefrequenties en typen van controles per doelgroep, en een besluit hebben genomen voor het landelijk vaststellen en consequent uitvoeren van een uniform handhavingsbeleid.

Het ontwikkelen van landelijke kengetallen leidt tot een meer vergelijkbare werkwijze tussen waterkwaliteitsbeheerders.

#### **3.5.2 Functiescheiding vergunningverlening en handhaving**

Een handhaver die ook de vergunning aan desbetreffende lozer heeft verleend zal onder invloed van de relatie die met de lozer is opgebouwd minder onafhankelijk te werk gaan bij handhavend optreden. Dit doet afbreuk aan de geloofwaardigheid en daadkracht van de handhaver en daarmee aan ook aan de bestuurlijke integriteit van de waterkwaliteitsbeheerder. Uitgangspunt is dat minimaal een personele of functionele

---

scheiding van vergunningverlening en handhaving binnen de organisatie aanwezig is, maar indien mogelijk (gezien de grootte van de organisatie) een scheiding in organisatorische onderdelen (afdelingen). De organisatie moet wel zodanig ingericht zijn dat tussen vergunningverlener en handhaver een goede communicatie plaatsvindt (of liever gezegd samenwerking) over het waarom van de normen en verplichtingen in een vergunning en het nalevingsgedrag van de vergunninghouder. Dit kan bijvoorbeeld gerealiseerd worden door bedrijventeams in te stellen. Zie verder ook het praktische deel.

Binnen de organisatie is minimaal een personele of functionele scheiding van vergunningverlening en handhaving aanwezig. De organisatie is zodanig ingericht dat tussen vergunningverlener en handhaver een goede communicatie plaatsvindt over het waarom van de normen en verplichtingen in een vergunning en het nalevingsgedrag van de vergunninghouder.

### **3.5.3 Mandaat en handhaving**

Mandaat is de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen. Mandaat is een belangrijk instrument om wet- en regelgeving slagvaardig uit te kunnen voeren. Immers, niet alle uitvoeringshandelingen kunnen feitelijk door het betreffende bestuursorgaan worden afgehandeld.

In de praktijk van de handhaving is er een groot aantal handelingen en besluiten waarbij mandaat nodig kan zijn. Bijvoorbeeld: het verzenden van inspectierapporten en analysesresultaten, het horen van belanghebbenden en het nemen van sanctiebesluiten. Vanuit een oogpunt van slagvaardigheid en effectiviteit van de handhaving is het gewenst dat het mandaat op een zo laag mogelijk niveau wordt verleend. Voor zaken die bestuurlijk gevoelig zijn of juridisch complex zijn (bijvoorbeeld sanctiebesluiten) kan het mandaat gedifferentieerd worden verleend, bijvoorbeeld dwangsommen voor kleine overtredingen of dwangsommen tot een bepaalde hoogte.

Ook verdient het aanbeveling te voorzien in mandaat bij toepassing van bestuursdwang in spoedeisende situaties. Bijvoorbeeld: het bij een illegale lozing aanzeggen van bestuursdwang en bij weigering direct maatregelen laten treffen (stilleggen lozing, isolatiemaatregelen), is geen bevoegdheid van een toezichthouder. Hiervoor heeft hij mandaat nodig van het bevoegde orgaan.

De Awb geeft in hoofdstuk 10 algemene regels voor mandaat. Voor de regionale directies van Rijkswaterstaat is het mandaat uitgewerkt in het Besluit mandaat, volmacht en machtiging Rijkswaterstaat. De waterschapsbesturen dienen zelf mandateringsbesluiten te nemen. In de bijlagen is een voorbeeld opgenomen.

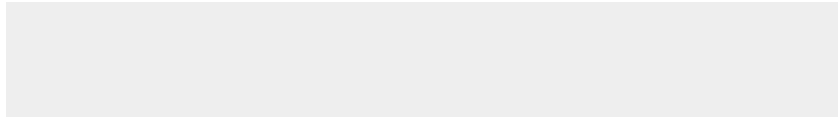
Vanuit een oogpunt van slagvaardigheid en effectiviteit van de handhaving is het gewenst dat de bevoegdheden op basis van een mandaatsbesluit op een zo laag mogelijk niveau in de organisatie worden gelegd. Voor zaken die bestuurlijk gevoelig liggen danwel juridisch complex zijn (bijvoorbeeld sanctiebesluiten) kan het mandaat gedifferentieerd verleend worden.

### **3.5.4 Opleiding, middelen en handhaving**

Vanuit de landelijke politiek is er duidelijk aandacht voor de kwaliteit van

---

de organisatie. Al deze ontwikkelingen vereisen dat de waterkwaliteitsbeheerder voldoende aandacht geeft, onder meer door middel van opleiding, aan het kennisniveau van de handhavers.



---

Met regelmaat komen er op toezichthouders en opsporingsambtenaren nieuwe ontwikkelingen af. Dit kunnen ontwikkelingen zijn op het gebied van regelgeving, zoals algemene regels voor lozingen uit de agrarische sector die vereisen dat de toezichthouder en opsporingsambtenaar kennis opdoen van bijvoorbeeld gewasbeschermingstechnieken. Of meer beleidsmatige ontwikkelingen zoals de vergunningverlening op hoofdza-ken/op maat. Het benodigde opleidingsniveau kan onder meer worden afgeleid uit de inhoudelijke vormen van toezicht zoals deze zijn gepre-senteerd in deel 2, de praktische uitwerkingen, §4.2.2 van deze nota. Ook worden er wettelijke kwaliteitseisen gesteld aan bijvoorbeeld de op-sporingsambtenaar (verplicht vijfjaarlijks examen).

In elke organisatie dient voldoende aandacht te zijn voor het (actuele) kennisniveau en de vaardigheden en middelen van de handhavers. Deze aandacht blijkt onder meer uit een actueel opleidingsplan.

---

# Hoofdstuk 4: Stap 3: opstellen strategie en werkwijze

---

## 4.1 Toelichting op stap 3

Stap 3 vormt de kern van deze nota. In stap 3 leggen waterkwaliteitsbeheerders hun handhavingsstrategie en hun werkwijze vast. Hieronder is een aantal onderwerpen die in zo'n strategie en werkwijze terugkomen uitgewerkt. Zo is het belang van heldere zakelijke communicatie aangegeven en uitgewerkt op welke wijze wordt samengewerkt tussen handhavingspartners. Hoe toezicht vorm kan krijgen, de invloed van het gedrag van de lozer daarop en op welke wijze bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk wordt opgetreden tegen overtredingen. In het praktische deel wordt op deze aspecten uitgebreider ingegaan. Na afstemming met andere handhavende instanties en het OM wordt een handhavingsstrategie vastgesteld. De werkwijze wordt vastgelegd in procedures (inclusief de wijze van informatiebeheer en -uitwisseling). Een handhavingsstrategie is enerzijds gericht op het voorkomen van overtredingen (preventie) en het herstel na overtredingen en anderzijds op het bestraffen van overtreders.

Na overleg met andere handhavende instanties en het OM wordt een handhavingsstrategie vastgesteld. De werkwijze wordt vastgelegd in procedures (inclusief de wijze van informatiebeheer en -uitwisseling).

## 4.2 Communicatie als kritische succesfactor

Communicatie is een kritische succesfactor voor het bereiken van een optimale naleving van milieuvoorschriften, het realiseren van een transparante handhaving en een open zakelijke relatie tussen lozer, vergunningverlener en handhaver.

Belangrijk is dat lozers tijdig alle mogelijk relevante gegevens overleggen aan vergunningverleners om te komen tot een uitvoerbare en handhaafbare vergunning. In dit traject is het van belang dat lozer, vergunningverlener en handhaver vanaf de start van het vooroverleg ieder vanuit een eigen verantwoordelijkheid alle relevante zaken inbrengen. Gemaakte afspraken worden door de betrokken partijen schriftelijk vastgelegd. Hierdoor ontstaat een open en transparant communicatie-traject en dossiervorming.

Het is van belang dat de handhavingsstrategie en de grote lijnen van de werkwijze van de handhaver aan de lozer wordt megedeeld. Dit kan bestaan uit een beschrijving van het beleid, op welke wijze toezicht wordt uitgevoerd, rapportages worden opgesteld, wanneer er strafrechtelijke en/of bestuursrechtelijk wordt opgetreden en bijvoorbeeld de bevoegdheden van toezichthouders en opsporingsambtenaren. Dit kan door het opstellen en uitreiken van een informatiebundel waarin de hiervoor genoemde aspecten en model-rapporten, -brieven en -beschikkingen zijn opgenomen.

De handhaving van de Wvo kent, voordat de repressieve fase (sanctie-toepassing) intreedt, de preventieve fase. Deze fase van het toezicht omvat voorlichting (bijvoorbeeld actuele ontwikkelingen, het gevoerde handhavingsbeleid), advisering (bijvoorbeeld het verwijzen naar ingenieurs-

---

bureaus voor het oplossen van specifieke problemen) en het controleren van de gestelde regels, zonder dat er concreet sprake is van het vermoeden van een strafbaar feit. Van groot belang in deze fase is dat bevindingen in het kader van toezicht eenduidig en uniform worden vastgelegd. Vanuit een oogpunt van klantvriendelijkheid verdient het aanbeveling in toezichtsrapporten tevens in te gaan op datgene wat op basis van de controle goed is bevonden. Daarmee kan een genuanceerdere beeldvorming van de feitelijke bedrijfssituatie in het rapport ontstaan.

De correspondentie heeft een zakelijk en formeel juridisch karakter vanwege enerzijds de rechtsbescherming voor de lozer en anderzijds de juridische eisen die gesteld worden aan correspondentie die op enig moment deel kan uitmaken van een juridische procedure. Elementen als juistheid, volledigheid, betrouwbaarheid en juridische zorgvuldigheid zijn hierbij belangrijke aspecten.

De praktijk heeft geleerd dat onduidelijkheid over de handhavingsstrategie en werkwijzen aanleiding kunnen zijn voor een (emotioneel) verstoorde relatie tussen lozer en bevoegd gezag.

In deel 2 §3.5 wordt nog nader ingegaan op gedragsbeïnvloeding door middel van voorlichting, communicatie en publiciteit.

Het tijdig informeren en voorlichten van lozers over het handhavingsbeleid en de wijze van uitvoering daarvan is een kritische succesfactor voor het bereiken van een optimale naleving van milieuvoorschriften en een open zakelijke relatie tussen lozers, vergunningverleners en handhavers.

### 4.3 Samenwerking handhavingspartners

Op landelijk en regionaal niveau bestaan samenwerkingsstructuren waarin alle instanties die een rol spelen in de milieuwethandhaving een plaats hebben. De samenwerking heeft de laatste jaren steeds meer een verplichtend karakter gekregen omdat alleen door samen te werken een adequaat niveau van handhaving bereikt kan worden. Bij complexe milieuzaken (meer milieuwetten, meer bevoegde gezagen) is reeds veelvuldig gebleken dat zonder samenwerking tussen de verschillende bevoegde

instanties handhavend optreden weinig succesvol is. De plicht om samen te werken is nog eens benadrukt in de zogenoemde augustusbrief van de gezamenlijke ministeries aan de voorzitter van de Tweede Kamer (TK 1997-1998, 22343, nr. 29). Naar aanleiding van deze brief zijn in alle provincies bestuursovereenkomsten gesloten die de vrijblijvendheid waarmee de samenwerking omgeven was vermindert. De bestuursovereenkomsten vormen het algemene kader om de samenwerking verder vorm te geven. In elke provincie zijn Servicepunten Handhaving (Seph's) opgericht die fungeren als kennisnetwerk en informatie-uitwisseling bevorderen. De rijksoverheid wil via wetgeving bewerkstelligen dat samenwerking kan worden afgedwongen. De provincie heeft een sterk sturende rol om een goede samenwerking op regionaal niveau vorm te geven.

Samenwerking kent verschillende gradaties. De samenwerking bestaat minimaal uit informatie-uitwisseling in de vorm van onder meer kennisnemen van elkaars handhavingsprogramma voor het komend jaar en het aankondigen van specifieke handhavingsacties. Verdergaande vormen zijn het uitoefenen van signaaltoezicht tijdens bedrijfsbezoeken of toezicht in het veld en gezamenlijke bedrijfsbezoeken of projecten.



---

De uiteindelijke intensiteit van samenwerking door de waterkwaliteitsbeheerders wordt primair bepaald door de meerwaarde die de samenwerking heeft in het algemeen of in concrete gevallen heeft. De meerwaarde is onder meer af te meten aan het doel van de Wvo: bestrijden en voorkomen van verontreiniging van het oppervlaktewater. Elke waterkwaliteitsbeheerder reserveert capaciteit voor samenwerking(sprojecten).

Samenwerking tussen de verschillende met milieuwethandhaving belaste instanties krijgt steeds meer een verplichtend karakter. Elke waterkwaliteitsbeheerder reserveert capaciteit voor samenwerking(sprojecten).

#### 4.4 Toezichtsplannen

In een toezichtsplan wordt de link gelegd tussen de milieurelevantie en milieuprestatie van bepaalde te controleren doelgroepen (of eventueel een individuele lozer) en de wijze waarop de controles worden ingericht. Het toezichtsplan is voor de handhaving, maar ook voor vergunningverlening en heffing een hulpmiddel om gestructureerd te werken en bevat onder meer afspraken over de vorm en intensiteit van het toezicht. Het toezicht (ook wel preventieve handhaving genoemd) zal er immers verschillend uitzien naar gelang we te maken hebben met een lozer of een doelgroep waar al dan niet gestructureerd aandacht is voor (bedrijfsinterne) milieuzorg.

Het toezichtsplan heeft tot doel:

- de vergunning of meldingsgegevens over te dragen van de vergunningverlener naar de toezichthouder;
- de handavingshistorie van een lozer of een bepaalde groep lozers vast te leggen en genereert een overzicht van contactmomenten met een bedrijf/lozer;
- vast te leggen op welke wijze tegen geconstateerde overtredingen wordt opgetreden;
- vast te leggen op welke wijze en in welke mate toezicht (controles) wordt uitgeoefend.

In deel 2 §4.2.2 wordt aangegeven welke vormen van toezicht er mogelijk zijn. Hiermee kan vormgegeven worden aan de veranderende rol van de handhaver, het toezicht op maat. Zo wordt bijvoorbeeld bij een dieptecontrole aandacht besteed aan het verder uiteenrafelen van technische problemen die tot afwijkende afvalwatersituaties leiden en organisatorische aspecten (procedures en verantwoordelijkheidsverdeling binnen een bedrijf) bezien. Wordt bij ingewikkelde bedrijven het toezicht verbreed door samenwerking met andere handavingsinstaties. Richt het toezicht bij een bedrijf met een goed werkend milieuzorgsysteem (MZS) zich meer op het toetsen of het MZS werkt en steekproefsgewijze controle van de meet-, bemonster- en analysegegevens van bedrijven.

Bij complexe bedrijven, maar ook bijvoorbeeld nieuwe algemene regels voor een sector, is het ondoenlijk alle lozingsaspecten te controleren. In een toezichtsplan wordt expliciet gemaakt welke aspecten aandacht krijgen.

Vergunningverlening en handhaving kunnen de toezichtsplannen gebruiken in actieve voorlichting naar bedrijven (zie hiervoor deel 2). Het toezichtsplan kan binnen de beperkingen van de Wet openbaarheid van bestuur gebruikt worden voor communicatie naar derden. Dit draagt mogelijk bij

---

aan het voorkomen van overtredingen en zodoende aan het bereiken van gestelde nalevingsdoelen.

In de bijlagen zijn voorbeelden van toezichtsplannen opgenomen.

In een toezichtsplan wordt de link gelegd tussen de vergunning of meldingsgegevens, de milieurelevantie van (een groep) lozingen en het benodigde toezicht.

## **4.5 Wijze van bestuur(srechte)lijk en/of strafrechtelijk optreden**

### **4.5.1 Inleiding**

In toezichtsplannen komt de milieuattitude van de verschillende te controleren doelgroepen tot uiting, alsmede het milieurisico bij overtredingen. De wijze waarop uiteindelijk wordt opgetreden indien een overtreding is geconstateerd is echter voor alle overtreeders eenduidig. De te volgen handavingsstrategie is gecommuniceerd naar de te controleren doelgroepen. Ervaring leert dat het handelen conform de uitgedragen strategie dan weinig weerstand oproept bij de gecontroleerde doelgroep. Uit onderzoek ten behoeve van het NMP 3 is gebleken dat met handhaving een milieurendement van 15 tot 20% behaald kan worden.

Het bestuur(srechte)lijke traject met de daaraan verbonden middelen heeft tot doel de beëindiging van overtredingen en het ongedaan maken van de schade. Het strafrechtelijke traject met de in dat kader toe te passen sancties heeft vooral tot doel de overtreder te straffen. Beide trajecten hebben tot doel om overtredingen in de toekomst te voorkomen. Het schema gaat er van uit dat zowel het bestuur(srechte)lijke handhavingstraject als het strafrechtelijke traject naast elkaar als reactie op een overtreding worden gevolgd. Het resultaat van bestuur(srechte)lijk en/of strafrechtelijk optreden vindt uiteindelijk weer zijn weerslag in het toezichtsplan (zie ook stap 5 van het adequate handavingsproces: Evaluatie).

In de voorgaande nota werd onderscheid gemaakt tussen vrije veld overtredingen en inrichtingsgebonden overtredingen en in ernstig en minder/niet ernstige overtredingen. Beide nuancerings zijn in deze nota verlaten. Voor het strafrechtelijk spoor is het begrip kernbepaling geïntroduceerd. Het onderscheid tussen inrichtingsgebonden en vrije veld overtredingen is verlaten omdat veel van de overtredingen die voorheen als vrije veld overtredingen bestempeld werden handelingen betreffen waaraan nu via algemene regels voorschriften verbonden zijn. Het pregnante verschil met inrichtingsgebonden overtredingen is hierdoor verdwenen. Voor de overweging om het onderscheid ernstig/niet-ernstig te verlaten wordt verwezen naar onderstaande toelichting op het bestuur(srechte)lijk spoor.

### **4.5.2 Bestuur(srechte)lijk spoor**

Voor het bestuur(srechte)lijk spoor wordt uitgegaan van in principe (maximaal) een twee-stappenplan. Dat wil zeggen dat een geconstateerde overtreding leidt tot:

- 1 een *waarschuwing*sbrieff waarin voor het nemen van maatregelen of het treffen van voorzieningen een termijn is gesteld om de overtreding te beëindigen. Er wordt in die brief tevens aangekondigd dat bestuursrechtelijke middelen zullen worden toegepast als blijkt dat na

- 
- het  
verstrijken van de termijn de overtreding nog steeds voortduurt of  
opnieuw wordt geconstateerd;
- 2 als zo'n situatie zich voordoet volgt als tweede stap een bestuurs-  
dwang- of dwangsombeschikking, danwel intrekking van de vergun-  
ning.

N.B. Zie voor inbrengen van zienswijze, horen e.d. het praktische deel en de bijlagen. Het opleggen van bestuursrechtelijke sanctiebeschikkingen kent een zorgvuldige procedure conform de Awb.

Daarnaast kan via het informele spoor van onder meer (bestuurlijk) overleg over de aard en inhoud van de treffen maatregelen gesproken worden of getracht worden het milieugegedrag van de lozer te beïnvloeden. Zoals ook in de inleiding van de nota benadrukt zal slechts een klein percentage van de gecontroleerde lozers in het bestuursrechtelijk handhavingstraject terecht komen.

#### (A) Legaliseren door vergunningverlening of aanpassing

In het bestuur(srechte)lijke traject is tevens de vraagstelling aan de orde of de overtreding kan worden gelegaliseerd door aanpassing van de vergunning of door vergunningverlening (zie ook hierna legalisatietoets). Het antwoord daarop zal moeten worden verkregen van de discipline die belast is met de vergunningverlening. De uitkomst bepaalt de actie die van de overtreder wordt verlangd. De uitkomst van het overleg tussen vergunningverlener en de handhaver vindt zijn weerslag in de waarschuwingsbrief.

#### (B) Wanneer legalisatie mogelijk is:

- zal de illegale activiteit in principe moeten worden gestopt, maar;
- zal een aanschrijving uitgaan tot het indienen van een ontvankelijke vergunningaanvraag gecombineerd met een verzoek tot een gedoogbeschikking binnen redelijke termijn (inclusief de waarschuwing dat sanctie volgt wanneer geen aanvraag wordt ingediend);
- wordt geen (ontvankelijke) aanvraag ingediend dan wordt een dwangsombeschikking of bestuursdwangbeschikking uitgevaardigd (C); is een ontvankelijke aanvraag ingediend dan wordt een gedoogbeschikking afgegeven (zie hierna gedogen).

Wanneer legalisatie niet mogelijk is wordt de lozer opgedragen de lozing te beëindigen en wordt bestuursrechtelijk en eventueel strafrechtelijk opgetreden conform het schema op pagina 41 (D).

#### Legalisatietoets

Steeds weer zal bij het constateren van een overtreding uit oogpunt van zorgvuldigheid beoordeeld moeten worden of de overtreding voorkomen had kunnen worden, of sprake is van overmacht of dat legalisatie van de overtreding op juridische gronden en nieuwe technologische inzichten mogelijk is. De wijze van legalisatie wordt bepaald door de geldende juridische kaders. Zo kan afhankelijk van de aard van de overtreding legalisatie plaatsvinden met bijvoorbeeld een melding artikel 8.19 Wm, een gedoogbeschikking en/of een uitgebreide vergunningprocedure. In dit traject is sprake van een nauwe samenwerking tussen de vergunningverlener, de handhaver en de lozer.

---

Uitdrukkelijk wordt opgemerkt dat het volgen van een legalisatieprocedure bij het merendeel van de geconstateerde overtredingen niet aan de orde is. De praktijk leert dat bij minder dan 1% van de uitgevoerde controles het legalisatietraject wordt opgestart. Naarmate steeds meer lozers een pro-actieve houding gaan innemen zal het aandeel van constateringen door handhavers, die leiden tot het opstarten van het legalisatietraject, afnemen en het door de lozers zelf indienen van legalisatieverzoeken toenemen.

Voorbeeld legalisatietoets bij uitgesaneerde bedrijven met goede beheersing van procesactiviteiten door MZS.

In de discussie rond de totstandkoming van deze nota is de problematiek van de vergunningnormen bij uitgesaneerde bedrijven met een goede beheersing van procesactiviteiten onderkend. Een structurele monitoring van hun emissies resulteert bij een aantal bedrijven in nieuwe inzichten waaronder de constatering van regelmatige overschrijdingen van lozingsnormen. Een deel van deze overschrijdingen is terug te voeren op procesinherente omstandigheden. Voor deze bedrijven kan de normstelling veelal zodanig worden aangepast dat bij deze procesinherente kleine piekmissies geen sprake meer is van normoverschrijding. Indien uit onderzoek van het bedrijf en het bevoegd gezag blijkt dat hiervan sprake is, wordt de procedure opgestart om te komen tot wijziging van de vergunning en vooruitlopend daarop het verlenen van een gedoogbeschikking. In dit traject is sprake van een nauwe samenwerking tussen de vergunningverlener, de handhaver en het bedrijf.

In dergelijke situaties zal het handhavingstraject veelal niet eindigen in een bestuursrechtelijke of strafrechtelijke maatregel omdat de overtreding gelegaliseerd kan worden. Het bedrijf ontvangt wel een waarschuwingsbrief waarin de gemaakte afspraken vermeld staan. Deze brief aan een goed presterend pro-actief bedrijf is anders van toonzetting dan aan bedrijven met andersoortig milieugedrag (zie ook de bijlagen).

Indien de waterkwaliteitsbeheerder constateert dat de problematiek van de normstelling bij uitgesaneerde bedrijven voor een groep bedrijven geldt, kan onder presentatie van een plan van aanpak (op welke wijze en met welke planning deze vergunningen worden aangepast) tijdelijk gemotiveerd van de handhavingstrategie worden afgeweken (zie ook hierna gemotiveerd afwijken).

## Gedogen

Gedogen is het afzien van optreden tegen overtredingen. In de bijlagen is een checklist voor gedoogbeschikkingen opgenomen. In het praktisch deel wordt nader ingegaan op het optreden tegen overtreding van gedoogvoorschriften.

Binnen welke grenzen en voorwaarden gedogen is toegestaan, is vastgelegd in landelijk gedoogbeleid (TK 1991-1992, 22343 nr. 2 en nota Grenzen aan gedogen TK 1996-1997, 25085, nrs. 1-2). Soms is sprake van verzoek tot gedogen door de Minister aan de waterkwaliteitsbeheerders: een voorbeeld vormen vliegtuigbespuitingen van gewasbeschermingsmiddelen in de landbouw in afwijking van het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij. Belangrijke voorwaarden om te gedogen zijn:

- er is sprake van een overgangs- of overmachtssituatie;
- gedogen dient uitdrukkelijk en schriftelijk te gebeuren;
- afstemming tussen bestuur, openbaar ministerie en politie;

- 
- indien vooruitlopend op vergunningverlening wordt gedoogd dient een ontvankelijke aanvraag te zijn ingediend; indien geen aanvraag is ingediend dient hiervoor in de gedoogbeschikking een termijn te zijn gesteld;
  - de gedoogbeschikking wordt voor bepaalde tijd verleend (bij voorkeur een zo kort mogelijke termijn).

#### (E) Direct optreden noodzakelijk

Verontreinigingen die in verband met schadelijkheid, omvang of gevaar voor verspreiding direct dienen te worden verwijderd noodzaken tot een snelle bestuur(srechte)lijke aanpak. In deze *spoedeisende situatie* wordt dan door een mondelinge opdracht van de behandelend ambtenaar verzocht tot beëindiging van de overtreding en ongedaanmaking van de schade. De toezichthouder of opsporingsambtenaar moet wel gemandateerd zijn om deze opdracht te geven, anders kan hij slechts een verzoek doen. Op een zo kort mogelijke termijn volgt een formele (schriftelijke) bestuursdwangbeschikking.

*Verwijtbare overtredingen van (kern)bepalingen* die er toe leiden dat *aanzienlijke milieuschade* kan optreden kunnen reden zijn om direct op te treden met bijvoorbeeld een dwangsombeschikking. De lijst van kernbepalingen zoals overeengekomen met het Openbaar Ministerie vormt een indicatie of sprake is van een situatie die voldoende bedreigend is voor het milieu om direct optreden te rechtvaardigen. Verder wordt het gedrag van de lozer in ogenschouw genomen (in de regel de laatste twee jaar) en speelt een rol dat de overtreder willens en wetens het risico heeft aanvaard dat hij een overtreding begaat.

Ook indien sprake is van herhaling van dezelfde overtreding binnen één jaar wordt in één stap opgetreden. Deze vorm van recidive zal vervolgens ook strafrechtelijk gevolg hebben.

#### Toelichting op bestuur(srechte)lijk spoor

##### *Norm als hard vertrekpunt; proportioneel en redelijk optreden*

Deze nota gaat er vanuit dat de voorschriften in vergunningen en algemene regels haalbaar en realistisch zijn. Als een voorschrift onderdeel uitmaakt van een vergunning of algemene regels betekent dit dat het voorschrift milieurelevant is en moet worden nageleefd. Bij onderlinge vergelijking van voorschriften zal een relatief verschil in milieurelevantie te constateren zijn.

Waterkwaliteitsbeheerders dienen zich niet te laten (mis)leiden door opmerkingen van lozers over de geringe milieurelevantie van het overtreden voorschrift. Deze overtredingen met geringe milieurelevantie betreffen vaak voorschriften die op eenvoudige wijze zijn uit te voeren. De lozer weigert mogelijk bewust aan deze voorschriften uitvoering te geven. Vaak is niet tegen de voorschriften geageerd bij het verlenen van de vergunning.

Het niet optreden tegen overtreding van een minder milieurelevant voorschrift, waarbij het landelijke gedoogkader niet in acht genomen wordt en/of welke niet legaliseerbaar is, is onwenselijk. Niet optreden tast de geloofwaardigheid van de vergunningverlenende en handhavende overheid aan. De milieurelevantie is wel maatgevend voor de hoogte van bijvoorbeeld het dwangsombedrag of de hoogte van de geldboete opgelegd door het OM (proportionaliteit). Milieurelevantie van de lozing speelt bovendien al een rol bij het bepalen van de mate van toezicht, dus de uit-

---

eindelijke pakkans. De praktijk leert dat de keren dat het uiteindelijk tot ten uitvoerlegging van een bestuursrechtelijk middel komt een zeer klein percentage is van het aantal aangekondigde maatregelen. De meeste overtredingen worden tijdig beëindigd.

In de praktijk wordt soms in drie stappen opgetreden: aanmaning, waarschuwing met vooraankondiging van de bestuursrechtelijke maatregel en de uiteindelijke beschikking. De reden om te kiezen voor drie stappen is veelal ingegeven door de milieurelevantie van de overtreding of de mate van normoverschrijding van bijvoorbeeld een vergunningvoorschrift. In het huidige stappenplan is er vanuit gegaan dat over de voorschriften in vergunningen en algemene regels voldoende is nagedacht, daarover met de lozer is gecommuniceerd en dat daarmee dus de voorschriften (waaronder de emissienormen) haalbare en realistische voorschriften zijn (zie ook hiervoor). In dit proces heeft de lozer (en derden) bovendien meerdere inspraakmomenten. Tijdens de opleveringscontrole van een vergunning kan de toezichthouder de handhavingstrategie (nogmaals) onder de aandacht brengen. Bij algemene regels zal deze duidelijkheid over de norm en de handhavingstrategie wellicht pas ontstaan tijdens het eerste mondelinge contact met de lozer en in de aanschrijving. De wijze waarop algemene regels moeten worden gehandhaafd bevindt zich in een ontwikkelingstraject. Wat betreft het optreden tegen overtredingen wordt het stappenschema zoals hiervoor gepresenteerd zoveel mogelijk gevolgd. Tegen een overtreding wordt consequent en eenduidig opgetreden, in principe in twee stappen.

De mogelijk geringe milieurelevantie of geringe normoverschrijding door een overtreding komt vervolgens (vaak automatisch) tot uiting in de hoogte van de dwangsom. De Algemene wet bestuursrecht eist immers dat optreden proportioneel en redelijk is. Dit heeft als voordeel dat de norm 'hard' blijft en het optreden consequent is. Speciale aandacht in deze verdient de normoverschrijding van emissievoorschriften uit de vergunning. Bij toetsing aan de vergunningnorm wordt rekening gehouden met meet-, analyse- en bemonsteringsfouten. Bij toetsing aan de norm wordt dus uitgegaan van de gemeten norm minus de analysefout, minus de meetfout en minus de bemonsteringsfout, tenzij deze fouten onderdeel van de vergunningnorm zijn. Uiteindelijk gaat de voorkeur uit naar verdisconteren meet-, analyse- en bemonsteringsfout in de vergunningnorm.

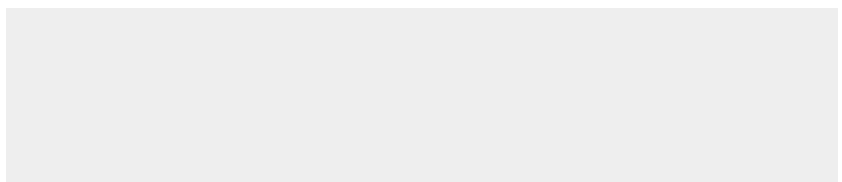
#### *Gemotiveerd afwijken*

Er kunnen zich situaties voordoen die voor het bevoegd gezag reden zijn om van de geschetste handhavingstrategie af te wijken. Het is belangrijk te motiveren waarom van de handhavingstrategie wordt afgeweken. Consistent handelen, de rechtsgelijkheid en rechtzekerheid mogen niet in het geding komen. Immers ongelijke behandeling leidt tot een geloofwaardige overheid en mogelijk tot oneerlijke concurrentie. In die gevallen dat niet tegen overtredingen wordt opgetreden is sprake van gedogen en dient het bestuur te handelen conform het gedoogbeleid.

Enerzijds kan het gaan om het niet (direct) optreden tegen overtredingen. Bovengeschetste strategie gaat er vanuit dat de norm in de vergunning of algemene regels een haalbare en handhaafbare norm is. Indien vergunningen of algemene regels aanpassing behoeven (niet adequaat zijn) kan de situatie ontstaan dat tijd nodig is om de regelgeving op orde te brengen. Een plan van aanpak om de vergunningen of algemene regels op orde te brengen kan dan gepaard gaan met het beleid om tijdelijk af te wijken van de handhavingstrategie (zie ook onder legalisatietoets). Anderzijds kan om wille van de regionale samenwerking (tijdelijk of

---

structureel) een afwijkende handhavingstrategie worden gevolgd.



---

Een derde situatie waarbij van de strategie kan worden afgeweken is in geval van overmacht.

#### 4.5.3 Strafrechtelijk spoor

In aanvulling op de Leidraad Milieu uit 1994 heeft het OM in juli 1999 de Strategie milieu uitgebracht. In deze strategie geeft zij aan wat in haar ogen de rol van het OM en het strafrecht is bij de opsporing en vervolging van milieudelicten. Het OM wil hiermee bereiken dat zij de juiste zaken binnenkrijgt en deze zaken op een goede wijze afdoet. De strategie sluit aan op de augustusbrief van de Ministers van VROM, V&W en Justitie (TK 22343, nr. 29) en bevat onder meer een lijst met kernbepalingen uit milieuwetten.

##### (F) Kernbepaling

Kernbepalingen zijn die bepalingen die binnen de regeling of vergunning waarvan zij deel uitmaken de kern vormen van de bescherming van de belangen waartoe die regeling of vergunning strekt. Tegen een overtreding van een kernbepaling wordt in principe strafrechtelijk opgetreden. De lijst met kernbepalingen heeft geen statisch karakter: OM en waterkwaliteitsbeheerders stellen in samenspraak een Wvo-lijst met kernbepalingen op. Onderdeel van de lijst met kernbepalingen vormt een overzicht met emissievoorschriften van normen voor vracht-, steek- en etmaalmonsters waarbij een aangegeven percentage overschrijding leidt tot de kwalificatie kernbepaling. De lijst wordt nader ingevuld aan de hand van voortschrijdend inzicht en kan daarnaast worden toegesneden op de prioritaire milieuproblemen binnen een regio door de regionale parketten in samenspraak met bestuurlijke handhavingpartners.

##### (G) Uitzondering: wel kernbepaling geen pv

Voor het direct opmaken van een proces-verbaal zijn uitgezonderd overtredingen die niet doelbewust zijn begaan en een kennelijk incident betreffen alsmede gering van omvang zijn. Het is de Officier van Justitie die bepaalt of deze omstandigheden van toepassing zijn.

##### (H) Uitzondering: geen kernbepaling wel pv

Anderzijds kan de Officier van Justitie redenen hebben dat bij overtreding van niet-kernbepalingen toch proces-verbaal wordt opgemaakt, bijvoorbeeld omdat de geloofwaardigheid van de overheid in het geding is of er een aanmerkelijke kans is dat de overtreding op grote schaal navolging krijgt.

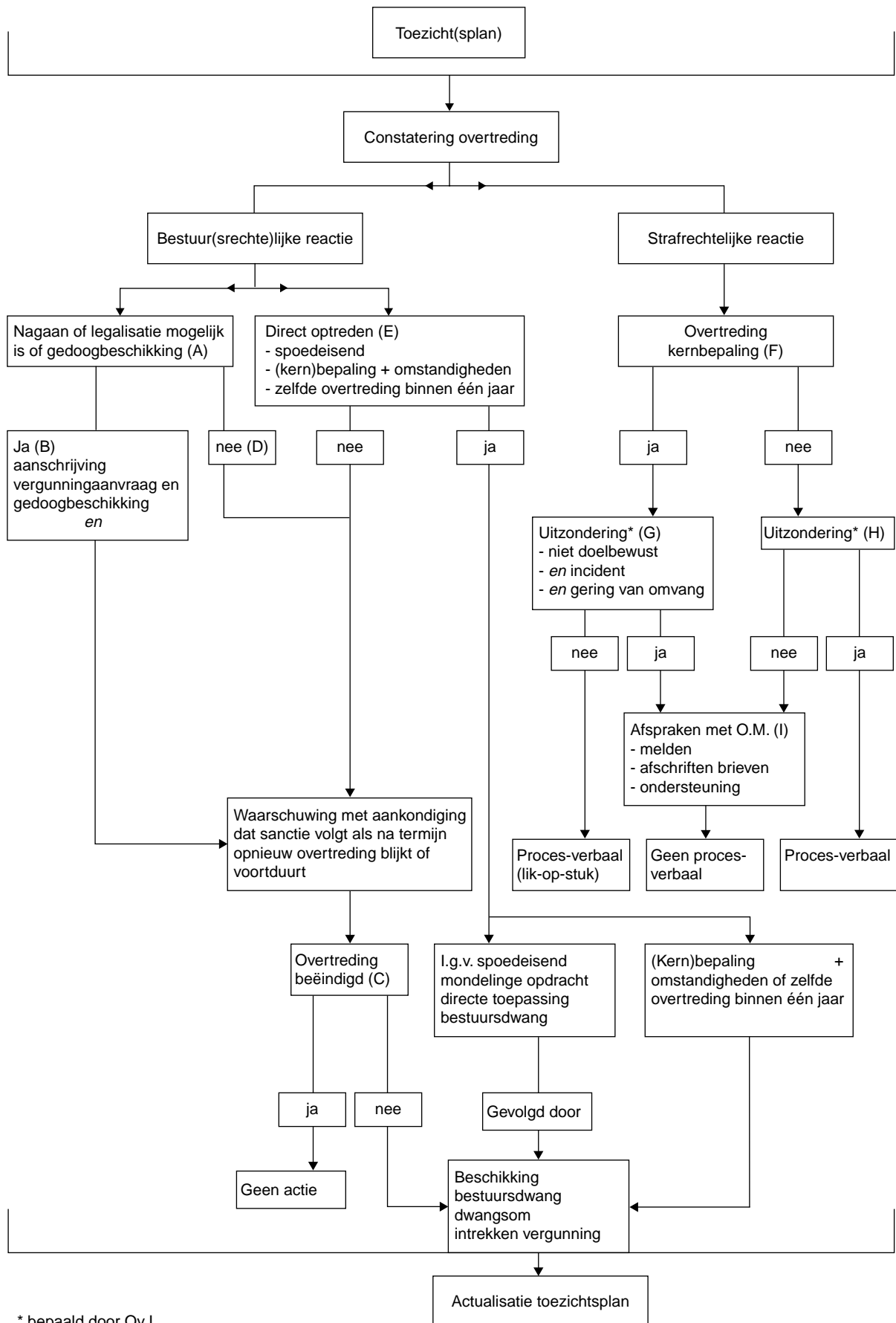
##### (I) Afspraken

Tussen OM en bestuur worden verder afspraken gemaakt over het melden van overtredingen (bijvoorbeeld overtredingen waartegen ook strafrechtelijk moet worden opgetreden), het sturen van afschriften van sanctiebeschikkingen van het bestuur en flankerend beleid van het OM.

Het bestuur(srechtelijke) en het strafrechtelijke handhavingstraject worden naast elkaar gevolgd als reactie op een geconstateerde overtreding. Bestuur(srechtelijk) optreden vindt in principe plaats in twee stappen. Of strafrechtelijk optreden aan de orde is, wordt bepaald door de OM-strategie en de lijst met kernbepalingen.



Schema bestuur(srechte)lijk en strafrechtelijk optreden na constateren van overtreding



---

#### 4.5.4 Inspraak-, correctie- en (her)overwegingsmomenten voor lozer en bevoegd gezag

Met regelmaat wordt de suggestie geopperd dat door lozers weinig is in te brengen tegen het optreden van het bevoegd gezag. Vaak ontbreken de inzichten over de (juridische) mogelijkheden tijdens de onderscheiden processtappen. In onderstaand beknopt overzicht wordt dit inzicht verschaft in het aantal inspraak-, correctie- en (her)overwegingsmomenten.

processtap	nr.	Omschrijving inspraak-, correctie- en (her)overwegingsmoment	
vergunningetraject	1.	vooroverleg tot aanvraag voor een vergunning	
	2.	bedenkingen tegen ontwerpbesluit (vergunning) bij Awb-commissie besluit bevoegd gezag tot verlenen van vergunning (beschikking)	
	3.	bezwaren tegen beschikking (vergunning) bij Raad van State	
toezichtstraject	4.	controle op naleving voorschriften	
bestuursrechtelijk traject	5.	hercontrole op ongedaan maken van overtredingen	
	6.	schriftelijk of mondeling horen zienswijze van overtreder (Awb) besluit bevoegd gezag tot bestuursrechtelijke maatregel (beschikking)	
	7.	bezwaarschrift tegen beschikking (bijv. last onder dwangsom) bij Awb-commissie bevoegd gezag	
	8.	beroepschrift tegen beschikking (bijv. last onder dwangsom) bij Raad van State	
	9.	verzetschrift tegen dwangbevel tot innen dwangsom bij Rechtbank	
	strafrechtelijk traject	10.	horen van verdachte procesverbaal
		11.	verzoek aan Openbaar Ministerie om sepot
12.		in beroep bij de Arrondissementsrechtbank	
13.		in hoger beroep bij het Gerechtshof	
	14.	in cassatie bij de Hoge Raad	

Belangrijk is dat in het communicatie- en voorlichtingstraject lozers worden geïnformeerd over de inspraak-, correctie- en (her)overwegingsmomenten. Op grond van het vorenstaande overzicht kan worden geconcludeerd dat lozers in ruime mate (bij derden) in de gelegenheid zijn te ageren tegen beslissingen van het bevoegd gezag.

Verder dient de handhaver zich bewust te zijn van het toepassingsbereik van de verschillende bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving-instrumenten (zie hiervoor deel 2 §4).

---

## Hoofdstuk 5: Stap 4: uitvoeren strategie en werkwijze

---

In stap 4 worden strategie en werkwijze in de praktijk gebracht. Door de handhavende instanties wordt hierbij gebruik gemaakt van:

- een handhavingsprogramma (jaarlijks of voortschrijdend op jaarbasis vast te stellen);
- ontwikkelde toezichtsplannen;
- de benodigde kwaliteit en kwantiteit aan uitvoerenden;
- mogelijkheden die wet- en regelgeving biedt.

In deze nota is in het praktisch deel en de bijlagen een aantal van de hiervoor genoemde onderwerpen nader uitgewerkt in modellen, handreikingen etcetera.

Onder verwijzing naar verdere uitwerking in deel 2 van deze nota wordt hier benadrukt dat lozers zowel vooraf over de normstelling in de vergunning of algemene regels, de handhavingstrategie en de wijze van toezicht, als achteraf over de geconstateerde feiten tijdens de controle (welke overtredingen zijn geconstateerd maar ook welke zaken waren in orde) geïnformeerd kunnen worden. Heldere communicatie met de lozer kan leiden tot een betere relatie tussen bevoegd gezag en de lozer en daardoor tot positieve gedragsbeïnvloeding.

De uitvoering van de handhavingstaak vindt plaats conform de afgesproken werkwijze en handhavingsstrategie.

---

---

## Hoofdstuk 6: Stap 5: evaluatie

---

Doelbereiking en effect van de handhaving worden gemeten en vastgelegd. Dit betekent dat de handhavende organisatie verantwoording geeft over:

- de gepleegde inzet en het bereikte resultaat in termen van (gemeten) naleving (afhankelijk van hoe doelstelling vastgelegd is per bedrijf, per doelgroep e.d.);
- de trend en het resultaat in de naleving (lange termijn).

De laatste stap betreft ook het terugkoppelen van gemeten resultaten naar beleidsmakers, vergunningverleners en andere handhavingspartners. Hiermee houdt de handhaving een plek in de regulingsketen. Deze terugkoppeling kan leiden tot wijziging van de eerder geformuleerde doelen, condities, strategie en werkwijze.

In een bijlage is een voorbeeld opgenomen voor een jaarlijkse rapportage in het kader van de bestuursovereenkomsten. Verder bestaan er ook wettelijke rapportageverplichtingen op grond van de Wet milieubeheer rond vergunningverlening en handhaving.

De resultaten van de handhavingsactiviteiten worden gemeten, vastgelegd en teruggekoppeld naar de beleidsmakers, vergunningverleners en andere handhavingspartners.

---

---

# Hoofdstuk 7: Ontwikkelingen

---

## 7.1 Vergunning op hoofdzaken en vergunning op maat

In het afgelopen decennium zijn bedrijven zich actiever gaan opstellen ten opzichte van het milieu. Dit heeft er onder meer toe geleid dat de invoering van bedrijfsmilieuzorgsystemen plaatsvond en dat bedrijven er in toenemende mate toe overgaan om bedrijfsmilieuplannen (BMP) op te stellen. In reactie op deze ontwikkelingen is in 1995 een handreiking 'Bedrijfsinterne milieuzorg voor een andere relatie tussen overheden en bedrijven' uitgebracht. Deze handreiking had als oogmerk vergunningverlening en toezicht beter te laten aansluiten op het milieuzorgsysteem en het BMP. Hiervoor is een gedifferentieerd optreden van de overheid noodzakelijk. Dit houdt in dat een vergunning zou moeten worden verleend waarin rekening wordt gehouden met de mate waarin het bedrijf maatregelen getroffen heeft om de milieuaspecten te integreren in de bedrijfsvoering. Een aantal zaken hoeft niet meer tot in detail in de vergunning te worden vastgelegd. De aldus verleende vergunning wordt vergunning op hoofdzaken genoemd (VOH - ook andere termen zijn in omloop). Ook het toezicht wordt anders, omdat het bedrijf immers zichzelf controleert bij een goed werkend milieuzorgsysteem.

In 1999 is een nieuwe circulaire over dit onderwerp verschenen waarin praktijkervaringen zijn verwerkt: de 'Wegwijzer Vergunning op Hoofdzaken - Vergunningverlening op maat'. Hierin is meer ruimte geschapen voor een gedifferentieerde vorm van vergunningen, anders dan de hiervoor genoemde VOH, die strikt genomen slechts kan worden verleend als het bedrijf over een goedgekeurd BMP, een gecertificeerd milieuzorgsysteem (ISO 14001) en een milieujaarverslag beschikt (de zogenaamde viereenheid). Als een bedrijf niet aan alle voorwaarden voor de VOH wil voldoen maar toch opteert voor een flexibele vergunning, kunnen ter vervanging van de ontbrekende aspecten voorschriften worden opgenomen in de vergunning: vergunningverlening op maat (VOM). N.B. Indien aan alle voorwaarden voor een VOH wordt voldaan ontstaat geen recht op het verkrijgen van een VOH. Ook het nalevingsgedrag is een factor die uiteindelijk betrokken moet worden bij de vraag of een VOH kan worden verleend.

De circulaire geeft een vrij compleet beeld van de huidige stand van zaken rond de VOH/VOM en besteedt ook aandacht aan de handhaving hiervan. Vergunningverlening op maat kan de vrijwillige naleving van voorschriften bevorderen. Immers, men mag verwachten dat een bedrijf (binnen de kaders van de overheid) zelf ontwikkelde regels beter zal naleven.

Omdat in een handhavingsnota dergelijke nieuwe ontwikkelingen niet mogen ontbreken wordt hieronder een aantal gevolgen voor de handhaving opgesomd. In de circulaire worden als voordelen voor de handhaver van een goed milieuzorgsysteem (in combinatie met een VOH) genoemd dat:

- borging van de naleving van de voorschriften beter is geregeld;

- 
- er meer inzicht is op de naleving van milieu-eisen omdat het inzicht geeft in de achtergronden van eventuele overtredingen;
  - er meer en beter gesystematiseerde milieu-informatie bij het bedrijf aanwezig is waar de handhaver niet zelf achteraan hoeft;
  - selectievere handhaving is mogelijk doordat hoofd- en bijzaken in vergunning- en zorgsysteem beter worden onderscheiden;
  - ongelukken en fouten in de bedrijfsvoering minder onder de oppervlakte kunnen blijven doordat er meer communicatie plaatsvindt. Bovendien moet het bedrijf zelf maatregelen treffen bij overtredingen en is daarop aanspreekbaar.

De veranderende rol vergt dus gericht toezicht en legt andere accenten. Zie hiervoor ook het praktisch deel bij de nota. Voor de regionale directies van RWS is de circulaire, de veranderende rol, nader uitgewerkt in de Routeplanner Wvo. Onderhavige nota is afgestemd met deze Routeplanner. Uitgangspunt blijft dat toezicht wordt gehouden op de naleving van de vergunningsvoorschriften en andere regelgeving en dat wordt opgetreden tegen overtredingen op de in deze handhavingsnota beschreven wijze. Hiertoe wordt het bedrijf met een bepaalde frequentie bezocht maar zal het toezicht anders zijn, meer gericht op informatie die door het bedrijf wordt aangeleverd en de wijze waarop het bedrijf de regelnaleving heeft georganiseerd. Als voorbeeld kan genoemd worden het aansluiten van het toezicht bij interne en externe audits van het bedrijf. De circulaire geeft aan hoe het benodigde toezicht kan worden bepaald, onder meer door het inventariseren van kwetsbare punten of milieurisico's, en hoe dat (in overleg met de vergunningverlener) neergelegd kan worden in een toezichtsplan.

Het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven voor het milieu en het bereiken van een hoog milieurendement staan bij bedrijfsinterne milieuzorg/vergunning op hoofdzaken/vergunning op maat centraal. De waterkwaliteitsbeheerders stimuleren deze ontwikkeling. De veranderende rol vergt gericht toezicht. Uitgangspunt blijft dat het bevoegd gezag verantwoordelijk is dat toezicht wordt gehouden op de naleving van de vergunningsvoorschriften en andere regelgeving en dat wordt opgetreden tegen overtredingen conform de in deze handhavingsnota beschreven wijze.

## **7.2 Strafrechtelijke transactie in handen van het bestuur**

In 2000 wordt bij wijze van proef een handhavingsmiddel aan het sanctiearsenaal van de waterkwaliteitsbeheerders toegevoegd. Deze proef duurt tweeënhalve jaar. De Minister van Justitie kent bij AMvB (Transactiebesluit milieudelicten, Stb. 2000, 320) de bevoegdheid tot het aanbieden van een strafrechtelijke transactie toe aan het bestuur. De bevoegdheid is nader ingekaderd in een richtlijn van het OM. Voor in de richtlijn omschreven feiten kan het bestuur na opmaken van een verkort proces-verbaal door een opsporingsambtenaar de verdachte een vooraf vastgesteld transactiebedrag aanbieden. Bij betaling van het transactiebedrag wordt verdachte niet vervolgd. De transactiebedragen vloeien in de staatskas. De bedoeling van de proef met de strafrechtelijke transactie is om ervaring op te doen met een boete-instrument vooruitlopend op mogelijke invoering van de bestuurlijke boete. Voor de Wvo wordt de proef gehouden in het arrondissement Leeuwarden. De regionale directie Noord-Nederland en het Wetterskip Fryslân zijn erbij betrokken.



---

### **7.3 Milieujaarverslagen bedrijven**

Circa 300 bedrijven met een aanzienlijke milieubelasting zijn sinds kort verplicht een milieujaarverslag op te stellen. Zij moeten zowel een overheids- als een publieksverslag maken. In een dergelijk verslag worden de prestaties van het bedrijf weergegeven op het gebied van het milieu over het afgelopen jaar. Het betreft hier naast de genomen maatregelen en de effecten daarvan ook een overzicht van de emissies naar de diverse compartimenten in de vorm van jaarvrachten. De milieujaarverslagen vormen daarmee voor de handhaver een indicatie in hoeverre deze bedrijven voldoen aan wet- en regelgeving.

Voor het opstellen van de verslagen hebben de provincies de rol van coördinerend bevoegd gezag. De waterkwaliteitsbeheerders zijn verantwoordelijk voor de gegevens die betrekking hebben op het compartiment water. De handhaving van allerlei zaken rond het milieujaarverslag staat in feite nog in de kinderschoenen maar moet zich voornamelijk richten op zaken als: voldoen aan termijnen, kwaliteit van de meet- en registratiesystemen, te rapporteren stoffen en de verificatie en validatie van de getallen. Op overtredingen is de reguliere handhavingstrategie zoals ook vastgelegd in deze nota van toepassing. Door de Unie van Waterschappen, het IPO, de VNG en Rijkswaterstaat is een gezamenlijke handreiking opgesteld voor de validatie van deze jaarverslagen.

### **7.4 Europese aanbeveling minimumcriteria milieu-inspecties**

Begin 2001 komt de Europese Unie met een Aanbeveling (of mogelijk een richtlijn) betreffende minimumcriteria voor milieu-inspecties in de lidstaten. Het voorstel vloeit voort uit toenemende aandacht van Europese instellingen voor de uitvoering en handhaving van Europese milieuregeling. De achtergrond van de aanbeveling vormen de bestaande verschillen in de kwaliteit van de handhaving van Europese milieuwetgeving. In de aanbeveling komen zaken aan de orde als planmatig toezicht en het rapporteren over uitgevoerd toezicht en handhavend optreden. In de aanbeveling wordt met handhaving zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk optreden bedoeld. De aanbeveling is niet direct bindend, maar lidstaten hebben een inspanningsverplichting om de aanbeveling uit te voeren. De acties die Nederland moet ondernemen om aan de uitvoering van de aanbeveling gevolg te geven zullen via de LCCM worden vormgegeven.

---

---

## **Deel 2, Praktische uitwerkingen van het handhavingsproces**

---

---

### **Hoofdstuk 1: Inleiding tot deel 2 55**

### **Hoofdstuk 2: Stap 2: doelen en condities 57**

- 2.1 Inleiding 57
- 2.2 Kengetallen en controlefrequenties 57
- 2.3 Functiescheiding 58
  - 2.3.1 Afstemming handhaving en vergunningverlening 58
  - 2.3.2 Afstemming handhaving en heffing 61
  - 2.3.3 Relatie buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA) en bestuur(srecht) 62
  - 2.3.4 Uitbesteding van toezichthoudende taken 62

### **Hoofdstuk 3: Stap 3: opstellen strategie en werkwijze 65**

- 3.1 Inleiding 65
- 3.2 Samenwerking 65
  - 3.2.1 Afstemming tussen handhavingspartners 65
  - 3.2.2 Afstemming met andere handhavingspartners 65
  - 3.2.3 Afstemming met politie 65
  - 3.2.4 Afstemming met Openbaar Ministerie 65
- 3.3 Toezichtsplannen 66
- 3.4 Strategie rond bestuur(srecht)elijk en/of strafrechtelijk optreden 67
  - 3.4.1 Bestuur(srecht)elijk of strafrechtelijk optreden 67
  - 3.4.2 Handhaving van gedoogbeschikkingen 68
  - 3.4.3 Reikwijdte optreden tegen andere overheden 69
  - 3.4.4 Handhaving overtredingen eigen dienst 70
- 3.5 Gedragsbeïnvloeding: voorlichting, communicatie, publiciteit en handhaving 71
  - 3.5.1 Inleiding 71
  - 3.5.2 Voorlichting en handhaving t.o.v. lozer 71
  - 3.5.3 Communicatie en handhaving t.o.v. lozer 72
  - 3.5.4 Publiciteit en handhaving t.o.v. derden 72

### **Hoofdstuk 4: Stap 4: uitvoeren strategie en werkwijze 75**

- 4.1 Inleiding 75
- 4.2 Toezicht 75
  - 4.2.1 Toezicht algemeen 75
  - 4.2.2 Verschillende vormen van toezicht 75
  - 4.2.3 Toezicht in fasen 79
- 4.3 Toezichtsrapport 80
- 4.4 Bestuursrechtelijk optreden 81
  - 4.4.1 Overzicht bestuursrechtelijke middelen 81
  - 4.4.2 Toepassingsbereik bestuursrechtelijke middelen 84
  - 4.4.3 Keuze tussen bestuursrechtelijke middelen 86
- 4.5 Opsporing 87
  - 4.5.1 Opsporing algemeen 87
  - 4.5.2 Opsporing in fasen 87
- 4.6 Strafrechtelijk optreden 88
  - 4.6.1 Overzicht strafrechtelijke middelen 88
  - 4.6.2 Toepassingsbereik strafrechtelijke middelen 90
  - 4.6.3 Keuze strafrechtelijke middelen 90

---

---

# Hoofdstuk 1: Inleiding tot deel 2

---

Deel 2 van deze nota bevat een aantal praktische uitwerkingen van de in deel 1 beschreven stappen in het adequate handhavingsproces. In bijlagen, het derde deel van deze nota, zijn nog voorbeelden e.d. opgenomen. De inhoud van elke stap uit het adequate handhavingsproces wordt kort herhaald.

Stap 1 de instrumentkeuze en stap 5 de evaluatie komen niet meer in dit praktische deel terug.

---



---

## Hoofdstuk 2: Stap 2: doelen en condities

---

### 2.1 Inleiding

In stap 2 moeten de doelen en condities voor de handhaving worden vastgelegd. Dit betekent dat een waterkwaliteitsbeheerder:

- a inzicht heeft in het beheersgebied, de doelgroepen en de daarvoor geldende regelgeving;
- b prioriteiten stelt op grond van uitgevoerd nalevingsonderzoek en risico-analyse, alsmede op basis van algemene criteria als voorkoming van criminaliteit en bescherming van de rechtsorde;
- c doelstellingen opstelt voor naleving, meetbaar en gerelateerd aan een bekende uitgangssituatie;
- d een organisatie ontwikkelt die de condities voor de doelbereiking biedt;
- e de middelen voor de organisatie en de handhaving beschikbaar stelt.

Aan de punten c en d wordt hierna nog een praktische uitwerking gegeven. Voor de overige punten kunt u deel 1 en de bijlagen raadplegen.

### 2.2 Kengetallen en controlefrequenties

Kengetallen

Het ontwikkelen van kengetallen vereist allereerst het definiëren van uit te voeren taken en de te onderscheiden typen van controles. Dit kan plaatsvinden in het kader van BBP/BPN-processen. Daarnaast dient een differentiatie naar afgebakende doelgroepen plaats te vinden. Daarna kan gestart worden met het tijdschrijven. Op deze wijze worden kengetallen per doelgroep, per uitvoeringstaak en per type controle ontwikkeld. Bij de start zullen de kengetallen sterk fluctueren maar naar mate de tijd vordert worden de kengetallen 'harder' en betrouwbaarder. Indien wordt gekozen voor het tijdschrijven op een minder gedetailleerd niveau neemt de hardheid en de betrouwbaarheid van de kengetallen af. Voor de registratie van deze gegevens (controledatum, tijdsbesteding, nalevingsgedrag en planning hercontrole) kan gebruikt gemaakt worden van een eenvoudige database.

Een voorbeeld:

De tijdsbesteding (uren) en het aantal controles voor de sector industrie, de agrarische sector en de sector overheid worden apart geregistreerd. Gerelateerd aan het aantal vergunningen en/of controlelocaties per sector leidt dit tot de volgende kengetallen.

sector	aantal vergunningen/ controlelocaties (VC)	geregistreerde uren	kengetal uren/VC
industrie	434	5.374	12,4
agrarisch	4.255	11.953	2,8
overheid	987	2.935	2,0

---

## Controlefrequenties

Het controleren van bedrijven en buitengebied is geen doel op zichzelf. Met de controle wordt beoogd de (vrijwillige) naleving van wet- en regelgeving, vergunningen etc. te bewerkstelligen al dan niet door toepassing van repressieve handhavingsinstrumenten (proces-verbaal; dwangsom; bestuursdwang; intrekken vergunning). Het realiseren van een nalevingsgedrag van 100% is een utopie.

Wat is dan wel een realistisch doel?

De controlefrequenties voor vergunningen en AMvB's zijn afhankelijk van type controle (zie paragraaf 4.2), de bedrijfsvoering (wanneer is kans groot dat een lozing zich voordoet) en het nalevingsgedrag en worden in sterke mate bepaald door prioriteitenstelling vanuit waterkwaliteitsdoelstellingen of politieke aandacht.

Een realistisch doel is (na verloop van tijd) het realiseren van een nalevingsgedrag van 90%. Het nalevingsgedrag is gedefinieerd als: bij 90% van de uitgevoerde (onaangekondigde) controles is geen overtreding geconstateerd. De controlefrequenties en daarmee in te zetten menskracht en middelen worden afgestemd op het te bereiken doel.

Een voorbeeld:

Bij controles is gebleken dat zo'n 80% van de agrarische bedrijven bij een eerste controle niet voldoet aan de regelgeving en bij een tweede bezoek circa 40%. Op basis hiervan zijn de volgende meetbare doelstelling geformuleerd.

doelstelling nalevingspercentage

1e jaar	20%
2e jaar	60%
3e jaar	80%
4e jaar	90%

Voor alle controle-sectoren is de doelstelling van een nalevingspercentage van 90% in 2001 en volgende jaren. Een uitzondering daarop vormen de huishoudelijke lozingen op oppervlaktewater waarvoor de doelstelling op 95% is vastgesteld. Om deze doelstellingen te realiseren worden de handavingsinspanningen daarop afgestemd

Controlefrequenties hangen samen met nalevingsdoelstellingen en nalevingsgedrag, het type controle dat wordt uitgevoerd en prioriteitenstelling vanuit waterkwaliteitsdoelstelling (en eventueel politieke aandacht). Door kengetallen per type controle te ontwikkelen kunnen gevolgen van een veranderde controlefrequentie of type controle in beeld worden gebracht.

## 2.3 Functiescheiding

### 2.3.1 Afstemming handhaving en vergunningverlening

In organisatorische zin is een scheiding in uitvoering van vergunningverlening en handhaving wenselijk. Immers, een voortvarende en geloofwaardige handhaving is gebaat bij een onafhankelijk en onpartijdig proces. Handhaving van het milieurecht staat niet op zichzelf; het vormt een onlosmakelijk geheel met planvorming, wetgeving en vergunningverlening.

---

Tussen vergunningverlening en handhaving bestaat een nadrukkelijke wisselwerking. Immers, verleende vergunningen zullen moeten worden gecontroleerd. De handhavingsactiviteiten en prioriteiten zijn derhalve een directe afgeleide van de verrichte activiteiten van vergunningverlening. Omgekeerd kunnen de resultaten en bevindingen van de handhavingsactiviteiten bepalend zijn voor de vergunningverlening en de inhoud van de lozingsvoorschriften. Afstemming tussen handhaving en vergunningverlening is ook noodzakelijk voor de te volgen handhavingsstrategie.

#### Beleidsmatige afstemming

Met name de ontwikkeling van beleid ten aanzien van vergunningverlening en handhaving is nauw gerelateerd en dient derhalve goed op elkaar te worden afgestemd. Er zal moeten worden bepaald aan welke vervuulende activiteiten in relatie met de na te streven waterkwaliteitsdoelstellingen prioriteit moet worden verleend (dit past in de nalevings- en risico-analyse).

De volgende aspecten zijn van belang:

- de milieubelasting van de activiteiten (zwarte-lijststoffen en andere stoffen);
- risicovolle lozingen en activiteiten;
- het milieugedrag van lozers;
- naleefgedrag;
- aanwezigheid en functioneren van milieuzorgsysteem;
- kwaliteit en actualiteit van de vergunning;
- tijdelijke vergunning/gedoogbeschikking voor een - feitelijk - continue activiteit;
- naleefbaarheid handhaafbaarheid van voorschriften.

#### Afstemming bij de uitvoering

Afstemming van handhaving en vergunningverlening heeft ook betrekking op de inhoudelijke processen. Een nadrukkelijke samenwerkingsvorm tussen vergunningverleners en handhavers is noodzakelijk. Een projectmatige aanpak verdient de voorkeur met name bij de beoordeling van gecompliceerde lozingsituaties en vergunningsvoorschriften. Ook kan gekozen worden voor het samenwerken van vergunningverleners en handhavers in een bedrijventeam.

Vergunningen die niet handhaafbaar zijn missen hun doel. Het is daarom van belang dat bij de vergunningverlening gebruik wordt gemaakt van de specifieke kennis en deskundigheid van de handhaver.

Reeds bij de beoordeling van een aanvraag om een vergunning of melding kan de handhaver waardevolle informatie verstrekken over zijn handhavingservaringen en specifieke kennis van de lozings situatie die voor de beoordeling van de juistheid van de aanvraag of melding van belang is.

Ook met betrekking tot de reikwijdte van de vergunning en de daarin opgenomen voorschriften is een afstemming met handhaving noodzakelijk. Het opnemen van vergunningvoorschriften die niet in overeenstemming zijn met de feitelijke situatie of die niet nageleefd kunnen worden schieten hun doel voorbij en leiden tot niet handhaafbare situaties.

Voor de handhaver is het van belang kennis te nemen van de achtergronden van de vergunning en de daarin opgenomen voorschriften.

De bevindingen van de handhaver in het controletraject kunnen op zichzelf weer aanleiding zijn tot wijziging van de vergunning. De handhaver zal hierover met vergunningverlener in overleg moeten treden. Maar ook

---

de keuze van sancties tegen een overtreding worden mede bepaald door de mogelijkheden die in het kader van vergunningverlening voorhanden zijn om de overtredingssituatie op te heffen.

De handhaver zal bij zijn activiteiten ook stuiten op vergunningplichtige situaties die niet van een vergunning voorzien zijn. Het opleveren van de vergunning is een gezamenlijke activiteit van vergunningverlener en handhaver.

De eigen verantwoordelijkheid van beide disciplines blijft evenwel onverkort van toepassing.

Zo is de *vergunningverlener* verantwoordelijk voor:

- de bewaking van de planning en inhoudelijke afhandeling van de vergunningaanvraag en het opstellen van de vergunning;
- de adequate (zowel qua tijd als inhoud) afhandeling van onderzoeks- en saneringsverplichtingen;
- een bijdrage aan het door de handhaver op te stellen toezichtsplan;
- het actualiseren van vergunningen naar aanleiding van voortschrijdende (proces)technologische inzichten, na te streven waterkwaliteitsdoelstellingen of wettelijke bepalingen;
- het beoordelen en afhandelen van meldingen in het kader van een AMvB of 8.19 Wm;
- eventueel stellen van nadere eisen aan lozing die onder een AMvB valt of op basis van een vergunningvoorschrift;
- voorlichting rond beleid, wet- en regelgeving.

De *handhaver* is verantwoordelijk voor:

- in samenwerking met vergunningverlening opstellen van toezichtsplan;
- het toezien op de naleving van de geldende voorschriften;
- het leveren van een bijdrage aan het proces van vergunningverlening door aanvragen en meldingen te toetsen op juistheid en de inhoud van vergunningen te beoordelen op handhaafbaarheid en naleefbaarheid;
- opstellen van de gedoogbeschikking in overleg met de vergunningverlener;
- het uitvoeren van controles door middel van eigen monsternamen en handhavingsprojecten;
- het bewaken van een tijdige afhandeling van administratieve verplichtingen;
- het afhandelen van calamiteiten en klachten;
- opsporen van vergunningplichtige lozingen;
- het afhandelen van overtredingen (bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk optreden).

#### Rolconflict

In die gevallen dat in de organisatie geen functionele/personele scheiding tussen vergunningverlening en handhaving bestaat dient de onafhankelijkheid van beide processen gewaarborgd te zijn. Aan de ambtenaar die zowel met vergunningverlening als met handhaving belast is, worden hoge eisen gesteld. De kans op een loyaliteitsconflict blijft in deze situatie echter steeds aanwezig. Vanuit de handhaving is het van belang dat de handhaver steeds een onafhankelijke positie inneemt ten opzichte van de door hem te controleren lozers.

---

Vergunningverlener en handhaver hebben ieder een eigen verantwoordelijkheid; zij dienen echter nadrukkelijk samen te werken, zowel op beleidsmatig terrein als bij de uitvoering. Om rolconflicten te voorkomen is een personele danwel functionele scheiding tussen vergunningverlening en handhaving gewenst.

### **2.3.2 Afstemming handhaving en heffing**

De uitvoering van handhavings- en heffingstaken is bij de waterkwaliteitsbeheerders in organisatorisch opzicht niet eenduidig geregeld. Vaak is deze ontstaan uit een historische werkverdeling. Er bestaat niet zoals tussen vergunningverlening en handhaving een duidelijke wens voor een organisatorische of personele scheiding in de uitvoering van beide taakvelden. De afstemmingsbehoefte is sterk afhankelijk van de wijze en de intensiteit waarop de heffingcontroles worden uitgevoerd. De gestelde prioriteiten lopen sterk uiteen.

De aandachtspunten van handhaving en heffing zijn voor een groot deel gelijk. De grondslag voor de verontreinigingsheffing wordt gevormd door de hoeveelheid en/of de hoedanigheid van de geloosde afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen. De vervuilingsswaarde van bedrijfsafvalwater dient door meting, bemonstering en analyse te worden bepaald behoudens in de gevallen waarin de tabel afvalwatercoëfficiënten mag worden toegepast. Deze laatste mogelijkheid geldt voor vervuilingsswaarden kleiner dan 1.000 inwonerequivalent (i.e.). Voor chemische bedrijven is de grens op 100 i.e. gesteld. Wanneer de tabel geen juiste afspiegeling geeft van de werkelijke vervuilingsswaarde kan het bedrijf ook worden verplicht tot meting, bemonstering en analyse of kan daar zelf toe besluiten.

In het Uitvoeringsbesluit verontreiniging rijkswateren van het Rijk en in de heffingsverordeningen van de waterschappen zijn uitvoeringsregels gesteld voor het vaststellen van de vervuilingsswaarde, die als basis geldt voor de heffing.

Het spreekt voor zich dat onregelmatigheden in het lozingspatroon een belangrijke rol spelen in de hoogte van de vast te stellen aanslag. De ervaring leert dat slechts een enkele heffingsplichtige aangifte doet van extra (tijdens onregelmatigheden danwel calamiteiten) geloosd afvalwater. Er is een grote mate van overlap tussen de controle-activiteiten van handhaving en heffing. De lozings situatie, de rioleringsloop, de procesvoering, de afvalwaterstromen, grondstoffengebruik en de werking van zuiveringstechnische voorzieningen zijn zowel voor de handhaving als voor de heffing belangrijke aandachtspunten. Het is dan ook van groot belang dat beide disciplines zeer nauw met elkaar in contact staan en gebruik maken van elkaars bevindingen.

Dat geldt tevens voor lozingen als gevolg van calamiteiten of andere onrechtmatige lozingen opdat de daarmee gepaard gaande extra vervuiling in de vervuilingsswaardeberekening meegenomen kan worden. Koppeling van bestanden en structurele uitwisseling van bevindingen levert hierin een belangrijk element. Bij RWS is afgesproken dat de regionale directies elk kwartaal alle 'heffingsbijzonderheden' aan het Bureau Verontreinigingsheffing Rijkswateren melden. Afwijkingen kunnen aanleiding zijn voor het, in afwijking van de aangifte, vaststellen danwel herzien van de definitieve of voorlopige aanslag. Zo bestaat de mogelijkheid om bijvoorbeeld navorderingsaanslagen met soms (aanzienlijke) verhogingen op te leggen.

---

Gezien de overeenkomsten tussen werkzaamheden en gedeelde belangen in het kader van de heffing en in het kader van handhaving, is het efficiënt dat beide disciplines nauw met elkaar in contact staan en gegevens uitwisselen.

### **2.3.3 Relatie buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA) en bestuur(srecht)**

Bij alle waterkwaliteitsbeheerders zijn BOA's werkzaam. Deze BOA's zijn voor de uitvoering van hun strafrechtelijke werkzaamheden verantwoordelijk schuldig aan de Officier van Justitie. Het bestuur heeft geen invloed op de beoordeling of strafrechtelijk moet worden opgetreden tegen een overtreder. Het bestuur en het OM hebben er belang bij dat het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk traject daar waar mogelijk op elkaar worden afgestemd en elkaar versterken en/of ondersteunen. De verantwoordelijkheid voor deze afstemming ligt bij de leidinggevende van de BOA voorzover dit niet anders is overeengekomen met het OM. Dit betekent dat de leidinggevende steeds op de hoogte is van lopende strafrechtelijke onderzoeken en kennis neemt van de inhoud van een proces-verbaal voordat verzending plaatsvindt. De leidinggevende is medeverantwoordelijk voor een kwaliteitstoets van het onderzoek en het proces-verbaal. Uitdrukkelijk wordt hier opgemerkt dat de leidinggevende of het bestuur de BOA niet kan beletten of bevelen tot het opmaken van een proces-verbaal.

Daarnaast is er op basis van het Wetboek van Strafvordering (artikel 162) een verplichting tot het melden van overtredingen aan de Officier van Justitie. Het behoort tot de competentie van de Officier van Justitie om nader te bepalen wat wel en niet gemeld behoeft te worden. Het bestuur mag hierin geen zelfstandige afweging maken.

Artikel 1:6 van de Awb bepaalt dat strafrechtelijke handelingen zoals opsporing niet onderhevig zijn aan bestuursrechtelijke normen. Dit ligt echter anders voor de bevoegdheden die de BOA ontleent aan de Wed (Wet op de economische delicten). De Wed-bevoegdheden zijn er niet alleen ten behoeve van opsporing maar ook voor het uitoefenen van toezicht. Dit betekent dat het gebruik van Wed-bevoegdheden in het kader van uitoefenen van toezicht genormeerd is door het bestuursrecht. Toezicht gaat over in opsporing op het moment dat er voldoende aanwijzingen van schuld aan een strafbaar feit zijn. Op dat moment gaan voor de verdachte ook andere rechten gelden zoals het zwijgrecht.

Het bestuur heeft geen invloed op de beslissing van een BOA dat proces-verbaal moet worden opgemaakt tegen een overtreder. De verantwoordelijkheid voor de afstemming tussen het bestuursrechtelijke en strafrechtelijke traject ligt bij de leidinggevende van de BOA voorzover dit niet anders is overeengekomen met het OM. In dit licht is het ook raadzaam toezicht en opsporing indien mogelijk personeel te scheiden.

De Wed-bevoegdheden die de BOA aanwendt in het kader van toezicht zijn wel genormeerd door de Awb.

### **2.3.4 Uitbesteding van toezichthoudende taken**

Inhuren van (medewerkers van) een adviesbureau

Uit artikel 18.4 van de Wet milieubeheer volgt dat voor de handhaving van o.a. de Wvo, slechts ambtenaren aangewezen kunnen worden als

---

toezichthouder. Het komt echter voor dat bepaalde toezichthoudende taken worden uitbesteed aan niet-ambtenaren. Zo kan bijvoorbeeld een particulier milieu-adviesbureau of onderzoeksbureau ingeschakeld worden om de monsternamen uit te voeren of worden tijdelijk medewerkers van een milieu-adviesbureau ingehuurd als Wvo-controleur. Zolang een toezichthoudend ambtenaar van de waterkwaliteitsbeheerder bij dit toezicht aanwezig is, is er geen enkel probleem. Artikel 5:15 derde lid van de Awb bepaalt namelijk dat een toezichthouder bevoegd is zicht te laten vergezellen door personen die daartoe door hem zijn aangewezen. Lozers hoeven niet toe te laten dat particulieren monsters komen nemen. In dat geval kan namelijk in een eventueel vervoltraject de onrechtmatigheid van het verkregen bewijs worden aangevoerd.

De oplossing is om de particulieren in de eerste plaats te benoemen tot onbezoldigd ambtenaar. Dit kan op grond van artikel 6, tweede lid, onderdeel j van het Rijksambtenarenreglement (Rijkswaterstaat) of een aanstelling op basis van het SAW (Sectorale arbeidsvoorwaarden waterschapspersoneel) waarbij de bezoldiging op nul wordt gezet en verder alle aanspraken worden uitgesloten.

De aanstelling kan op tijdelijke basis geschieden. In de aanstellingsbeschikking moet worden opgenomen dat de persoon daadwerkelijk is belast met de handhaving van de Wvo. Op deze wijze is de particulier (tijdelijk) onbezoldigd toezichthoudend ambtenaar Wvo geworden. Hij heeft dan alle bevoegdheden en plichten (hij moet bijvoorbeeld ook een legitimatiebewijs hebben) die in deze nota staan beschreven.

Uitvoeren toezichthoudende taken voor een ander overheidsorgaan

In het kader van het toezicht op de Wet Afvalwater (waardoor sinds 1996 bepalingen voor indirecte lozingsin Wm-vergunningen en Wm-AMvB's zijn opgenomen) is bij sommige gemeenten de wens ontstaan het toezicht op deze Wm-bepalingen uit te besteden aan de waterkwaliteitsbeheerder. Deze beschikt immers over deskundigheid en middelen voor toezicht op lozingsbepalingen.

Formeel kan dit geregeld worden doordat het Wm-bevoegd gezag (in dit geval de gemeente) een samenwerkingsovereenkomst sluit met de waterkwaliteitsbeheerder. Daarin worden afspraken vastgelegd over het aanwijzen van toezichthouders voor de Wm-afvalwaterbepalingen, voorwaarden en vergoedingen hiervoor. Vervolgens wijzen burgemeester en wethouders in een besluit op grond van artikel 18.4 derde lid van de Wet milieubeheer, ambtenaren van de waterkwaliteitsbeheerder aan die toezichthoudende werkzaamheden in het kader van de Wet afvalwater mogen uitvoeren. Het nemen van sanctiebesluiten blijft uiteraard een bevoegdheid van burgemeester en wethouders (als dit ook wordt uitbesteed, dient dit middels mandaat te gebeuren).

---



---

# Hoofdstuk 3: Stap 3: opstellen strategie en werkwijze

---

## 3.1 Inleiding

Stap 3 vormt de kern van deze nota. In stap 3 leggen waterkwaliteitsbeheerders hun handhavingstrategie en hun werkwijze vast. In stap 2 is aangegeven hoe interne afstemming (vergunningverlening en handhaving) plaatsvindt. Hieronder wordt uitgewerkt hoe wordt samengewerkt tussen handhavingpartners, welke inhoud toezichtsplannen hebben en op welke wijze bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk wordt opgetreden tegen overtredingen. Ten slotte wordt aangegeven welke rol voorlichting, publiciteit en communicatie in de handhaving kunnen spelen.

## 3.2 Samenwerking

### 3.2.1 Afstemming tussen handhavingpartners

De afstemming over de handhavingstrategie en de werkwijze tussen de verschillende handhavingpartners in de regio is grotendeels vastgelegd in de provinciale bestuursovereenkomsten. Buiten de bestuursovereenkomsten worden ook bilateraal afspraken gemaakt. Hieronder wordt nog kort het belang van afstemming met verscheidene partners toegelicht.

### 3.2.2 Afstemming met andere handhavingpartners

In provinciaal en regionaal overleg worden gezamenlijke afspraken gemaakt tussen de handhavingpartners die betrokken zijn bij milieuwet-handhaving. De provinciale bestuursovereenkomsten vormen het kader voor deze afspraken. Afspraken kunnen betrekking hebben op gezamenlijke handhavingprojecten, gezamenlijke controle van een bepaalde branche, op informatie-uitwisseling en op het vervullen van een oog- en oorfunctie voor elkaar.

### 3.2.3 Afstemming met politie

Met name bij het uitoefenen van toezicht in het buitengebied heeft de politie een taak. De waterkwaliteitsbeheerders zullen ook zelf veldcontroles uitvoeren: zeker nu het Lozingenbesluit open teelt in werking is getreden. De politietaak zal zich daardoor hoofdzakelijk nog richten op het handhaven van stortverboden, commune delicten en dergelijke zaken. Voor inrichting gebonden overtredingen ligt de toezichthoudende taak primair bij de waterkwaliteitsbeheerder. De politie wordt daarbij alleen ingezet op speciaal verzoek (bijvoorbeeld assistentie bij tegen de wens binnentreden).

### 3.2.4 Afstemming met Openbaar Ministerie

Handhaving van de Wvo is een taak van waterkwaliteitsbeheerder (bestuur) en van het OM. Het bestuur geeft invulling aan het milieubeleid door onder meer vergunningverlening en handhaving. Het OM vult zijn aandeel in de milieuwethandhaving in vanuit klassieke strafrechtelijke motieven als vergelding, normbevestiging en preventie, maar het straf-

---

recht is in deze ook gericht op herstel en compensatie van aan het milieu toegebrachte schade (zie hiervoor de Leidraad Milieu en het recentelijk verschenen Strategiedocument milieu). Hier raakt het strafrecht aan het reparatoire karakter van het bestuursrecht.

Waterkwaliteitsbeheerder en OM hebben elk een eigen bevoegdheid en verantwoordelijkheid. Door samen gestalte te geven aan de handhaving van de Wvo kunnen zij elkaar aanvullen en versterken. Het OM heeft in het Strategiedocument milieu aangegeven welke soort overtredingen in zijn ogen strafrechtelijk vervolgd dient te worden. Het gaat om de kernbepalingen binnen de milieuregelgeving. Na overleg tussen OM en waterkwaliteitsbeheerders wordt een landelijke lijst Wvo kernbepalingen vastgesteld. Deze zal via reguliere kaders (hoofdkantoor Rijkswaterstaat en Unie van Waterschappen) onder de waterkwaliteitsbeheerders worden verspreid.

Lokaal bestuur en lokaal OM (milieuofficieren) zullen verder concrete afspraken moeten maken over de inzet van opsporingsambtenaren en de prioritering op het parket. Eén van de uitgangspunten bij de toedeling van capaciteit voor strafrechtelijke handhaving is een evenwichtige verdeling tussen middelen ten behoeve van bestuursrechtelijke handhaving en middelen ten behoeve van strafrechtelijke handhaving. Daarnaast vormt het gezamenlijk handhavingsbeleid en het hiervoor genoemde handhavingsbeleid van het OM een vertrekpunt. De uiteindelijke inzet van het strafrecht kan het best bepaald worden door ook periodiek te kijken welke zaken zich voordoen. Prioriteiten dienen ook mede na overleg met de andere handhavingpartners in de regio tot stand te komen. In principe worden alle waarschuwingsbrieven waarin sancties worden aangekondigd ter kennis van het OM gebracht, tenzij met het lokale parket anders is afgesproken. Bij overtreding van de afgesproken kernbepalingen vindt strafrechtelijke vervolging plaats. Na overleg tussen bestuur en OM kan in concrete gevallen nog worden afgezien van strafrechtelijk afdoening. Het OM geeft op zijn beurt terugmelding aan het bestuur ten aanzien van strafvervolging.

Zowel in de regio (op basis van de bestuursovereenkomsten) als bilateraal worden afspraken gemaakt met de verschillende handhavingspartners.

### 3.3 Toezichtsplannen

De handhavingsstrategie en werkwijze vinden hun weerslag in toezichtsplannen. Een nalevingsonderzoek en risico-analyse is daaraan voorafgegaan. In de bijlagen zijn drie formats voor toezichtsplannen uitgewerkt: een toezichtsplan bedrijf, een toezichtsplan buitengebied en een toezichtsplan doelgroep. Hieronder wordt kort toegelicht welke elementen hierin terug te vinden zijn. De toezichtsplannen worden gebruikt in combinatie met het stappenplan toezicht en het stappenplan opsporing (zie betreffende paragrafen onder stap 4). Het toezichtsplan voor bedrijven sluit aan bij het toezichtsplan zoals dit is gepresenteerd in de nota 'Routeplanner Wvo - Vergunning op Hoofdzaken'.

#### Toezichtsplan bedrijf

In het laatste decennium heeft de handhaving steeds concretere vormen

---

gekegen. De controles hebben zich ontwikkeld van een oppervlakkige en/of 'end of pipe'-controle naar specifieke, gerichte en diepgaande controles ofwel van een controle 'met de vergunning in de hand' tot een gedegen voorbereide controle met behulp van een toezichtsplan. Met een toezichtsplan bedrijf wordt beoogd snel en overzichtelijk inzicht te krijgen in bedrijfsstatus over de laatste drie jaren. Dit toezichtsplan is maatwerk per bedrijf en omvat onder meer de vergunning- en heffingsgegevens, de handavingsstatus (aanschrijvingen; processen-verbaal, bestuursrechtelijke maatregelen), een overzicht van de overtredingen, controlefrequenties, (milieu)risico-criteria (vanuit optiek toezicht, opsporing en heffing). Het toezichtsplan maakt bovendien duidelijk in hoeverre er bij het bedrijf sprake is van een pro-actieve houding ten opzichte van het milieu.

#### Toezichtsplan buitengebied

In tegenstelling tot het toezichtsplan bedrijf is het toezichtsplan buitengebied gebiedsgebonden. Bij de gebiedsgebonden toezichtsplannen kan worden gekozen voor een gebied grenzend aan een watersysteem/oppervlaktewater of een geografisch ingekaderd gebied. Met een gebiedsgebonden toezichtsplan wordt beoogd snel en overzichtelijk inzicht te krijgen in de gebiedsstatus over de laatste drie jaren. Een toezichtsplan is maatwerk per gebied en omvat onder meer de oppervlaktewateren, kwaliteitsgegevens oppervlaktewater, de gebiedsomschrijving (X,Y-coördinaten), de handavingsstatus (aanschrijvingen; processen-verbaal; bestuursrechtelijke maatregelen), een overzicht van de overtredingen en controlefrequenties. Het toezichtsplan kan worden gebruikt in combinatie met handavingsplannen (voorbeeld: handavingsplan Lozingenbesluit open teelt en veehouderij).

#### Toezichtsplan doelgroep

Bij het stellen van prioriteiten welke bedrijven en/of oppervlaktewateren gecontroleerd zouden moeten worden, kan naast het gebruik van de toezichtsplannen bedrijf en buitengebied ook gebruik worden gemaakt van het toezichtsplan doelgroep. Een doelgroep is bijvoorbeeld de glastuinbouwbedrijven, bedrijven die onder het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij vallen, de galvanische bedrijven of grote waterstaatkundige werken.

Met het toezichtsplan doelgroep wordt beoogd snel en overzichtelijk inzicht te krijgen in bijvoorbeeld het nalevingsgedrag in de laatste drie jaar. Een toezichtsplan is maatwerk per doelgroep en omvat onder meer de vergunning- en/of AMvB-meldingsgegevens, de handavingsstatus (aanschrijvingen; processen-verbaal; bestuursrechtelijke maatregelen), een overzicht van aantal en aard van de overtredingen en controlefrequentie.

Toezichtsplannen zijn hulpmiddelen voor het effectief en efficiënt inzetten van menskracht en middelen. Zie voor de inhoud van toezicht hoofdstuk 4.

### **3.4 Strategie rond bestuur(srechte)lijk en/of strafrechtelijk optreden**

#### **3.4.1 Bestuur(srechte)lijk of strafrechtelijk optreden**

In deel 1 van de nota is de handavingsstrategie neergelegd. Tegen overtredingen wordt bestuursrechtelijk en zo nodig strafrechtelijk opgetreden. Of strafrechtelijk optreden aan de orde is, wordt ingegeven door de OM-strategie milieu. In paragraaf 3.4.2 e.v. ingegaan op specifieke si-

---

tuaties zoals handhaven van gedoogbeschikkingen, optreden tegen andere overheden en overtredingen van de eigen dienst. Voor het toepassingsbereik van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sanctiemiddelen wordt verwezen naar stap 4.

Voor de wijze van bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden wordt verwezen naar deel 1 van deze nota. Voor strafrechtelijk optreden is hierbij aangesloten bij het Strategiedocument milieu van het OM.

### **3.4.2 Handhaving van gedoogbeschikkingen**

Indien een gedoogbeschikking wordt verleend betekent dit dat het bevoegd gezag bewust niet optreedt tegen een geconstateerde overtreding. De gedoogbeschikking geeft aan onder welke beperkende en milieubescherpende voorschriften dit gedogen plaatsvindt. In de bijlagen is een checklist opgenomen met de elementen van zo'n beschikking. Uitgangspunt is dan ook dat voldaan wordt aan deze voorschriften voor de periode dat de overgangssituatie en/of overmachtssituatie voortduurt (bijvoorbeeld tot het verlenen van een nieuwe Wvo-vergunning). Indien een gedoogbeschikking vooruitloopt op een nieuwe vergunning zullen de gedoogvoorschriften veelal inhoudelijk materieel gelijk zijn aan de vergunningvoorschriften. De controle van een gedoogbeschikking is vergelijkbaar met de controle van een vergunning.

#### Bestuursrechtelijke handhaving overtreding gedoogbeschikking

Voorschriften in gedoogbeschikkingen staan juridisch niet gelijk aan wettelijke of vergunningvoorschriften als bedoeld in artikel 26 Wvo. Immers, gedogen is een buitenwettelijk instrument. Bestuursrechtelijk optreden (oplegging dwangsom en toepassing bestuursdwang) tegen overtreding van gedoogvoorschriften is volgens de Raad van State niet toegestaan (zie hierna 'Overzicht/toepassingsbereik bestuursrechtelijke sanctiemiddelen' onder stap 4). Voor de juridische grondslag van de overtreding dient te worden 'teruggevallen' op de Wvo (lozing zonder of in strijd met een verleende vergunning). Daarnaast (of in combinatie daarmee) kan de gedoogbeschikking worden ingetrokken. Dit laatste betreft echter geen sanctiemaatregel. Tegen de (voortdurende) overtreding kan vervolgens worden opgetreden door middel van het opleggen van een dwangsom, danwel het toepassen van bestuursdwang.

#### Strafrechtelijke handhaving overtreding gedoogbeschikking

Het gedogen van milieu-overtredingen is een bestuurlijke activiteit. Het bevoegd gezag geeft aan geen gebruik te maken van bestuursrechtelijke sancties tegen een overtreding. De overtreding betreft echter tevens een strafbaar feit. Zowel in jurisprudentie alsook richtlijnen van het OM is aangegeven dat het OM zich niet gebonden acht aan een gedoogbeschikking. Dit is juridisch overigens ook niet mogelijk, want het OM heeft het beslissingsmonopolie tot vervolging van een strafbaar feit. Om die reden wordt in een gedoogbeschikking aangegeven dat het OM, ondanks de gedoogbeschikking, kan besluiten tot strafvervolging. Het OM verkrijgt ook steeds een afschrift van de gedoogbeschikking. Wat betreft de juridische grondslag voor strafrechtelijk optreden geldt hetzelfde als bovenomschreven: het overtreden van een gedoogvoorschrift is geen strafbaar feit, het overtreden van de 'achterliggende' norm wel. Tegen een overtreding van een gedoogvoorschrift wordt derhalve strafrechtelijk opgetreden door het opmaken van proces-verbaal, waarbij het strafbaar feit bestaat uit lozen

---

zonder, danwel lozen in afwijking van de verleende Wvo-vergunning (respectievelijk artikel 1, lid 1, 2 en 3 Wvo en artikel 26 Wvo).

---

Het overtreden van een gedoogvoorschrift is geen strafbaar feit. Voor het optreden (zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk) tegen het niet nakomen van gedoogvoorschriften moet worden teruggevallen op de onderliggende optreding van de Wvo: het lozen zonder danwel lozen in afwijken van de vergunning of algemene regels.

### **3.4.3 Reikwijdte optreden tegen andere overheden**

De belangstelling voor de strafrechtelijke vervolgbaarheid van overheden is, sedert de Hoge Raad de twee zgn. Pikmeer-arresten heeft gewezen (1996 en 1998), toegenomen. In beide arresten heeft de Hoge Raad de (on)mogelijkheden geformuleerd waaronder strafrechtelijke vervolging van overheden wegens het overtreden van voor hen geldende wettelijke regels mogelijk is.

#### **Uitgangspunten strafrechtelijke vervolgbaarheid overheden**

In het kort gelden voor de strafrechtelijke vervolgbaarheid de volgende uitgangspunten:

- in beginsel zijn overheidslichamen als bedoeld in artikel 7 Grondwet, zijnde provincies, gemeenten, en waterschappen (en hun ambtenaren) strafrechtelijk immuun, indien zij handelen in hun hoedanigheid als overheidslichaam ter behartiging van de overheidstaak;
- deze immuniteit dient slechts dan te worden aangenomen als de betrokken gedragingen naar hun aard en gelet op het wettelijk systeem rechtens niet anders dan door bestuursfunctionarissen kunnen worden verricht in het kader van de uitvoering van de aan het openbaar lichaam opgedragen bestuurstaak, zodat uitgesloten is dat derden in zoverre op gelijke voet als het openbaar lichaam aan het maatschappelijk verkeer deelnemen;
- aansluiting dient te worden gezocht bij het in het strafrecht ontwikkelde stelsel van rechtvaardigingsgronden.

N.B. De Staat is altijd strafrechtelijk immuun.

Op basis van deze door de Hoge Raad geformuleerde uitgangspunten heeft het OM op 1 mei 1998 een circulaire vastgesteld waarin het opsporings- en vervolgingsbeleid ten aanzien van overheden (en ambtenaren) is geformuleerd. De circulaire heeft als motto: 'actief opsporen en genuanceerd vervolgen'.

Indicaties voor vervolging zijn: evident onrecht, ergerlijke recidive of opzettelijke overtreding van zgn. kernvoorschriften, waardoor gevaar dreigt van aantasting van het met die voorschriften te beschermen rechtsbelang. Centrale vraag bij uitvoering van de circulaire is of bij het overtreden van de betreffende voorschriften is gehandeld als bedoeld in de door de Hoge Raad geformuleerde criteria. Wat betreft de handhaving van de Wvo betekent dit dat de circulaire relevant is voor de (buitengewone) opsporingsambtenaren.

#### **Optreden van waterkwaliteitsbeheerder tegen andere overheden**

Optreden door de waterkwaliteitsbeheerder tegen andere overheden zal zich in het kader van de Wvo met name concentreren op:

- overstortvergunningen (gemeente);
- aansluitvergunningen (gemeente);
- stortingen in oppervlaktewater ingevolge artikel 1, lid 3, Wvo

- 
- (gemeente, provincie en Rijk);
  - Wet bodembescherming;
  - aanleg grote waterstaatkundige werken;
  - Bouwstoffenbesluit; en
  - Lozingenbesluit Wvo vaste objecten.

In geval van overtredingen door andere overheden kan een BOA van een waterkwaliteitsbeheerder proces-verbaal opmaken. Daarnaast kan de waterkwaliteitsbeheerder bestuursrechtelijk optreden. Ook de waterkwaliteitsbeheerder moet zich bij zijn taakuitoefening houden aan de Wet milieubeheer en de Wvo (bijvoorbeeld Wet milieubeheer-vergunning en lozingsvergunning van rioolwaterzuiveringsinstallaties). Vanzelfsprekend kan het bevoegd gezag (gemeente of provincie en waterkwaliteitsbeheerder) jegens de waterkwaliteitsbeheerder bestuursrechtelijk optreden.

Voor strafrechtelijke vervolging van overheden is de BOA gehouden aan de Pikmeer-arresten en de weerslag hiervan in de circulaire van het OM. Bestuursrechtelijk optreden is altijd mogelijk.

#### **3.4.4 Handhaving overtredingen eigen dienst**

Een waterkwaliteitsbeheerder krijgt ook te maken met milieuregels ten aanzien waarvan hijzelf vergunningverlener en handhaver is. Bijvoorbeeld bij het lozen van effluent van de rioolwaterzuiveringsinstallatie, lozing vanuit het laboratorium van de waterkwaliteitsbeheerder op de gemeentelijke riolering en de toepassing van bouwstoffen in oppervlaktewater.

De waterkwaliteitsbeheerder verleent dan aan zichzelf een Wvo-vergunning danwel verricht een melding. Mede uit oogpunt van geloofwaardigheid zal het bestuur een voorbeeldfunctie moeten geven ook met betrekking tot de naleving, toezicht en sanctionerend optreden van deze eigen vergunningen.

Tegen geconstateerde overtredingen van de eigen dienst kan bestuursrechtelijk niet worden opgetreden. Zo zou een bestuur van een waterkwaliteitsbeheerder aan zichzelf een dwangsom moeten opleggen om verdere overtredingen te voorkomen. Strafrechtelijk is het wel mogelijk dat opsporingsambtenaren in dienst van de waterkwaliteitsbeheerder proces-verbaal opmaken. Over de inzet van 'eigen' opsporingsambtenaren of andere opsporingsambtenaren (bijvoorbeeld de politie) dienen vooraf afspraken te worden gemaakt met het OM en gedragsregels te worden opgesteld.

#### **Beleidslijn algemeen**

Het is van groot belang dat een waterkwaliteitsbeheerder beschikt over interne richtlijnen om bij het constateren en na het plegen van overtredingen (van 'andere' alsook 'eigen' regels) snel en adequaat te handelen. Op basis van deze richtlijnen worden onder meer maatregelen genomen ter voorkoming van nadelige gevolgen voor het milieu.

In deze beleidslijn kunnen onder andere worden opgenomen:

- vastgestelde controlefrequenties en kengetallen volgens een bestuurlijk stappenplan;
- functiescheiding vergunningverlening en handhaving;
- een onafhankelijk organisatorisch handhavingsonderdeel;
- het vastleggen van resultaten van controles in rapporten en hand-

- 
- havingsdossiers;
  - het verzorgen van periodieke rapportages aan bestuur en management;
  - het schriftelijk laten rapporteren van het verantwoordelijke organisatieonderdeel omtrent oorzaak en genomen maatregelen.

Ten aanzien van het opmaken van proces-verbaal (tegen zowel de rechtspersoon als de verantwoordelijke ambtenaar) zijn de criteria uit voornoemde richtlijn van het OM van toepassing, evenals op de vraag of door het OM tot vervolging zal worden overgegaan. Niet in alle gevallen waarin sprake is van een strafbaar feit wordt strafrechtelijk vervolgd. Het OM betreft bij zijn beslissing over wel of niet vervolging de houding van het overheidsorgaan.

#### Beleidslijn Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat heeft een interne beleidslijn vastgesteld. Het voert in het kader van zijn taken allerlei werken uit, waarbij er sprake kan zijn van overtredingen van de Wvo. De strafrechtelijke weg ligt, onder meer door arresten van de Hoge Raad (Volkel en Pikmeer), niet voor de hand. Omdat de Hoofdingenieur-directeur de eindverantwoordelijkheid draagt voor zowel de handhaving van de Wvo als voor de uitvoering van werken, moet aan hem de overtreding worden gemeld. Hij zal er dan zorg voor moeten dragen dat passende maatregelen worden getroffen om de overtreding te - doen - beëindigen en in de toekomst te voorkomen. Volledigheidshalve dient het OM wel op de hoogte te worden gesteld van de overtredingen en - mogelijk - de afhandeling door de Hoofdingenieur-directeur. Hierover kunnen per directie afspraken worden gemaakt met het OM.

Een waterkwaliteitsbeheerder beschikt over een interne beleidslijn die richtlijnen geeft om bij het constateren c.q. na het plegen van overtredingen (van 'andere' alsook 'eigen' regels) snel en adequaat te handelen, teneinde maatregelen te kunnen nemen en het verder voorkomen van nadelige gevolgen voor het milieu. Onder verwijzing naar de beleidslijn wordt in voorkomende gevallen zo gehandeld.

### **3.5 Gedragsbeïnvloeding: voorlichting, communicatie, publiciteit en handhaving**

#### **3.5.1 Inleiding**

Aandacht voor communicatie is een belangrijke succesfactor in de handhaving. In de praktijk kan onderscheid worden gemaakt in voorlichting, publiciteit en communicatie. In de navolgende paragrafen worden deze onderscheiden vormen uitgewerkt.

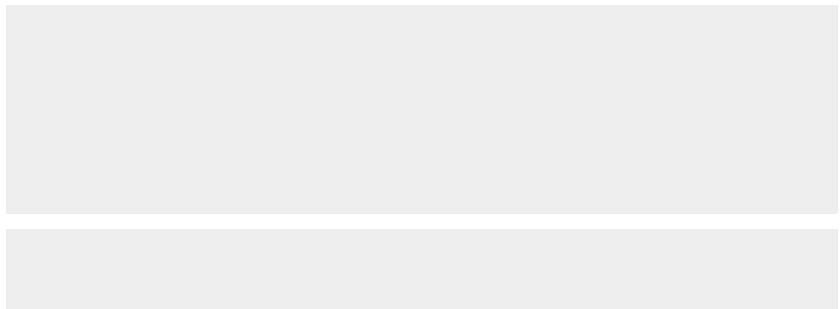
#### **3.5.2 Voorlichting en handhaving t.o.v. lozer**

Een tijdige en volledige voorlichting bevordert het nalevingsgedrag. Daar waar het mogelijk is verdient het aanbeveling te komen tot een gezamenlijke voorlichting van handhavers en vergunningverleners. Bij de voorlichting kan gedacht worden aan:

- informatie over de inhoud, de reikwijdte en het belang van milieuwet- en regelgeving, AMvB's en/of vergunning(voorschriften);
- informatie over het uitvoerings- en handhavingsbeleid van het bevoegd gezag; en



- 
- informatie over namen en telefoonnummers contactpersonen van het bevoegd gezag.



---

N.B. Voorlichting omvat niet het inhoudelijk adviseren over oplossingen voor geconstateerde overtredingen. Deze advisering staat op gespannen voet met de uitvoeringstaak van de handhaving tenzij het algemene informatie betreft zoals tekeningen van een controleput of informatie over adviesbureaus en instanties die ondersteunend kunnen zijn bij de uitvoering van voorschriften.

De wijze van voorlichting is afhankelijk van de doelgroep en kan variëren van:

- voorlichtingsbijeenkomsten (per doelgroep);
- nieuwsbrieven en persberichten; en
- individuele voorlichting.

Belangrijk is dat de voorlichting tijdig en volledig gebeurt en bij voorkeur in samenwerking met belangengroeperingen van de te onderscheiden doelgroepen. Even belangrijk is dat de betrokkenen alle relevante informatie ook schriftelijk ontvangen. De schriftelijke informatie kan dienen als naslagwerk. Daarnaast kan het ook 'tegen' de betrokkenen worden gebruikt wanneer bij controles blijkt dat voorzien is in informatie maar dat desalniettemin niet voldaan is aan de voorschriften.

Voorlichting heeft betrekking op de inhoud en het belang van regelgeving, het gevoerde handhavingsbeleid en contactmogelijkheden met bevoegd gezag.

### **3.5.3 Communicatie en handhaving t.o.v. lozer**

De communicatie over handhaving omvat onder meer:

- de wijze van communiceren over de bevindingen en gevolgen tussen handhaver en betrokkenen (bij het al dan niet constateren van overtredingen met een repressief gevolg); en
- aard en inhoud van de te treffen maatregelen waarmee overtreding beëindigd kan worden;
- de toezending van rapportages aan betrokkenen naar aanleiding van uitgevoerde controles.

De communicatie tussen bevoegd gezag en betrokkenen kan bijdragen aan het verbeteren van het nalevingsgedrag en leidt tot een betere onderbouwing van handhavingsbeschikkingen. Een belangrijke ondersteuning bij de ontwikkeling van de communicatie voor de handhaving kan zijn het Communicatieplan voor de preventieve handhaving van de Wvo door RWS 'Preventie door communicatie'.

Alle waterkwaliteitsbeheerders dragen er zorg voor dat de gecontroleerden van elke uitgevoerde controle (ter plaatse) een rapportage ontvangen. Hierdoor wordt het nalevingsgedrag bevorderd. In stap 4 wordt de inhoud van controlerapporten toegelicht.

Communicatie vindt plaats over de bevindingen tijdens uitgevoerde controles en de gevolgen van geconstateerde overtredingen.

### **3.5.4 Publiciteit en handhaving t.o.v. derden**

Onder publiciteit wordt in dit verband verstaan: het openbaar maken van maatschappelijk relevante gegevens en zaken die de burger in staat moeten stellen een oordeel te vormen over alle aspecten die met de uitvoering van de Wvo-taken te maken hebben. Bij de uitvoering van de

---

# Hoofdstuk 4: Stap 4: uitvoeren strategie en werkwijze

---

## 4.1 Inleiding

In stap 4 worden strategie en werkwijze in de praktijk gebracht. Door de handhavende instanties wordt hierbij gebruik gemaakt van:

- een handhavingsprogramma (jaarlijks of voortschrijdend op jaarbasis vast te stellen);
- ontwikkelde toezichtsplannen;
- de benodigde kwaliteit en kwantiteit aan uitvoerenden;
- mogelijkheden die wet- regelgeving bieden om strafrechtelijk danwel bestuursrechtelijk op te treden.

In de navolgende paragrafen en de bijlagen worden praktische handreikingen gegeven om de uitvoering vorm te geven.

## 4.2 Toezicht

### 4.2.1 Toezicht algemeen

Onder toezicht wordt verstaan het controleren of en in hoeverre wettelijke bepalingen worden nageleefd. Bij het toezicht hebben we te maken met het routinematige toezicht en het zogenaamde ad hoc-toezicht en projectmatig toezicht. Toezicht vindt plaats op basis van programma's, in het

kader van projecten en naar aanleiding van meldingen, klachten en calamiteiten.

Routinematig toezicht wil in dit verband zeggen uitvoering van een jaarlijks opgesteld programma, gericht op inzet van personeel en materieel dat als basis dient van de uit te voeren controlebezoeken bij de diverse lozers.

Ad hoc-toezicht zijn de zaken die niet in te plannen zijn maar waar meestal als gevolg van bijzondere omstandigheden toch de nodige aandacht aan geschonken moet worden bijvoorbeeld als gevolg van weersomstandigheden, calamiteiten, klachten e.d.

Projectmatig toezicht is het toezicht dat gehouden in het kader van een project. Dit kan betrekking hebben op een categorie lozers, bepaalde wetgeving of ook in het kader van regionale samenwerkingsverbanden.

In de navolgende paragrafen worden handreikingen gegeven om toezicht vorm te geven. Er wordt onder meer ingegaan op de verschillende vormen van toezicht, het opstellen van toezichtsplannen en toezichtsrapporten. In bijlagen zijn de bevoegdheden van de toezichthouder opgesomd.

### 4.2.2 Verschillende vormen van toezicht

Toezicht wordt onderscheiden in het toezicht op gereguleerde lozingen (lozingen die zijn gereguleerd met een vergunning/gemeld op grond van algemene regels) en niet-gereguleerde lozingen. Traditioneel werd in het toezicht onderscheid gemaakt in bedrijfscontroles en vrije-veldcontroles. Met de komst van algemene maatregelen van bestuur die ook betrekking

---

hebben op bedrijven of activiteiten in het vrije veld (bijvoorbeeld Lozingenbesluit Open teelt en veehouderij, Bouwstoffenbesluit) is dit onderscheid niet meer zo scherp te maken.

Bij het houden van toezicht (op gereguleerde en ongereguleerde lozingen) kunnen de onderstaande methodes worden gebruikt.

#### Bedrijfsbezoek

De uitvoering van een bedrijfsbezoek is afhankelijk van de lozingssituatie. Bij een industrieel bedrijf zal worden gecontroleerd op de vergunningvoorschriften. Binnen deze controle speelt de afvalwaterkwaliteit een grote rol. Bij afwijkingen wordt het onderzoek verbreed naar de werking van de zuivering en/of de bedrijfssituatie. Extra bemonsteringen worden alleen uitgevoerd als daar gegronde redenen toe zijn. Bij andere bedrijven zal meer gelet worden op de aanwezigheid en werking van voorzieningen en maatregelen of het gedrag tijdens werkzaamheden, zoals in de glastuinbouw of met de open teelten.

Bij monsternamen wordt ter plaatse van de lozing van een groot aantal fysische en chemische parameters vastgesteld. Hierbij wordt gebruik gemaakt van zgn. in situ metingen: metingen met draagbare apparatuur voor snelle indicatie van de kwaliteit van het afvalwater. Voordeel van deze methodiek is het ter plaatse beschikbaar komen van informatie waardoor snel en slagvaardig kan worden gehandeld. Deze metingen hebben te allen tijde een indicatief karakter en gelden niet als vervanging voor de officiële bemonstering en analyse conform NEN-normen.

De meest gangbare metingen zijn:

- troebelheid of zwevende stof;
- geleidbaarheid;
- CZV;
- zware metalen;
- nitraat/nitriet;
- sulfaat;
- fosfaat.

Indien een bedrijf een Wvo-vergunning heeft wordt nadat de vergunning is verleend doorgaans een opleveringscontrole uitgevoerd. Daarbij wordt het bedrijf aan de hand van de vergunningvoorschriften bekeken. Daarna kunnen reguliere, integrale controles plaatsvinden of deelcontroles, waarbij slechts een onderdeel van een bedrijf of proces wordt onderzocht.

Er kan bij toezicht ook gebruik gemaakt worden van meetwagens die voor een periode bij een bedrijf worden opgesteld. Teletoezicht, dat wil zeggen dat meetresultaten vanaf een afstand gelezen kunnen worden en dat afwijkingen gemeld worden, is een nieuwe ontwikkeling.

#### Verdieping van het toezicht

Naast veranderingen tijdens het reguliere toezicht bij bedrijven wordt ook gewerkt aan de verdieping van de controlewijze: de dieptecontrole. Op drie deelterreinen worden aanvullende technieken ontwikkeld:

- technische aspecten: het verder uiteenrafelen van technische problemen die tot afwijkende afvalwatersituaties leiden;
- organisatorische aspecten: hierbij wordt nagegaan hoe en in welke

- 
- mate een bedrijf het naleven van de vergunning heeft georganiseerd. Met name wordt gekeken naar procedures en verantwoordelijkheden. Daarbij wordt de daadwerkelijke naleving van eigen procedures en werkinstructies met betrekking tot de Wvo-vergunning bezien;
- financiële/administratieve aspecten: dit zal veelal door experts bij grote repressieve projecten worden toegepast. Bij handhaving Wvo zal meer inzicht moeten worden verkregen in de mogelijkheden van controle op deze aspecten bij het regulier toezicht en eigen repressieve acties.

Hoewel het denkbaar is dat de drie controlemethodieken los van elkaar worden gebruikt, zal het duidelijk zijn dat bij de 'grotere' onderzoeken alle aspecten meestal met elkaar verweven zullen zijn.

#### Verbreding van het toezicht; integrale aanpak

Daarnaast hebben grote milieu-affaires (TCR) geleerd dat met alleen effluent-monitoring, vooral bij afvalverwerkende bedrijven niet kan worden voorkomen dat afvalwaterstromen worden vermengd, geroerd of verdund. Ook aspecten als acceptatie aan de poort en routing van de afvalstromen zijn hier van belang. Een integrale aanpak is hier nodig. Samen met het Wm-bevoegd gezag zou een handhavingsstrategie moeten worden bedacht ten aanzien van deze bedrijven. De LCCM heeft voor de aanpak van dit soort bedrijven een handboek Probleembedrijven uitgegeven. Door de Minister van VROM is het MIOT (Milieu Inlichtingen en OpsporingsTeam) opgericht dat zich richt op opsporing van milieucriminaliteit die de regionale schaal overschrijdt. Ook bij niet-industriële bedrijven of activiteiten speelt het belang van samenwerking met andere overheden en instanties en AID een steeds grotere rol.

#### Toezicht bij bedrijven met MZS

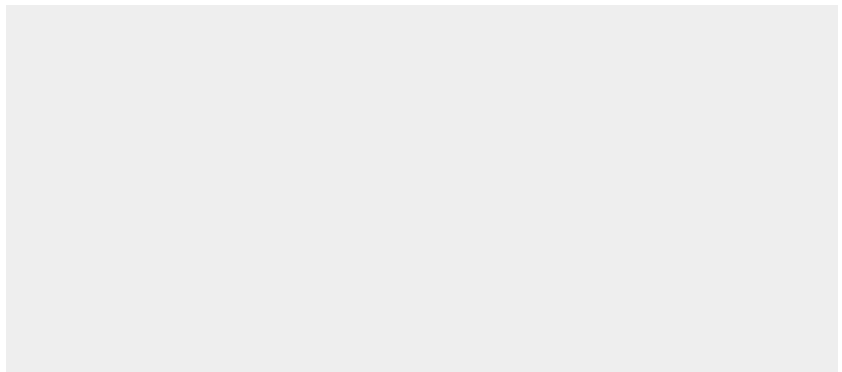
Onderdeel van een milieuzorgsysteem (MZS) is de zorgplicht voor het milieu, de continue verbetering van de milieuprestatie en het leren van zaken die fout gaan. Het bedrijf is in staat om zelf de effluënten te analyseren, te controleren, het proces zodanig bij te sturen dat bepaalde lozingsniveau's niet worden overschreden en tijdig en adequaat onderzoek te doen om de lozing ver te beperken. Daarbij komt dat bij een goed milieuzorgsysteem de borging van de naleving van de voorschriften geregeld is. Een goed functionerend milieuzorgsysteem zal daarenboven tot gevolg hebben dat er meer en beter gesystematiseerde milieu-informatie bij het bedrijf aanwezig is, waar de toezichthouder gebruik van kan maken. De nieuwe rol van de toezichthouder is dan:

- betrokkenheid bij het opstellen van een goed handhaafbare vergunning op hoofdzaken/vergunning op maat;
- toetsen of het MZS werkt (bijvoorbeeld of meetverplichtingen, overschrijdingen van lozingsnormen en/of calamiteiten volgens de MZS-procedure zijn afhandelend); en
- steekproefsgewijze controle van de meet-, bemonster- en analysegegevens van bedrijven.

Dit is een andere rol dan de toezichthouders gewend zijn bij de uitvoering van de reguliere controles. Het is niet de bedoeling dat de waterkwaliteitbeheerder zelf MZS, voor wat betreft de onderdelen die (in)direct te maken hebben met de Wvo, gaat doorlichten. Er zijn certificerende instellingen die een MZS, volgens ISO 14001 of EMAS, kunnen auditten. De

---

waterkwaliteitsbeheerders moeten wel in staat zijn een MZS, voor genoemde onderdelen, te kunnen beoordelen.



---

In algemene zin kan worden geconcludeerd dat daar waar deze methode zichtbaar en betrouwbaar werkt, steeds minder toezicht op de naleving van de vergunningen vereist is. Overtredingen zullen gewoon volgens de gebruikelijke werkwijze moeten worden afgehandeld. Door deze verdere nuancering van de werkwijze is het mogelijk om tot een efficiënter toezicht van de vergunning te komen. De toezichthouder zal echter wel op een andere manier met bedrijven om moeten gaan (inzicht nodig in procesvoering, besluitvorming en andere sociale processen). Dit vergt van de toezichthouder een andere instelling en kwaliteiten.

In de Wegwijzer Vergunning op Hoofdzaken/Vergunningverlening op Maat' (VROM augustus 1999) wordt op het vorenstaande uitgebreid ingegaan.

Indien ondanks de aanwezigheid van een certificaat een bedrijf 'structureel' niet voldoet aan wet- en regelgeving kan een klacht worden ingediend bij de certificatie-instelling die het certificaat heeft afgegeven. Een certificatie-instelling dient een herbeoordeling uit te voeren indien:

- een besluit van het bevoegd gezag van kracht is geworden waarin de overtreding van een belangrijk milieuvoorschrift wordt vastgesteld (het is dus zaak de certificerende instelling op de hoogte te stellen van deze beschikkingen);
- er een schriftelijke beslissing van het OM ligt tot vervolging wegens enig misdrijf of enige overtreding van belangrijke milieuvoorschriften en/of er andere signalen zijn die voor de certificatie-instelling aanleiding zijn om te twifelen aan het goed functioneren van het milieuzorgsysteem.

Andere vormen van toezicht

- Milieuvluchten: Rijkswaterstaat voert deze zelfstandig en in samenwerking onder andere met de politie uit; waterschappen in samenwerking met de provincie en politie.
- Administratieve controle: deze vorm van toezicht kan plaatsvinden van achter het bureau. Hiervoor is consequente invoering van vergunningen en handhavingsgegevens in een computersysteem nodig. Het betreft zowel tijdens een bedrijfsbezoek vergaarde administratieve gegevens als gegevens die het bedrijf zelf moet administreren en eventueel rapporteren.
- Scheepscontrole: deze vorm van toezicht heeft betrekking op preventieve controle op Wvo-aspecten door Rijkswaterstaat.

Toezicht kan bestaan uit bedrijfsbezoeken waarbij monsternamen plaatsvindt en gekeken wordt naar aanwezigheid en werking van voorzieningen.

Bij dieptecontroles wordt ook gekeken naar achterliggende technische problemen die tot afwijkende afvalwatersituaties leiden en naar organisatorische oorzaken zoals interne procedures en verantwoordelijkheden.

Verbreiding van toezicht vindt plaats bij ketenactiviteiten zoals de verwerken van afvalstoffen.

Andere vormen van toezicht zijn milieuvluchten, scheepscontroles en administratieve controles.

---

### 4.2.3 Toezicht in fasen

De uitvoering van toezicht is te onderscheiden in:

- voorbereiding/aanleiding;
- uitvoering;
- beoordeling;
- rapportage.

#### Vorbereiding/aanleiding

De voorbereiding bij het routinematig toezicht bestaat onder andere uit het jaarlijks opstellen van een routinematig toezichtsprogramma inclusief projecten. Belangrijke onderdelen in dit programma zijn: de te bezoeken bedrijven, de bezoekfrequentie, bemonsteringspunten, de te onderzoeken parameters. Deze gegevens leiden tot een planning die uitgevoerd moet worden. Een onderdeel in de planning zijn de monsters die ook ten behoeve van de heffingcontrole genomen moeten worden. Ad hoc-toezicht kan plaatsvinden naar aanleiding van meldingen van vergunninghouders, resultaten van bedrijfsafvalwater rapportage, meldingen van derden, nacontroles, signalen van vergunningverleners of bijzondere omstandigheden.

#### Uitvoering

Vooraf moet goed bepaald worden wat het doel van een bezoek in het kader van het toezicht is. Dit kan variëren van een eenvoudige monstername, controle in het kader van good-housekeeping tot ingewikkelde administratieve controles. Hierop moet het te gebruiken materieel afgestemd worden. Vooraf moet men zorgen goed op de hoogte te zijn van de van toepassing zijnde wettelijke bepalingen en de hierop betrekking hebbende voorschriften uit vergunningen. Hierbij wordt rekening gehouden met de bevoegdheden zoals vermeld in de Awb, regels met betrekking tot betreden bedrijfsterreinen en ook de veiligheidsaspecten. Zie voor aandachtspunten ook de bijlagen.

#### Beoordeling

De aangetroffen situaties moeten getoetst worden aan het gestelde in de wettelijke artikelen in het kader van de Wvo of daaraan gerelateerde AMvB's. Vooral de voorschriften uit de van kracht zijnde lozingsvergunningen spelen in dit kader een belangrijke rol.

De bevindingen worden vastgelegd worden in een bezoekformulier (toezichtsrapport). De resultaten van eventuele monsternames kunnen na analyse worden toegevoegd waarna toetsing aan emissievoorschriften kan plaatsvinden. In geval van overtredingen wordt een vervolgtraject bepaald.

#### Rapportage

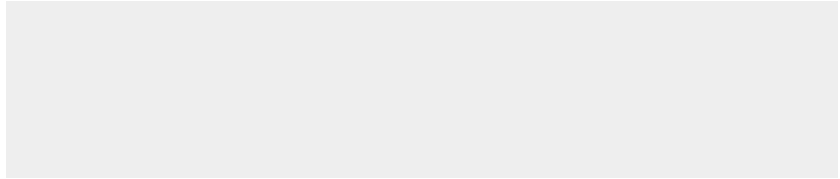
De bevindingen worden gerapporteerd aan de belanghebbenden zowel binnen (vergunningverleners) de organisatie als extern. Ook als geen overtredingen zijn aangetroffen wordt het bezochte bedrijf hiervan schriftelijk op de hoogte gesteld. Het verdient aanbeveling ook de relevante handhavingpartners over de bevindingen te informeren (voorzover hierover in de bestuursovereenkomst afspraken zijn gemaakt).

In geval van overtredingen zal na interne vaststelling van het vervolg-



---

traject hierover gerapporteerd worden. Overtreder wordt hierover in ieder geval zo snel mogelijk op de hoogte gesteld.



---

### 4.3 Toezichtsrapport

De handhaving van de Wvo kent, voordat de repressieve fase (sanctie-toepassing) intreedt, de preventieve fase. Deze fase van het toezicht omvat voorlichting (bijvoorbeeld actuele ontwikkelingen, het gevoerde handhavingsbeleid), advisering (bijvoorbeeld het verwijzen naar ingenieursbureaus voor het oplossen van specifieke problemen) en het controleren van de gestelde regels, zonder dat er concreet sprake is van het vermoeden van een strafbaar feit. Van groot belang in deze fase is dat bevindingen in het kader van toezicht eenduidig en uniform worden vastgelegd. Dit is niet alleen van belang vanuit de optiek van het bevoegd gezag, maar ook van degene die gecontroleerd is. Vanuit het bevoegd gezag dienen feitelijke bevindingen en overtredingen te worden vastgelegd, om redenen van goede en persoonsonafhankelijke dossiervorming, alsook bewijsbaarheid voor zowel het strafrechtelijke als het bestuursrechtelijke vervoltraject. In eventuele vervolprocedures (horen zienswijze, bezwaar en beroep) zal een toezichtsrapport als feitelijk uitgangspunt gelden. Bezien vanuit degene die gecontroleerd is, betekent een toezichtsrapport dat duidelijk is wat de overheid in het kader van toezicht op de Wvo heeft geconstateerd en wat op basis hiervan het vervolg zal zijn. In een toezichtsrapport wordt veelal slechts aangegeven wat bij de uitgevoerde controle niet goed is bevonden. Vanuit een oogpunt van klantvriendelijkheid verdient het aanbeveling tevens in te gaan op datgene wat op basis van de controle goed is bevonden. Daarmee kan een genuanceerdere beeldvorming van de feitelijke bedrijfssituatie in het rapport ontstaan.

#### Varianten toezichtsrapport

Voor het opstellen van toezichtsrapporten verdient het aanbeveling een tweetal varianten te gebruiken.

Voor een integrale of opleveringscontrole kan een meer uitgebreid rapport worden gebruikt dan voor een hercontrole of een deelcontrole. Bij deze controlevormen wordt slechts een aspect in de controle meegenomen. De rapportage kan daarbij beperkter van opzet zijn hetgeen betekent dat minder tijd hoeft te worden besteed aan de administratieve afhandeling van de controle.

In de bijlagen zijn voorbeelden van beide varianten van toezichtsrapporten opgenomen.

#### Elementen toezichtsrapport

Elementen die minimaal in toezichtsrapporten dienen te worden opgenomen zijn:

- diverse gegevens (naam-adres-woonplaats gegevens, vergunning, contactpersoon, soort en datum controle);
- historisch overzicht (toezicht, bestuursrechtelijk, strafrechtelijk);
- overzicht controle vergunningvoorschriften met toelichting;
- genomen monsters en gemaakte foto's met toelichting;
- conclusies en afspraken.

Het toezichtsrapport wordt steeds toegezonden met een begeleidende brief. Deze brief is, indien er een of meerdere overtredingen zijn geconstateerd, een bestuurlijke aanschrijving om de overtredingen binnen de gestelde termijn ongedaan te maken, bij gebreke waaraan, afhankelijk van het voortraject alsook het stappenplan, bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk optreden zal worden overwogen.

---

## Openbaarheid toezichtsrapporten

Opgestelde toezichtsrapporten vormen informatie over een bestuurlijke aangelegenheid (handhaving) welke bij de overheid aanwezig is. Daarmee is het informatie als bedoeld in de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Deze wet stelt regels met betrekking tot openbaarheid van informatie die bij de overheid berust. Een verzoek om informatie wordt in beginsel ingewilligd, tenzij een uitzonderingsgrond van artikel 10 of 11 van toepassing is. Toezichtsrapporten bevatten veelal specifieke informatie (bedrijfsvoering, productieproces, wijzigingen) alsook informatie omtrent analyseresultaten van genomen afvalwatermonsters. Dat maakt dat toezichtsrapporten niet zonder meer openbaar zijn op verzoek van derden.

Feitelijke bevindingen en overtredingen dienen schriftelijk te worden vastgelegd, om redenen van goede en persoonsonafhankelijke dossiervorming, alsook bewijsbaarheid voor zowel het strafrechtelijke en/of bestuursrechtelijke vervolgtraject. Het toezichtsrapport wordt steeds aan degene die is gecontroleerd toegezonden.

## 4.4 Bestuursrechtelijk optreden

### 4.4.1 Overzicht bestuursrechtelijke middelen

Artikel 25 van de Wvo verklaart bepalingen omtrent handhaving, zoals neergelegd in de artikelen 18.3 tot en met 18.16 van de Wm, van overeenkomstige toepassing op de handhaving van voorschriften die bij of krachtens de Wvo zijn gesteld.

Met betrekking tot de handhaving van de Wvo bestaat een drietal bestuursrechtelijke sancties: bestuursdwang, het opleggen van een last onder dwangsom (artikel 5:32 Algemene wet bestuursrecht) en het intrekken of wijzigen van de Wvo-vergunning (artikel 18.12 Wet milieubeheer).

De bepalingen omtrent de voorbereiding, toepassing en uitvoering van deze sancties en de rechtsbescherming tegen besluiten tot toepassing van een bestuursrechtelijke sanctie zijn sedert de Wet milieubeheer en vooral de inwerkingtreding van hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) geüniformeerd.

#### Bestuursdwang

Onder bestuursdwang wordt verstaan het door feitelijk handelen door of vanwege een bestuursorgaan optreden tegen hetgeen in strijd met de regels is gedaan, gehouden of nagelaten. Dit betekent dat bestuursdwang pas wordt toegepast nadat de overtreder door het bevoegd gezag in de gelegenheid is gesteld (de gevolgen van) de overtreding op zijn kosten ongedaan te maken. Indien dit door de overtreder wordt geweigerd dan wordt op kosten van de overtreder door het bevoegd gezag feitelijk de overtreding beëindigd. De bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang in geval van overtredingen van de Wvo berust, voorzover het lozingen op rijkswateren betreft, bij de Minister van Verkeer en Waterstaat (zie artikel 18.7 van de Wm). De bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang door regionale waterkwaliteitsbeheerders (waterkwaliteit-beherende waterschappen) is niet geregeld in hoofdstuk 18 van de Wm. De betreffende bestuursdwangbepalingen zijn opgenomen in de organieke wetten, te weten de Waterschapswet (art. 61). Het bevoegde bestuursorgaan kan van de bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang gebruik maken zonder voorafgaande rechterlijke tussenkomst. Bestuurs-

---

dwang wordt in een schriftelijk besluit aangekondigd, waarin de overtreder een termijn wordt gegeven om de overtreding ongedaan te maken en de toepassing van bestuursdwang te voorkomen. De aanschrijving wordt gericht aan diegene die het in zijn macht heeft aan de illegale situatie een einde te maken. De beschikking dient te worden bekendgemaakt aan de overtreder en aan eventuele andere belanghebbenden. Alleen in spoedeisende

gevallen kan deze schriftelijke waarschuwing achterwege blijven (wel dient achteraf het besluit nog te worden toegezonden). Uit een oogpunt van slagvaardigheid verdient het aanbeveling deze bevoegdheid te mandateren. Indien de gemaakte kosten voor de toepassing van bestuursdwang niet vrijwillig worden betaald door de overtreder, kunnen deze via een dwangbevel worden ingevorderd. De mededeling dat niet tot effectuering van bestuursdwang wordt overgegaan is geen besluit waartegen beroep mogelijk openstaat (AB RvSt 18-11-1996, Gemeentestem 7060).

Een voorbeeld dwangbevel en een checklist bestuursdwang is bijgevoegd.

### Dwangsom

Een dwangsom is de sanctie waarbij de overtreder per tijdseenheid, per overtreding of ineens een geldbedrag verbeurt indien of zolang de overtreding voortduurt. Een dwangsom kan worden opgelegd door een bestuursorgaan dat bevoegd is tot het toepassen van bestuursdwang. Het bestuursorgaan zal in een concrete situatie moeten beoordelen welk instrument het meest geschikt is om een overtreding te doen beëindigen. In de wet is bepaald dat een dwangsom slechts kan worden opgelegd indien het belang van de bescherming van het milieu zich daartegen niet verzet (artikel 5:32, derde lid Algemene wet bestuursrecht). Een algemene regeling van de dwangsom is opgenomen in de artikelen 5:32 tot en met 5:36 van de Algemene wet bestuursrecht en artikelen 18.11 tot en met 18.16 van de Wm. De Minister van Verkeer en Waterstaat ontleent de

bevoegdheid tot het opleggen van een dwangsom aan artikel 5:32, eerste lid van de Awb juncto artikel 18.7 van de Wm. De overtreder wordt daarbij een schriftelijke last gegeven om binnen een termijn maatregelen te nemen teneinde overtredingen - en daarmee verbeurte van de dwangsom - te voorkomen. In een last onder dwangsom mogen geen op vergunningvoorschriften gelijkende bepalingen als last worden opgenomen (Vz AB RvST 8-12-1994, AB 1995, 256). De te stellen bedragen dienen in relatie te staan tot het milieubelang en de beoogde - preventieve - werking (waaronder de kosten om maatregelen te treffen die de overtreding beëindigt en het wegnemen van economisch voordeel door deze maatregelen uit te stellen). De dwangsom kan per tijdseenheid (dag, week, bij continue overtredingen) of per overtreding (bijvoorbeeld incidentele overschrijding normen) worden opgelegd. Bij *meet- en registratievoorschriften en middelvoorschriften* wordt de dwangsom afgestemd op de kosten die gemaakt zouden moeten worden om te voldoen aan de betreffende verplichting. Ingeval van een meet- en registratieplicht worden deze bepaald door de kosten van het in de vergunning voorgeschreven analysepakket. Bij middelvoorschriften gaat het om de kosten voor het treffen van een voorziening (bijvoorbeeld een overstorttelwerk in een Wvo-overstortvergunning). Bij *doelvoorschriften* gaat het om normen waaraan het te lozen afvalwater moet voldoen (hoeveelheid danwel samenstelling). Ingeval van een storting in oppervlaktewater (artikel 1, lid 3, Wvo) kan de dwangsom per overtreding worden afgestemd op de kosten die gemaakt zouden worden om de

stoffen met de betreffende samenstelling/hoeveelheid legaal af te voeren (bijvoorbeeld stortplaats of afvalverwerker). Ingeval van normoverschrij-

---

dingen dient de dwangsom optimaal te worden afgestemd op de eisen van evenredigheid en proportionaliteit (artikel 5:32 en 3:4 Awb). Aldus kan een relatie worden gelegd tussen de hoogte van het te verbeuren bedrag en de ernst van de overtreding. Er is geen wettelijk maximum aan het op te leggen bedrag gesteld. In de wet is slechts bepaald dat het vastgestelde bedrag in redelijke verhouding moet staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van het opleggen van de dwangsom. Algemene richtlijnen ter uitwerking van deze criteria zijn niet te geven. De hoogte van gestelde dwangsommen worden terughoudend getoetst. Het bestuur heeft terzake beleidsvrijheid. Ter voorbereiding van een dwangsombesluit behoeft geen onderzoek te worden verricht naar de financiële omstandigheden van de overtreder (AB RvSt 19-9-1999, Gemeentestem 7046).

De wet vereist voorts dat in de beschikking een maximum te verbeuren eindbedrag wordt genoemd (derhalve een maximum totaalbedrag waarboven geen dwangsom meer verschuldigd is). Aan dit vereiste wordt in de rechtspraak strikt de hand gehouden. Verbeurde bedragen komen toe aan het bevoegd gezag of de Staat. Indien verbeurde dwangsommen niet vrijwillig worden betaald door de overtreder, kunnen deze via een dwangbevel worden ingevorderd. Artikel 5:35, eerste lid Awb bepaalt dat de

bevoegdheid tot invordering van verbeurde bedragen verjaart door verloop van zes maanden na de dag waarop zij zijn verbeurd. Indien de dwangsombeschikking een jaar lang van kracht is zonder verbeurde van een dwangsom, kan deze op verzoek van de overtreder worden ingetrokken (5:34 Awb). Wordt een zodanig verzoek niet gedaan, dan verdient het uit een oogpunt van zorgvuldigheid en rechtszekerheid aanbeveling de dwangsom ambtshalve in te trekken. Een brief waarin het bevoegd gezag bericht dat niet tot invordering van een verbeurde dwangsom wordt overgegaan is geen besluit, maar een mededeling van feitelijke aard (AB RvST 10-1-1995, AB 1995, 516. Een checklist dwangsom en voorbeeld aanschrijving dwangsombeschikking is bijgevoegd.

Bij dwangsombedragen waarbij sprake is van overschrijding van lozingsnormen kan best gewerkt worden met een vaste formule: de waarde van de gemeten concentratie van een parameter verminderd met de vergunningsnorm van die parameter vermenigvuldigen met een vast basisbedrag.

voorbeeld

gemeten concentratie nikkel	:	7,5 mg/l
vergunningsnorm nikkel	:	2,0 mg/l
basisbedrag per mg/l overschrijding van de norm	:	750,-
te verbeuren dwangsom	:	$(7,5-2,0) \times \text{fl } 750,- =$ fl 4125,-

Dit basisbedrag vormt een vast bedrag, waarbij deze wat betreft het aspect milieuschadelijkheid op elkaar zijn afgestemd. Zo kan bijvoorbeeld een indeling gemaakt worden in affiltreerbare stof, minerale olie, grijze-lijststoffen, zwarte-lijststoffen.

Intrekking/wijzigen vergunning

Een verleende (Wvo-)vergunning kan worden ingetrokken indien niet overeenkomstig de vergunning is of wordt gehandeld. Alvorens de vergunning in te trekken moet het bestuursorgaan de vergunninghouder in de gelegenheid stellen maatregelen te nemen teneinde te handelen volgens de vergunning.

---

Genoemde bestuursrechtelijke sancties zijn reparatoir van aard, dat wil zeggen dat ze primair beogen een einde te maken aan de met de wet strijdige situatie. Daarbij hoeft er geen sprake te zijn van schuld bij de overtreder als voorwaarde om een sanctie op te leggen. In de Awb is geregeld dat voor een en dezelfde overtreding niet tegelijkertijd een dwangsom en een waarschuwing toepassing bestuursdwang mag worden gegeven.

In de bijlagen is aangegeven welke elementen er op grond van jurisprudentie en de betreffende wettelijke regeling dienen te worden opgenomen in een sanctiebeschikking.

#### **4.4.2 Toepassingsbereik bestuursrechtelijke middelen**

De wijze waarop en de voorwaarden waaronder bestuursrechtelijke sancties (kunnen) worden opgelegd, worden voor een groot deel bepaald door jurisprudentie. In uitspraken van de Raad van State wordt het toepassingsbereik van sancties nader ingevuld.

In het onderstaande wordt eerst in het algemeen wat gesteld over het toepassingsbereik van bestuursdwang en dwangsom en vervolgens een aantal voor het toepassingsbereik belangrijke actuele uitspraken van de Raad van State aangegeven.

##### **Toepassingsbereik bestuursdwang**

Het is evident dat het karakter van de overtreding en de omstandigheden waaronder deze plaatsvindt bepalend zijn voor de vraag of het toepassen van bestuursdwang opportuun is. Bestuursdwang is bij uitstek geschikt om in spoedeisende situaties, waarin geen verder uitstel van handelen kan worden geduid, op te treden (bijvoorbeeld: het constateren van een zich uitbreidende olieverontreiniging op het oppervlaktewater). Met name indien de overtreder in dergelijke situaties niet bereikbaar is of indien de overtreder niet genegen of (financieel) niet in staat is om de overtreding ongedaan te maken, kan bestuursdwang een adequaat instrument zijn. Het bestuur kan dan immers zelf, op kosten van de overtreder, de

ongewenste situatie te lijf gaan. Het instrument bestuursdwang kan onder voorwaarden ook preventief worden ingezet (zie hierna jurisprudentie). Ook in een niet acuut milieubedreigende situatie kan bestuursdwang in beeld komen. Bijvoorbeeld indien, in een al langer bestaande illegale situatie, het intrekken van een vergunning en/of het opleggen van een dwangsom niet effectief blijken te zijn. Voorts kan bestuursdwang het aangewezen middel zijn in situaties waarin op voorhand duidelijk is dat legalisering niet mogelijk is (met name in gevallen waarin oplegging van een dwangsom niet opportuun is, bijvoorbeeld bij een dreigend faillissement van de overtreder).

##### **Toepassingsbereik dwangsom**

In de praktijk blijkt dat het toepassen van bestuursdwang nogal eens praktische en financiële bezwaren met zich meebrengt. In dergelijke situaties kan een dwangsom een goed alternatief zijn. In zijn algemeenheid kan een dwangsom in alle mogelijke overtredingssituaties worden ingezet. Uit jurisprudentie blijkt dat ook situaties, waarin wordt geloosd zonder vergunning, met een dwangsom kunnen worden aangepakt. Daarbij bestaat de mogelijkheid om het indienen van een vergunningaanvraag af te dwingen. Het instrument werkt in situaties waarin de overheid preventief wil optreden tegen een dreigende herhaling of voortzetting van een

---

overtreding. Andere situaties waarin het opleggen van een dwangsom niet opportuun of mogelijk is (of door de rechter niet wordt gesanctioneerd) zijn:

- spoedeisende situaties, waarbij aan het milieu onherstelbare schade wordt toegebracht (het belang van de bescherming van het milieu verzet zich hiertegen, zie artikel 5:32, derde lid Awb);
- situaties waarin gerede twijfel bestaat omtrent de financiële draagkracht van de overtreder. (De kans bestaat dat de overtreder het op het verbeuren van de dwangsom laat aankomen; het instrument is dan niet effectief.)

#### Beginselplicht handhaving

Met betrekking tot de toepassing van bestuurlijke handhavingmaatregelen (al dan niet op verzoek van derden) geldt dat deze - behoudens bijzondere omstandigheden - in beginsel moeten worden toegepast, aangezien de belangen die gediend zijn met handhaving van wettelijke voorschriften en het voorkomen van ongewenste precedentwerking dit vorderen (AB RvSt 22-12-1998, AB 1999, 398 en AB RvSt 18-2-1999, nr. F03.98.0025).

#### Handhaving gedoogvoorwaarden

Voorschriften in een gedoogbeschikking kunnen niet als zodanig worden gehandhaafd, omdat het geen wettelijke voorschriften zijn. Slechts ten aanzien van de 'onderliggende' norm kan worden opgetreden (Vz AB RvSt 23-4-1993, AB 1993, 562 en Vz AG RvSt 23-4-1993, AB 1993, 562).

#### Preventieve dwangsom/bestuursdwang

Een preventieve dwangsom is slechts mogelijk in restrictief omschreven situaties, waarin er duidelijk en klaarblijkelijk gevaar voor een overtreding op zeer korte termijn bestaat, waardoor ernstige schade zal ontstaan (AB RvSt 4-11-1997, AB 1997, 396 en Vz AB RvSt 9-1-1996, AB 1996, 202 en Vz AB RvSt 10-5-1999, Kort Geding 1999, 170). Voor bestuursdwang is dit uitgangspunt opgenomen in Vz AB RvSt 1-2-1999, AB 1999, 302.

#### Nemen van maatregelen

Indien maatregelen ter ongedaanmaking van een overtreding in het vooruitzicht worden gesteld dient te worden afgewacht of deze werken en kan in redelijkheid niet worden overgegaan tot het opleggen van een dwangsom (AB RvSt 3-3-1998, nr. F03.97.1077).

#### Begunstigingstermijn en gedogen

Een in een dwangsombeschikking gestelde termijn mag niet dusdanig lang zijn dat er feitelijk sprake is van een gedoogbeschikking (AB RvSt 15-5-1997, nr. F03.97.0022).

#### Dwangsom bij zorgplichtbepaling

Indien een zorgplichtbepaling in een AMvB is opgenomen dient, voordat een dwangsom wordt opgelegd, bij nadere eis concrete normstelling c.q. nadere uitleg plaats te vinden. Dit mag niet in een dwangsombeschikking plaatsvinden (Vz AB RvSt 11-11-1997, Gemeentestem 7085).

#### Dwangsom en curator

---

Het is toegestaan een dwangsombeschikking op te leggen aan een curator van een failliet bedrijf. Deze is in zijn hoedanigheid aan te spreken op het niet naleven van voorschriften die krachtens artikel 8.20 Wm voor hem gelden (AB RvSt 11-7-1997, AB 1998, 268).

#### Dwangsom en melding

Een dwangsombeschikking mag niet strekken tot het afdwingen van een melding als bedoeld in artikel 8.19 Wm (Vz AB RvSt 18-11-1996, AB 1997, 316). Dit is wel indirect mogelijk door de dwangsombeschikking te baseren op het in werking zijn in strijd met de vergunning en dat geen dwangsom wordt verbeurd als alsnog binnen de gestelde begunstigingstermijn de melding wordt ingediend. De geschetste dwangsomconstructie kan ook worden gekozen voor het alsnog indienen van een vergunningaanvraag of AMvB-melding.

#### Wijziging begunstigingstermijn

Een besluit tot wijziging van een begunstigingstermijn (bestuursdwang/dwangsom) is een besluit in de zin van de Awb (Vz AB RvSt 27-3-1997, AB 1997, 433).

Jurisprudentie geeft inzicht in het toepassingsbereik van bestuursrechtelijke sanctiemiddelen.

#### **4.4.3 Keuze tussen bestuursrechtelijke middelen**

Onderstaande omstandigheden spelen in algemene zin een belangrijke rol bij de uiteindelijke keuze van het bestuursrechtelijke sanctiemiddel:

- karakter van de overtreding (eenmalig of voortdurend);
- ernst (milieuschadelijkheid);
- spoedeisendheid (noodzaak tot snel ingrijpen);
- de overtreder (traceerbaar; juridische positie; gedrag overtreder).

De afweging van deze factoren leidt tot maatwerk en leidt ertoe dat op grond van een feitelijke beoordeling wordt opgetreden door middel van spoedeisend handelen danwel een beschikking waarin een begunstigingstermijn wordt gegeven.

Voorop staat dat in een concreet geval het gewenste effect wordt bereikt. In de Awb (artikel 4:7 en 4:8) is geregeld dat de belanghebbende (veelal de overtreder) in de gelegenheid moet worden gesteld een zienswijze te geven over het voorgenomen sanctiebesluit. Dit 'horen' kan mondeling (telefonisch, hoorzitting) of schriftelijk geschieden, een en ander ter keuze van de belanghebbende (artikel 4:9 Awb). Als wijze van 'horen' verdient in eerste instantie het schriftelijk horen de voorkeur.

Als wijze van mondeling 'horen' kan voor een hoorzitting worden gekozen. Tijdens een hoorzitting kunnen eventuele technische details worden besproken, zodat deze in een latere fase (bezwaar en beroep) niet meer behoeven te worden ingebracht. Het verdient aanbeveling dat de controleur bij de hoorzitting aanwezig is. Het verslag van de hoorzitting is van belang voor een eventuele bezwaar- en beroepsprocedure alsook goede dossiervorming. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en zorgvuldigheid dient de belanghebbende over de mogelijkheid om een zienswijze naar voren te brengen schriftelijk in kennis te worden gesteld. In de bijlage is een modelbrief terzake bijgevoegd.

In algemene zin kan, gelet op ervaringscijfers, geconcludeerd worden dat



---

met betrekking tot de Wvo door de waterkwaliteitsbeheerders in het merendeel van de gevallen voor de dwangsom wordt gekozen.

In situaties waarin acuut onaanvaardbare en ernstige verontreiniging van oppervlaktewater ontstaat kan een dwangsom worden opgelegd of kan (spoedeisende) bestuursdwang worden toegepast.

---

De dwangsom heeft een aantal onmiskenbare voordelen: de sanctie is optimaal af te stemmen op zowel het milieubelang en de beoogde preventieve werking. Als financiële prikkel geeft het de overtreder een aanzet om maatregelen te treffen.

Daarnaast past de dwangsom als sanctie in het beeld van de overheid die de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven erkent. Daarbij kan de overheid het nemen van technische maatregelen (bijvoorbeeld in complexe bedrijfssituaties) feitelijk niet zelf ter hand nemen.

Bij de keuze tussen toepassing van de verschillende bestuursrechtelijke middelen speelt in het algemeen een rol:

- karakter van de overtreding (eenmalig of voortdurend);
- ernst (milieuschadelijkheid);
- spoedeisendheid (noodzaak tot snel ingrijpen);
- de overtreder (traceerbaar; juridische positie; gedrag overtreder).

## **4.5 Opsporing**

### **4.5.1 Opsporing algemeen**

Het verschil tussen opsporing en toezicht zit hem in het feit dat opsporing gericht is op (ontdekken en afhandelen van) strafbare feiten. Toezicht gaat over in opsporing op het moment dat er voldoende aanwijzingen zijn van schuld aan een strafbaar feit. Een opsporingsactie wordt begonnen door een bevoegd opsporingsambtenaar, bij waterkwaliteitsbeheerders de buitengewone opsporingsambtenaar.

### **4.5.2 Opsporing in fases**

Het stappenplan opsporing bestaat uit:

- voorbereiding/aanleiding;
- uitvoering;
- beoordeling;
- rapportage.

#### Vorbereiding/aanleiding

De resultaten van controles uitgevoerd in het kader van de toezichthoudende taak kunnen de aanleiding voor een opsporingsonderzoek zijn. Daarnaast kan de BOA door de Officier van Justitie in het kader van specifiek onderzoek met opsporingsactiviteiten worden belast. OM en bestuur plegen overleg over de vraag wanneer een proces-verbaal wordt opgemaakt.

#### Uitvoering

De opsporingsambtenaar wordt aangewezen door de Minister van Justitie (in overleg met de Minister van Verkeer en Waterstaat of op verzoek van het bestuur van een waterschap). De opsporingsactiviteiten vallen onder de verantwoordelijkheid van de Officier van Justitie. BOA's ontleen hun bevoegdheden aan de wettelijke regeling op grond waarvan zij zijn benoemd. In de akte van opsporingsbevoegdheid staan de wettelijke regelingen of feiten waarvoor opsporingsbevoegdheid is verleend. De maximaal toe te kennen opsporingsbevoegdheid is opgenomen in een circulaire of in het categoriaal aanwijzingsbesluit. Van welke opsporingsbevoegdheden hij bij zijn werkzaamheden gebruik kan maken is terug te

---

# Bijlagen

---

De gegeven formats in deze bijlagen zijn voorbeelden.  
Zij kunnen aan de eigen organisatiestijl worden toegepast.

Een instrument voor de wetgever

### **1 Naleving in dimensies**

De Tafel van Elf (T<sup>11</sup>) is een samenhangende opsomming van dimensies die bepalend zijn voor de naleving van regelgeving. De T<sup>11</sup> is ontstaan vanuit de praktische behoefte om inzicht te krijgen in de factoren die de gehoorzaamheid van mensen aan regelgeving bepalen en de invloed die rechtshandhaving daarop heeft. De basis wordt gevormd door een combinatie van in de literatuur voorkomende sociaal-psychologische, sociologische en criminologische theorieën, aangevuld met algemene inzichten en praktijkervaringen op het terrein van de rechtshandhaving.

De dimensies van de T<sup>11</sup> moeten worden beschouwd als gedragswetenschappelijke variabelen die nalevingsgedrag beïnvloeden. Door ze systematisch na te lopen, vormen ze een hulpmiddel voor de wetgever om te komen tot naleefbare wetgeving.

### **2 De Tafel van Elf als wetgevingsinstrument**

De T<sup>11</sup> kan toegepast worden als ondersteunende checklist bij de totstandkoming van wetgeving. Dit geldt temeer wanneer het **gedrag** van mensen bijdraagt aan te bereiken beleidsdoelen. De T<sup>11</sup> is dan ook van toepassing op een groot deel van de beleidsinstrumentele wetgeving en ook op enkele delen van het strafrecht.

De T<sup>11</sup> is hiermee een hulpmiddel bij de totstandkoming van wetgeving. In het kader van het project Marktwerking Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) wordt de T<sup>11</sup> bij het onderdeel 'toetsing van voorgenomen regelgeving' aangeboden als checklist om een aantal vragen te beantwoorden die betrekking hebben op de verwachte mate van naleving van de (toekomstige) wetgeving. Deze vragen moeten beantwoord worden in de toelichting bij de regeling (in geval van een wet respectievelijk AMvB aangeduid als memorie of nota van toelichting). Het doel ervan is om inzichtelijk te maken wat de verschillende (neven-)effecten zijn van de voorgestelde regelgeving. Een goede, heldere toelichting op de verwachte mate van naleving verhoogt bovendien de kwaliteit van een wetsvoorstel.

Aan de hand van de T<sup>11</sup> worden hierna aanwijzingen gegeven over hoe een toelichting ten aanzien van deze aspecten op te bouwen. Er wordt verder op gewezen dat er meerdere instrumenten voor de wetgever beschikbaar zijn zoals bijvoorbeeld de 'ketenbenadering' van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de 'Aanwijzingen voor de Regelgeving' van de Directie Wetgeving van het Ministerie van Justitie. Deze folder handelt alleen over de T<sup>11</sup>. De T<sup>11</sup> is ontwikkeld door de Inspectie voor de Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie en het Sanders Instituut van

---

de Erasmus Universiteit Rotterdam.

---

### 3 Checklist Tafel van Elf

Dimensies voor spontane naleving

*T1 Kennis van regels*

Definitie: de bekendheid met en duidelijkheid van wet- en regelgeving bij de doelgroep

**A BEKENDHEID**

- Kent de doelgroep de regels?
- Is de regelgeving niet te omvangrijk?
- Moet men veel moeite doen om op de hoogte te geraken van de regels?

**B DUIDELIJKHEID**

- Zijn of ontstaan er mogelijk twijfels over de toepasbaarheid van de regels?
- Zijn de regels voor de doelgroep niet te vaag, te ingewikkeld: begrijpt men wel wat ermee bedoeld wordt?
- Wordt van de doelgroep niet ten onrechte een bepaalde deskundigheid vereist om de regels te kunnen begrijpen?

*T2 Kosten/baten*

Definitie: de (im)materiële voor- en nadelen die uit overtreden of naleven van de regel volgen

**A FINANCIEEL/ECONONISCH**

- Nadelen van naleving: moet men veel moeite doen (administratief, fysiek) om aan de regels te voldoen?
- Voordelen van overtreding: levert overtreden voor betrokkene voordelen op die in tijd of geld zijn uit te drukken?
- Overtredingsdrempel: zijn er bepaalde fysieke omstandigheden die het overtreden bemoeilijken?
- Voordelen van naleving: zijn er specifieke voordelen verbonden aan naleving van de regels zoals bijvoorbeeld financiële prikkels?

**B IMMATERIEEL**

- Levert naleving van de regels gevoelsmatige, maatschappelijke of sociale voordelen op?

*T3 Mate van acceptatie*

Definitie: de mate waarin het beleid en de regelgeving (algemeen) aanvaard wordt door de doelgroep

- Vindt de doelgroep het beleid redelijk?
- Kan de doelgroep zich verenigen in de uitgangspunten van het beleid of bestaan daar verschillende inzichten over?
- Kan de doelgroep een bijdrage leveren aan het beleid (zelfregulering)?
- Zijn de bedoelingen van de wetgever duidelijk en juist geformuleerd en zijn er geen mazen in de wet?

*T4 Gezagsgetrouwheid doelgroep*

Definitie: de mate van bereidheid van de doelgroep om zich à priori te conformeren aan datgene wat de overheid opdraagt, wat in de wet staat

- 
- Leeft deze doelgroep in het algemeen regels goed na?
  - Doet deze doelgroep doorgaans altijd wat de overheid opdraagt?
  - Heeft de doelgroep bepaalde gewoontes die in strijd kunnen zijn met de regels?
  - Heeft deze doelgroep bepaalde verwachtingen van de overheid?

*T5 Informele controle*

Definitie: de kans op ontdekking en sanctionering van het gedrag van de doelgroep door niet-overheidsinstanties

**A INFORMELE PAKKANS**

- Merkt de omgeving het snel, als iemand een overtreding pleegt?
- Keurt de doelgroep het overtreden in het algemeen af?
- Bestaat er een hechte band tussen de leden van de doelgroep?
- Bestaan er informele controle-structuren?

**B INFORMELE SANCTIE**

- Indien de omgeving het overtredingsgedrag afkeurt, probeert ze dit dan ook op één of andere manier te corrigeren? (van opmerkingen tot fysiek geweld)
- Zal de doelgroep op overtredingsgedrag negatief reageren door middel van sociale sancties, zoals het verstoten uit de groep of het verliezen van aanzien of status?
- Bestaan er andere informele sancties die men elkaar kan opleggen?

Controle dimensies

*T6 Informele meldingskans*

Definitie: de kans dat een overtreding aan het licht komt anders dan door overheidscontrole

- Is de doelgroep geneigd geconstateerde overtredingen te melden aan de overheid?
- Is in het algemeen bekend bij welke overheidsdienst geconstateerde overtredingen gemeld kunnen worden?
- Zijn er maatregelen genomen om de bereikbaarheid van de overheidsdienst te verlagen (klik-lijn)?

*T7 Controlekans*

Definitie: de kans dat men gecontroleerd wordt op het begaan van een overtreding

Maak eventueel onderscheid in **fysieke** en **administratieve controle**:

- Hoe groot is de objectieve, controle-kans (controle-dichtheid)?
- Hoe groot schat de doelgroep deze kans in?
- Waar hangt de subjectieve controle-kans vooral van af?

*T8 Detectiekans*

Definitie: de kans op constatering van de overtreding indien door de overheid gecontroleerd wordt

**A ADMINISTRATIEVE CONTROLE**

- Is de administratieve controle sluitend, wordt op alle gegevens gecontroleerd?
- Hoe moeilijk is het om overtredingen te constateren: moeten controleurs (financiële) experts zijn om fraude te ontdekken?
- Kunnen reispapieren, transportbiljetten, etc. makkelijk vervalst worden?

- 
- Kan het de controleurs moeilijk gemaakt worden doordat er geen modellen of standaardformulieren zijn voorgeschreven?

#### **B BIJ FYSIEKE CONTROLE**

- Zijn overtredingen makkelijk of moeilijk constateerbaar door controleurs?
- Wat is de aard en de kwaliteit van de gebruikte controleopsporingsmethode?
- Zijn overtredingen moeilijk of juist makkelijk te constateren doordat ze plaats- en tijdgebonden zijn?

#### *T9 Selectiviteit*

Definitie: de (verhoogde) kans op controle en detectie in het geval van een overtreding door selectie van te controleren bedrijven, personen, handelingen of gebieden

- Worden bij selecte controles relatief meer overtreders geconstateerd dan bij a-selecte controles?
- Hebben overtreders het idee dat ze altijd vaker gecontroleerd worden dan degenen die naleven?

Sanctie dimensies

#### *T10 Sanctiekans*

Definitie: de kans op een sanctie indien na controle en opsporing een overtreding geconstateerd is

- Hoe groot is de kans dat men na een geconstateerde overtreding een sanctie krijgt opgelegd, of dat men informeel gecorrigeerd wordt?
- Hoe groot schat de doelgroep deze kans in?
- Is een overtreding moeilijk te bewijzen?
- Schatten overtreders de kans op vrijspraak hoog in?

#### *T11 Sanctie-ernst*

Definitie: de hoogte en soort van de aan de overtreding gekoppelde sanctie en bijkomende nadelen van sanctie-oplegging

#### **A FORMELE SANCTIEHOOGTE**

- Weet de doelgroep welke sanctie hen bij overtreding boven het hoofd hangt?
- Schat de doelgroep deze sanctie als hoog in?
- Houdt de sanctie rekening met de financiële draagkracht van de overtreder?
- Wat is de snelheid van sanctie-oplegging (lik-op-stuk)?

#### **B IMMATERIËLE KOSTEN**

- Vindt men het feit dat men met justitie te maken krijgt (in geval van strafrechtelijke handhaving) vervelender dan de feitelijke sanctie?
- Heeft de tenuitvoerlegging van de sanctie nog bijkomende nadelen voor betrokkene?



---

## 4 Wenken voor de toelichting

### 1 Begrippen

Gebruik eenduidig de begrippen handhaving en naleving. De term **naleving** heeft betrekking op het gedrag van de doelgroep. De **doelgroep** is de groep mensen of organisaties (bedrijven, instellingen) die de regels moet naleven. Dit kunnen vergunning- of meldingsplichtigen maar ook 'één ieder die .....'. Met **handhaving** wordt bedoeld op de activiteiten van de overheid om een bepaalde mate van naleving te bewerkstelligen of af te dwingen. In de Tafel van Elf heeft het begrip handhaving vooral betrekking op de controlerende en sanctionerende activiteiten van de overheid. Andere activiteiten zoals het verstrekken van voorlichting of verlenen van subsidie zijn niet in de Tafel van Elf benoemd maar spelen direct in op de dimensies van spontane naleving.

### 2 Redactie

Maak een kopje 'handhaving' in de toelichting. Een apart kopje schept duidelijkheid, eventueel kan een andere naam gekozen worden zoals 'handhaving en naleving' of 'handhaafbaarheid' maar deze termen betekenen niet hetzelfde. 'Handhaving' geeft aan wat er werkelijk gebeurt, 'handhaafbaarheid' geeft hierover ook een waarde-oordeel.

### 3 De doelgroep

Voor zover dit nog niet eerder is toegelicht dient een korte maar concrete beschrijving van de doelgroep in de toelichting te zijn opgenomen. Als de doelgroep niet duidelijk is afgebakend, geef dan met een paar voorbeelden aan wie de regels zal moeten naleven.

Vermeld, indien bekend, gegevens over de omvang, de samenstelling en het karakter van de doelgroep of van sub-doelgroepen.

### 4 Handhavingsstructuur

Geef een heldere beschrijving van de handhavingsstructuur waarmee de volgende vragen worden beantwoord:

- wie is belast met het toezicht op de naleving?
- wie is belast met de controle op en opsporing van strafbare feiten?
- wat zijn hun bevoegdheden?
- waar staan die bevoegdheden?
- op welke (strafbare) feiten richt zich de handhaving vooral?
- welke sancties staan op het niet naleven van de regels?

### 5 Spontane naleving

Geef aan in hoeverre de doelgroep uit *zichzelf* de regels zal naleven of overtreden. Beargumenteer dit door het benoemen van de belangrijkste argumenten waarop men de regels (niet) zal naleven. Gebruik hiervoor de checklist Tafel van Elf, dimensies 1 tot en met 5. Soms bestaan er in de literatuur kwalitatieve of kwantitatieve gegevens over de naleving van vergelijkbare of aanverwante wetgevingsgebieden. Deze kunnen de inschatting van de mate van spontane naleving ondersteunen. Soms kan ook nader onderzoek gewenst zijn om meer gegevens te verkrijgen.

---

## 6 Effectiviteit van de handhaving

Geef aan de hand van de dimensies 6 tot en met 11 van de Tafel van Elf aan wat de sterke en zwakke kanten zijn van de handhaving.

## 7 Indicatie van de mate van naleving

Geef een zo betrouwbaar mogelijke indicatie van de verwachte mate van naleving van de regeling op grond van voorgaande vragen. Gebruik daarbij als houvast de hierna opgesomde algemene stellingen en opmerkingen.

- Het is vaak moeilijk over naleving in absolute aantallen te spreken, bijvoorbeeld als de omvang van de doelgroep niet bekend is of de overtreding moeilijk is te definiëren. Men kan wel in vergelijkende zin uitspraken doen. Als de naleving verslechtert, moet men beter, intensiever *handhaven* of de regels verbeteren. Een ander voorbeeld: als er meer mogelijkheden voor *overtreding* zijn, neemt de *handhaafbaarheid* af.
- Als de hele doelgroep uit zichzelf (spontaan) de regels na zou leven, zijn in principe geen of heel weinig handhavingsactiviteiten vereist. Ook als men de regels doorgaans goed naleeft, is enige mate van handhaving overigens wel aan te raden; dit voorkomt het gevaar van normvervaging.
- Er is altijd een drijfveer om regels na te leven (of te overtreden). Deze concrete drijfveren zijn in principe altijd onder te brengen in één of meer dimensies van de Tafel van Elf.
- Bepalend voor de mate van naleving is wat de *doelgroep* denkt, niet wat de handhaver weet. Zo is voor de mate van naleving bepalend wat de subjectieve pakkans is, en niet de werkelijke controle-dichtheid.
- Als de spontane naleving lager wordt, moet de handhaving versterkt worden om dezelfde mate van naleving te behouden. Omgekeerd geldt hetzelfde: als de spontane naleving stijgt, kan men met minder handhaving volstaan.
- Het komt soms voor dat een regeling niet te handhaven is maar politiek toch gewenst. Vermijd zo mogelijk deze symbool-wetgeving. Als symbool-wetgeving daadwerkelijk gehandhaafd moet worden, is de handhaving gedoemd te falen.

## 5 Verwachtingen omtrent nieuwe regelgeving

Veel regelingen brengen wijzigingen aan in een bestaand stelsel van regelgeving of in een bestaande situatie. Hieronder volgt een aantal voorbeelden - aan de hand van de T<sup>11</sup> - om aan te geven hoe te redeneren over de handhaving en naleving.

### **Een regeling verschijnt in het Staatsblad / de Staatscourant**

**gevolg:** slechts een zeer selecte groep zal op de hoogte raken van de regeling, goede en gerichte informatievoorziening is essentieel om gedragsverandering te verwezenlijken (T<sub>1a</sub>).

---

**Een regeling wordt complexer**

**gevolg:** men moet meer moeite doen om de regels te begrijpen en het aantal onbewuste overtreders zal toenemen ( $T_{1b}$ ).

**Er komen nieuwe verplichtingen of strengere eisen**

**gevolg:** het zal meer moeite kosten om aan de regelgeving te voldoen, de naleving daalt ( $T_2$ ).

**De vergunningplicht wordt vervangen door algemene regels**

**gevolg:** dit maakt in beginsel voor de naleving niet veel uit, tenzij er verplichtingen vervallen en naleving dus minder moeite kost. Wel kan sprake zijn van afname van (administratieve) verplichtingen om aan de regelgeving te voldoen, in dat geval stijgt de naleving ( $T_2$ ).

**Bedrijven moeten investeren om aan de regelgeving te blijven voldoen, de huidige werkwijze wordt kostbaarder en/of tijdrovender**

**gevolg:** de naleving daalt omdat de kosten omhoog gaan en er staat niets tegenover ( $T_2$ ). Het kan overigens zijn dat er ook baten tegenover de investering staan waardoor het bedrijfseconomisch rendabel wordt. In dat geval zal de naleving stijgen.

**Een nieuw keurmerk wordt ingevoerd, er komen algemene kwaliteitsnormen**

**gevolg:** door aan de regels te voldoen kunnen bedrijven zich positief onderscheiden van andere bedrijven, de onderlinge concurrentie neemt toe en men kan een goed imago verwerven, de naleving stijgt ( $T_{2b}$ ).

**De doelgroep kan zich goed verenigen met het nieuwe beleid, er is voldoende draagvlak**

**gevolg:** de naleving blijft gelijk; pas als het draagvlak groter is dan onder de oude regeling, zal de naleving stijgen ( $T_3$ ).

**De doelgroep is niet betrokken geweest bij de totstandkoming van beleid**

**gevolg:** hieraan kan geen conclusie worden verbonden. Het al dan niet betrekken van de doelgroep zegt immers niets over het draagvlak. Het niet betrekken van de doelgroep bij de totstandkoming van wetgeving houdt dus ook het risico in dat het draagvlak onbekend is.

**Er wordt een vorm van sociale, informele controle ingevoerd**

**gevolg:** als dit in de praktijk inderdaad goed werkt, zal de naleving stijgen ( $T_5$ ).

**Opmerking 1:**  $T_4$  (gezagsgetrouwheid doelgroep) heeft een meer constant karakter en verandert daarom per definitie niet zo snel.

**Opmerking 2:** bovengenoemde voorbeelden zijn steeds op één dimensie gericht, in de praktijk zal een bepaalde verandering op meerdere dimensies tegelijk betrekking kunnen hebben.

---

## Bijlage 2 Beschrijving van de Wvo

---

### Doel en reikwijdte Wvo

De Wet verontreiniging oppervlaktewateren (1970) heeft tot doel de verontreiniging van het oppervlaktewater (en blijkens jurisprudentie de daarmee in contact staande onderwaterbodem) te voorkomen en te bestrijden. De wetgeving voorziet daartoe in een bestuurlijk-organisatorisch kader en een juridisch instrumentarium. Het instrumentarium omvat ondermeer reguleringsinstrumenten, een heffingsstelsel en handhavinginstrumenten.

### Reguleringsinstrumenten

De reguleringsinstrumenten kunnen worden onderverdeeld in:

- het absoluut lozingsverbod;
- het relatief lozingsverbod (het vergunningstelsel);
- algemene regelgeving naast of in plaats van een vergunningstelsel.

Het vergunningstelsel vormt van oudsher het belangrijkste reguleringsinstrument. Op grond van artikel 1 van de Wvo is het verboden om zonder vergunning afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen, in welke vorm ook, in oppervlaktewater te brengen. Binnen het Wvo-vergunningstelsel wordt onderscheid gemaakt tussen:

- rechtstreekse (directe) en indirecte lozingen; en
- lozingen met behulp van een werk en lozingen op andere wijze dan met behulp van een werk.

Rechtstreekse lozingen op oppervlaktewater kunnen plaatsvinden met behulp van een werk of op andere wijze dan met behulp van een werk. Indirecte lozingen zijn lozingen met behulp van een werk dat op een ander werk is aangesloten (met name lozingen op een gemeentelijke riolering). Rechtstreekse lozingen vallen per definitie onder de werkingssfeer van de Wvo (zie artikel 1, eerste en vierde lid Wvo en artikel 1, derde lid, Wvo juncto artikel 4 van het 'Uitvoeringsbesluit artikel 1, derde lid, Wvo'). Indirecte lozingen op de gemeentelijke riolering worden voor het overgrote deel gereguleerd op grond van de Wet milieubeheer. Alleen lozingen op het gemeentelijk riool vanuit bepaalde, bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) aangewezen, categorieën van inrichtingen zijn vergunningplichtig ingevolge de Wvo (zie artikel 1, tweede lid, Wvo). Dit betreft een negentiental categorieën, die zijn aangewezen in de zgn. 'inrichtingen-AMvB' (Stb. 1983. nr. 577). Voorts kent de Wvo nog een vergunningplicht voor indirecte lozingen die plaatsvinden vanuit een vaste aansluiting op een transportleiding (of op de awzi) die in beheer is bij een waterkwaliteitsbeheerder (zie de laatste volzin van artikel 1, tweede lid, Wvo).

### Algemene regelgeving

Sinds 1 maart 1993 kent de Wvo de mogelijkheid om bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) algemene regels te stellen ter regulering van bepaalde, aangewezen lozingen. Binnen de algemene regels kunnen drie soorten worden onderscheiden:

- regels die de vergunningplicht opheffen of vervangen;

- 
- regels, die naast een vergunningplicht gelden; en
  - regels die (als instructies) zijn gericht tot het vergunningverlenend gezag.

Het stelsel van algemene regelgeving is geregeld in de artikelen 2a t/m 2e van de Wvo. Artikel 2a Wvo verschaft de basis voor het bij AMvB stellen van algemene regels met of zonder vergunningplicht. Artikel 2d voorziet in de mogelijkheid tot het stellen van instructienormen. Bij algemene regels zonder vergunningplicht is de (potentiële) lozer verplicht om de lozing te melden (zie artikel 2b Wvc). Artikel 2c en 2d Wvo regelen ten slotte hoe de kwaliteitsbeheerder bevoegd kan worden verklaard om in een concrete situatie nadere eisen te stellen of af te wijken van de gestelde algemene regels. Op grond van artikel 2e Wvo kunnen voorts algemene regels in een provinciale milieuverordening worden gesteld die de waterkwaliteitsbeheerder bij de Wvo-vergunningverlening in acht zal moeten nemen.

Medio 2000 zijn de volgende AMvB's (ook wel lozingenbesluiten genoemd) in werking:

- Lozingenbesluit Wvo glastuinbouw
- Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming
- Lozingenbesluit Wvo stedelijk afvalwater
- Lozingenbesluit Wvo bodemsanering en proefbronnering
- Lozingenbesluit Wvo vaste objecten
- Lozingenbesluit Wvo huishoudelijk afvalwater
- Lozingenbesluit open teelt en veehouderij

#### Mogelijke overtredingen Wvo

Onderscheid kan worden gemaakt tussen de volgende soorten van overtredingen:

- 1 overtreding wegens het lozen/storten zonder vergunning op grond van artikel 1, Wvo (juncto het Uitvoeringsbesluit artikel 1, derde lid Wvo);
- 2 overtreding van vergunningvoorschriften (artikel 26 Wvo);
- 3 overtreding van artikel 1b Wvo (overschrijding emissiegrenswaarden);
- 4 overtreding van artikel 1d van de Wvo (invoer afvalstoffen);
- 5 overtreding van algemene regels, gesteld krachtens artikel 2a e.v. van de Wvo;
- 6 niet of onvoldoende nakoming van meldingsplicht ingevolge artikel 2b Wvo;
- 7 overtreding van nadere eisen, gesteld krachtens artikel 2a juncto 2c Wvo;
- 8 overtreding van artikel 9a, eerste t/m derde lid, Wvo (melding afgifte gevaarlijke afvalstoffen/ontvangstneming gevaarlijke afvalstoffen zonder omschrijving/begeleidingsformulier);
- 9 overtreding van artikel 9, vierde lid, Wvo (melding ontvangst bedrijfsafvalstoffen).

### Procedure en rechtsbescherming

Bepalingen omtrent procedures voor de totstandkoming van en rechtsbescherming tegen handhavingsbeschikkingen zijn zowel in de Wm als in de Awb opgenomen. Ten aanzien van de procedure van voorbereiding van handhavingsbeschikkingen zijn noch in de Wvo noch in de Wm bepalingen geformuleerd. Dit betekent dat het bevoegde bestuursorgaan zelf kan bepalen welke procedure uit de Awb moet worden gevolgd. Normaliter zal gebruik worden gemaakt van de zogenoemde 'korte procedure'.

### Horen

In gevallen waarin geen gebruik wordt gemaakt van de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.5 van de Awb), dient het bestuursorgaan het voornemen om een beschikking te nemen aan de overtreder mede te delen en deze in de gelegenheid te stellen om zijn zienswijze hieromtrent naar voren te brengen (zie artikel 4:8 van de Awb). Er van uitgaande dat voor handhavingsbeschikkingen de 'korte' procedure wordt gevolgd, zal het Wvo-gezag, alvorens bijvoorbeeld een aanschrijving bestuursdwang of een dwangsombeschikking vast te stellen, de overtreder moeten 'horen'.

### Bezwaar en beroep

Tegen een handhavingsbeschikking kan ingevolge artikel 7:1 van de Awb bezwaar worden ingediend bij het bestuursorgaan dat de beschikking heeft vastgesteld (voorzover geen toepassing is gegeven aan de uitgebreide, openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.5 van de Awb, zie het bovenvermelde). Vervolgens kan zo nodig beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (zie artikel 20.1 van de Wm).

### In werking treden van handhavingsbeschikkingen

Veel besluiten op grond van de Wet milieubeheer treden pas in werk na afloop van de bezwaartermijn van 6 weken (artikel 20.3 van de Wm). Dat gold vroeger ook voor handhavingsbeschikkingen (tenzij ze terstond van kracht werden verklaard op grond van artikel 20.5 Wm), maar sinds de inwerkingtreding van de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (1 januari 1998) is hierin verandering gekomen. Artikel 20.4 Wm bepaalt nu dat artikel 20.3 Wm niet geldt voor handhavingsbeschikkingen. Voor handhavingsbeschikkingen is dus nu de normale regeling van toepassing, neergelegd in artikelen 3:40 en 3:41 Awb. Dat wil zeggen: Een handhavingsbeschikking treedt in werking zodra deze aan de overtreder is uitgereikt of verzonden. De overtreder heeft wel de mogelijkheid om bij de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak een verzoek om een voorlopige voorziening in te dienen (artikel 8:81 Awb). De voorzitter van de Afdeling heeft in dat geval de bevoegdheid de handhavingsbeschikking te schor-

---

## Bijlage 4    Overzicht bevoegdheden toezichthouders

---

Onder toezicht wordt verstaan het controleren of, en in hoeverre de wettelijke bepalingen op het milieuterrein worden nageleefd. Een toezichthoudend ambtenaar wordt daartoe aangewezen door de minister danwel het bestuursorgaan dat krachtens de wet met het toezicht op de naleving is belast (zie artikel 61 Waterschapswet). De bevoegdheden van toezichthoudende ambtenaren krachtens de Wvo zijn in afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht aangegeven. In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de bevoegdheden.

---

<b>Bevoegdheden toezichthouders</b>	<b>Artikel</b>
1    aanwijzing toezichthoudende ambtenaren	18.4 Wm
2    bevoegdheid van toezichthoudende ambtenaren om, voorzover redelijkerwijs nodig:	
- plaatsen te betreden met apparatuur	- 5:15, lid 1 en 2 Awb
- zich te laten vergezellen door hen aan te wijzen personen	- 5:15, lid 3 Awb
- inlichtingen te vorderen	- 5:16 Awb
- inzage te vragen en afschrift te nemen van bescheiden	- 5:17 Awb
- zaken/goederen te onderzoeken en daarvan monster te nemen	- 5:18 Awb
- vervoermiddelen en hun lading te onderzoeken	- 5:19 Awb
3    betrokken zijn verplicht om medewerking te verlenen en alle inlichtingen te verschaffen voor zover redelijkerwijs nodig	- 5:20 Awb

---

## Bijlage 5    Overzicht bevoegdheden opsporingsambtenaren

---

Opsporing heeft tot doel een verdachte te vinden in de zin van artikel 27 van het Wetboek van Strafvordering (WvSv), en aannemelijk te maken dat door deze een strafbaar feit is gepleegd. Een buitengewoon opsporingsambtenaar wordt aangewezen door de Minister van Justitie. Opsporingsactiviteiten vallen onder de verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie. De bevoegdheden van de opsporingsambtenaar zijn afhankelijk van de wettelijke regeling waaraan deze worden ontleend. De Wed geeft de opsporingsambtenaar naast bevoegdheden op grond van het WvSv nog aanvullende bevoegdheden, welke nagenoeg gelijk zijn aan de bevoegdheden van toezichthouders. De opsporingsbevoegdheid strekt zich uit tot de in de akte van opsporingsbevoegdheid of aanwijzing aangeduide strafbare feiten. Aangenomen mag worden dat opsporingsambtenaren reeds van de Wed-bevoegdheden gebruik kunnen maken voordat sprake is van een redelijke vermoeden van schuld aan een strafbaar feit, nu de Hoge Raad heeft bepaald dat opsporing in de zin van de Wed op een eerder tijdstip aanvangt dan opsporing ingevolge het Wetboek van Strafvordering. Ook controle op het naleven van de wet, uitgeoefend bij personen, tegen wie er nog geen concrete aanwijzingen zijn dat zij de wet hebben overtreden, valt binnen het belang van de opsporing in de zin van de Wed. Enige beperking daarbij is het in de Wed zelf opgenomen criterium van de redelijke taakvervulling. Onderstaande tabel geeft de bevoegdheden van de opsporingsambtenaar.

---

### Bevoegdheden opsporingsambtenaar    Artikelnummers

---

- staande houden van verdachte; naam en woonplaats	- 52 WvSv	
- aanhouden van verdachte	- 53 ev. Wv Sv	
- bij ernstige bezwaren onderzoek aan kleding	- 539o WvSv	
- in beslag nemen van daarvoor vatbare voorwerpen	- 95 ev WvSv	- 18 Wed
- ruimere bevoegdheid tot inbeslag-neming bij ontdekking op heterdaad	- 96 WvSv	
- vorderen van inzage in alle relevante bescheiden		- 19 Wed
- toegang tot plaatsen indien betreding noodzakelijk is (ook woning verdachte)	- algemene wet op het binnentreden	- 20 Wed
- nemen van monsters, wegen en meten van goederen		- 21 Wed
- vorderen dat verpakking van goederen wordt geopend		- 22 Wed
- doen stilhouden van voertuigen, doen overbrengen, lossen en afladen van vervoermiddelen		- 23 Wed
- opmaken van proces verbaal	- 152 ev WvSv	



---

## Bijlage 6    Aandachtspunten betreden bedrijfsterrein en veiligheid

---

Uit: Protocol Handhaving Wvo, Rijkswaterstaat

### 1    **Betreden bedrijfsterrein**

*Specifieke punten van aandacht*

#### 1.1    Het doel (het waarom) van ons bezoek

Wat is de reden van ons bezoek? Komen we als toezichthouder voor een routinecontrole of hebben we een opsporingsopdracht? Willen we misschien vragen stellen over een overtreding die in de omgeving heeft plaatsgevonden? Werken we samen met andere instanties in een groter project?

#### 1.2    Melden van het bedrijfsbezoek

Bij aankomst bij een bedrijf, melden we ons bij de portier of de dienstdoende wachtchef. We legitimeren ons en vertellen hem waarom we het bedrijf willen bezoeken.

#### 1.3    Handwijze bij het betreden van het terrein/de bedrijfsruimte/de fabriek

- *Begeleiding door een bedrijfsfunctionaris*  
We moeten aan de contactpersoon melden welke locatie(s) we willen bezoeken. Wil het bedrijf een functionaris mee laten gaan? Welkom! Andersom vragen wij, bij een onbekende of onveilige bemonsteringslocatie, om begeleiding door een vertegenwoordiger van het bedrijf. We verwijzen naar Wvo artikel 25, lid 2 en artikel 26.
- *Veiligheid*  
Bedrijven stellen niet alleen eisen aan het eigen personeel. Ook het bezoek wordt geacht de bedrijfsregels na te leven. Aan ons de plicht om op verantwoorde wijze, dat wil zeggen zonder onnodig risico te lopen of te veroorzaken, het bedrijfsterrein te betreden en vervolgens onze taak naar behoren uit te voeren.
- *De te nemen route over het terrein*  
We houden ons aan de geboden en verboden die op het terrein gelden (bezoekersreglement; wegbewijzing).
- *Exoneratie = vrijwaring van aansprakelijkheid*  
Elke eigenaar van een terrein kan derden de toegang weigeren op grond van het eigendomsrecht. Daarnaast kan hij zijn aansprakelijkheid beperken of zelfs uitsluiten door het plaatsen van een bord of het laten ondertekenen van een toegangsbewijs. Passeren we een dergelijk begrijpelijk en duidelijk leesbaar bord of ondertekenen we een toegangsbewijs, dan is sprake van een zogenaamd 'geldig contract'. Moeten wij nu wel of niet tekenen in zo'n geval? Het antwoord is nee. Voor ons, toezichthouders en opsporingsambtenaren, gelden namelijk an-

---

dere regels. Wij kunnen ons beroepen op onze wettelijke bevoegdheid om de toegang tot een bedrijfsterrein te vorderen (artikel 5:15, eerste lid, Awb voor toezichthouders en artikel 20 Wed voor opsporingsambtenaren). Voorwaarde is dat die toegang wel 'redelijkerwijs' nodig is voor de uitoefening van onze taken. Dat kan per geval verschillen, uiteraard. Ondanks ons recht op toegang blijft de exoneratie van de terreineigenaar recht overeind staan. Als hij deze op de juiste wijze heeft kenbaar

gemaakt. Maar wat wij per se niet moeten doen is een exoneratieverklaring tekenen als voorwaarde voor het betreden van een bedrijfsterrein. Overigens is het wel goed om met het bedrijf te overleggen over een alternatief. Want het streven blijft om op een acceptabele en zinnige manier aan de bedrijfswens met betrekking tot de exoneratie te voldoen. NB. We laten ons niet ophouden bij de portier.

- *Monsterneming*

Als we een bemonstering uitvoeren, nemen we een tweede monster als het bedrijf daarom vraagt. Is er sprake van een justitiële procedure, dan nemen we twee monsters: een monster voor de eigen analyse en een contra-expertise-monster ten behoeve van de verdachte. We brengen de bedrijfsleiding daar altijd direct van op de hoogte. Veelal zeggen we ook direct proces-verbaal aan.

- *Afmelden*

We melden ons af bij de portier of wachtchef en verlaten het terrein.

## 2 Veiligheid

### 2.1 De risico's van het vak

Dergelijke situaties kunnen zich voordoen op de beide hoofdonderdelen van het bedrijfsbezoek: de milieu-inspectie algemeen en de monsterneming. Bij ieder onderdeel kunnen we worden geconfronteerd met een tweetal risicogebieden: stoffen en omstandigheden. Ook andere zaken zijn van grote invloed op onze veiligheid. De voornaamste is de aard van de inspectie/monsterneming. Bij toezichthouden bij een bedrijf gaan we vooral na in hoeverre de vergunningvoorschriften worden nageleefd en bemonsteren we in het algemeen op vaste plaatsen. Daardoor kunnen we de risico's goed inschatten. Dat ligt anders bij de inspecties en monsternemingen in het kader van artikel 1, lid 3 en vrije-veldactiviteiten (meer hierover aan het eind van deze paragraaf). Die kunnen ons confronteren met onvoorziene omstandigheden, en dus met een verhoogd risico. Hetzelfde geldt voor de inspectie van de staat waarin meetvoorzieningen en slib- en olievangers zich bevinden. Over de manier waarop we deze risico's kunnen beperken, handelt deze paragraaf. De meeste aandacht gaat daarbij uit naar veiligheid bij de monsterneming.

### 2.2 Plichten en verantwoordelijkheden

De verantwoordelijkheid voor het minimaliseren van de risico's wordt in feite gedragen door drie partijen: onze werkgever, de eigenaar van het te bezoeken bedrijf en niet te vergeten wijzelf. De drie partijen worden daarin gestuurd door de uitgangspunten Veiligheid, Gezondheid en Welzijn (VGW) van de Arbo-wet (1994):

- de werkgever heeft de plicht om naar veilige, gezonde en humane werkomstandigheden te streven;

- 
- de werkgever heeft de plicht om gevaarlijke situaties te voorkomen;
  - wij, de werknemers, hebben de plicht om zorgvuldig en voorzichtig te werk te gaan ten opzichte van derden.

Verder geldt voor ons een van de uitwerkingen van de Arbo-wet, het Veiligheidsbesluit Fabrieken en Werkplaatsen. Dat richt zich op twee gebieden: schadelijke werklokalen en het bedrijfsstoffenregister.

- Een werklokaal is schadelijk als de hoogte minder dan 3 meter is en de vrije luchtruimte minder dan 20 m<sup>3</sup> per persoon bedraagt, waarvan minder dan 10 m<sup>3</sup> boven de 1,80 m. Dat maakt onze monsterauto in principe ongeschikt om als werkruimte voor bijvoorbeeld conserveringswerkzaamheden te fungeren. Normaal gesproken mogen er ook geen chemicaliën in worden opgeslagen/vervoerd.
- Elk bedrijf heeft de plicht een bedrijfsstoffenregister aan te leggen, per afdeling in te vullen en bij te houden. Wij vinden daarin alle informatie over gevaarlijke stoffen. Kankerverwekkende stoffen bijvoorbeeld. Stoffen waarmee we tijdens het bedrijfsbezoek kunnen worden geconfronteerd in geval van een calamiteit.

Ten slotte is er de Wet milieugevaarlijke stoffen (Wms). Die bindt bedrijven aan strenge regels voor de verpakking, opslag en toepassing van chemische stoffen. Wat maakt chemische stoffen mogelijk schadelijk? De aard van de stof, de tijd dat iemand blootgesteld wordt, de concentratie van de schadelijke of giftige stof, de grootte van de deeltjes, in geval van stof.

Het hoofd Handhaving moet zorgen voor werkprocedures die de gevaren voor ons bij Wvo-inspectie en -monsternamen tot een minimum beperken. Die procedures en andere VGW-aspecten moeten ook minimaal 2-maandelijks aan de orde komen tijdens het werkoverleg.

### 2.3 Risicogebieden

Daarmee komen we op de twee risicogebieden van het bedrijfsbezoek; omstandigheden en stoffen.

- *Milieu-inspectie algemeen*  
OMSTANDIGHEDEN
  - wat voor soort activiteiten verricht het bedrijf?
  - hoe groot is de kans dat we slachtoffer worden van een bedrijfsongeval?
  - onder welke omstandigheden moeten we op de inspectieplaats werken?STOFFEN
  - wat voor soort materialen liggen er opgeslagen en in welke hoeveelheden?
  - zijn daarbij ook gevaarlijke stoffen?
  - hoe groot is de kans dat we tijdens een bedrijfsbezoek in aanraking komen met de daar geproduceerde, intern vervoerde of opgeslagen stoffen?
- *De monsterneming*  
OMSTANDIGHEDEN
  - wat is de kwaliteit van het monsterpunt?
  - onder welke omstandigheden moeten we tijdens de monsterneming werken?STOFFEN

- 
- is er sprake van riskante stoffen of monsters in de afvalwaterstroom, met andere woorden kunnen gevaarlijke stoffen voorkomen in een dusdanige concentratie dat ze schadelijk zijn? Vanwege hun makkelijke opname via huid, mond of ademhalingsstelsel, hun grote vluchtigheid. Als ze al snel boven MAC-waarden komen. De MAC, de Maximaal Aanvaarde Concentratie van een gas, damp, nevel of stof, is de concentratie in de lucht op de werkplek zonder gevaar voor de veiligheid of gezondheid, ook op lange termijn. Hun etsende werking (op bv de huid). Zodanige vluchtigheid en brandbaarheid dat ze in de lucht de 10% LEL norm bereiken. LEL is de onderste explosiegrens, het niveau waarop de concentratie te laag is om brandgevaar op te leveren.

De risico's hangen, behalve met stoffen en omstandigheden, ook samen met onze eigen werkzaamheden. Bij bedrijven die over een vergunning beschikken en/of heffingplichtig zijn, werken we meestal met de vaste meet- en bemonsteringsapparatuur van het bedrijf. In het kader van toezicht lopen we daardoor bij het controleren en monstereen normaal gesproken weinig risico. Bij onderzoek in verband met opsporing of naar aanleiding van een calamiteit moeten we zelf controle-apparatuur plaatsen. Vaak bemonstereen we dan op onbekende en ongewone plaatsen. Dat zorgt voor een verhoogd risico. Een verhoogd risico lopen we eveneens bij een van onze andere taken: de inspectie van meetvoorzieningen, slib en olievangers. Want ook daar zijn de exacte omstandigheden ons van te voren niet bekend.

#### 2.4 Risico-niveaus

Al met al komen we tot een voorlopige indeling in risico-niveaus. De indeling wordt pas definitief als we meer gegevens over de locatie hebben. Die halen we, behalve uit onze eigen ervaringen, uit het werkoverleg en aanvullende bedrijfsinformatie.

##### *Niveau I*

Gering gevaar voor blootstelling aan een gevaarlijke concentratie stoffen naar aard en hoeveelheid; bemonsteringsomstandigheden zijn redelijk; de bedrijfsactiviteiten (proces, opslag) zijn van een laag tot gering risico-niveau.

Bijvoorbeeld: rwzi's, routineonderzoek scheepswerven, afvalwateronderzoek melkveehouderijen, thermisch verontreinigd afvalwater, vervuilde grond in uiterwaarden.

##### *Niveau II*

Verhoogd gevaar voor blootstelling, of de bemonsteringsomstandigheden zijn slecht, of bedrijfsactiviteiten leveren een verhoogd risico, opslag van gevaarlijke stoffen op meer dan 15 m, of de bereikbaarheid van derden is moeilijk of onmogelijk.

Bijvoorbeeld: chemische procesindustrie, baggerspecie onderzoek klasse III/IV, kans op vrijkomende gevaarlijke gassen en aërosolen, zonder specifieke monstercapaciteiten, tijdens weekend/avond/nachtdienst, afvalwaterstromen met zeer hoge of lage ph, stoffen uit Wms-categorie.

##### *Niveau III*

Groot gevaar voor blootstelling, of de mate van gevaar is juist onbekend, of bemonsteringsomstandigheden/faciliteiten zijn onbekend, of gevaarlijke

---

stoffen liggen opgeslagen op minder dan 15 m, of deze stoffen zijn mogelijk opgenomen in de afvalwaterstroom.

---

Bijvoorbeeld: onvoorziene omstandigheden als brand of bedrijfsstoring, tankauto bemonstering, overige chemische industrie.

## 2.5 Verkleinen van risico's bij monsterneming

Door preventie kunnen we de risico's bij bemonstering tijdens bedrijfsbezoeken reduceren. Dat kan op verschillende manieren.

### *Gedrag*

We nemen alle voorzorgsmaatregelen in acht om te voorkomen dat we:

- langer bij/boven een afvalstroom staan dan noodzakelijk;
- ons lichaam onnodig zwaar belasten;
- verrast worden door de effecten van 'lagenscheiding';
- ons in levensgevaarlijke situaties begeven, bijvoorbeeld door het betreden van afgesloten tanks en laadruimtes in beun- of duwschepen.

### *Persoonlijke beschermingsmaatregelen*

Preventie kan plaatsvinden in de vorm van preventieve maatregelen op het persoonlijke vlak:

- voorkomen verspreiding van de stof;
- zorgen voor een heel goede hygiëne;
- vermijden contact met de stof in verband met verbrandingsgevaar door zuren en logen;
- denken aan inademiningspreventie door de neus ademen en een neus-  
kapje (snuitje) opzetten;
- voorkomen huidreacties door handschoenen te dragen, regelmatig onze handen te wassen, onze handen voldoende in te vetten. Kleding op de juiste manier te dragen (broek over de laarzen bijvoorbeeld), altijd bovenkleding te dragen, ook bij zeer zomerse temperaturen.

Komt onze huid in aanraking met een agressieve/onbekende stof? Dan spoelen we minimaal 20 minuten met schoon water. Voor het overige zorgen we ervoor dat de PBM's uit ons basispakket en, in gevallen met extra risico, ons uitgebreide pakket, gereed liggen.

*Basispakket:* werkoverall, veiligheidslaarzen/werkschoenen, disposable handschoenen/werkhandschoenen, veiligheidsbril, oordoppen, veiligheidshelm.

Voor specifieke situaties: zwemvest, verkeersvest, reddingslijn.

*Uitgebreid pakket:* stoffilter, volgelaats(gas)masker of verseluchtmasker, volgelaatsscherm, vloeistofdichte disposable overall, neopreen handschoenen.

### *Aanpassingen aan het monsterpunt*

De kwaliteit en veiligheid van het monsterpunt zijn een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de waterkwaliteitsbeheerder en het bedrijf. Voor elk monsterpunt is de goedkeuring nodig van de waterkwaliteitsbeheerder. Als wij problemen constateren of voorzien, melden wij dat in het werkoverleg en geven wij adviezen. Aan de hand van onze suggesties werken Handhaving en Vergunningverlening vervolgens samen om verbeteringen tot stand te brengen. Welke criteria hanteren wij bij onze analyse? Als overkoepelend criterium geldt dat het monsterpunt uit VGW-oogpunt acceptabel moet zijn. Anders gezegd dat het wordt gekenmerkt door goede bereikbaarheid en een minimum aan blootstelling aan schadelijke afvalstoffen.

We zullen in concreto:

- 
- bemonstering in afgesloten ruimtes in principe niet toestaan;

---

**Bijlage 7    Voorbeeld 'jaarrapportage bestuursovereenkomst handhaving'**

.....

Jaarrapportage .....

organisatie .....

.....  
Afdeling .....



---

## Organisatie handhaving

### 1 Overzicht van geplande en ingezette menskracht in uren

<b>functie</b>	<b>totaal gepland (uren)</b>	<b>totaal ingezet (uren)</b>	<b>waarvan uitbesteed (overzicht 9)</b>
toezicht			
opsporing (BOA)			
overig			
<b>totaal</b>			

### Toezicht

### 2 Overzicht van geplande en uitgevoerde controles sector bedrijven

<b>activiteit</b>	<b>gepland aantal</b>	<b>uitgevoerd aantal</b>	<b>nalevings- percentage</b>
controle			
1 <sup>e</sup> hercontrole			
2 <sup>e</sup> hercontrole			
<b>totaal</b>			

### 3 Overzicht uitgevoerde controles sector buitengebied (vrije veld)

<b>activiteit</b>	<b>aantal geplande uren</b>	<b>aantal uitgevoerde uren</b>	<b>aantal overtredingen</b>
project			
project type 1			
project type 2			
<b>totaal</b>			

### 4 Overzicht van ongewone voorvallen en (klacht)meldingen

<b>omschrijving</b>	<b>aantal</b>
ongewone voorvallen	
(klacht)meldingen	

## Bestuursrechtelijke maatregelen

### 5 Overzicht uitgevoerde bestuursrechtelijke maatregelen

omschrijving activiteit	aantal	f
brief om gelegenheid te geven om zienswijze kenbaar te maken inzake het voornemen tot toepassing van een bestuursrechtelijke maatregel (artikel 4:8 en artikel 4:9 Awb)		
toegepaste bestuursrechtelijke maatregelen <i>dwangsom</i> <i>bestuursdwang</i> <i>intrekken vergunning</i>		
ingetrokken bestuursrechtelijke maatregelen		
verzoeken van derden om toepassing bestuursrechtelijke maatregel		
weigering verzoeken van derden om toepassing bestuursrechtelijke maatregel		
aantal bestuurlijke afloopberichten		
bestuursrechtelijke maatregelen in werking (peildatum 31 december) <i>dwangsom</i> <i>bestuursdwang</i> <i>intrekken vergunning</i>		
verbeurde dwangsom bedragen		
geïnde dwangsombedragen		

### 6 Overzicht van aantal bedenkingen, bezwaar- en beroepschriften ingebracht tegen (voorbereiding) bestuursrechtelijke maatregelen

omschrijving activiteit	aantal	uitspraak ten gunste van	
		verweerder	verzoeker
ker			
bedenkingen artikel 4:8 en artikel 4:9 Awb			
bezwaarschrift			
beroepschrift			

## Strafrechtelijke maatregelen

(uitgevoerd door BOA's werkzaam bij bestuurlijke overheid)

### 7 Overzicht uitgevoerde strafrechtelijke maatregelen

omschrijving activiteit	aantal	f
opgemaakte processen-verbaal/melding 'Lik op stuk' (LOS)		
aanvullende processen-verbaal		
voorlopige maatregel WED		

---

## Samenwerkingsprojecten- en overeenkomsten

### 8 Overzicht van aan deelgenomen samenwerkingsprojecten

omschrijving samenwerkings- project	regionaal/ provinciaal	geplande uren	gerealiseerde uren
totaal			

N.B.:

De overall evaluatierapporten worden door de projectleiders separaat gerapporteerd aan het Servicepunt Handhaving.

### 9 Overzicht van uitbesteding aan andere handhavingpartners en/of (ingenieurs)bureau(s)

omschrijving uit- besteding	handhavings- partner/ ingenieurs- bureau	geplande uren	gerealiseerde uren	budget (in f)
totaal				

N.B.:

Alle samenwerkingsovereenkomsten zijn in afschrift toegezonden aan het Servicepunt Handhaving.

---

## Toelichting op jaarrapportage

### 1 Toelichting 'organisatie handhaving'

*Algemeen*

-  
-  
-

*Afwijking(en) in ingezette menskracht versus vereiste inzet van menskracht (> 10%)*

-  
-  
-

*Toelichting op stand van zaken adequaat handavingsproces (K+V)*

-  
-  
-

### 2 Toelichting 'toezicht'

*Algemeen*

-  
-  
-

*Afwijkingen in gerealiseerde aantallen versus geplande aantallen in overzicht 3 (> 25%)*

-  
-  
-

### 3 Toelichting 'bestuursrechtelijke maatregelen'

*Algemeen*

-  
-  
-

*Specificatie van bedrijven waarbij het stappenplan vanwege bijzondere omstandigheden niet is toegepast*

-  
-  
-

### 4 Toelichting 'strafrechtelijke maatregelen'

*Algemeen*

-  
-  
-

*Specificatie van bedrijven waarbij het stappenplan vanwege bijzondere omstandigheden niet is toegepast*

-  
-  
-

---

5 Toelichting 'samenwerkingsprojecten'

*Algemeen*

- 
- 
- 

*Specifiek*

- 
- 
- 

*Oorzaak van niet gerealiseerde (milieu)doelen*

- 
- 
- 

6 Toelichting 'samenwerkingsovereenkomsten'

*Algemeen*

- 
- 
- 

*Specifiek*

- 
- 
- 

7 Conclusies

- 1
- 2
- 3
- .
- .
- .

8 Aanbevelingen

- 1
- 2
- 3
- .
- .
- .

---

## Bijlage 8 Voorbeeld mandaatbesluit waterschappen

---

...

Naam orgaan/persoon die mandaatbesluit neemt

Overwegende dat

het gewenst is bepaalde bevoegdheden van ... overeenkomstig de daarvoor geldende regels te (sub)mandateren aan ... bureau/afdeling

Gelet op

het algemene mandaatbesluit van ...;

het besluit van ... tot submandaat aan ... van bureau/afdeling ...

Besluit:

1 aan ... van bureau/afdeling .. de bevoegdheden uit onderstaande tabel te mandateren:

---

Mandaat	Nr.	Omschrijving
ja	1	het ondertekenen van brieven, rapporten, adviezen, analyseresultaten en/of overige bescheiden met vaktechnische inhoud die <i>geen</i> beleidsmatige en/of bestuurlijke betekenis hebben.
ja	2	het voeren van alle correspondentie, die verband houdt met de bij of krachtens dit besluit gemandateerde bevoegdheden.
ja	3	het verzenden van analyseresultaten, inspectierapporten, en het doen van aanschrijvingen tot handhaving van het gestelde bij of krachtens de Wvo, niet zijnde beschikkingen.
ja	4	het uitvoeren van procedurele maatregelen ten behoeve van de totstandkoming van handhavingbeschikkingen op grond van de Wvo, Wet milieu-beheer en de Algemene wet bestuursrecht.
ja	5	het uitvoeren van procedurele maatregelen ten behoeve van de totstandkoming van beschikkingen op grond van de Wet openbaarheid van bestuur.
ja	6	het vertegenwoordigen van ... in een bezwaar- en beroepsprocedure ingevolge de Algemene wet bestuursrecht.
ja	7	...

2 Bij de uitoefening van het (sub)mandaat moeten de in het algemene mandaatbesluit gestelde regels worden nagekomen.

---

3 Bij de uitoefening van het (sub)mandaat moeten de volgende bijzondere regels worden nagekomen:

---

<b>Mandaat</b>	<b>Nr.</b>	<b>Voorwaarden</b>
ja, onder voorwaarden	6	het mandaat van de medewerker wordt per geval door... verleend.
...	...	...

Aldus vastgesteld op,

namens deze,

---

## Bijlage 9 Voorbeeld toezichtsplan bedrijven

---

### Toezichtsplan bedrijf "....."

**Actualisatiedatum** :

#### Agemene bedrijfsgegevens

naam :  
contactpersoon :  
objectadres :  
postcode :  
woonplaats :  
telefoonnummer :  
faxnummer :  
e-mail :

#### Specifieke bedrijfsgegevens

heeft bedrijf MZS : ja/nee  
is MZS ISO-14001 gecertificeerd : ja/nee  
meet het bedrijf continu debiet en samenstelling afvalwater : ja/nee

#### Vergunninggegevens

##### *vergunning*

datum vergunning verleend :  
nummer vergunning :  
datum vergunning onherroepelijk :  
geldigheidsperiode vergunning :

##### *melding*

datum melding :  
meldingsformulier :

##### wijzigingsvergunning

datum wijzigingsvergunning :  
nummer wijzigingsvergunning :  
datum vergunning onherroepelijk :  
geldigheidsperiode vergunning :

##### *gedoogverklaring*

datum gedoogverklaring :  
nummer gedoogverklaring :  
datum gedoogbeschikking onherroepelijk :  
geldigheidsperiode gedoogbeschikking :

##### *procedures*

procedure gestart voor vergunning : ja/nee  
procedure gestart voor gedoogbeschikking : ja/nee



---

*specifiek*

is MZS op onderdelen gekoppeld aan vergunning : ja/nee/n.v.t

Is vergunning op maat/hoofdzaken verleend : ja/nee/n.v.t

### **Heffinggegevens**

heeft het bedrijf een meetbeschikking : ja/nee/n.v.t.

datum meetbeschikking :

nummer meetbeschikking :

### **Specifieke informatie afvalwaterstromen**

lozing op rwzi :

### **beknopte beschrijving bedrijfsactiviteiten**

### **beknopte beschrijving bedrijfsmilieubeleid**

### **overzicht lozings- en bemonsterpunten**

lozingspunt	bemonsterings- punt	type afvalwater	lozingstijd- stippen/perioden
-------------	------------------------	-----------------	----------------------------------

### **overzicht afvalwaterstromen**

omschrijving afvalwater- stroom	aantal m <sup>3</sup> per jaar	variatie in m <sup>3</sup> per dag (min. -max.)	Ve per jaar
---------------------------------------	-----------------------------------	---	-------------

### **overzicht meet-, bemonster-, analyse- en rapportageverplichtingen (heffing)**

afvalwater- stroom	meet-/bemonster- frequentie (RIBOHEP)	analyse pakket	rapportage data
-----------------------	---	----------------	-----------------

---

**overzicht meet-, bemonster-, analyse- en rapportageverplichtingen (vergunning)**

<b>afvalwater- stroom</b>	<b>meet-/bemonster- frequentie (vergunning)</b>	<b>analyse pakket</b>	<b>rapportage data</b>
-------------------------------	---	-----------------------	------------------------

---

-----

---

**Handhavingshistorie**

**overzicht controlefrequenties**

<b>type controle</b>	<b>controlefrequentie</b>	<b>datum laatste wijziging controlefrequentie</b>
----------------------	---------------------------	---

---

controlebemonstering  
(steekmonster)

controlebemonstering  
(proportioneel)

deelcontrole type .....

deelcontrole type .....

**overzicht uitgevoerde controles in laatste 3 jaar**

<b>omschrijving controle</b>	<b>datum</b>	<b>datum</b>	<b>datum</b>
------------------------------	--------------	--------------	--------------

---

opleveringscontrole

controlebemonstering (steekmonster)

controlebemonstering (proportioneel  
monster)

deelcontrole type ....

deelcontrole type ....

hercontrole (n.a.v. eerder geconstateerde  
overtreding)

**overzicht van geconstateerde overtredingen in laatste 3 jaar**

<b>omschrijving overtreden voorschrift</b>	<b>kernbepaling (ja/nee)</b>	<b>datum</b>	<b>datum</b>	<b>datum</b>
--	----------------------------------	--------------	--------------	--------------

---

norm

meet-, bemonster- en analyse-  
verplichting

rapportageverplichting

opstellen en/of indienen

saneringsplan

uitvoeren sanering

realisatie bemonsterings-/  
controlevoorziening

melden ongewoon voorval

realisatie emissiebeperkende  
voorziening

melden uitbreiding en/of wijziging

---

**overzicht gemelde calamiteiten/incidenten/klachten**

---

omschrijving	datum	datum	datum
--------------	-------	-------	-------

---

calamiteit

incident

klacht

**overzicht sancties in laatste 3 jaar**

bestuursrechtelijke maatregel

---

aard maatregel (dwangsom/ bestuursdwang/ intrekken verg.)	aard over- treding(en)	datum beschikking	begunstigingstermijn	datum einde maatregel	verbeurde dwangsom- bedrag
--	---------------------------	----------------------	----------------------	--------------------------	----------------------------------

---

strafrechtelijke maatregel

---

overtreden voorschrift	datum procesverbaal	nummer procesverbaal	wijze afhandeling Openbaar Ministerie
------------------------	------------------------	-------------------------	--

---

**vergelijking lozingstijd bedrijf versus effectieve controletijd  
(bevoegd gezag)**

---

afvalwaterstroom	lozingstijd (uren/jaar)	controletijd door bedrijf		controletijd door bevoegd gezag	
		uren/jaar	% van lozingstijd	uren/jaar	% van lozingstijd

---

**Heffingen-historie**

**overzicht heffingsaanslagen laatste 5 jaar**

---

	1996	1997	1998	1999	2000
--	------	------	------	------	------

---

heffingsaanslag (ve)

afvoer per jaar (m<sup>3</sup>)

aantal ve per afgevoerde m<sup>3</sup>

aantal ve per geprod. ton product

metingen verricht door :                   bedrijf/ingenieursbureau .....

---

## Bijlage 10 Voorbeeld toezichtsplan buitengebied

.....

**Toezichtsplan buitengebied "....."**

**actualisatiedatum** :

**Algemene gebiedsgegevens**

gebied grenzend aan oppervlaktewater (naam) :

gebied liggend binnen de coördinaten (x,y) :

gebied liggend binnen de gemeente(n) :

**beknopte beschrijving aard van lozings- en/of bedrijfsactiviteiten in aangegeven gebied**

**beknopte actuele beschrijving van kwaliteit (specifiek ecologische) oppervlaktewateren**

**beknopte beschrijving van trend in afgelopen 5 jaren van kwaliteit (specifiek ecologische) oppervlaktewateren**

**planning**

---

	1996	1997	1998	1999	2000
aantal bedrijven/controle-locaties					
gepland aantal te actualiseren vergunningen					
gemiddelde controlefrequentie (eventueel specificatie per type controle)					
gepland aantal controles per jaar (specificatie per type controle)					
doelstelling nalevingspercentage (specificatie per type controle)					
geplande inzet van menskracht (toezicht; opsporing; bestuursrechtelijke en strafrechtelijke maatregelen)					

---

---

**overzicht verleende vergunningen, goedgekeurde meldingen, toezichtcontroles en nalevingspercentages**

	1996	1997	1998	1999	2000
aantal verleende vergunningen					
aantal goedgekeurde meldingen .....					
aantal gedoogbeschikkingen					
aantal uitgevoerde controles (specificatie per type controle)					
nalevingspercentage (specificatie per type controle)					
aantal uitgevoerde hercontroles					
nalevingspercentage hercontrole					
aantal meldingen (ongewoon voorval)					

**overzicht bestuursrechtelijke en strafrechtelijke maatregelen**

	1996	1997	1998	1999	2000
aantal dwangsbeschikkingen					
verbeurde dwangsombedragen					
aantal bestuursdwangbeschikkingen					
aantal beschikkingen intrekken vergunning					
aantal bezwaarschriften					
aantal beroepschriften					
aantal opgemaakte processen-verbaal					

**overzicht 5 meest voorkomende overtredingen**

	1996 (aantal)	1997 (aantal)	1998 (aantal)	1999 (aantal)	2000 (aantal)
1.					
2.					
3.					
4.					
5.					

**overzicht ingezette menskracht in uren**

	1996	1997	1998	1999	2000
vergunningverlening					
toezicht					
bestuursrechtelijke maatregelen					
opsporing/strafrechtelijke maatregelen					
totaal					

---

**overzicht kengetallen**

	1996	1997	1998	1999	2000
gemiddelde tijdsbesteding vergunningverlening per bedrijf/controle-locatie *					
gemiddelde tijdsbesteding per verleende vergunning					
gemiddelde tijdsbesteding per behandelde melding					
gemiddelde tijdsbesteding per verleende gedoogbeschikking					
gemiddelde tijdsbesteding voor toezicht/opsporing/ bestuursrechtelijke en strafrechtelijke maatregelen per bedrijf/controle-locatie					
gemiddelde tijdsbesteding per uitgevoerde controle (eventueel specificatie per type controle)					
gemiddelde tijdsbesteding per bestuursrechtelijke maatregel (voorbereiding/uitvoering)					
gemiddelde tijdsbesteding per opgemaakt proces verbaal					

\* het is de gemiddelde tijdsbesteding in uren t.o.v. het totale bestand van bedrijven/controle-locaties

**bijstelling planning**

	1996	1997	1998	1999	2000
aantal te actualiseren vergunningen					
gemiddelde controlefrequentie per jaar (eventueel specificatie per type controle)					
aantal controles per jaar (specificatie per type controle)					
doelstelling nalevingspercentage (specificatie per type controle)					
inzet van menskracht (toezicht; opsporing; bestuursrechtelijke en strafrechtelijke maatregelen)					

**beknopte beschrijving van wijziging(en) in uitvoeringsbeleid**

jaar :
--------

---

## Bijlage 11 Voorbeeld toezichtsplan doelgroep

.....

**Toezichtsplan doelgroep "....."**

**actualisatiedatum** :

**beknopte beschrijving aard van bedrijfsactiviteiten doelgroep**

--

**beknopte beschrijving milieubeleid doelgroep**

--

**planning**

	1996	1997	1998	1999	2000
aantal bedrijven/controle-locaties					
gepland aantal te actualiseren vergunningen					
gemiddelde controlefrequentie (eventueel specificatie per type controle)					
gepland aantal controles per jaar (specificatie per type controle)					
doelstelling nalevingspercentage (specificatie per type controle)					
geplande inzet van menskracht (toezicht; opsporing; bestuursrechtelijke en strafrechtelijke maatregelen)					

**overzicht verleende vergunningen, goedgekeurde meldingen, toezichtcontroles en nalevingspercentages**

	1996	1997	1998	1999	2000
aantal verleende vergunningen					
aantal goedgekeurde meldingen .....					
aantal gedoogbeschikkingen					
aantal uitgevoerde controles (specificatie per type controle)					
nalevingspercentage (specificatie per type controle)					
aantal uitgevoerde hercontroles					
nalevingspercentage hercontrole					
aantal meldingen (ongewoon voorval)					

---

**overzicht bestuursrechtelijke en strafrechtelijke maatregelen**

---

	1996	1997	1998	1999	2000
aantal dwangsombeschikkingen					
verbeurde dwangsombedragen					
aantal bestuursdwangbeschikkingen					
aantal beschikkingen intrekken vergunning					
aantal bezwaarschriften					
aantal beroepschriften					
aantal opgemaakte processen-verbaal					

**overzicht 5 meest voorkomende overtredingen**

---

	1996 (aantal)	1997 (aantal)	1998 (aantal)	1999 (aantal)	2000 (aantal)
1.					
2.					
3.					
4.					
5.					

**overzicht ingezette menskracht in metingen**

---

	1996	1997	1998	1999	2000
vergunningverlening					
toezicht					
bestuursrechtelijke maatregelen					
opsporing/strafrechtelijke maatregelen					
totaal					

**overzicht kengetallen**

---

	1996	1997	1998	1999	2000
gemiddelde tijdsbesteding vergunningverlening per bedrijf/controle-locatie *					
gemiddelde tijdsbesteding per verleende vergunning					
gemiddelde tijdsbesteding per behandelde melding					
gemiddelde tijdsbesteding per verleende gedoog- beschikking					
gemiddelde tijdsbesteding voor toezicht/opsporing/ bestuursrechtelijke en strafrechtelijke maatregelen per bedrijf/controle-locatie					
gemiddelde tijdsbesteding per uitgevoerde controle (eventueel specificatie per type controle)					
gemiddelde tijdsbesteding per bestuursrechtelijke maatregel (voorbereiding/uitvoering)					
gemiddelde tijdsbesteding per opgemaakt proces verbaal					

\* het is de gemiddelde tijdsbesteding in uren t.o.v. het totale bestand van bedrijven/controle-locaties



---

**bijstelling planning**

---

	1996	1997	1998	1999	2000
aantal te actualiseren vergunningen					
gemiddelde controlefrequentie per jaar (eventueel specificatie per type controle)					
aantal controles per jaar (specificatie per type controle)					
doelstelling nalevingspercentage (specificatie per type controle)					
inzet van menskracht (toezicht; opsporing; bestuursrechtelijke en strafrechtelijke maatregelen)					

**beknopte beschrijving van wijziging(en) in uitvoeringsbeleid**

jaar :
--------

---

## Bijlage 12 Voorbeeld toezichtsrapport

.....

Afdeling .....

Bureau .....

### **Toezichts/inspectierapport**

Datum :

Onderwerp/activiteit :

Locatie :

Kadastraal nr. :

Eigenaar/gebruiker :

Soort bedrijf :

Vergunning/AMvB :

Contactpersoon :

Reden inspectie :

Aard inspectie : integrale inspectie / deelinspectie / herinspectie

Inspectie uitgevoerd door :

Monstername :

Foto's :

---

## Inspectieresultaten

.....

### Conclusie en afspraken

- Het bedrijf wordt aangeschreven om geconstateerde overtredingen ongedaan te maken ja / nee / n.v.t.
- Van de geconstateerde overtreding(en) wordt de buitengewone opsporingsambtenaar door middel van dit inspectierapport in kennis gesteld. Deze beoordeelt of al dan niet strafrechtelijk wordt opgetreden. Van deze beoordeling wordt u zo spoedig mogelijk schriftelijk in kennis gesteld ja / nee / n.v.t.
- Er worden bestuursrechtelijke maatregelen overwogen ja / nee / n.v.t.
- Vergunning actualiseren ja / nee / n.v.t.
- Vergunning aanvragen ja / nee / n.v.t.
- De actualisatie van de vergunning zal moeten plaatsvinden in overleg met de afdeling/bureauvergunningverlening
- Indien er in de toekomst wederom een overtreding van het bij of krachtens de Wvo gestelde wordt geconstateerd, dan wel dat een of meer wijzigingen en/of uitbreidingen niet vooraf worden gemeld, dan zal strafrechtelijk en/of bestuursrechtelijk optreden worden overwogen
- Overig

Bijgaand treft u aan het inspectierapport van de door (een) medewerker(s) van afdeling/bureau ..... uitgevoerde inspectie binnen uw bedrijf.

Mocht u naar aanleiding hiervan nog vragen hebben, dan kunt u contact opnemen met .....

Wij vertrouwen erop u hiermee in voldoende mate te hebben geïnformeerd.

.....,  
namens deze,  
.....

---

Bijgaand treft u aan het inspectierapport van de door (een) medewerker(s) van afdeling/bureau ..... uitgevoerde inspectie binnen uw bedrijf. Zoals uit het rapport blijkt zijn een of meer overtredingen geconstateerd van een of meer voorschriften van de aan u verleende Wvo-vergunning, kenmerk ..., danwel van de Wvo. Met betrekking tot de beëindiging van deze overtreding(en) is (zijn) een termijn(en) afgesproken. Wij wijzen u er nadrukkelijk op, dat indien de geconstateerde overtreding(en) niet binnen de gestelde termijn(en) ongedaan is (zijn) gemaakt, wij in overweging zullen nemen strafrechtelijk en/of bestuursrechtelijk op te treden. Wij zullen u in dat geval bij de voorbereiding van de beschikking tot bestuursrechtelijk optreden (toepassing bestuursdwang op grond van ....., danwel oplegging van een last onder dwangsom op grond van artikel 5:32 Algemene wet bestuursrecht, danwel intrekking van de vergunning op grond van artikel 18.12 Wet milieubeheer) ingevolge de artikelen 4:8 en 4:9 Algemene wet bestuursrecht in de gelegenheid stellen uw zienswijze naar voren te brengen, indien u als belanghebbende naar verwachting bedenkingen tegen de beschikking zal hebben.

Mocht u naar aanleiding hiervan nog vragen hebben, dan kunt u contact opnemen met .....

Wij vertrouwen er op u hiermee in voldoende mate te hebben geïnformeerd.

.....,  
namens deze,  
.....

---

## Bijlage 13 Voorlopige lijst met kernbepalingen

---

N.B. In overleg tussen Openbaar Ministerie, de Unie van Waterschappen en Rijkswaterstaat wordt een aparte lijst Wvo-kernbepalingen ontwikkeld.

Uit: Strategie milieu Openbaar Ministerie, Aanwijzing handhaving milieurecht, bijlage voorlopige lijst met kernbepalingen, juli 1999

### Voorlopige lijst met kernbepalingen

Definitie van kernbepalingen:

Bepalingen die binnen de regeling of vergunning waarvan zij deel uitmaken, de kern vormen van de bescherming van de belangen waartoe die regeling of vergunning strekt.

Op de voorlopige lijst zijn die kernbepalingen opgenomen waarover binnen het OM overeenstemming bestaat, mede gelet op de uitkomsten van de discussies hierover op de Platforms Milieu in 1998.

Deze voorlopige lijst van kernbepalingen zal door de verschillende parketten worden ingebracht in het overleg met de handhavingpartners om na te gaan of de nu gemaakte selectie toereikend is en aansluit bij hun opvattingen over wat de kernbepalingen van het milieurecht zijn. Naar verwachting zal eind 1999 de lijst definitief worden vastgesteld. Vervolgens zal de lijst telkens, voorzover nodig, worden geactualiseerd. Het is de bedoeling dat ten minste eenmaal in de drie jaar de lijst van kernbepaling zal worden herzien.

De lijst bestaat uit een weergave van handelingen, aan welke handelingen zoveel mogelijk de betreffende wettelijke voorschriften gekoppeld zijn waaraan bij die handeling gedacht kan worden. De aanduiding van wettelijke voorschriften is derhalve niet uitputtend, maar vormt een eerste indicatie met betrekking tot de mogelijk in het geding zijnde strafbare feiten.

In een aantal gevallen kan de handeling diverse besluiten betreffen. In dat geval staat aangegeven aan welke regelingen gedacht kan worden.

### Handelingen met inrichtingen

- Oprichten, veranderen, in werking hebben van een inrichting zonder Wm-vergunning (art. 8.1 Wm)
- Lozen vanuit een inrichting zonder een Wvo-vergunning (art. 1, eerste lid of derde lid, Wvo)
- Oprichten, veranderen, in werking hebben van een inrichting behorende tot een ex art. 8.40 Wm aangewezen categorie, zonder voorafgaande melding (art. 8.41 Wm)
- Niet voldoen aan de verplichtingen in geval van een calamiteit (artt. 17.1 en 17.2 Wm)
- Handelen in strijd met de volgende typen vergunningsvoorschriften/AMvB-voorschriften, die zijn gesteld op basis van hoofdstuk 8 Wet milieubeheer of de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en die voor de bescherming van het milieu daadwerkelijk van belang zijn, gelet op de aard en de risico's van de inrichting/lozingsactiviteit en de

---

gevoeligheid van de omgeving (inclusief administratieve voorschriften die van wezenlijk belang zijn voor doelmatige controle door het bevoegde gezag) (artt. 18.18 Wm, 8.40 Wm, 26 Wvo):

- Lucht:
  - \* normvoorschriften
  - \* onderhoud en werking afzuiginstallaties en emissiebeperkende voorzieningen
- Geluid/trilling:
  - \* normvoorschriften
- Licht:
  - \* normvoorschriften
- Afvalwater:
  - \* voorschriften ter voorkoming van lozing van schadelijke of verontreinigende stoffen of afvalstoffen direct op oppervlaktewater of op de riolering
  - \* voorschriften ter voorkoming van lozing van zwarte lijst-stoffen
  - \* onderhoud en werking afscheiders
  - \* normvoorschriften
- Bodem:
  - \* keuring en inspectie ondergrondse tank en leidingen
  - \* sanering door een erkend bedrijf (zie ook hieronder bij bodem, BOOT)
  - \* vloeistofdichte voorzieningen en lekbakken
  - \* voorschriften ter voorkoming van illegale sanering
  - \* nulonderzoeken
- (Gevaarlijke) afvalstoffen:
  - \* voorschriften ter voorkoming van verbranden
  - \* voorschriften ter voorkoming van storten van afvalstoffen
  - \* afgifte gevaarlijk afval aan erkend inzamelaar
  - \* registratieverplichtingen
- Externe veiligheid:
  - \* opslag gevaarlijke (afval)stoffen en gassen
  - \* instructie/deskundigheid personeel
- Calamiteiten:
  - \* voorschriften ter voorkoming van optreden calamiteiten
  - \* meldingsplicht bij calamiteiten

### **Handelingen met stoffen/producten**

- Handelingen met meststoffen in strijd met de voorschriften (artt. 2, 3, 4, 5, 6 BGDM 1998, artt. 2, 12 t/m IS, 17 t/m 21, 23, 25, 27 t/m 34 BOOM, artt. 14 en 15 MW en essentiële administratieve verplichtingen ovb MW)
- Handelingen met niet toegelaten bestrijdingsmiddelen, dan wel onjuist gebruik toegelaten bestrijdingsmiddelen (artt. 2, 10, 11, 13 BMW 1962, artt. 8, 13 BMB en artikelen met betrekking tot zorgvuldig/vakkundig gebruik). Niet toegestane handelingen met (milieu)gevaarlijke stoffen (artt. 2 t/m 4, 34 WMS, essentiële artikelen in besluiten op basis van art. 24 WMS)
- Handelingen met illegaal vuurwerk (art. 3 VWB)
- Verkoop van vuurwerk aan kinderen jonger dan 16 jaar (art. 11 VWB)
- Handelingen met niet-toegestane stoffen in beschermde natuurgebieden of milieubeschermingsgebieden (artt. 12, 16, 23, 24, 24a NaBW, betreffende bepalingen in PMV 6 per provincie verschillend)
- Handelingen met schadelijke/verontreinigende stoffen waardoor het milieu, bijvoorbeeld oppervlaktewater of bodem, kan worden/wordt aangetast (art. 1, eerste of derde lid WVO, art. 13 WBB)

- 
- Onjuiste opslag (milieugevaarlijke) vloeistoffen in ondergrondse tanks, dan wel onjuiste beëindiging van deze opslag (BOOT)
  - Onjuist vervoeren van gevaarlijke stoffen (art. 5 WVGS)

#### **Handelingen met (gevaarlijke) afvalstoffen**

- Afvalverbranding of stort van afvalstoffen in het vrije veld zonder vergunning (artt. 10.2, 10.3, 10.43 Wm, 13 WBB, 1 Besluit stortverbod afvalstoffen)
- Anders dan vanuit een inrichting brengen van afvalwater of andere afvalstoffen in de riolering of een oppervlaktewater (zonder/in strijd met vergunning) (art. 10. 15 Wm, 1, eerste en derde lid, art. 26 Wvo, 15 Lozingenbesluit WBB)
- Niet/verkeerd aanbieden van destructiemateriaal (artt. 4, 4a, 12 Deconstructiewet)
- Op onjuiste wijze verwijderen van ondergrondse tanks (artt. 13, 18 BOOT)
- Op onjuiste wijze verwijderen van bouw- en sloopafval, verontreinigde grond, baggerspecie, bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen (artt. 10.2, 10.3, 10. 19, 18.18, 10.30 t/m 10.33, 10.43 Wm, EVOA, art. 1 Besluit stortverbod afvalstoffen)
- Op onjuiste wijze overbrengen (vervoeren) van afvalstoffen (art. 10.34 Wm, EVOA, betreffende bepalingen in de verschillende PMV's)
- Slopen van asbesthoudende bouwwerken/objecten zonder vergunning of op onjuiste wijze (10.3 Wm, bouwverordeningen gemeenten, 5 t/m 7 Asbestverwijderingsbesluit)
- Onbevoegd/verkeerd inzamelen van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijk afval (art. 10.3, 10.33, betreffende artikelen in de PMV 6 per provincie verschillend)

#### **Handelingen met dieren/planten**

- Kappen van bomen of hagen zonder vergunning, dan wel zonder te voldoen aan herplantplicht (artt. 2 en 3 Boswet, gemeentelijke kapverordeningen)
- Niet-toegestane handelingen met (nesten van) beschermde vogels of het rapen van Kievitseieren in de gesloten periode (artt. 5, 7 t/m 9, 17 Vogelwet 1936, artt. 4 en 5 Vogelbesluit 1994)
- Het plukken of uitsteken van beschermde planten (artt. 16, 23 NaBW)
- Stropen van zoogdieren, vogels, reptielen, vissen of andere dieren (art. 16 NaBW, genoemde artikelen Vogelwet 1936, artt. 9, 10, 22, 26 Jachtwet)
- Op verkeerde wijze/tijdstip jagen (artt. 9, 10, 22, 26 Jachtwet)
- Niet-toegestane handelingen met beschermde (uitheemse) dieren en planten (artt. 3, 3a Wet BUDEP)

#### **Handelingen die ingrijpen in de bodem, natuur of landschap**

- Ernstig aantasten/vernietigen van een leefgebied voor flora en fauna of een natuurgebied (zonder/in strijd met vergunning) (zie eerdere artikelen NaBW, Vogelwet 1936, Jachtwet)
- Verwijderen van (omvangrijke) houtopstanden zonder vergunning, dan wel zonder te voldoen aan herplantplicht (artt. 2 en 3 Boswet)
- Ontgronden (zonder/in strijd met vergunning) (art. 3 Ontgrondingenwet)
- Dempen van sloten (zonder/in strijd met vergunning) (art. 8.1, 10.2 Wm, 1 Besluit stortverbod afvalstoffen, art. 1, eerste of derde lid Wvo)

- 
- Onttrekken van grond- of oppervlaktewater (zonder/in strijd met vergunning) (betreffende artikelen in PMV, per provincie verschillend)
  - Aantasten van waardevolle bodem (zonder/in strijd met vergunning) (art. 13 WBB, AMvB's op basis van artt. 6 t/m 11 WBB, betreffende artikelen in PMV)

Een en ander telkens al dan niet in combinatie met in samenhang hiermee begane commune delicten.

Gedacht kan worden aan (bijvoorbeeld):

- art. 33 WED
- art. 173 a en b WvSr
- art. 174 WvSr
- art. 225 WvSr
- art. 300 WvSr (mishandeling toezichthouder)
- art. 326 WvSr
- Niet voldoen aan verplichtingen - opgenomen in diverse regelingen - om te voldoen aan vorderingen van bevoegde instanties tot inzage in stukken e.d.



---

## Bijlage 14 Checklist bestuursdwangbeschikking

---

### Inhoudelijke eisen aan de bestuursdwangbeschikking

Een bestuursdwangbeschikking moet voldoen aan een aantal eisen:

- Aantekenen : het verdient aanbeveling om een bestuursdwang- of dwangsbeschikking aangetekend te verzenden;
- Adressering : de aangeschrevene(n) dient (dienen) degene(n) te zijn die het in zijn (hun) macht heeft (hebben) aan de verboden toestand een einde te maken;
- Overtreding : er moet duidelijk worden aangegeven welke overtreding wordt begaan;
- Constatering : er moet worden aangegeven hoe de overtreding is begaan en door wie, wanneer en op welke wijze de overtreding is geconstateerd;
- Geschonden norm : aangegeven moet worden welk wettelijk voorschrift hiermee is overtreden;
- Noodzaak tot ingrijpen : er wordt aangegeven waarom de situatie niet gelegaliseerd kan worden en waarom de overtreding beëindigd dient te worden;
- Voorgeschiedenis : vermelding eerdere waarschuwingen/aanschrijvingen;
- Zienswijze : vermelding overwegingen omtrent ingebrachte zienswijze;
- Begunstigingstermijn : in de beschikking wordt aan de belanghebbende een redelijke termijn gegund om alsnog aan de overtreding een einde te maken (uitzondering: spoedeisende situaties). Het einde van de termijn moet gerelateerd worden aan de inwerkingtreding van de beschikking (in verband met evt. uitstel door procedures). Criteria voor een redelijke termijn zijn de ernst van de schade, de schade en hinder voor derden en de praktische haalbaarheid voor de belanghebbende;
- Lastgeving : er wordt duidelijk aangegeven wat de overtreder moet doen of nalaten om te voorkomen dat na het verstrijken van de termijn bestuursdwang wordt toegepast;
- Bestuursdwang : er wordt vermeld dat het bevoegd gezag de overtreding na de termijn zélf zal beëindigen; voor zover mogelijk wordt aangegeven in welke vorm dit optreden zal geschieden;
- Kostenverhaal : er wordt vermeld dat de kosten van het optreden van het bevoegd gezag op de overtreder worden verhaald. Tot deze kosten horen ook de kosten van de voorbereiding vanaf het verstrijken van de termijn;
- Bevoegdheid : er wordt vermeld op welke wetsartikelen deze de bevoegdheid tot optreden en kostenverhaal berust;
- Dwangbevel : er wordt vermeld dat de kosten van bestuursdwang zo nodig bij dwangbevel kunnen worden ingevorderd;
- Strafrechtelijke gevolgen : binnen de begunstigingstermijn is de strafbaarheid van de gedraging niet opgeheven; er kan dus proces-verbaal worden opgemaakt;
- Inwerkingtreding : vermeld wordt wanneer de beschikking in werking treedt; dit is de dag van bekendmaking (verzending);
- Bezwaar- en beroep : de mogelijkheden van bezwaar en het vragen van een voorlopige voorziening worden vermeld;
- Afschriften : als er afschriften worden verzonden, bijvoorbeeld aan de politie, is het zorgvuldig dit te vermelden.

NB. Als het een beschikking betreft die betrekking heeft op een spoedeisend geval en daarom achteraf wordt toegezonden, dient eveneens vermeld te worden op welke grond direct opgetreden mocht worden zonder voorafgaande waarschuwing. Uiteraard zal de beschikking voor het overige in de verleden tijd gesteld moeten worden.

---

## Bijlage 15 Checklist dwangsombeschikking

.....

### Inhoudelijke eisen aan de dwangsombeschikking

Een dwangsombeschikking moet voldoen aan een aantal eisen:

- Aantekenen : het verdient aanbeveling om een dwangsombeschikking aangetekend te verzenden;
- Adressering : de aangeschrevene(n) dient (dienen) de overtreder(s) te zijn die het in zijn (hun) macht heeft (hebben) aan de verboden toestand een einde te maken (let op: een dwangsom kan alleen aan overtreders worden opgelegd die het in hun macht hebben aan de overtreding een einde te maken, i.t.t. bestuursdwang);
- Overtreding : er moet duidelijk worden aangegeven welke overtreding wordt begaan;
- Constatering : er moet worden aangegeven door middel van welke handelingen de overtreding werd begaan en door wie, wanneer en op welke wijze de overtreding is geconstateerd;
- Geschonden norm : aangegeven moet worden welk wettelijk voorschrift hiermee is overtreden;
- Noodzaak tot ingrijpen : er wordt aangegeven waarom de situatie niet gelegaliseerd kan worden en waarom de overtreding beëindigd dient te worden;
- Voorgeschiedenis : vermelding eerdere waarschuwingen/aanschrijvingen;
- Zienswijze : vermelding overwegingen omtrent ingebrachte zienswijze;
- Begunstigingstermijn : in de beschikking wordt aan de belanghebbende een redelijke termijn gegund om alsnog aan de overtreding een einde te maken. Het einde van de termijn moet gerelateerd worden aan de inwerkingtreding van de beschikking (in verband met evt. uitstel door procedures). Criteria voor een redelijke termijn zijn de ernst van de schade, de schade en hinder voor derden en de praktische haalbaarheid voor de overtreder;
- Lastgeving : er wordt duidelijk aangegeven wat de overtreder moet doen of nalaten om te voorkomen dat na het verstrijken van de termijn een dwangsom wordt verbeurd;
- Dwangsom : er wordt vermeld dat na de termijn voor elke tijdseenheid of constatering een dwangsom wordt verbeurd;
- Hoogte dwangsom : er wordt aangegeven hoe hoog de dwangsom per tijdseenheid/constatering is, tevens wordt een maximum aangegeven. Indien er meerdere overtredingen zijn dient per overtreding een dwangsom en een maximum te worden vastgesteld;
- Bevoegdheid : er wordt vermeld op welke wetsartikelen deze de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom berust;
- Dwangbevel : er wordt vermeld dat de verbeurde dwangsommen zo nodig bij dwangbevel kan worden ingevorderd;
- Strafrechtelijke gevolgen : binnen de begunstigingstermijn is de strafbaarheid van de gedraging niet opgeheven; er kan dus proces-verbaal worden opgemaakt;
- Inwerkingtreding : vermeld wordt wanneer de beschikking in werking treedt; dit is de dag van bekendmaking (verzending);
- Bezwaar- en beroep : de mogelijkheden van bezwaar en het vragen van een voorlopige voorziening worden vermeld;
- Afschriften : als er afschriften worden verzonden, bijvoorbeeld aan de politie, is het zorgvuldig dit te vermelden.

---

## Bijlage 16 Checklist gedoogbeschikking

.....

Procedure: Awb-procedure, afhankelijk van de concrete situatie wordt bepaald of de korte of lange procedure wordt gevolgd.

Belangrijke elementen van de gedoogbeschikking:

- Bekendmaking : de gedoogbeschikking wordt verzonden aan de begunstigde. Afhankelijk van de situatie dient de gedoogbeschikking bekend gemaakt te worden aan belanghebbenden (door toezending of publicatie);
- Adressering : degene aan wie de beschikking is gericht is degene die de te gedogen activiteit verricht. NB. bij rechtsopvolging gaat een gedoogbeschikking niet mee over, het is immers geen vergunning!
- Overtreding : er wordt aangegeven in strijd met welke voorschriften wordt gehandeld;
- Reden om te gedogen : er wordt aangegeven waarom de situatie gedoogd kan worden (gedoogbeleid, overmachts- overgangssituatie, relatie met vergunningsaanvraag);
- Zienswijze : vermelding overwegingen omtrent evt. door derden ingebrachte zienswijzen;
- Termijn : gedogen dient altijd aan een bepaalde, zo kort mogelijke, termijn gebonden te worden;
- Voorschriften : aan de gedoogbeschikking worden voorschriften verbonden;
- Gevolgen niet-naleving : vermeld wordt dat als niet aan de voorschriften wordt voldaan dat er alsnog tegen de (oorspronkelijke) overtreding wordt opgetreden;
- Strafrechtelijke gevolgen gedogen : er wordt aangegeven dat het Openbaar Ministerie onverminderd de bestuurlijke gedoogbeschikking, tot vervolging kan overgaan;
- Inwerkingtreding : vermeld wordt wanneer de beschikking in werking treedt; dit is de dag van bekendmaking (verzending);
- Bezwaar- en beroep : de mogelijkheden van bezwaar en het vragen van een voorlopige voorziening worden vermeld;
- Afschriften : er worden doorgaans afschriften aan het OM verzonden en tevens aan andere betrokken organen.

---

## Bijlage 17 Voorbeeld zienswijze bestuursrechtelijk optreden

---

.....

Door middel van deze brief vragen wij om aandacht voor het navolgende.

Bij brief van ..... hebben wij u, naar aanleiding van de op ..... uitgevoerde inspectie bij uw bedrijf in kennis gesteld van het feit dat wij naar aanleiding van de geconstateerde overtreding(en) van de verleende Wvo-vergunning van ..... danwel de AMvB ..... in overweging nemen bestuursrechtelijk op te treden.

Daarbij bent u er op geattendeerd dat wij u in dat geval, op grond van de artikelen 4:8 en 4:9 Algemene wet bestuursrecht, bij de voorbereiding van onze beschikking tot bestuursrechtelijk optreden in de gelegenheid zullen stellen uw zienswijze dienaangaande naar voren te brengen.

Met betrekking tot de geconstateerde overtredingen van de Wvo-vergunning/de AMvB ..... vermelden wij dat (in het kader van vergunningverlening) is beoordeeld dat deze niet kunnen worden gelegaliseerd.

Wij zijn op grond van het door ons vastgestelde handhavingsbeleid voornemens om met betrekking tot de geconstateerde overtredingen een beschikking tot oplegging van een 'last onder dwangsom (artikel 5:32 Algemene wet bestuursrecht)' te nemen, met als doel verdere overtredingen te (doen) voorkomen. Wij wijzen daarbij op de omstandigheid dat een 'dwangsombeschikking' geen nadelige (financiële) gevolgen heeft voor uw bedrijf, indien na het in werking treden van de beschikking geen overtredingen worden geconstateerd.

In verband hiermee stellen wij uw bedrijf op grond van de artikelen 4:8 en 4:9 Algemene wet bestuursrecht in de gelegenheid om bij de voorbereiding van de voorgenomen beschikking tot bestuursrechtelijk optreden als belanghebbende een zienswijze naar voren te brengen.

Wij verzoeken ons kenbaar te maken of u hiervan gebruik wenst te maken. Hiertoe dient gebruik te worden gemaakt van het als bijlage 1 bijgevoegde formulier.

Het formulier dient uiterlijk binnen 7 dagen na dagtekening van deze brief te worden gezonden aan .....

Indien het formulier niet binnen de gestelde termijn ingevuld wordt geretourneerd gaan wij ervan uit dat er geen zienswijze c.q. bedenkingen bestaan tegen ons voornemen. Hiervan zal melding worden gemaakt in onze eventuele beschikking.

Hopelijk bent u hiermee in voldoende mate geïnformeerd.

Hoogachtend,

.....

---

**Formulier** met betrekking tot het horen van belanghebbenden op grond van de artikelen 4:8 en 4:9  
Algemene wet bestuursrecht

1 Naam bedrijf (belanghebbende)

---

---

2 Adres bedrijf

---

---

3 Plaats van vestiging

---

---

4 Naam contactpersoon namens bedrijf (belanghebbende)

---

5 Telefoonnummer contactpersoon

---

Telefoonnummer bedrijf

---

6 Belanghebbende heeft **wel/geen** bedenkingen tegen de voorgenomen beschikking tot bestuursrechtelijk optreden (doorhalen wat niet van toepassing is).

7 Belanghebbende heeft bedenkingen en wenst zijn zienswijze **mondeling/schriftelijk** naar voren te brengen (doorhalen wat niet van toepassing is).

NB. Indien u als belanghebbende bedenkingen tegen de voorgenomen beschikking tot bestuursrechtelijk optreden heeft en uw zienswijze mondeling naar voren wenst te brengen, wordt u op korte termijn hiertoe in de gelegenheid gesteld. Hiertoe zal zo spoedig mogelijk contact worden opgenomen.

---

8 Indien schriftelijk, brengt belanghebbende de hieronderstaande zienswijze naar voren (indien gewenst kan een bijlage worden meegezonden).

---

---

---

---

---

---

-----

Ter informatie zijn in het onderstaande de artikelen 4:8 en 4:9 Algemene wet bestuursrecht opgenomen.

**Artikel 4:8 Algemene wet bestuursrecht**

- 1 Voordat een bestuursorgaan een beschikking geeft waartegen een belanghebbende die de beschikking niet heeft aangevraagd naar verwachting bedenkingen zal hebben, stelt het die belanghebbende in de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen indien de beschikking zou steunen op gegevens over feiten en belangen die de belanghebbende betreffen en die gegevens niet door de belanghebbende zelf ter zake zijn verstrekt.
- 2 Het eerste lid geldt niet indien de belanghebbende niet heeft voldaan aan een wettelijke verplichting gegevens te verstrekken.

**Artikel 4:9 Algemene wet bestuursrecht**

Bij toepassing van de artikelen 4:7 en 4:8 kan de belanghebbende naar keuze schriftelijk of mondeling zijn zienswijze naar voren te brengen.

---

## Bijlage 18 Voorbeeld waarschuwing toepassing bestuursdwang (I)

.....

AANGETEKEND VERZENDEN

...

t.a.v. de directie

uw kenmerk

uw brief van

ons kenmerk

bijlagen

onderwerp: Waarschuwing toepassing bestuursdwang

behandeld door

doorkiesnummer

datum

Geachte directie,

Door middel van deze brief verzoeken wij uw aandacht voor het navolgende.

Aan de ..... te ..... wordt uw bedrijf geëxploiteerd, waarbinnen ..... activiteiten worden uitgevoerd.

Op deze activiteiten is de algemene maatregel van bestuur (AMvB) '.....' van toepassing.

Na een op ..... uitgevoerde controle is gebleken dat in strijd is gehandeld met artikel ..... van de genoemde AMvB.

Het overtreden van een in een AMvB opgenomen wettelijk voorschrift is verboden.

Een overzicht van de geconstateerde overtredingen is opgenomen in bijlage 1.

Deze met de AMvB strijdige gedragingen noodzaken ons gebruik te maken van de in artikel ..... opgenomen bevoegdheid tot de toepassing van bestuursdwang, welke tot doel heeft de geconstateerde overtredingen te (doen) beëindigen.

In deze beschikking, waarvan de bijlagen deel uitmaken en als zodanig zijn gewaarmerkt, zal nader worden ingegaan op:

- de ontwikkelingen welke aanleiding hebben gegeven tot de toepassing van bestuursdwang;
- de inhoud van de bestuursdwangmaatregel.

Op pagina ..... van deze beschikking wordt ingevolge artikel 3.45 Algemene wet bestuursrecht uw bezwaarmogelijkheid tegen deze beschikking aangegeven en wordt aangegeven aan welke instanties door ons een afschrift van deze beschikking is verzonden.

---

## 1 Ontwikkelingen

Uw bedrijf valt voor wat betreft het lozen afvalwater onder de AMvB .....

In deze AMvB zijn in (de) artikel(en) ..... onder meer voorschriften opgenomen waaraan de samenstelling van het uit uw bedrijf afkomstige afvalwater dient te voldoen. Deze voorschriften zijn op grond van de Wvo in de betreffende AMvB opgenomen ter bescherming van de kwaliteit van het oppervlaktewater ende doelmatige werking van het betreffende zuiveringstechnische werk.

Vanaf ..... hebben in het kader van deze AMvB controles plaatsgevonden van het door uw bedrijf-geloosde afvalwater.

Uit de analyseresultaten van de bemonsteringen van ..... blijken overtredingen van artikel ..... van de AMvB.

Verwezen zij naar bijlage 2 (overzicht van overtredingen).

Van de geconstateerde overtreding(en) ben u bij brief van ..... op de hoogte gesteld.

In deze brief is verzocht binnen 14 dagen aan ons nader schriftelijk te berichten omtrent de oorzaak vande geconstateerde overtreding(en) en de te nemen c.q. genomen maatregelen inclusief realisatietermijn ter voorkoming van herhaling van de overtreding.

Aan dit verzoek is door u niet voldaan/Aan dit verzoek is door u bij brief van ....., kenmerk ..... voldaan, echter op ongenoegzame wijze.

Voorts bent u er in genoemde brief op gewezen dat, wanneer nogmaals een overtreding zou worden geconstateerd, wij in overweging zouden nemen een bestuursrechtelijke sanctie toe te passen, met als doel verdere overtredingen te (doen) beëindigen.

Met deze beschikking tot waarschuwing toepassing bestuursdwang is hieraan uitvoering gegeven, nadat u op ..... ingevolge de artikelen 4:8 en 4:9 Algemene wet bestuursrecht door ons in de gelegenheid bent gesteld hieromtrent uw zienswijze naar voren te brengen.

Van deze mogelijkheid heeft u geen gebruik gemaakt OF Van deze mogelijkheid heeft u schriftelijk/mondeling gebruik gemaakt. Uw schriftelijke zienswijze danwel de weergave van uw mondelinge zienswijze is als bijlage 2 bij deze beschikking opgenomen.

## 2 Bestuursdwangmaatregel

### 2.1 Besluit

Door de geconstateerde overtredingen hebt u in strijd met artikel ..... van de AMvB gehandeld, hetgeen verboden is. Daarnaast constateren wij dat in strijd is gehandeld met de in artikel 1.1a Wet milieubeheer opgenomen bepaling dat eenieder voldoende zorg voor het milieu in acht neemt. Derhalve hebben wij op ..... besloten om gebruik te maken van de in artikel ..... opgenomen bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang, met als doel de geconstateerde overtreding(en) te (doen) beëindigen.

### 2.2 Inhoud

Uitvoering van de onderhavige bestuursdwangmaatregel betekent, gelet op artikel ..... juncto artikel 5:21 Algemene wet bestuursrecht, het beletten van hetgeen in strijd met de gestelde voorschriften wordt gedaan, hetgeen betekent het feitelijk (doen) beëindigen van de lozing van het uit uw bedrijf afkomstige afvalwater.

De geconstateerde overtredingen betekenen een onaanvaardbare aantasting van de doelmatige werking van het betrokken zuiveringstechnisch werk, de kwaliteit van het betreffende oppervlaktewater en het zelfreinigend vermogen van het zich daarin bevindende ecosysteem.



---

### 2.2.1 *Termijn voor ongedaanmaking*

Wij stellen u, op grond van het bepaalde in artikel 5:24, vierde lid, Algemene wet bestuursrecht in de gelegenheid om tot uiterlijk ..... die maatregelen te treffen die nodig zijn om de overtreding ongedaan te maken. Blijkt na genoemde datum dat de overtreding niet ongedaan is gemaakt, dan zullen wij overgaan tot de toepassing van bestuursdwang.

De gestelde termijn achten wij na afweging van de betrokken belangen redelijk. Enerzijds dient de overtreding zo spoedig mogelijk beëindigd te worden, anderzijds is bij de gestelde termijn rekening gehouden met de belangen van uw bedrijf en het treffen van de noodzakelijke maatregelen, nl. ....

Met nadruk wijzen wij u er op dat de gestelde termijn voor ongedaanmaking van de overtreding uw strafbaarheid in verband met de overtreding van het bij of krachtens de Wvo gestelde onverlet laat. De Officier van Justitie, belast met milieuzaken, van het arrondissement ..... kan als bevoegd strafrechtelijk gezag, terzake proces-verbaal laten opmaken en een strafrechtelijke vervolging instellen.

### 2.2.2 *Kostenverhaal*

Ingevolge het bepaalde in artikel 5:25 Algemene wet bestuursrecht wijzen wij u er op dat u de kosten, verbonden aan de toepassing van bestuursdwang aan ons verschuldigd bent. Zonodig zullen wij met toepassing van artikel 5:26 Algemene wet bestuursrecht deze kosten, verhoogd met de op de invordering vallende kosten, bij dwangbevel invorderen.

## 3 **Motivering**

De reden waarom wij hebben besloten tot de toepassing van bestuursdwang en vooralsnog hebben afgezien van het opleggen van een last onder dwangsom op grond van artikel 5:32 Algemene wet bestuursrecht is dat het belang van de bescherming van het milieu (de kwaliteit van het oppervlaktewater) zich met het oog op de geconstateerde overtredingen tegen het opleggen van een dwangsom verzet. Gelet op het aspect van de milieuschadelijkheid is, met inachtneming van afdeling 3.2 Algemene wet bestuursrecht door ons besloten tot de toepassing van bestuursdwang op grond van artikel ..... en zoals omschreven onder 2. van deze beschikking.

Wij geven u dan ook dringend in overweging binnen de gestelde termijn de noodzakelijke maatregelen te treffen ter voorkoming van de toepassing van bestuursdwang.

Op de naleving van het gestelde in deze beschikking zal worden toegezien.

Hoogachtend,

.....

---

## **Bezwaarmogelijkheid**

Tegen dit besluit kan op grond van artikel 7:1, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht (Awb), bezwaar worden gemaakt. Het maken van bezwaar geschiedt door het indienen van een bezwaarschrift bij ..... De termijn voor het indienen van een bezwaarschrift bedraagt zes weken en vangt aan met ingang van de dag na die waarop het besluit is toegezonden. Het bezwaarschrift dient te worden ondertekend en tenminste te bevatten: de naam en adres van de indiener, de dagtekening, een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht en de gronden van het bezwaar.

Voor de behandeling van het bezwaar is op grond van artikel 7.15 Awb geen recht verschuldigd.

Naast het indienen van een bezwaarschrift kan voorts, met toepassing van artikel 8.81 Awb, een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening worden gedaan aan de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Postbus 20019, 2500 EA te 's-Gravenhage. Het verzoekschrift dient te worden ondertekend en ten minste te bevatten: de naam en het adres van de indiener, de dagtekening, een omschrijving van het besluit ten aanzien waarvan de voorlopige voorziening wordt gevraagd en de gronden van het verzoek. De indiener van het verzoekschrift dient daarbij een afschrift van het bezwaarschrift te overleggen.

Deze beschikking treedt op grond van artikel 20.3 en 20.4 Wet milieubeheer in werking door toezending.

## **Afschrift beschikking**

Een afschrift van deze beschikking hebben wij ingevolge artikel 18.15 Wet milieubeheer doen toekomen aan:

- de Inspectie Milieuhygiëne .....
- het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente .....
- het Dagelijks Bestuur van Waterschap ...../regionale directie RWS.

Daarnaast is een afschrift van deze beschikking gezonden aan:

- de Officier van Justitie, belast met milieuzaken, van het arrondissement .....
- de Politieregio .....
- het Dagelijks Bestuur van het gewest .....

---

## Bijlage 19 Voorbeeld waarschuwing bestuursrechtelijke maatregel (II)

.....

AANGETEKEND VERZENDEN

...

t.a.v. de directie

uw kenmerk  
uw brief van  
ons kenmerk  
bijlagen  
onderwerp: waarschuwing

behandeld door  
doorkiesnummer  
datum

Geachte directie,

De laatste jaren zijn door ons binnen uw bedrijf meerdere controles uitgevoerd. Tijdens deze controles zijn geen danwel een beperkt aantal overtredingen geconstateerd die door u binnen de met u afgesproken termijn ongedaan zijn gemaakt. Geen van de overtredingen vormde derhalve voor ons aanleiding tot het treffen van passende handhavingsmaatregelen. Bovendien geeft uw bedrijf tot dusverre blijk van een pro-actief uitvoeringsbeleid op het bevorderen en behouden van de naleving van de geldende milieuvoorschriften.

Op ..... is door (een) medewerker(s) van de afdeling/bureau ..... een controle uitgevoerd binnen uw bedrijf. Hierbij is gebleken dat één of meer voorschriften worden overtreden. Door ons is beoordeeld dat de overtredingen niet kunnen worden gelegaliseerd. Het opgemaakte rapport treft u hierbij aan.

Wanneer wij deze overtredingen toetsen aan ons handhavingsbeleid, dat overigens bij u bekend is, kunnen wij volstaan met de afspraak dat door u binnen de afgesproken termijn van ..... aanvullende maatregelen worden getroffen en/of aanvullende instructies worden opgesteld om de overtreding ongedaan te maken en herhaling te voorkomen.

Na de afgesproken termijn zal door ons de gebruikelijke hercontrole worden uitgevoerd. Bij voldoende resultaat worden geen verdere stappen ondernomen.

Hoogachtend,

.....

---

## Bijlage 20 Voorbeeld oplegging last onder dwangsom (A), dwangbevel (B) en inning (C)

.....

A. Last onder dwangsom

AANGETEKEND VERZENDEN

...

t.a.v. de directie

uw kenmerk  
uw brief van  
ons kenmerk  
bijlagen  
onderwerp: Last onder dwangsom

behandeld door  
doorkiesnummer  
datum

Geachte directie,

Door middel van deze brief verzoeken wij om uw aandacht voor het navolgende.

Aan de .... te .... wordt uw bedrijf geëxploiteerd, waarbinnen ..... activiteiten worden uitgevoerd.

Voor deze activiteiten hebben wij bij besluit van ....., kenmerk ....., een vergunning ingevolge artikel ..... van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) verleend voor het brengen van het uit uw bedrijf afkomstige afvalwater (via de gemeentelijke riolering en de rioolwaterzuiveringsinstallatie) op oppervlaktewater, te weten .....

Deze vergunning is als bijlage 1 bijgevoegd.

Na bemonsteringen op ..... en analyses is gebleken dat in strijd is gehandeld met artikel ..... van de verleende Wvo-vergunning.

Het overtreden van een aan een Wvo-vergunning verbonden voorschrift is verboden op grond van artikel 26 Wvo.

Een overzicht van de uitgevoerde bemonsteringen en de geconstateerde overtredingen is opgenomen in bijlage 2.

Deze met de Wvo strijdige gedragingen noodzaken ons gebruik te maken van de in artikel 5:32 Algemene wet bestuursrecht opgenomen bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom, welke tot doel heeft verdere overtredingen te (doen) beëindigen.

In deze beschikking, waarvan de bijlagen deel uitmaken en als zodanig zijn gewaarmerkt, zal nader worden ingegaan op:

- de feitelijke ontwikkelingen welke aanleiding hebben gegeven tot het opleggen van de onderhavige dwangsom;
- de inhoud van de dwangsommaatregel.

Op pagina ..... van deze beschikking wordt ingevolge artikel 3:45 Algemene wet bestuursrecht uw bezwaarmogelijkheid tegen deze beschikking aangegeven en wordt aangegeven aan welke instanties door ons een afschrift van deze beschikking is verzonden.

---

## 1 Ontwikkelingen

Bij besluit van ..... hebben wij aan u ingevolge het bepaalde in artikel ..... Wvo een vergunning verleend voor het lozen van .....

In deze vergunning zijn in (de) artikel(en) ..... voorschriften opgenomen waaraan de samenstelling van het uit uw bedrijf afkomstige afvalwater dient te voldoen. Deze voorschriften zijn op grond van de Wvo opgenomen ter bescherming van de kwaliteit van het oppervlaktewater en de doelmatige werking van het betreffende zuiveringstechnische werk.

Verwezen zij naar bijlage 1.

De vergunning is onherroepelijk.

Vanaf ..... hebben regelmatig (onaangekondigde) bemonsteringen plaatsgevonden van het door uw bedrijf geloosde afvalwater ter controle van de in de vergunning opgenomen voorschriften.

Uit de analyseresultaten van de bemonsteringen van ..... blijken overtredingen van artikel ..... van de vergunning.

Verwezen zij naar bijlage 2 (overzicht van overtredingen).

Van de geconstateerde overtredingen bent u bij brief van ..... op de hoogte gesteld.

In deze brief is, gelet op artikel ..... van de vergunning, verzocht binnen 14 dagen aan ons nader schriftelijk te berichten omtrent de oorzaak van de geconstateerde overtreding(en) en de te nemen c.q. genomen maatregelen inclusief realisatietermijn ter voorkoming van herhaling van de overtreding.

Aan dit verzoek is door u niet voldaan, hetgeen in strijd is met artikel ..... van de vergunning/Aan dit verzoek is door u bij brief van ....., kenmerk ..... voldaan, echter op ongenoegzame wijze.

Voorts bent u er in genoemde brief op gewezen dat in het door ons vastgestelde handhavingsbeleid is bepaald dat wij na een herhaald geconstateerde overtreding straf- en bestuursrechtelijk optreden overwegen.

Uw bedrijf is dientengevolge ten aanzien van bestuursrechtelijk optreden op ..... schriftelijk in de gelegenheid gesteld een zienswijze naar voren te brengen (artikel 4:8 en 4:9 Algemene wet bestuursrecht) ten aanzien van het voornemen tot een dwangsombeschikking.

Uw schriftelijke zienswijze danwel de weergave van uw mondelinge zienswijze zoals naar voren gebracht tijdens de hoorzitting van ..... is als bijlage 3 bij deze beschikking opgenomen.

Onder verwijzing naar bijlage 3 is, kort samengevat, als zienswijze naar voren gebracht:

.....

Uit de naar voren gebrachte zienswijze blijkt dat de oorzaak van de overtredingen is gelegen in ....., hetgeen duidt op verwijtbaar handelen door een gebrek aan 'good-housekeeping' binnen de inrichting.

Met betrekking tot de zienswijze merken wij het volgende op: .....

Wij achten het - gelet op de gegeven zienswijze - in de huidige situatie, wegens zicht op herhaling van de overtredingen, noodzakelijk bestuursrechtelijk op te treden door middel van een dwangsom. Een dwangsom is daarbij het minst ingrijpende middel om goed nalevingsgedrag m.b.t. de verleende Wvo-vergunning te bewerkstelligen.

## 2 Dwangsommaatregel

### 2.1 Besluit

Door de geconstateerde overtredingen hebt u in strijd met artikel ..... van de verleende vergunning gehandeld, hetgeen verboden is op grond van artikel 26 Wvo.

---

Daarnaast constateren wij dat in strijd is gehandeld met de in artikel 1.1a Wet milieubeheer opgenomen bepaling dat eenieder voldoende zorg voor het milieu in acht neemt. Derhalve hebben wij op ..... besloten om, op grond van artikel 5:32 Algemene wet bestuursrecht, aan u een last onder dwangsom op te leggen voor iedere verdere overtreding van ..... De last houdt in dat u na het verstrijken van de gestelde begunstigingstermijn aan de gestelde voorschriften dient te voldoen.

## 2.2 Vaststelling dwangsombedrag

De dwangsom is ingevolge artikel 5:32, vierde lid, Algemene wet bestuursrecht per overtreding vastgesteld ter grootte van .....

Bij iedere overtreding van artikel ..... van de vergunning zal door u derhalve een dwangsom worden verbeurd.

Wij zullen u zonodig eenmaal per kwartaal bij brief een overzicht zenden van het door u verbeurde dwangsombedrag.

Dit bedrag dient in dat geval binnen een termijn van ..... na dagtekening van de brief te worden betaald.

Blijft betaling achterwege, dan zullen wij ingevolge artikel 5:33 en 5:26 Algemene wet bestuursrecht, de dwangsom bij dwangbevel invorderen, op de wijze zoals is voorzien in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

Daarnaast zijn maximaal te verbeuren dwangsombedragen verbonden aan overschrijdingen van de in artikel van de vergunning per stof opgenomen lozingsnormen.

Het maximaal te verbeuren dwangsombedrag is door ons vastgesteld op .....

De gestelde bedragen en het daarbij gestelde maximum achten wij in redelijke verhouding tot de zwaarte van het gelaedeerde belang van de kwaliteit van het oppervlaktewater en de beoogde preventieve werking van de dwangsom.

Indien het totaal van de door u verbeurde dwangsombedragen het maximum overschrijdt, zullen wij ons beraden over de toepassing van een andere bestuursrechtelijke sanctie, danwel overgaan tot het opleggen van een nieuwe dwangsommaatregel.

Deze beschikking is voor onbepaalde tijd in werking.

Ingevolge artikel 5:34, tweede lid, Algemene wet bestuursrecht kan bij ons een verzoek tot opheffing van deze beschikking worden gedaan, wanneer sinds het van kracht worden van deze beschikking tenminste een jaar is verlopen, zonder dat een dwangsom is verbeurd.

## 2.3 Termijn voor ongedaanmaking van de overtreding c.q. uitvoering van de last

Wij gelasten u, op grond van het bepaalde in artikel 5:32, vijfde lid, Algemene wet bestuursrecht tot uiterlijk ..... die maatregelen te nemen die nodig zijn om de overtreding ongedaan te maken.

De genoemde datum is op ..... in overleg met u bepaald. Blijkt na de genoemde datum dat de overtreding niet ongedaan is gemaakt c.q. de last tot het voldoen aan de gestelde voorschriften niet is uitgevoerd, dan zal door u bij elke overtreding de vastgestelde dwangsom worden verbeurd.

De gestelde termijn achten wij na afweging van de betrokken belangen redelijk.

Eenzijds dient de overtreding zo spoedig mogelijk beëindigd te worden, anderzijds is bij de gestelde termijn rekening gehouden met de belangen van uw bedrijf en het treffen van de noodzakelijke voorzieningen.

Met nadruk wijzen wij u er op dat de gestelde termijn voor ongedaanmaking van de overtreding uw strafbaarheid in verband met de overtreding van het bij of krachtens de Wvo gestelde onverlet laat. De Officier van Justitie, belast met milieuzaken, van het arrondissement ..... kan als bevoegd strafrechtelijk gezag, terzake proces-verbaal laten opmaken en een strafrechtelijke vervolging instellen.

---

### 3 **Motivering**

De reden dat wij hebben besloten tot de vaststelling van een last onder dwangsom op grond van artikel 5:32 Algemene wet bestuursrecht en voornog hebben afgezien van het toepassen van bestuursdwang op grond van artikel ..... juncto artikel 5:24 Algemene wet bestuursrecht, is dat deze sanctie zou betekenen een algeheel lozingsverbod van het uit uw bedrijf afkomstige afvalwater, ter voldoening waaraan uw bedrijfsactiviteiten geheel of gedeeltelijk zouden moeten worden beëindigd.

Een dergelijke sanctie achten wij op dit moment onevenredig en disproportioneel. Mede gelet op het aspect van de milieuschadelijkheid is, met inachtneming van afdeling 3.2 Algemene wet bestuursrecht, door ons besloten tot oplegging van de onderhavige beschikking.

Wij geven u dan ook dringend in overweging binnen de gestelde termijn de noodzakelijke maatregelen te treffen ter voorkoming van verbeurte van de dwangsom.

Op de naleving van het gestelde in deze beschikking zal worden toegezien.

Hoogachtend,

.....

---

## **Bezwaarmogelijkheid**

Tegen dit besluit kan op grond van artikel 7:1, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht (Awb), bezwaar worden gemaakt. Het maken van bezwaar geschiedt door het indienen van een bezwaarschrift bij ..... De termijn voor het indienen van een bezwaarschrift bedraagt zes weken en vangt aan met ingang van de dag na die waarop het besluit is toegezonden. Het bezwaarschrift dient te worden ondertekend en ten minste te bevatten: de naam en adres van de indiener, de dagtekening, een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht en de gronden van het bezwaar. Voor de behandeling van het bezwaar is op grond van artikel 7:15 Awb geen recht verschuldigd. Naast het indienen van een bezwaarschrift kan voorts, met toepassing van artikel 8:81 Awb, een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening worden gedaan aan de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Postbus 20019, 2500 EA te 's-Gravenhage. Het verzoekschrift dient te worden ondertekend en ten minste te bevatten: de naam en het adres van de indiener, de dagtekening, een omschrijving van het besluit ten aanzien waarvan de voorlopige voorziening wordt gevraagd en de gronden van het verzoek. De indiener van het verzoekschrift dient daarbij een afschrift van het bezwaarschrift te overleggen.

Deze beschikking treedt op grond van artikel 3:40 en 3:41 Algemene wet bestuursrecht juncto artikel 20.4 Wet milieubeheer in werking door toezending.

## **Afschrift dwangsombeschikking**

Een afschrift van deze beschikking hebben wij ingevolge artikel 18.15 Wet milieubeheer doen toekomen aan:

- de Inspectie Milieuhygiëne .....
- het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente .....
- het Dagelijks Bestuur van Waterschap .... /regionale directie van RWS.

Daarnaast is een afschrift van deze beschikking gezonden aan:

- de Officier van Justitie, belast met milieuzaken, van het arrondissement .....
- de Politieregio .....
- het Dagelijks Bestuur van gewest .....



---

B. Dwangbevel

AANGETEKEND VERZENDEN

...

t.a.v. de directie

uw kenmerk  
uw brief van  
ons kenmerk  
bijlagen  
onderwerp: dwangbevel

behandeld door  
doorkiesnummer  
datum

### **In naam der Koningin**

Het ..... (aanduiding bevoegd gezag)

Overwegende, dat ingevolge artikel 5:32 Algemene wet bestuursrecht, door ons bij besluit van ..... een beschikking tot het opleggen van een last onder dwangsom aan ..... , verder te noemen betrokkene, is genomen;

overwegende, dat aan betrokkene bij brief van ..... , kenmerk ..... , is verzocht het op grond van voren- genoemde beschikking verbeurde dwangsombedrag van ..... (zegge ..... ) binnen ..... na dagtekening te betalen;

overwegende, dat door betrokkene aan dit verzoek om betaling niet binnen de gestelde termijn is voldaan;

gelet op het bepaalde in artikel 5:33 en 5:26 Algemene wet bestuursrecht;

#### **BEVEELT**

betaling van bovenstaand bedrag door betrokkene en dat tevens de kosten van betekening van dit bevel en de in verband met de tenuitvoerlegging van dit bevel te maken kosten inclusief BTW, alsmede de inningskosten (15% van het verschuldigde bedrag, vermeerderd met de BTW daarover) op betrokkene zullen worden verhaald op de wijze zoals voorzien in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

Uitgevaardigd te ..... op .....

Hoogachtend,

.....

---

## **Beroepsmogelijkheid**

Ingevolge artikel 5:26, derde lid, Algemene wet bestuursrecht staat binnen 6 weken na de betekening van dit dwangbevel voor degene tot wie het dwangbevel is gericht verzet open door dagvaarding van ..... voor de arrondissementsrechtbank te .....

Ingevolge artikel 5:26, vierde lid, Algemene wet bestuursrecht schorst het verzet de tenuitvoerlegging van het dwangbevel.

---

C. Inning verbeurde dwangsom

AANGETEKEND VERZENDEN

...

t.a.v. de directie

uw kenmerk  
uw brief van  
ons kenmerk  
bijlagen  
onderwerp: inning verbeurde dwangsom

behandeld door  
doorkiesnummer  
datum

Op ..... ontving u bij aangetekend schrijven, kenmerk ..... , ons besluit van ..... tot oplegging van een last onder dwangsom op grond van artikel 5:32 Algemene wet bestuursrecht.

Kortheidshalve verwijzen wij naar de beschikking.

De in de dwangsombeschikking vermelde dwangsombedragen zijn gerelateerd aan de ernst en de soort van de overtredingen vanaf de dag na het verstrijken van de in de beschikking gegeven begunstigings-termijn, zijnde .....

In de periode van ..... tot ..... hebben met betrekking tot de opgelegde dwangsombeschikking een aantal (onaangekondigde) bemonsteringen plaatsgevonden ter controle van de voorschriften van de aan u, ingevolge artikel ..... van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) verleende vergunning, de da-to ..... , kenmerk .....

De analyseresultaten van de uitgevoerde bemonsteringen in deze periode geven aan dat door u op ..... de vergunningvoorschriften ..... zijn overtreden, hetgeen verboden is op grond van artikel 26 Wvo. In bijlage 1 bij deze brief zijn de betreffende analyseresultaten weergegeven.

Onderstaand is aangegeven welke consequenties deze hebben voor de hoogte van het door u verbeurde dwangsombedrag.

- Datum/data overtreding(en): .....
- Geconstateerd: .....
- Lozingsnorm in Wvo-vergunning: .....
- Verbeurd(e) dwangsombedrag(en): *f* .....

Het totale door u verbeurde dwangsombedrag in genoemde periode bedraagt ..... (zegge .....).

Dit bedrag dient u binnen veertien dagen na dagtekening van deze brief over te maken op bankrekening-nummer ..... , onder vermelding van .....

Wij wijzen u er nadrukkelijk op dat, indien betaling binnen de gestelde termijn achterwege blijft, het verbeurde dwangsombedrag ingevolge artikel 5:33 en 5:26 Algemene wet bestuursrecht, zal worden ingevorderd bij dwangbevel.

Dit dwangbevel wordt op uw kosten bij deurwaardersexploit betekend en volgens het bepaalde in de Tweede Titel van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering ten uitvoer gelegd.

Wij vertrouwen evenwel op vrijwillige betaling binnen de gestelde termijn.

Hoogachtend,

.....

---

## Bijlage 21 Voorbeeld intrekking Wvo-vergunning

---

AANGETEKEND VERZENDEN

...

t.a.v. de directie

uw kenmerk  
uw brief van  
ons kenmerk  
bijlagen  
onderwerp: intrekking Wvo-vergunning

behandeld door  
doorkiesnummer  
datum

Geachte directie,

Door middel van deze brief verzoeken wij om uw aandacht voor het volgende.

Aan de ..... te ..... wordt uw bedrijf geëxploiteerd, waarbinnen ..... activiteiten worden uitgevoerd.

Voor deze activiteiten hebben wij bij besluit van ....., kenmerk ....., een vergunning ingevolge artikel ..... van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) verleend voor het brengen van het uit uw bedrijf-afkomstige afvalwater (via de gemeentelijke riolering en de rioolwaterzuiveringsinstallatie ..... ) op oppervlaktewater, te weten .....

Deze vergunning is als bijlage 1 bijgevoegd.

Na bemonsteringen en analyses door ..... is gebleken dat in strijd is gehandeld met (de) artikel(en) ..... van de verleende Wvo-vergunning.

Het overtreden van een aan een Wvo-vergunning verbonden voorschrift is verboden op grond van artikel 26 Wvo.

Een overzicht van de uitgevoerde bemonsteringen en de geconstateerde overtredingen is opgenomen in bijlage 2.

Deze met de Wvo strijdige gedragingen noodzaken ons gebruik te maken van de in artikel 18.12, eerste lid Wet milieubeheer opgenomen bevoegdheid tot intrekking van de vergunning, welke tot doel heeft de overtredingen te (doen) beëindigen.

In deze beschikking, waarvan de bijlagen deel uitmaken en als zodanig zijn gewaarmerkt, zal nader worden ingegaan op:

- de ontwikkelingen welke aanleiding hebben gegeven tot intrekking van de vergunning;
- de inhoud van de genomen sanctiemaatregel.

Op pagina ..... van deze beschikking wordt ingevolge artikel 3:45 Algemene wet bestuursrecht bezwaarmogelijkheid tegen deze beschikking aangegeven en wordt aangegeven aan welke instanties door ons een afschrift van deze beschikking is verzonden.

---

## 1 Ontwikkelingen

Bij besluit van ..... hebben wij aan u ingevolge het bepaalde in artikel ..... Wvo een vergunning verleend voor het lozen van ..... In deze vergunning zijn in (de) artikel(en) ..... voorschriften opgenomen waaraan de samenstelling van het uit uw bedrijf afkomstige afvalwater dient te voldoen. Deze voorschriften zijn opgrond van de Wvo opgenomen ter bescherming van de kwaliteit van het oppervlaktewater en de doelmatige werking van het betreffende zuiveringstechnische werk. Verwezen zij naar bijlage 1.

De vergunning is onherroepelijk.

Vanaf ..... hebben regelmatig (onangekondigde) bemonsteringen plaatsgevonden van het door uw bedrijf geloosde afvalwater ter controle van de in de vergunning opgenomen voorschriften. Uit de analysesresultaten van de bemonsteringen van ..... blijken overtredingen van (de) artikel(en) ..... van de vergunning.

Verwezen zij naar bijlage 2 (overzicht van overtredingen).

Van deze geconstateerde overtreding(en) bent u bij brief van ..... op de hoogte gesteld.

In deze brief is, gelet op artikel ..... van de vergunning, verzocht binnen 14 dagen aan ons nader schriftelijk te berichten omtrent de oorzaak van de geconstateerde overtreding(en) en de te nemen c..... genomen maatregelen inclusief realisatie termijn ter voorkoming van herhaling van de overtreding.

Aan dit verzoek is door u niet voldaan, hetgeen in strijd is met artikel ..... van de vergunning/Aan dit verzoek is door u bij brief van ....., kenmerk ..... voldaan, echter op ongenoegzame wijze.

Voorts bent u er bij brief van ..... op gewezen dat, wanneer nogmaals een overtreding zou worden geconstateerd, wij in overweging zouden nemen een bestuursrechtelijke sanctie toe te passen, met als doel verdere overtredingen te (doen) beëindigen.

Met deze beschikking tot intrekking van de vergunning is hieraan uitvoering gegeven, nadat u op ..... ingevolge de artikelen 4:8 en 4:9 Algemene wet bestuursrecht door ons in de gelegenheid bent gesteld hieromtrent uw zienswijze naar voren te brengen.

Van deze mogelijkheid heeft u geen gebruik gemaakt OF Van deze mogelijkheid heeft u schriftelijk/ mondeling gebruik gemaakt. Uw schriftelijke zienswijze danwel de weergave van uw mondelinge zienswijze is als bijlage 3 bij deze beschikking opgenomen.

## 2 Intrekking van de vergunning

### 2.1 Besluit

Door de geconstateerde overtredingen hebt u in strijd met (de) artikel(en) ..... van de verleende vergunning gehandeld, hetgeen verboden is op grond van artikel 26 Wvo.

Daarnaast constateren wij dat in strijd is gehandeld met de in artikel 1.1a Wet milieubeheer opgenomen bepaling dat eenieder voldoende zorg voor het milieu in acht neemt.

Derhalve hebben wij op ..... besloten gebruik te maken van de in artikel 18.12, eerste lid Wet milieubeheer opgenomen bevoegdheid tot intrekking van de vergunning, met als doel deze overtredingen te (doen) beëindigen.

### 2.2 Inhoud

Uitvoering van de onderhavige sanctiemaatregel betekent dat de activiteiten, waarvoor de vergunning is verleend per ..... dienen te zijn beëindigd.

Indien na genoemde datum wederom een overtreding wordt geconstateerd, zullen wij in overweging nemen een andere bestuursrechtelijke sanctie toe te passen (toepassing bestuursdwang danwel oplegging van een dwangsom).

De geconstateerde overtredingen betekenen een onaanvaardbare aantasting van de doelmatige werking van het betrokken zuiveringstechnisch werk, de kwaliteit van het betreffende oppervlaktewater en het zelfreinigende vermogen van het zich daarin bevindende ecosysteem.

---

### 2.3 Termijn voor ongedaanmaking van de overtreding

Wij stellen u, op grond van artikel 18.12, derde lid Wet milieubeheer in de gelegenheid om tot uiterlijk ..... uw handelen in overeenstemming met de verleende Wvo-vergunning en de daaraan verbodenvoorschriften te brengen. De genoemde datum is op ..... in overleg met u bepaald. Wordt na deze datum bij een uitgevoerde inspectie wederom een overtreding geconstateerd dan is de Wvo-vergunning met ingang van die datum ingetrokken.

De gestelde datum achten wij na afweging van de betrokken belangen redelijk. Enerzijds dient de overtreding zo spoedig mogelijk beëindigd te worden, anderzijds is bij de gestelde termijn rekening gehouden met de belangen van uw bedrijf en het treffen van de noodzakelijke voorzieningen.

Met nadruk wijzen wij u er op dat de gestelde termijn uw strafbaarheid in verband met de overtreding van het bij of krachtens de Wvo gestelde onverlet laat. De Officier van Justitie, belast met milieuzaken van het arrondissement ..... kan als bevoegd strafrechtelijk gezag, terzake proces-verbaal laten opmaken en een strafrechtelijke vervolging instellen.

### 3 **Motivering**

De reden dat wij hebben besloten tot intrekking van de vergunning op grond van artikel 18.12 Wet milieubeheer en vooralsnog hebben afgezien van het toepassen van bestuursdwang op grond van artikel ..... of het opleggen van een last onder dwangsom op grond van artikel 5:32 Algemene wet bestuursrecht, is het belang van de bescherming van het milieu.

Gelet op het aspect van de milieuschadelijkheid is, met inachtneming van afdeling 3.2 Algemene wetbestuursrecht door ons besloten tot intrekking van de Wvo-vergunning op grond van artikel 18.12 Wet milieubeheer als aangegeven onder 2.

Wij geven u dan ook dringend in overweging om, ter voorkoming van intrekking van de vergunning en de toepassing van een andere bestuursrechtelijke sanctie, binnen de gestelde termijn uw handelen alsnog in overeenstemming met de vergunning te brengen.

Op de naleving van het gestelde in deze beschikking zal worden toegezien.

Hoogachtend,

.....

---

## **Bezwaarmogelijkheid**

Tegen dit besluit kan op grond van artikel 7:1, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht (Awb), bezwaar worden gemaakt. Het maken van bezwaar geschiedt door het indienen van een bezwaarschrift bij ..... De termijn voor het indienen van een bezwaarschrift bedraagt zes weken en vangt aan met ingang van de dag na die waarop het besluit is toegezonden. Het bezwaarschrift dient te worden ondertekend en tenminste te bevatten: de naam en adres van de indiener, de dagtekening, een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht en de gronden van het bezwaar.

Voor de behandeling van het bezwaar is op grond van artikel 7.15 Awb geen recht verschuldigd. Naast het indienen van een bezwaarschrift kan voorts, met toepassing van artikel 8.81 Awb, een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening worden gedaan aan de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Postbus 20019, 2500 EA te 's-Gravenhage. Het verzoekschrift dient te worden ondertekend en ten minste te bevatten: de naam en het adres van de indiener, de dagtekening, een omschrijving van het besluit ten aanzien waarvan de voorlopige voorziening wordt gevraagd en de gronden van het verzoek. De indiener van het verzoekschrift dient daarbij een afschrift van het bezwaarschrift te overleggen.

Deze beschikking treedt op grond van artikel 20.3 en 20.4 Wet milieubeheer in werking door toezending.

## **Afschrift beschikking**

Een afschrift van deze beschikking hebben wij ingevolge artikel 18.15 Wet milieubeheer doen toekomen aan:

- de Inspectie Milieuhygiëne .....
- het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente .....
- het Dagelijks Bestuur van Waterschap ...../regionale directie RWS.

Daarnaast is een afschrift van deze beschikking gezonden aan:

- de Officier van Justitie, belast met milieuzaken, van het arrondissement .....
- de Politieregio .....
- het Dagelijks Bestuur van het gewest .....

---

## Bijlage 22 Voorbeeld proces-verbaal, lik-op-stuk

.....

De Officier van Justitie belast met milieuzaken van het arrondissement ...

uw kenmerk	behandeld door
uw brief van	doorkiesnummer
ons kenmerk	datum
bijlagen	
onderwerp: proces verbaal nummer Q	

Hierbij doe ik u in toekomen een dezerzijds opgemaakt proces-verbaal van een vermoedelijke overtreding van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo), gepleegd door: **Q**.

Ik verzoek u te zijner tijd van de afdoening mededeling te doen door nadere invulling en terugzending van bijgevoegd formulier, waarvoor een retourenveloppe is bijgevoegd.

De opsporingsambtenaar,



---

**In te vullen door Openbaar Ministerie**

Recidive: nee/ja      1<sup>e</sup>/2<sup>e</sup>  
Transactie: f

Verbalisant:  
Datum:

**LOS-formulier**

---

Proces-verbaaln <sup>r</sup> .:	Q
.....	
.	
Opsporingsinstantie:	Q
.....	
.	
Verbalisant:	Q (Aktenummer BOA .....
.....	
.	
Naam verdachte	Q
.....	
.	
Geboren op:	Q te Q
.....	
.	
Voornamen	Q
.....	
.	
Woonplaats:	Q
.....	
.	
Adres:	Q
.....	
.	
geverifieerd bev. / KvK	Q
.....	
.	
Pleegdatum:	Q
.....	
.	
Pleegplaats:	Q
.....	
.	
Gemeente:	Q
.....	
.	
Locatie:	Q
.....	
.	
Overtreden artikel:	Q van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, strafbaar gesteld in artikel Q van de Wet op de economische delicten.
.....	
.....	
Korte omschrijving van de/het feit(en): Op Q werd door mij, verbalisant, Q	

---

	Q	Gemeten samenstelling
Datum	Q	Q
.....	.....	.....
Tijd	Q	Q
.....	.....	.....
Q	Q	Q
.....	.....	.....
Q	Q	Q

**Bericht van afdoening**

---

---

## Bijlage 23 Voorbeeld proces-verbaal

.....

De Officier van Justitie belast met milieuzaken van het arrondissement ...

uw kenmerk	behandeld door
uw brief van	doorkiesnummer
ons kenmerk	datum
bijlagen	
onderwerp: proces verbaal	

Hierbij doe ik u in tweevoud toekomen een dezerzijds opgemaakt proces-verbaal van een vermoedelijke overtreding van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo), gepleegd door: **Q**.

Ik verzoek u te zijner tijd van de afdoening mededeling te doen door nadere invulling en terugzending van bijgevoegd formulier, waarvoor een retourenveloppe is bijgevoegd.

De opsporingsambtenaar,

### Bericht van afdoening

Betreffende proces-verbaal nr. Q

**D.d.:** Q

**Tegen:** Q

Terzake van een overtreding van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren

- Afdoening heeft plaatsgevonden door middel van aanbidding schikking, waarbij als voorwaarde is gesteld
  - a betaling van een geldsom ad *f*
  - b
- Het vonnis, dat in kracht van gewijsde is gegaan op:  
luit als volgt:
- De zaak is geseponeerd op grond van

De Officier van Justitie,

---

**Pro-justitia**

Nr.: Q

Behorend bij: Q

PROCES-VERBAAL

Verdachte 1: Q

Verdachte 2: Q

Verdachte 3: Q

Overtreding van artikel(en): Q

Gepleegd te: Q

Op of omstreeks: Q

Verbalisant(en): Q

Standplaats: Q

Aktenummer (BOA): Q

Besproken met de Officiervan Justitie: Q

Inbeslagneming: Q

Aantal bladzijden: Q

Aantal bijlagen: Q

---

**Proces-verbaal**

Hierbij relateer ik ..... ambtenaar in dienst van ..... en als zodanig aangewezen als buitengewoon opsporingsambtenaar, het volgende.

Op Q.

Bedoelde Q dient aangemerkt te worden als een oppervlaktewater in de zin van de Wvo. Het was mij bekend dat voor deze lozing van Q in de Q geen vergunning in het kader van Wvo was verleend en deze zal gelet op de concentratie aan Q die in Q voorkomen ook niet verleend worden omdat het aquatisch milieu tengevolge van dit soort lozingen ernstig verstoord wordt.

Genoemde buis is een werk als bedoeld in artikel 1, lid 1 van de Wvo.

In onderstaand overzicht zijn een aantal relevante analysegegevens weergegeven van het monsterdat door mij genomen werd van de geloosde vloeistof.

	Q	Gemeten samenstelling
Datum	Q	Q
.....	.....	.....
Tijd	Q	Q
.....	.....	.....
Stof Q	Q	Q
.....	.....	.....
Stof Q	Q	Q

De bemonstering en analyse hebben plaatsgevonden conform het gestelde in bijgevoegd rapport van monsternamen en analyse (bijlage Q) en zijn uitgevoerd op basis van de Richtlijn monsterneming en analyse bij de opsporing van milieudelicten van het Openbaar Ministerie (Staatscourant 1999, nr. 248).

Tevens merk ik, verbalisant, op dat uit de nota van toelichting van het 'Uitvoeringsbesluit artikel 1, derde lid van de Wvo' blijkt dat artikel 4 van genoemd Uitvoeringsbesluit zich ondermeer richt tegen het storten, nederleggen, laten liggen of laten afvloeien van afvalstoffen waaronder Q op zodanige wijze en op zodanige plaatsen dat deze stoffen naar ervaringsregels in het oppervlaktewater geraken.

Op Q omstreeks Q hoorde ik, verbalisant, naar aanleiding van vorenstaande een man die opgaf te zijn:

Verdachte Q

Nadat ik verdachte had medegedeeld dat hij niet tot antwoorden verplicht was verklaarde hij als volgt:

'Q.'

w.g. Q.

---

Na voorlezing van de in concept opgenomen verklaring volhardde verdachte hierbij en ondertekende deze/doch wenste deze niet te ondertekenen.  
Verdachte werd proces-verbaal aangezegd.

Bijlagen Als bijlagen zijn bij dit proces-verbaal gevoegd:

1Q;

2Q;

3Q;

4Q;

5Q.

Waarvan ik, op ambtseed dit proces-verbaal opmaakte, sloot en ondertekende te Q op Q.

De verbalisant,

---

## Bijlage 24 Literatuurlijst

---

- Handhaven is doen, CUWVO, 1992
- Handhaven is doen; herziene nota richtlijn voor optreden, Ministerie van V&W, Rijkswaterstaat, 1998
- Brief inzake samenwerking handhaving milieuwetgeving ('augustus-brief'), TK 1997-1998, 22343, nr. 29
- Landelijk gedoogbeleid, TK 1991-1992, 22343, nr. 2 en Grenzen aan gedogen, TK 1996-1997, 25085, nr. 1-2
- nota Strafrechtelijke aansprakelijkheid van overheidsorganen, TK 1996-1997, 25294, nr. 2
- Brochure Adequate handhaving milieuwetgeving, Landelijke coördinatiecommissie Milieuwethandhaving, Ministerie van VROM, augustus 1998
- Brochure Tafel van Elf, Ministerie van Justitie
- Protocol handhaving Wvo, Rijkswaterstaat
- Aanvullende vaardigheden vergunningverlening en handhaving, K+V in opdracht van Rijkswaterstaat, januari 1997
- Strategie Milieu, Ministerie van Justitie, Openbaar Ministerie, juli/oktober 1999
- Wegwijzer vergunning op hoofdzaken - vergunningverlening op maat, Ministeries van VROM en van V&W, augustus 1999
- Besluit buitengewoon opsporingsambtenaren waterschappen (Ministerie van Justitie 23 februari 1995, nr. 480962/595/NE), laatstelijk gewijzigd op 20 oktober 1998, Stcr. 212, 98 en verlenging bij besluit van Ministerie van Justitie van 16 februari 2000, nr. 5011101/500/JvD
- Besluit mandaat, volmacht en machtiging Rijkswaterstaat, besluit van 28 april 1997, nr. RI 97/5812, Stcr. 1997, nr. 81
- Wijziging besluit buitengewoon opsporingsambtenaren Rijkswaterstaat 1995, Staatscourant 13 oktober 2000, nr. 199.
- Richtlijn monsterneming en analyse bij de opsporing van milieudelicten van het Openbaar Ministerie, Staatscourant 1999, nr. 248
- Routeplanner Wvo Rijkswaterstaat, 2000

**Commissie  
Integraal  
Waterbeheer**

# **Handhaving Wvo**