

Nalevingstrategie infrastructuur 2024-2027



Vastgesteld door Gedeputeerde Staten op 30 januari 2024
Status: definitief

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	2
1. Inleiding	3
2. Uitgangspunten	4
3. Afbakening	6
4. Landelijke Handhavingstrategie Omgevingsrecht	7
4.1 De verschillende onderdelen van de nalevingstrategie	7
5. Nalevingstrategie infrastructuur 2024-2027	8
5.1 Preventiestrategie	8
5.2 Toezichtstrategie	9
5.3 Handhavingstrategie	10
5.3.1 Bestuursrechtelijk handhaven	11
5.3.2. Strafrechtelijk handhaven	13
5.3.3 Basisinterventiematrix (LHSO)	15
5.3.4 Vastlegging	16
5.4 Gedoogstrategie	16
5.5 Afwijken van de handhavingstrategie	16
6. Toepassing in de praktijk en prioritering	17
7. Conclusie en vervolgacties	18
Bijlage 1 Interventiematrix	19
Bijlage 2 Uitwerking handhavingstrategie (overtreding – sanctie).....	20
Bijlage 3 Uitwerking bevoegdheden toezichthouders	23

Managementsamenvatting

De Nalevingstrategie infrastructuur 2024-2027 heeft betrekking op toezicht en handhaving inzake het gebruik van de provinciale infrastructuur (wegen en vaarwegen). De strategie heeft als doel om de gewenste werkwijze met betrekking toezicht en handhaving op de wegen en vaarwegen vast te leggen. Dit bevordert een uniforme en een transparante aanpak.

Deze nalevingstrategie geeft het kader voor toezicht en handhaving op grond van de:

1. Zuid-Hollandse Omgevingsverordening voor zover er een relatie ligt met de provinciale infrastructuur.
2. Verkeersbesluiten op basis van Scheepvaartverkeerswet. De verkeersbesluiten vormen de basis voor een afmeerverbod en het aanwijzen van ligplaatsvakken t.b.v. passanten.
3. Binnenvaartpolitiereglement. Dit reglement is gebaseerd op de Scheepvaartverkeerswet en bevat de verkeersregels op het water.
4. (Onderdelen van de) Wegenverkeerswet/RVV 1990. Denk hierbij bijvoorbeeld aan parkeerexcessen langs de provinciale wegen.

Voor de inhoud van de Nalevingstrategie infrastructuur 2024-2027 is aansluiting gezocht bij de Nota VTH 2024-2027 zoals deze op 24 oktober 2023 door het college van Gedeputeerde Staten is vastgesteld. Daarnaast ligt er een relatie met de Landelijke Handhavingstrategie Omgevingsrecht (LHSO). Beide stukken hebben primair betrekking op toezicht en handhaving van de milieuregelgeving, maar kunnen ook als basis worden gebruikt voor toezicht en handhaving op de provinciale infrastructuur. Met de komst van de Omgevingswet zullen de raakvlakken tussen de verschillende werkvelden inzake toezicht en handhaving alleen maar toenemen.

De Nalevingstrategie infrastructuur 2024-2027 is opgedeeld in vier deelstrategieën:

1. Preventiestrategie: Hoe voorkomen we dat overtredingen worden begaan?
2. Toezichtstrategie: Hoe houden we toezicht op de naleving?
3. Handhavingsstrategie: Hoe treden we op bij overtredingen?
4. Gedoogstrategie: Wanneer en hoe zien we af van handhaving?

Bij de toezichtstrategie wordt onderscheid gemaakt in regulier toezicht (zichtbaar aanwezig zijn in het areaal) en gericht toezicht (in verband met meldingen of de controle van een verleende vergunning). De handhavingstrategie beschrijft de stappen in het bestuursrechtelijke handhavingsproces (van waarschuwen tot het uitvoeren van de sanctie) en geeft ook de mogelijkheden voor het opleggen van een strafrechtelijke sanctie.

Uitvoering geven aan de Nalevingstrategie infrastructuur 2024-2027 is een samenspel tussen de (vaar)wegininspecteurs en de medewerkers van de eenheid Juridische Expertise en Handhaving. Structureel toezicht is van belang om overtredingen tijdig waar te nemen. Ook moet de kennis van de regelgeving op orde zijn.

1. Inleiding

De Dienst Beheer Infrastructuur (DBI) van de provincie Zuid-Holland beheert ongeveer 140 km vaarwegen en 550 km wegen. De vaarwegen zijn van regionaal belang voor het goederenvervoer over water. Naast het belang voor de beroepsvaart hebben de vaarwegen met name in het vaarseizoen een grote waarde voor de recreatievaart.

De provinciale wegen vormen een verbinding tussen rijkswegen, woonkernen en bedrijventerreinen. De wegen worden intensief gebruikt door personenverkeer, vrachtverkeer en landbouwverkeer. Naast de verkeersbewegingen op wegen en vaarwegen vinden er op en langs het areaal ook andere (vergunningplichtige) activiteiten plaats. Denk aan bijvoorbeeld het innemen ligplaatsen en het maken van steigers op de vaarwegen en het aanleggen van uitwegen en uitvoeren van kabelwerkzaamheden langs de wegen.

Om de veiligheid, de bruikbaarheid en de instandhouding van de wegen en de vaarwegen te waarborgen is consequent toezicht nodig. Als er zaken worden geconstateerd die in strijd zijn met de geldende regels en een inbreuk vormen op de belangen van de provincie dan moet er handhavend opgetreden worden.

De ontwikkeling van toezicht en handhaving bij DBI

In 2006 is gestart met voor het implementeren van toezicht en handhaving bij DBI. De implementatie maakte onderdeel uit van een herinrichting bij deze afdeling. De taken van de buitendienst verschoven van zelf uitvoeren naar toezichthouden. Sindsdien is er veel gebeurd. De kantoniers zijn 'omgeschoold' naar (vaar)weginspecteurs en zoveel mogelijk voorzien van het juiste 'gereedschap' (kennis, systemen en middelen) om hun taken goed uit te kunnen voeren. Er is een handhavingsinstrumentarium ontwikkeld en DBI vindt als handhavende instantie steeds beter haar plek in het kader van de samenwerking met andere handhavende instanties.

Na 17 jaar is de ontwikkeling en professionalisering nog steeds gaande. De (vaar)weginspecteurs worden breder ingezet en krijgen een grotere rol in het proces toezicht en handhaving. Ze zijn niet alleen meer verantwoordelijk voor het signaleren en rapporteren, maar treden zelf ook in contact met de overtreder en maken afspraken over de vervolgstappen. Daarnaast zijn een aantal van de (vaar)weginspecteurs ook aangewezen als buitengewone opsporingsambtenaren (boa's).

Ontwikkeling nalevingstrategie

Deze ontwikkelingen zorgen er, samen met de komst van de Omgevingswet, voor dat er meer behoefte komt aan het beter borgen van de uitgangspunten en de werkwijze bij het uitvoeren van toezicht en handhaving door DBI. De basis hiervoor wordt gevormd door deze nalevingstrategie.

In dit document wordt stilgestaan bij de uitgangspunten met betrekking tot toezicht en handhaving bij DBI en wordt er een relatie gelegd met de Landelijke Handhavingstrategie Omgevingsrecht (LHSO). Daarnaast worden de verschillende onderdelen van de nalevingstrategie aan de orde gesteld waarbij uitgebreid wordt stilgestaan bij het bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhavingsinstrumentarium. Tot slot is er ook aandacht voor de toepassing in de praktijk en de prioritering.

Vanwege ontwikkelingen in de organisatie en de wet- en regelgeving is deze nalevingstrategie van toepassing op de periode 2024-2027. Daarna vindt een evaluatie en waar nodig aanpassing van de nalevingstrategie plaats.

2. Uitgangspunten

De volgende uitgangspunten worden gehanteerd bij toezicht en handhaving op de wegen en vaarwegen:

1. Beginselplicht tot handhaving

Waar regels gelden moet worden toegezien op de naleving. Dit blijkt ook uit de relevante jurisprudentie. Bestuursorganen die regels opstellen en uitvoeren, hebben ook een beginselplicht tot handhaving van deze regels. Deze beginselplicht houdt in dat toezicht en handhaving in de basis geen vrijblijvende keuze zijn, maar een verplichting. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag het bestuursorgaan van handhaving afzien. Bijvoorbeeld als er concreet zicht op legalisatie bestaat.

2. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Bij het opleggen van een bestuurlijke sanctie spelen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een belangrijke rol. De handelswijze van de provincie moet in verhouding staan tot de ernst van de overtreding en de gevolgen voor de overtreder (evenredig en proportioneel). Daarnaast moet de besluitvorming rondom het opleggen van sancties consequent, goed gemotiveerd en zorgvuldig zijn.

3. Gastheerschap

De term 'gastheerschap' is al in 2016 bij DBI geïntroduceerd en geeft de houding weer die van de (vaar)weginspecteurs wordt verwacht. Gastheerschap staat voor zichtbaar aanwezig zijn in het areaal met een open houding naar (vaar)weggebruikers en andere belanghebbenden. De (vaar)weginspecteurs zijn benaderbaar, kunnen informatie geven, zaken tijdig signaleren, hulpdiensten ondersteunen en acteren op meldingen. Maar gastheerschap houdt ook in dat op een passende manier wordt ingegrepen als overtredingen worden waargenomen en dat hierover wordt gerapporteerd aan de eenheid Juridische Expertise en Handhaving als sancties moeten worden opgelegd. De (vaar)weginspecteurs zijn meer dan de ogen en de oren. Zij zijn ook het visitekaartje van de organisatie en de 'scheidsrechter' in het areaal.

4. Slagvaardig

Met slagvaardig optreden wordt bedoeld dat de (vaar)weginspecteurs beschikken over het juiste gereedschap om hun werk goed uit te kunnen voeren. Zij moeten bijvoorbeeld beschikken over (mobiele) applicaties zodat zij efficiënt te kunnen werken terwijl de privacy van betrokkenen is gewaarborgd. Zij moeten de basiskennis hebben om zoveel mogelijk zelfstandig te kunnen opereren. Tegelijkertijd moeten ze erop kunnen vertrouwen dat als zij juridische of praktische assistentie nodig hebben deze beschikbaar is. Dat kan assistentie zijn van de eenheid Juridische Expertise en Handhaving of een directe collega (boa). Ook een goede samenwerking met andere instanties zoals bijvoorbeeld politie, gemeenten en inspectiediensten is van groot belang.

Slagvaardig optreden betekent ook adequaat kunnen reageren op meldingen. Met name voor toezicht en handhaving op de vaarwegen is dit een punt van aandacht. Steeds vaker komen er meldingen binnen over ernstige overlast en incidenten. Het uitgangspunt is zijn dat binnen één uur een medewerker met een vaartuig (RIB) ter plaatse kan zijn.

5. 24/7 inzetbaar

De (vaar)weginspecteurs zijn er wanneer dit nodig is. Dit houdt in dat er niet alleen doordeweeks en overdag wordt gewerkt, maar ook in de avonden en in de weekenden.

Tijdens het vaarseizoen zijn de vaarweginspecteurs ook in de weekenden aanwezig op de provinciale vaarwegen. Daarnaast is via de incidenten coördinatiedesk altijd de medewerker met piketdienst oproepbaar bij calamiteiten.

6. Omgevingswet

De behoefte aan een strategie voor het uitvoeren van toezicht en handhaving wordt versterkt door de inwerkingtreding van de Omgevingswet (1 januari 2024). Vanwege de Omgevingswet is ook de Zuid-Hollandse Omgevingsverordening in werking getreden, ter vervanging van de Omgevingsverordening Zuid-Holland. Dit heeft niet direct grote gevolgen omdat de overgang in principe beleidsneutraal is. Maar de provincie is als wegbeheerder bijvoorbeeld wel weer het bevoegd gezag worden voor de uitwegen langs de provinciale wegen.

Daarnaast is met de inwerkingtreding van de Omgevingswet voor een aantal zaken ook een meldplicht ingesteld. Deze meldplicht is geïntroduceerd voor een aantal specifieke (voorheen vergunningplichtige) situaties met betrekking de ondergrondse infrastructuur, maar zal na verloop van tijd verder worden uitgerold. De invoering van de meldplicht zorgt ervoor dat er meer nadruk komt te liggen op het uitvoeren van toezicht.

De wet- en regelgeving waar DBI voor verantwoordelijk is staat redelijk op zichzelf, maar met de komst van de Omgevingswet en de Zuid-Hollandse Omgevingsverordening Holland zijn de verantwoordelijkheden wel nadrukkelijker onderdeel gaan uitmaken van een groter geheel.

8. Nota VTH 2024-2027, vertrouwen verdienen, vertrouwen behouden

Op 24 oktober 2023 heeft Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland de 'Nota VTH 2024-2027, vertrouwen verdienen, vertrouwen behouden' vastgesteld. Deze nota beschrijft vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) bij complexe en risicovolle bedrijven en VTH-taken op het gebied van onder andere bodemsanering, zwemwater, natuur- en soortenbescherming, luchtvaart en vuurwerk. Voor de omgevingsdiensten binnen de provincie Zuid-Holland dient deze nota als uitvoeringskader.

De inhoud heeft geen directe relatie met de uitvoering van toezicht en handhaving op de provinciale wegen en vaarwegen, maar het is goed om ook in een bredere zin binnen de provincie zoveel mogelijk uniformiteit te realiseren op het gebied van toezicht en handhaving. Daarom worden de uitgangspunten van de nota VTH 2024-2027 meegenomen bij de beoogde werkwijze voor toezicht en handhaving op de provinciale infrastructuur.

De Nota VTH 2024-2027 hanteert de volgende uitgangspunten:

1. Risicogericht: actuele vergunning en ieder jaar fysiek controleren
De provincie richt zich op de zaken waar de grootste risico's liggen en wil ervoor zorgen dat wet- en regelgeving wordt nageleefd. Het doel is de veiligheid te verhogen, de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren en onnodige (administratieve) lasten te voorkomen. Dit gebeurt met onder andere preventief en repressief toezicht.
2. Betrouwbaar: doen wat we moeten doen
De provincie legt niet alleen regels op, ook maakt zij duidelijk welke regels voor wie van toepassing zijn en hoe deze in elkaar zitten.
3. Professioneel: kwaliteit, kennis en kunde
De provincie en de omgevingsdiensten beschikken over een sluitende beleids- en uitvoeringscyclus en professionele medewerkers met adequate kennis. Hiermee worden de kwaliteit en continuïteit van de werkzaamheden gewaarborgd.

4. Verantwoordelijkheid waar deze hoort

De provincie pakt toezicht en handhaving op vanuit de beginselplicht tot handhaving. Maar ook van bedrijven, instellingen en particulieren wordt verwacht dat zij hun eigen verantwoordelijkheid oppakken.

5. Duidelijk informeren

Communicatie vindt plaats in begrijpelijke taal. Er wordt regelmatig gerapporteerd over het naleefgedrag.

7. *Beperkte capaciteit*

Naarmate de (vaar)weginspecteurs meer alert zijn op overtredingen, worden er ook meer zaken geconstateerd. Daarnaast neemt het aantal meldingen van overlast en gevaarlijke situaties toe. Met name op de vaarweg is het spanningsveld tussen de verschillende vaarweggebruikers toegenomen. Langs diverse vaarwegen zijn de laatste jaren grote woonwijken gerealiseerd, wat tot gevolg heeft dat het recreatief gebruik van deze wateren is aanzienlijk is toegenomen.

De toezicht- en handhaving capaciteit kent haar grenzen. Handhaving bij geconstateerde overtredingen is noodzakelijk, maar de handhaving capaciteit kent haar grenzen. En niet alles kan tegelijk. Er moeten keuzes gemaakt worden. Dit wordt in juridische procedures geaccepteerd, mits de prioritering maar helder en goed gemotiveerd is.

Het stellen van prioriteiten kan echter niet betekenen dat bepaalde overtredingen stelselmatig genegeerd worden of er geen gevolg wordt gegeven aan ingediende handhavingverzoeken. Dat zou in strijd zijn met de beginselplicht tot handhaving.

3. Afbakening

De Nalevingsstrategie infrastructuur 2024-2027 is een beschrijving van het geheel aan interventies dat door de afdeling DBI richting bedrijven en burgers kan worden toegepast om ervoor te zorgen dat de geldende wet- en regelgeving wordt gerespecteerd.

Deze nalevingsstrategie heeft uitsluitend betrekking op toezicht en handhaving bij het gebruik van de provinciale infrastructuur (wegen en vaarwegen). Door of namens de provincie vindt ook toezicht en handhaving plaats in het kader van bijvoorbeeld de milieuwetgeving en natuurbescherming. Deze taken zijn primair ondergebracht bij de omgevingsdiensten.

Er kan in beperkte mate sprake zijn van een samenhang, maar de verantwoordelijkheden voor het uitvoeren van toezicht en handhaving zijn duidelijk afgebakend.

De basis van toezicht en handhaving door DBI bestaat uit de volgende wet- en regelgeving:

1. Zuid-Hollandse Omgevingsverordening. Deze verordening bevat bepalingen over het gebruik provinciale wegen en vaarwegen, waaronder het maken van werken, het plaatsen van bebording en het innemen van een ligplaats met een vaartuig.
2. Verkeersbesluiten op basis van Scheepvaartverkeerswet. De verkeersbesluiten vormen de basis voor een afmeerverbod en het aanwijzen van ligplaatsvakken t.b.v. passanten.
3. Binnenvaartpolitierglement. Dit reglement is gebaseerd op de Scheepvaartverkeerswet en bevat de verkeersregels op het water.
4. (Onderdelen van de) Wegenverkeerswet/RVV 1990: Het gaat hier om bepalingen over het gebruik van de weg waar de provincie als wegbeheerder op kan handhaven. Denk aan

parkeerexcessen, maar ook het negeren van geslotenverklaringen en het negeren van aanwijzingen door verkeersregelaars.

De regelgeving genoemd bij punt 3 en punt 4 ziet vooral op het reguleren van het gebruik van het areaal door (vaar)weggebruikers. Bij deze verkeersovertredingen ligt de nadruk op de strafrechtelijke handhaving. Zie ook hoofdstuk 6.

4. Landelijke Handhavingstrategie Omgevingsrecht

De in hoofdstuk 2 bovengenoemde uitgangspunten liggen in het verlengde van de Landelijke Handhavingstrategie Omgevingsrecht (LHSO). De LHSO is op 12 oktober 2022 door het Interprovinciaal Overleg en het Openbaar Ministerie aangeboden aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu. De LHSO is op 28 maart 2023 door Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland als bevoegd gezag vastgesteld in het kader van de Omgevingswet en als de opvolger van de Landelijke Handhavingstrategie. Het heeft als doel om de handhaving van het omgevingsrecht meer te uniformeren en meer afstemming te creëren tussen de verschillende handhavende instanties. Het is een hulpmiddel voor effectieve en rechtmatige handhaving.

De LHSO is ontwikkeld voor het omgevingsrecht. Het is bedoeld als een handvat bij de handhaving van de Omgevingswet inclusief de daaraan gelieerde wetgeving. Het gaat primair om het proces vergunning verlenen, toezicht houden en handhaven (VTH) zoals dat wordt uitgevoerd door de omgevingsdiensten.

Bestuursorganen (of onderdelen van bestuursorganen) die zijn belast met toezicht en handhaving op basis van verkeerswetgeving (Wegenverkeerswet en Scheepvaartverkeerswet) zijn dus niet expliciet betrokken bij het opstellen van de LHSO.

Wel worden bestuursorganen aangemoedigd om ook voor andere beleidsvelden de LHSO als basis te gebruiken bij het uitoefenen van toezicht en handhaving.

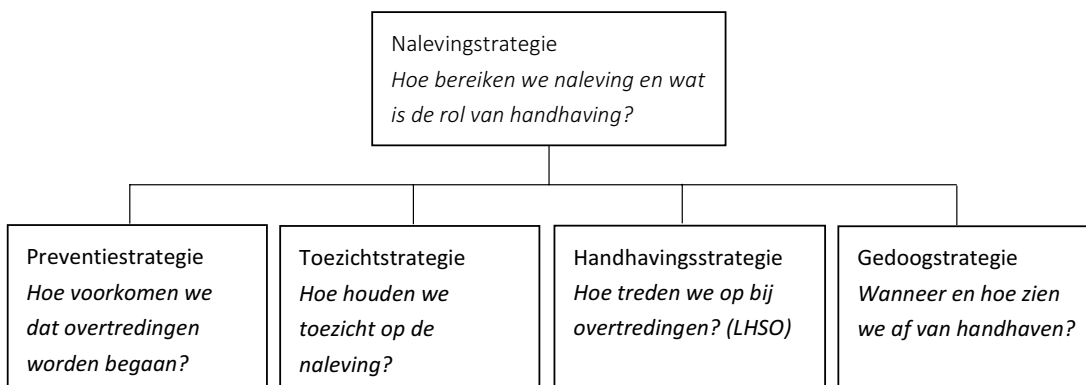
4.1 De verschillende onderdelen van de nalevingstrategie

De LHSO bestaat uit een visie op handhaving en een beschrijving van de keuzes tussen interventies. Het helpt een bevoegd gezag om de juiste processtappen te zetten en tot een goede beslissing te komen over de handhaving. Centraal hierbij staat de basisinterventiematrix, zie bijlage 1.

De Nalevingstrategie infrastructuur ziet niet alleen op de wijze van handhaving, maar staat ook stil bij andere strategieën die van belang zijn bij de naleving van de regelgeving. Het dient antwoord te geven op de volgende vragen:

1. Hoe voorkomen we dat overtredingen worden begaan?
2. Hoe houden we toezicht op de naleving?
3. Hoe treden we op bij overtredingen?
4. Wanneer en hoe zien we af van handhaving?

Schematisch kan dit als volgt worden weergegeven:



In hoofdstuk 5 worden de in dit model genoemde strategieën uitgewerkt. De LHSO komt verder aan bod in paragraaf 5.3.

De nalevingstrategie is een beslissingsondersteunend model met als doel de (vaar)weginspecteurs en handhavers van DBI te helpen bij de juiste aanpak van bepaalde overtredingen. Hierdoor ontstaat er meer uniformiteit in de besluitvorming van de provincie als handhavingsorganisatie en kunnen toezicht en handhaving effectief en efficiënt worden uitgevoerd. Het besluitvormingsproces wordt hiermee transparant voor zowel interne als externe partijen.

De nalevingstrategie maakt de afhandeling van zaken reproduceerbaar. Een goede onderbouwing van beslissingen, met de strategie als uitgangspunt is noodzakelijk in zowel situaties waarbij de strategie gevolgd wordt als in situaties waarbij ervan wordt afgeweken. Zo wordt rechtsgelijkheid bevorderd. Dit houdt in dat een nalevingstrategie ook ondersteuning biedt bij eventuele juridische procedures.

5. Nalevingstrategie infrastructuur 2024-2027

Is hoofdstuk 4 staat al aangegeven dat de nalevingstrategie bestaat uit vier onderdelen. Deze onderdelen worden in dit hoofdstuk verder uitgewerkt

5.1 Preventiestrategie

Bij het waarborgen van de veiligheid en de bruikbaarheid speelt het voorkomen van overtredingen een belangrijke rol. De preventiestrategie bestaat vooral uit het creëren van bewustwording bij weg- en vaarweggebruikers over de geldende regels. Met name op de vaarwegen komt het vaak voor dat recreatieve verkeersdeelnemers geen weet hebben van de geldende regels op het water. Om overtredingen te voorkomen wordt daarom geïnvesteerd in preventie.

Belangrijk onderdeel van de preventiestrategie is het zichtbaar aanwezig zijn in het areaal. Het varend en rijdend materieel van DBI is duidelijk herkenbaar. De ervaring leert dat door zichtbaar aanwezig te zijn mensen minder snel een overtreding zullen begaan. Daarnaast biedt het (vaar)weggebruikers en omwonenden de gelegenheid om vragen te stellen of meldingen te doen bij de (vaar)weginspecteurs. Er kan actief worden gecommuniceerd en dat is een belangrijk onderdeel van het gastheerschap.

Vanwege de kennisachterstand bij veel recreatieve vaarweggebruikers wordt veel energie gestoken worden in het uitleggen van de regels en het signaleren van gevaarlijke situaties. Dit gebeurt onder andere door voorlichtingsmateriaal te verspreiden bij jachthavens, verhuurbedrijven van sloepen en roeiverenigingen.

De provincie is ook actief betrokken bij het platform 'Varen doe je Samen', een samenwerkingsverband van vaarwegbeheerders en havenbedrijven om de veiligheid op het water te bevorderen. Vanuit dit platform wordt voorlichting gegeven en worden lokale acties gehouden. Daarnaast wordt regelmatig met de afdeling Communicatie gekeken op welke manier social media kan worden ingezet om de bewustwording van de regels te verhogen en gevaarlijke situaties te voorkomen.

Naast het creëren van bewustwording door middel van communicatie, speelt ook de weginrichting een rol bij het voorkomen van overtredingen. De wijze waarop de rijbaan en de bermen worden ingericht is van invloed op het gedrag van weggebruikers. Fysieke maatregelen worden waar mogelijk toegepast om bijvoorbeeld parkeerexcessen en het negeren van inrijdverboden tegen te gaan. Deze maatregelen zijn echter niet altijd verkeersveilig in te passen waardoor de inrichting niet altijd zorg kan dragen voor een juiste opvolging van de verkeersregels. Dan dient handhaving ingezet te worden.

5.2 Toezichtstrategie

Het houden van toezicht speelt een cruciale rol in het bestuurlijke handavingsproces. Zonder goed toezicht kan (bestuursrechtelijke) handhaving niet plaatsvinden. Voor wat betreft het houden van toezicht wordt onderscheid gemaakt in het reguliere toezicht en het gerichte toezicht.

Regulier toezicht

De (vaar)weginspecteurs zijn, mede op basis van de preventiestrategie, zoveel mogelijk aanwezig in het areaal en houdt toezicht op de naleving van de geldende regels. Binnen DBI zijn de volgende afspraken gemaakt over het uitoefenen van regulier toezicht:

- Basis: gedurende het hele jaar minimaal 3x per week inspectie van alle provinciale wegen en 1x per week van alle vaarwegen. Dit gebeurt primair vanuit het gastheerschap en om (potentiële) overtredingen snel te signaleren.
- Aanvullend: gedurende het vaarseizoen (april tot en met september) dagelijks minimaal één snelle motorboot (RIB) op de provinciale vaarwegen specifiek voor het controleren van de recreatievaart.

Bij het vermoeden van een overtreding wordt de persoon in kwestie aangesproken. Als blijkt dat er sprake is van een overtreding wordt met gepaste maatregelen ingegrepen conform de handhavingstrategie zoals deze is verwoord in paragraaf 5.3. Indien nodig wordt de controlefrequentie verhoogd en wordt gericht toezicht uitgeoefend op een specifieke locatie.

Gericht toezicht

Gericht toezicht vindt bijvoorbeeld plaats om te controleren of een overtreder een overtreding ongedaan heeft gemaakt of om na te gaan of een vergunninghouder zich aan de geldende voorwaarden houdt. Als het gericht toezicht de realisatie van een werk betreft (bijvoorbeeld een uitweg of een steiger) dan wordt een opleverrapport gemaakt indien de werken volgens vergunning zijn gerealiseerd en er verder geen beschadigingen aan het areaal zijn ontstaan. Wordt een vergunning niet nageleefd dan wordt de vergunninghouder daarop aangesproken en wordt het handhavingstraject gestart.

Gericht toezicht kan ook plaatsvinden op locaties die als een ‘hotspot’ gelden voor overlast. Met name op de vaarwegen kan in het vaarseizoen lokaal veel overlast en gevaarstelling ontstaan door roekeloos vaargedrag, brugspringers e.d. Het is belangrijk om hier zoveel mogelijk rekening mee te houden bij het uitvoeren van toezicht. Het uitgangspunt is dat een (piket) medewerker binnen één uur op de locatie van de overlast aanwezig kan zijn. Hiervoor is het noodzakelijk dat langs de vaarwegen op strategische locaties voorzieningen aanwezig zijn om een vaartuig (RIB) te water te laten.

Het uitvoeren van gericht toezicht kan ook plaatsvinden in combinatie met regulier toezicht. Tijdens een inspectieronde ligt de focus op het gedrag van weg- en vaarweggebruikers, maar daarnaast kan ook de naleving van een verleende vergunning worden gecontroleerd of een melding van het contactcentrum worden afgehandeld.

Het houden van toezicht is per definitie een bestuursrechtelijke activiteit. Alle (vaar)weginspecteurs zijn aangewezen als toezichthouder op grond van de Algemene wet bestuursrecht. Dit houdt in dat de inspecteurs gebruik kunnen maken van de bevoegdheden genoemd in titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht. Voor een omschrijving van deze bevoegdheden wordt verwezen naar bijlage 3. Een aantal van de (vaar)weginspecteurs zijn ook aangewezen als boa. Deze medewerkers zullen bij het uitvoeren van regulier toezicht ook alert zijn op overtredingen die strafrechtelijk kunnen/moeten worden opgepakt.

Als een overtreding wordt geconstateerd, wordt hiervan een controlerapport gemaakt. Dit rapport vormt de basis voor het verdere handhavingstraject. Als gedurende het handhavingstraject een hercontrole moet plaatsvinden, wordt deze uitgevoerd door de inspecteurs en wordt in de mobiele applicatie aangegeven of de overtreding wel of niet is beëindigd.

In de interventiematrix weergegeven in bijlage 1 wordt ook gesproken over verscherpt toezicht. Verscherpt toezicht is noodzakelijk als het vermoeden bestaat dat een betrokkene binnenkort (opnieuw) een overtreding begaat en/of zich niet aan de gemaakte afspraken voor het beëindigen van de overtreding houdt. Dit komt op hetzelfde neer als gericht toezicht.

5.3 Handhavingstrategie

De handhavingstrategie geeft aan hoe bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk wordt gehandhaafd tegen geconstateerde overtredingen. Bij het opleggen van een sanctie wordt rekening gehouden met de eerdergenoemde algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De handhavingstrategie geeft aan hoe en wanneer sancties moeten worden toegepast. De werkwijze bij bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving wordt eerst toegelicht. Vervolgens wordt de toepassing van de sancties gekoppeld aan de ernst van de overtreding en het gedrag van de overtreder. Dit wordt zichtbaar in de interventiematrix (bijlage 1) welke direct afkomstig is uit de LHSO.

De LHSO is vooral een uitvoeringsinstrument voor toezichthouders en handhavers. Het uitgangspunt is dat de medewerkers zelf voldoende kennis en kunde hebben om op basis van de bevinding met behulp van de interventiematrix de juiste interventie te bepalen. Bij het bepalen van de aanpak zijn twee keuzes van belang:

- Hoe wordt opgetreden? Bestuursrechtelijk, strafrechtelijk of een combinatie hiervan.
- Welke interventie(s) wordt (worden) ingezet. Dit is afhankelijk van de ernst van de bevinding, het gedrag van de overtreder en de historie van de overtreder.

De LHSO gaat uit van het volgende stappenplan:

1. Bepaal de juiste plaats van de bevinding in de interventiematrix (bijlage 1).
2. Bepaal of er sprake is van één of meerdere verzwarende aspecten (zoals financieel voordeel, een combinatie met andere delicten e.d.).
3. Bepaal op basis van bevindingen of overleg (met bijvoorbeeld politie of het OM) of sanctionering gewenst is.
4. Treedt op volgens de strategie en voer zo nodig aanvullend toezicht uit.
5. Zorg ervoor dat alle bevindingen en acties goed gedocumenteerd worden.

De handhavingstrategie wordt op detailniveau verder uitgewerkt in bijlage 2. Deze bijlage bestaat uit een overzicht van de belangrijkste overtredingen met daaraan gekoppeld de toe te passen sanctie.

5.3.1 Bestuursrechtelijk handhaven

De bestuursrechtelijke handhaving vormt het fundament van de handhavingstrategie. Het uitgangspunt is dat alle overtredingen via het bestuursrechtelijke sanctietraject worden afgedaan, tenzij dit gezien de aard en/of de ernst van de overtreding niet voor de hand ligt. Bestuursrechtelijke handhaving is een geschikt instrument bij statische overtredingen zoals bijvoorbeeld een illegale reclame-uiting, overhangend groen of een illegale ligplaats. Bij verkeersovertredingen zoals bijvoorbeeld te hard varen of het negeren van een verkeersaanwijzing werkt bestuursrechtelijke handhaving minder goed en ligt strafrechtelijke handhaving meer voor de hand. Dit heeft te maken met het feit dat bij bestuursrechtelijke handhaving in de basis wordt gewerkt met vier stappen (waarschuwen, vooraankondiging sanctie, opleggen sanctie, toepassen sanctie), terwijl bij strafrechtelijke handhaving direct een proces-verbaal kan worden uitgeschreven.

Uitzondering is als er sprake is van een acuut gevaarlijke situatie, dan kan het voortraject worden overgeslagen en kan direct een bestuurlijke sanctie worden toegepast (spoedeisende bestuursdwang). Deze dient dan wel achteraf bekrachtigd te worden waarbij de spoedeisendheid wordt gemotiveerd.

Bestuursrechtelijke sancties zijn herstelsancties. Ze zijn bedoeld om de overtreding te verhelpen en de legale situatie terug te laten keren. Het doel is dat de overtreding wordt beëindigd, bij voorkeur door de overtreder zelf. Strafrechtelijke sancties zijn punitieve sancties. Daarbij ligt de focus niet op het herstel naar de legale situatie, maar op het bestraffen van de overtreding.

De impact van bestuursrechtelijke handhaving kan groot zijn. Het stelt de provincie in staat om zelf de overtreding te verhelpen en de kosten te verhalen op de overtreder (bestuursdwang) of een geldsom te eisen voor elke keer dat de overtreding wordt waargenomen (dwangsom). Zorgvuldig handelen en goede dossiervorming zijn van belang. Ook omdat een besluit tot het opleggen van een bestuursrechtelijke sanctie open staat voor bezwaar en beroep.

Hieronder worden de stappen van het bestuursrechtelijke sanctietraject nader toegelicht.

Stap 1: Waarschuwen

Er wordt gewaarschuwd als de overtreding geringe gevolgen heeft (er is geen sprake van een gevaarlijke situatie) en ongedaan gemaakt kan worden. Uitgangspunt is dat de betrokkene niet eerder voor de overtreding is gewaarschuwd. Is dat wel het geval dan wordt er niet meer gewaarschuwd en wordt overgegaan naar de volgende fase in het sanctietraject.

De waarschuwing wordt gegeven aan de persoon die de overtreding heeft begaan. Dit hoeft niet altijd de eigenaar van het object te zijn. Het uitgangspunt is dat de overtreder mondeling wordt gewaarschuwd door de (vaar)weginspecteur. Er wordt een termijn gegeven om de overtreding ongedaan te maken. Deze termijn is afhankelijk van de mate waarin de overtreding eenvoudig te verhelpen is, vaak zal het om één of enkele dagen gaan. Is de overtreder wel bekend, maar kan deze niet worden aangesproken, dan wordt een constateringsbrief gestuurd met daarin een termijn om de overtreding te verhelpen.

Is de overtreder helemaal niet bekend, dan wordt een waarschuwing aangebracht op het object waarmee de overtreding wordt begaan. Bijvoorbeeld door het aanbrengen van een sticker op een illegaal afgemeerd vaartuig of een voertuigwrak.

Van de constatering wordt een controlerapport gemaakt waarbij, indien bekend, ook de gegevens van de eigenaar worden geregistreerd en verslag wordt gedaan van het gesprek dat eventueel heeft plaatsgevonden. Aan het controlerapport worden foto's toegevoegd van de overtreding.

Stap 2: Vooraankondiging bestuursrechtelijke sanctie

Als de overtreding niet is verholpen binnen de aangegeven termijn, wordt een vooraankondiging bestuurlijke sanctie opgesteld door de medewerkers van de eenheid Juridische Expertise en Handhaving. Dit is een informatieve brief waarin de geconstateerde overtreding (nogmaals) wordt toegelicht. De overtreder wordt in de gelegenheid gesteld om, volgens artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht, een zienswijze te geven naar aanleiding van het voornemen om een bestuursrechtelijke sanctie op te leggen.

Stap 3: Sanctiebesluit

Het sanctiebesluit kan inhouden het opleggen van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang. Het doel is om de overtreding te (laten) beëindigen en de legale situatie te herstellen.

In het sanctiebesluit moet duidelijk omschreven staan welke overtreding wordt begaan en wat de overtreder moet doen om de overtreding te verhelpen (de lastgeving). De overtreder krijgt hiervoor een redelijke begunstigingstermijn. Vaak is dit één of twee weken afhankelijk van hoe eenvoudig het is om de overtreding te verhelpen.

Als de overtreder bekend is en er is geen sprake van een situatie die risico's oplevert voor omwonenden of andere gebruikers, dan is het gebruikelijk om een last onder dwangsom op te leggen. De betrokkene moet dan zelf de overtreding beëindigen binnen de gestelde termijn. Gebeurt dit niet, dan kan per geconstateerde overtreding een dwangsom worden geïnd (tot een in het besluit aangegeven maximumbedrag). De hoogte van de dwangsom moet zodanig zijn dat er een financiële prikkel vanuit gaat om de overtreding te verhelpen.

Bij een onbekende overtreder, of als er sprake is een situatie die risico's oplevert, is het opleggen van een last onder bestuursdwang het uitgangspunt. Als de betrokkene de overtreding niet zelf beëindigt binnen de gestelde termijn, dan doet de provincie dat en worden de gemaakte kosten verhaald.

Als er sprake is van een acuut risico voor de omgeving of andere gebruikers van het areaal kan volgens artikel 5:31 van de Algemene wet bestuursrecht spoedeisende bestuursdwang worden opgelegd. Denk hierbij aan een gezonken vaartuig dat de scheepvaart belemmert, of een voertuigwrak deels op de rijbaan. De provincie treft direct gepaste maatregelen en deze worden na afloop zo snel mogelijk met een besluit bekrachtigd waarna de kosten worden verhaald. Indien mogelijk zal de veroorzaker eerst mondeling hierover in kennis worden gesteld.

Kostenverhaal is het uitgangspunt bij het toepassen van bestuursdwang. Er zijn uitzonderingen waarbij geheel of gedeeltelijk kan worden afgezien van het kostenverhaal. Bijvoorbeeld als het kostenverhaal zeer onevenredig zou zijn gezien de financiële positie van de overtreder of als er onvoldoende sprake is van verwijtbaarheid.

De provincie heeft bij de keuze van de bestuursrechtelijke sanctie, de te stellen begunstigingstermijn en de hoogte van de evt. dwangsom een ruime mate van beleidsvrijheid. Om hier wel structuur in aan te brengen wordt in het bijgevoegd overzicht (bijlage 1) de basis gelegd voor de te hanteren termijn, de hoogte van de dwangsom e.d. Echter, per geval zal steeds moeten worden bekeken of het redelijk is om richtlijn uit de matrix toe te passen of dat hiervan moet worden afgeweken.

Stap 4: Toepassen sanctie

In de praktijk is het opleggen van een sanctie vaak voldoende om de overtreding te doen beëindigen. Maar als de overtreding niet binnen de gestelde termijn wordt beëindigd, zal de sanctie worden toegepast.

Bij een last onder bestuursdwang betekent dit dat de provincie zelf opdracht geeft om de overtreding te beëindigen. Bijvoorbeeld door een vaartuig weg te slepen of een voertuig af te laten voeren. Als bij het toepassen van bestuursdwang voorwerpen worden meegenomen moet hier een proces-verbaal van meevoeren en opslaan van worden gemaakt. De voorwerpen worden 13 weken bewaard, tenzij de waarde van het voorwerp minder is dan de kosten voor het opslaan. Onder die omstandigheden kan de bewaartermijn worden ingekort, maar de minimale bewaartermijn is in dergelijke situaties twee weken. Na het verstrijken van de bewaartermijn kan het voorwerp worden verkocht, vernietigd of om niet worden overgedragen.

De kosten voor het voor uitvoering van de bestuursdwang en de opslag worden op de overtreder verhaald (uiteraard kan dit alleen als de overtreder bekend is). Hierbij moet wel rekening worden gehouden met proportionaliteit. De kosten moeten zoveel mogelijk worden beperkt. De noodzaak van de gemaakte kosten moet worden onderbouwd.

Het toepassen van een last onder dwangsom gaat gepaard met een apart inningsbesluit. Voorafgaand aan dit besluit moet volgens de geldende jurisprudentie de overtreder opnieuw schriftelijk om een zienswijze worden gevraagd.

Intrekken vergunning of ontheffing

Naast de bovengenoemde sancties is ook het intrekken van een verleende vergunning of ontheffing een bestuursrechtelijke sanctie. Een aan de overtreder verleende vergunning of ontheffing kan geheel of gedeeltelijk worden ingetrokken. Deze sanctie is met name passend als de betrokkene niet in actie komt naar aanleiding van een eerdere opgelegde last onder dwangsom. Het geheel of gedeeltelijk intrekken van een vergunning of ontheffing is een vergaande interventie die zorgvuldig moet worden voorbereid.

5.3.2. Strafrechtelijk handhaven

Strafrechtelijke handhaving wordt in ieder geval toegepast als bestuursrechtelijke handhaving geen oplossing biedt. Bijvoorbeeld bij verkeersovertredingen of als er sprake is van een overtreding waarvan de gevolgen onomkeerbaar zijn.

Maar zoals uit de interventiematrix blijkt kunnen ook het gedrag en de houding van de overtreder aanleiding kunnen zijn om over te gaan tot strafrechtelijk optreden. In die gevallen zal een

bestuursrechtelijke sanctie (gericht op herstel) worden gecombineerd met een strafrechtelijke sanctie (bestrafen).

Voor strafrechtelijke handhaving wordt in beginsel een beroep gedaan op de (vaar)weg Inspecteurs die zijn aangewezen als boa. Er wordt onderscheid gemaakt in de volgende strafrechtelijke sanctiemiddelen:

Een formele waarschuwing

Het komt voor dat een boa een lichte overtreding constateert waarbij het gezien de omstandigheden niet redelijk is om een proces-verbaal op te maken. De boa kan op basis van de beperkte ernst van de overtreding of de omstandigheden waaronder de overtreding wordt begaan besluiten om het bij een waarschuwing te houden. Dit wordt de discretionaire bevoegdheid genoemd.

Deze waarschuwing gaat gepaard met de mededeling dat bij een volgende geconstateerde overtreding wel proces-verbaal wordt opgemaakt. De waarschuwing wordt vastgelegd in de online boa applicatie.

Een mini proces-verbaal (combibon)

Dit is het proces-verbaal dat wordt uitgeschreven bij de meeste gangbare overtredingen. Voor de meest voorkomende verkeersovertredingen heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid een voorgedrukt proces-verbaal opgesteld. Dit model wordt de 'combibon' genoemd. Het format is vastgesteld in de Regeling modellen en formulieren ten behoeve van de handhaving Justitie. De voorgedrukte formulieren worden als bonnenboekjes of via een onlineapplicatie aan de boa's beschikbaar gesteld. Het zijn verkorte proces-verbalen (mini proces-verbalen) en ze kunnen gebruikt worden voor overtredingen die worden genoemd in 'Lijst van feiten betreffende misdrijven, overtredingen en Muldergedragingen' van het Openbaar Ministerie.

Bij een staande houding op heterdaad wordt de combibon handmatig of digitaal ingevuld en vervolgens aangeboden aan het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Het CJIB zal op basis van het mini proces-verbaal de strafbeschikking naar de overtreder sturen en de betalingsverplichting aanmaken.

Een uitgebreid proces-verbaal (tik proces-verbaal)

Voor feiten die niet met een mini proces-verbaal kunnen worden afgedaan, vaak de zwaardere overtredingen, moet een uitgebreid proces-verbaal worden opgesteld. Dit houdt in dat de boa op de locatie van de overtreding bewijslast verzamelt, de overtreder hoort en eventuele verklaringen afneemt van getuigen en/of slachtoffers. Als hij alle benodigde informatie heeft verzameld, zal hij daarna het proces-verbaal opstellen en voorzien van de benodigde bijlagen.

Uitgebreide proces-verbalen worden door de boa's soms opgesteld als onderdeel van een politieonderzoek. Bijvoorbeeld bij een aanvaring met schade of letsel. In die gevallen wordt het proces-verbaal na afronding aan de politie overhandigd en wordt het meegenomen in een al lopend onderzoek.

Het komt ook voor dat een boa een uitgebreid proces-verbaal opmaakt zonder dat de politie erbij is betrokken. Bijvoorbeeld als wordt geconstateerd dat een schipper de maximale afmetingen voor scheepvaart op een bepaald vaarwegtraject overschrijdt. In die gevallen wordt het proces-verbaal na afronding verstuurd naar het Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM). Het CVOM zal vervolgens de strafbeschikking verzorgen.

Aangifte bij het Openbaar Ministerie

(Vaar)weginspecteurs kunnen aangifte doen bij het Openbaar Ministerie als door een derde bewust het toezicht onmogelijk wordt gemaakt in combinatie met het weigeren van toegang, intimidatie, geweldsdreiging, fraude, vernietiging van bewijs en/of poging tot omkoping. Toezichthouders kunnen ook aangifte doen in situaties waarin wordt geconstateerd dat er opzettelijk mensen in gevaar worden gebracht, door onder andere sabotage, vernieling of het bewust verstrekken van verkeerde informatie.

Voor het geven van een (formele) waarschuwing, het uitschrijven van een combibon en het opstellen van een tik proces-verbaal maken de boa's van DBI gebruik van een onlineapplicatie die voldoet aan de normen gesteld in de Wet politiegegevens over het waarborgen van de privacy.

5.3.3 Basisinterventiematrix (LHSO)

Hierboven wordt aangegeven welke sancties toegepast kunnen worden en welk proces doorlopen moet worden. De interventiematrix van de LHSO (bijlage 1) geeft aan welke sanctie of sancties in welke situatie dienen te worden toegepast. Hierbij wordt gekeken naar de (mogelijke) gevolgen van de overtreding en het gedrag van de overtreder. Afhankelijk van de ernst van de situatie wordt ook een combinatie van een bestuursrechtelijke sanctie en een strafrechtelijke gehanteerd. Deze combinatie werkt uiteraard alleen als de wet- en regelgeving waarin de norm is vastgelegd ook de mogelijkheid biedt voor zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke handhaving. Want zonder een wettelijke basis kan een sanctie niet worden opgelegd.

De LHSO gaat uit van het in principe zo licht mogelijk starten met de interventie. Hierbij is de aanpak in de eerste plaats gericht op herstel van de gewenste situatie. Is dit niet voldoende om de overtreding te beëindigen, of is de situatie ernstiger, dan worden zwaardere interventies ingezet.

De (vaar)weginspecteur en de handhavingsmedewerkers van de eenheid Juridisch Expertise en Handhaving gebruiken de interventiematrix daarbij als volgt:

1. De (vaar)weginspecteur constateert de overtreding. Op basis van de gevolgen en het gedrag van de overtreder wordt bepaald in welk segment de overtreding zich bevindt.
2. Er wordt gekeken welke interventies in het desbetreffende segment staan genoemd en welke interventies mogelijk zijn op basis van het wettelijke kader.
3. Bestuursrecht: op basis van de ernst van de overtreding zal de (vaar)weginspecteur een waarschuwing geven in combinatie met het opstellen van een controlerapport waarna de handhavingsmedewerkers het sanctietraject opstarten. Als de overtreding zich in segment A1, A2 of B1 bevindt wordt de overtreder wel mondeling of schriftelijk gewaarschuwd, maar vindt er verder (nog) geen vervolgactie plaats. Is de situatie aanzienlijk ernstiger (en is er sprake van mogelijk onherstelbaar aantasten van het areaal), dan wordt het werk direct stilgelegd. De bestuursrechtelijke interventies worden doorlopen volgens het stappenplan genoemd in paragraaf 5.3.1.

Strafrecht: het uitgangspunt is dat in eerste instantie bestuursrechtelijk wordt gehandhaafd. Als dit gezien de overtreding niet voor de hand ligt (verkeersovertreding) dan wordt een proces-verbaal opgemaakt. Bij een herhaling van de overtreding, of bij een zeer ernstige overtreding (C3, C4, D3 of D4) is een combinatie van bestuursrecht en strafrecht mogelijk.

Als naleving uitblijft, wordt doorgepakt naar een zwaarder middel, net zolang tot de overtreding is verholpen.

In algemene zin geldt voor begunstigingstermijn (de termijn waarbinnen de overtreder de overtreding ongedaan moet maken) het volgende:

- Strafbare gedragingen met een veiligheidsrisico voor (vaar)weggebruikers en/of de omgeving dienen direct te worden beëindigd door de overtreder. Hiervoor dient geen of hooguit een zeer korte termijn te worden gesteld om de overtreding te beëindigen en/of herhaling ervan te voorkomen.
- In alle andere gevallen – waaronder ook plannen of voorzieningen waarvoor investeringen vereist zijn – geldt: hoe urgenter de situatie des te korter de termijn. Daarbij rekening houdend met de technische en organisatorische realiseerbaarheid binnen die termijn. Voor het verwijderen van een illegaal afgemeerd vaartuig komt de begunstigingstermijn bijvoorbeeld neer op één week, voor het verwijderen van overhangend groen boven een vaarweg wordt over het algemeen een periode gehanteerd van twee maanden (hiervoor zal vaak door de bewoner een hovenier moeten worden ingeschakeld).

5.3.4 Vastlegging

De doorlopen stappen en genomen beslissingen worden verifieerbaar en transparant vastgelegd. Van elke stap in het proces (controle of hercontrole) wordt een rapportage gemaakt in de hiervoor bestemde applicatie. Handavingsdossiers bevatten de controlerapporten, correspondentie (ook mails), besluiten en eventuele andere relevante documenten. Op basis hiervan kan worden aangetoond dat is voldaan aan het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het verbod van willekeur en het verbod van misbruik van bevoegdheid.

5.4 Gedoogstrategie

Handhaven is het uitgangspunt, gedogen is en blijft een uitzondering. Voor het gedogen van een overtreding wordt aansluiting gezocht bij de kabinetsnota: “Grenzen aan gedogen”. Deze nota bevat het landelijke kader voor gedogen: een gedoogsituatie is van tijdelijke aard doordat het handelen binnen afzienbare tijd ophoudt dan wel doordat waarschijnlijk een vergunning zal worden verleend.

Alleen in bijzondere omstandigheden kan bij overtredingen op wegen en vaarwegen worden afgezien van handhavend optreden. Deze situatie kan zich voordoen zodra er concreet uitzicht op legalisatie ontstaat. Als een overtreder is gewaarschuwd en vervolgens een aanvraag indient welke kan worden gehonoreerd, dan ligt het voor de hand om deze aanvraagprocedure af te wachten. Het handhavingstraject kan dan tijdelijk worden aangehouden. Nadat de vergunning is verleend is er sprake van een legale situatie en wordt het handhavingstraject beëindigd. Wordt er toch geen vergunning verleend, dan wordt het handhavingstraject verder opgepakt.

Het uitgangspunt is dat gedogen alleen bij wijze van uitzondering plaatsvindt en geschiedt volgens de juridische kaders. Gedogen gebeurt expliciet en na een zorgvuldige belangenafweging en dient zoveel mogelijk beperkt te blijven in omvang en tijd. Bij gedogen blijft actief toezicht plaatsvinden.

5.5 Afwijken van de handhavingstrategie

In de praktijk kunnen zich altijd situaties voordoen waarbij, gemotiveerd, van de in deze strategie omschreven werkwijze kan worden afgeweken. Van tevoren vastgelegde beleidslijnen zijn nooit compleet omdat het onmogelijk is vooraf alle denkbare overtredingen te voorzien, dan wel uit te werken per beleidsdomein. Elke afwijking wordt gemotiveerd en gedocumenteerd in het handavingsdossier.

6. Toepassing in de praktijk en prioritering

In de voorgaande hoofdstukken wordt stilgestaan bij de strategie over toezicht en handhaving. In dit hoofdstuk wordt een relatie gelegd naar de praktijk.

Werkwijze

Toezicht en handhaving zijn bij DBI een samenspel tussen de (vaar)weginspecteurs en de handavingsmedewerkers van de eenheid Juridische Expertise en Handhaving. De (vaar)weginspecteurs vormen in de eerste plaats de ogen en oren. Zij zijn zoveel mogelijk in het areaal aanwezig. Bij een (vermoeden van) overtreding spreken zij de betrokkene aan. Zij zijn in staat om uit te leggen wat er aan de hand is, wat het belang is van de geldende regelgeving en maken de eerste afspraken over het beëindigen van een overtreding. Als een overtreding wordt geconstateerd waarvan de overtreder niet direct bekend is, doen zij onderzoek in de omgeving.

Over het algemeen betreffen de constatering van de (vaar)weginspecteurs situaties die in ieder geval in eerste instantie in de lichtere segmenten van de interventiematrix zitten. Een betrokkene weet niet altijd dat hij in overtreding is. Daarom is het uitgangspunt ook dat bij een constatering een gesprek wordt aangegaan om bewustwording te creëren en de overtreding te laten beëindigen.

Vaak bevindt een overtreding zich bij constatering in de segmenten A1, A2, A3, B1 of B2 van de interventiematrix. Dan is een gesprek/mondelinge waarschuwing de eerste stap. Geeft dit niet het gewenste resultaat, dan wordt het sanctietraject verder opgepakt zoals dit is verwoord in de handhavingstrategie. De volgende stap is een vooraankondiging bestuursrechtelijke sanctie, indien noodzakelijk gevolgd door een sanctiebesluit etc. Hierbij wordt gebruik gemaakt van standaarddocumenten die regelmatig worden geactualiseerd.

Bij een calculerende overtreder zal, bij frequente herhaling of het voortduren van de overtreding, naast het bestuursrecht ook een strafrechtelijke sanctie worden opgelegd.

Bij verkeersovertredingen (Binnenvaartpolitiereglement, RVV 1990, Wegenverkeerswet) is het bestuursrechtelijke handhavingstraject in de regel geen adequaat middel (of biedt de wetgeving die mogelijkheid niet) en zal er sneller sprake zijn van het direct opleggen van een strafrechtelijke sanctie (proces-verbaal). Dergelijke overtredingen hebben over het algemeen negatieve gevolgen voor de verkeersveiligheid. Doordat de gevolgen van zo'n overtreding van belang zijn, bevindt een overtreding zich al snel in segment A3, B3 etc.

Het uitgangspunt is het opmaken van een proces-verbaal, zeker als de overtreder bewust een risico neemt. Als de overtreding onbedoeld plaatsvindt en er sprake is van een lichtere overtreding, kan worden volstaan met een waarschuwing. Deze waarschuwingen worden bijgehouden in de onlineapplicatie zodat bij een geconstateerde herhaling wel een proces-verbaal wordt opgemaakt.

Prioriteiten jaarlijks vaststellen

Het is belangrijk om aan te geven hoe wordt gehandhaafd, maar er zijn grenzen aan de beschikbare capaciteit. De (vaar)weginspecteurs kunnen niet overal tegelijk zijn. Daarnaast hebben zij een breed takenpakket dat niet alleen bestaat uit toezicht en handhaving, maar bijvoorbeeld ook uit incidentenbestrijding, schade afhandeling en het geven van verkeersaanwijzingen bij evenementen en bijzondere transporten.

Ambities moeten reëel zijn in relatie tot de beschikbare capaciteit (mensen en materieel). Er moeten keuzes worden gemaakt.

Jaarlijks worden de prioriteiten voor toezicht en handhaving bepaald en vastgelegd in een toezichtsplan. Dit gebeurt op basis van de ervaringen van de (vaar)weginspecteurs, objectbedienaren en verkeersadviseurs. Ook de binnengekomen meldingen en eventuele juridische of maatschappelijke ontwikkelingen spelen hierbij een rol. Het voorstel over de prioriteiten wordt jaarlijks uiterlijk 1 april door de eenheid Juridische Expertise en Handhaving voorgelegd aan het MT DBI en de verantwoordelijke bestuurder.

Deze prioriteiten vormen het uitgangspunt bij toezicht en handhaving en bepalen voor een deel waar de inzet op wordt gepleegd. Het zijn de taakaccenten die in bepaalde periodes en/of op bepaalde locaties worden aangebracht in verband met eerder geconstateerde overlast, werkzaamheden e.d.

Er zijn weg- en vaarwegtrajecten waar, als gevolg van gebrekkig toezicht in het verleden, onvoldoende zicht is op de legale en illegale situaties. Dit probleem speelt met name op een aantal vaarwegen (ligplaatsen en werken zonder geldige vergunning). Het is van belang om deze achterstanden in de handhaving in te lopen, maar dat is lastig omdat dergelijke trajecten veel tijd kosten en de capaciteit beperkt is. Daarnaast wordt het op orde krijgen en houden bemoeilijkt door de hoeveelheid eigendomswisselingen van aangrenzende percelen (koop/verkoop en de realisatie van nieuwbouw).

Het uitgangspunt is dat er in ieder geval geen nieuwe illegale situaties bij komen en dat handhavingsachterstanden (gefaseerd) worden weggewerkt. Bij het toezichtsplan is hier jaarlijks aandacht voor. Door bij het reguliere toezicht alert te zijn op overtredingen moet voorkomen worden dat er opnieuw achterstanden ontstaan.

7. Conclusie en vervolgacties

Deze nalevingstrategie vormt in combinatie met het jaarlijkse toezichtsplan de basis voor toezicht en handhaving bij DBI. Het is belangrijk dat alle schakels in de toezicht en handavingsketen bekend zijn met deze strategie en weten hoe het instrumentarium moet worden gebruikt.

Dit draagt bij aan het verder professionaliseren van toezicht en handhaving bij DBI.

Borging van kennis

De medewerkers handhaving van de eenheid Juridische Expertise en Handhaving zijn verantwoordelijk voor het actueel houden, borgen en 'uitdragen' van de strategie binnen DBI. Zij bieden ondersteuning bij de implementatie en bewaken de kwaliteit van de handavingsdossiers.

Hierbij moet er aandacht zijn voor de scholing van de (vaar)weginspecteurs. Het gaat hierbij om de basiskennis van het toezicht- en handavingsproces, zoals deze is verwoord in dit document en de bijlagen. Ook van de medewerkers handhaving van de eenheid Juridische Expertise en Handhaving wordt verwacht dat zij hun kennis bijhouden.

Het is belangrijk om deze nalevingstrategie actueel te houden. Daarom wordt het document vastgesteld met een werkingsduur van 3 jaar (2024-2027).

Bijlage 1 Interventiematrix

Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO)

De (mogelijke) gevolgen:				
Interventiematrix				
4. Aanzienlijk en/of onomkeerbaar	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV/ nader strafr. onderzoek	↑ Strafrecht PV/nader strafr. onderzoek
	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	
			Bestuursrecht ingrijpend Exploitatieverbod/sluiting Schorsen/intrekken vergunning, erkenning of certificaat	
				Bestuursrecht ingrijpend Exploitatieverbod/sluiting Schorsen/intrekken vergunning, erkenning of certificaat
	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen) Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen) Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)
3. Van belang	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV/ nader strafr. onderzoek	↑ Strafrecht PV/nader strafr. onderzoek
	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)
				Bestuursrecht ingrijpend Exploitatieverbod/sluiting Schorsen/intrekken vergunning, erkenning of certificaat
	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen). Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen). Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)
2. Beperkt		↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	↑ Strafrecht PV
			Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)
	Bestuursrecht herstellend Aanspreken/informeren	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen). Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)
1. Vrijwel nihil			↑ Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	↑ Strafrecht PV
			Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)
	Bestuursrecht herstellend Aanspreken/informeren	Bestuursrecht herstellend Aanspreken/informeren	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing
Het gedrag van de overtreder is:	A. Goedwillend, proactief (dwz beëindigt overtreding eigener beweging)	B. Onverschillig	C. Calculerend	D. Notoir/crimineel

Bijlage 2 Uitwerking handhavingstrategie (overtreding – sanctie)

In deze bijlage wordt de handhavingstrategie nader uitgewerkt. Het doel hiervan is het bevorderen van de eenduidigheid en uniformiteit bij toezicht en handhaving op de provinciale wegen en vaarwegen

Zoals in de nalevingstrategie staat vermeld, wordt hierbij de lijn aangehouden van de LHSO. Maar een verder gedetailleerde aanpak is nodig om transparantie en uniformiteit te waarborgen. In de onderstaande tabel wordt daarom per overtreding aangegeven wat de sanctie dient te zijn. Hierbij is uitgegaan van de meest voorkomende overtredingen waar DBI mee kan worden geconfronteerd.

Voor alle strafrechtelijke sancties (proces-verbaal) geldt dat overtreders op heterdaad moeten worden betrapt. De mate waarin deze overtredingen worden waargenomen is afhankelijk van de beschikbare personele capaciteit (boa's). Zie ook hoofdstuk 6 van de nalevingstrategie.

Na het bereiken van het maximale bedrag kan besloten worden om een nieuwe (hogere) last onder Dwangsom, dan wel een last onder bestuursdwang op te leggen.

Wettelijk kader	Overtreding	Sanctie	Uitwerking sanctie	Toelichting
Binnenvaartpolitie-reglement	Negeren scheepvaartseinen	Proces-verbaal		
	Overschrijden max. vaarsnelheid	Proces-verbaal		
	Veroorzaken hinderlijke golfslag	Proces-verbaal		
	Niet bekwame of te jonge schipper	Proces-verbaal		Hieronder valt ook het ontbreken van een vaarbewijs.
	Niet voldoen aan eisen varen met snelle motorboot	Proces-verbaal		
	Negeren stremming vaarweg	Proces-verbaal		BPR bord A1/rood licht moet aanwezig zijn.
	Negeren verbod oplopen, passeren e.d.	Proces-verbaal		
	Zwemmen in de vaarweg/brugspringen	Proces-verbaal		
RVV 1990/ Wegenverkeerswet	Parkeerexcessen	Proces-verbaal		Misbruik pechstrook, carpoolplaats etc.
	Verkeerde plaats op de weg	Proces-verbaal		Auto's op fietspad, fietser op hoofdrijbaan ed.
	Negeren aanwijzingen verkeersregelaar	Proces-verbaal		

	Langzame voertuigen op verboden routes	Proces-verbaal		Alleen als er sprake is van overlast voor ander verkeer.
	Negeren overige geslotenverklaring (negeren inrijverbod, negeren verplichte rijrichting ed.)	Proces-verbaal		Alleen als er sprake is van overlast voor ander verkeer.
Zuid-Hollandse Omgevingsverordening	Maken werken zonder vergunning (vaarwegen)	Last onder dwangsom	€ 500 per dag (max. € 5.000)	Indien sprake is van economisch voordeel, dan een hogere dwangsom.
	Maken werken zonder vergunning (wegen)	Last onder dwangsom	€ 500 per dag (max. € 5.000)	Bij graafwerkzaamheden (tbv kabels en leidingen) in het weggebied zonder verkeersmaatregelen direct stilleggen (spoed).
	Stremmen/belemmeren scheepvaart	Bestuursdwang		Bij risico/grote hinder scheepvaart direct beëindigen (spoed)
	Varen met grotere afmetingen	Proces-verbaal Last onder dwangsom	Te grote diepgang is proces-verbaal. Bij herhaling ook dwangsom.	Bij grote overschrijding met risico voor scheepvaart en infrastructuur schip niet verder laten varen.
	Ligplaats zonder vergunning	Last onder dwangsom	€ 500 per dag (max. € 5.000)	Bij onbekende eigenaar last onder bestuursdwang. Proces-verbaal (overtreding BPR) bij herhaalde overtreding.
	Standplaats innemen zonder vergunning	Last onder dwangsom	€ 1.000 per dag (max. € 10.000)	
	Niet nakomen onderhoudsplicht oevers	Last onder dwangsom	€ 1.000 per dag	

			(max. € 10.000)	
	Overhangend groen	Last onder dwangsom	€ 500 per dag (max. € 5.000)	
	Voorwerpen plaatsen zonder vergunning (reclame, houtgewas ed)	Last onder dwangsom	€ 500 per dag (max € 5.000)	Bij risico/grote hinder voor verkeer spoedeisende bestuursdwang
	Infrastructuur gebruiken, anders dan de functie ervan	Last onder dwangsom	€ 500 per dag (Max € 5.000)	Bij risico/grote hinder voor verkeer spoedeisende bestuursdwang

Bijlage 3 Uitwerking bevoegdheden toezichthouders

Alle (vaar)weginspecteurs zijn aangewezen als toezichthouders in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Dit betekent dat zij gebruik kunnen maken van de bevoegdheden genoemd in titel 5.2 van deze wet. Het gaat hierbij om de volgende bevoegdheden:

1. Betreden van plaatsen

De toezichthouders mogen in principe alle plaatsen betreden, met uitzondering van woningen zonder toestemming van de bewoner. Dat houdt in dat toezichthouders bedrijfsterreinen, bedrijfspanden, maar ook voertuigen en vaartuigen kunnen betreden. Bijzondere plaatsen zoals plaatsen waar godsdienstige samenkomsten zijn kunnen gedurende de diensten maar beperkt worden bezocht.

In de regel mogen toezichthouders dus geen woningen betreden zonder toestemming van de eigenaar. Als de kajuit van een binnenvaartschip onderdeel is van de woning aan boord mag deze ook niet zonder toestemming worden betreden. Ook locaties die, tijdelijk, als woning voor een persoon dienen vallen hieronder. Deze beperking vloeit voort uit artikel 12 van de Grondwet.

Bij het betreden van plaatsen mag de toezichthouder de benodigde apparatuur meenemen voor onderzoek ter plaatse. Indien nodig kan de toezichthouder zich laten vergezellen door deskundigen. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om technische experts of deskundigen op het gebied van monsterneming.

Wanneer een toezichthouder geen toegang krijgt kan hij zich deze verschaffen met behulp van de politie. Zij beschikken over geweldbevoegdheden en andere dwangmiddelen waarmee zij de toegang kunnen afdwingen.

2. Het vorderen van inlichtingen

Het vorderen van inlichtingen kan door de toezichthouder worden afgedwongen met de verplichting van eenieder om mee te werken. De medewerking bestaat in dit geval uit het naar waarheid antwoorden op vragen van de toezichthouder.

Het vorderen van inlichtingen kan ook bestaan uit het vragen van de identiteitsgegevens. Er mogen alleen inlichtingen gevorderd worden die relevant en noodzakelijk zijn.

Het geen gehoor geven aan de vordering om inlichtingen te verstrekken is zowel een misdrijf op basis van artikel 184 van het Wetboek van Strafvordering als een overtreding volgens artikel 34 van de Wet Mulder.

3. Inzage van gegevens en bescheiden

Toezichthouders mogen inzage eisen in zakelijke gegevens en daarvan kopieën maken. Ook deze bevoegdheid kan worden afgedwongen met behulp van de verplichting van eenieder om mee te werken.

De bevoegdheid reikt verder als alleen de directe betrokkenen. Zo kan ook bij derden, zoals bijvoorbeeld een administratiekantoor, inzage in bepaalde gegevens van de betrokkene worden geëist.

Het gaat hierbij wel vooral om zakelijke gegevens, persoonlijke gegevens vallen buiten het inzagerecht.

De term "gegevens" gaat verder dan alleen papieren, het kan ook gaan om computerbestanden of zaken die via andere informatiedragers zijn vastgelegd. Dat houdt in dat ook kopieën van foto's, films e.d. kunnen worden gemaakt.

Deze bevoegdheid geeft ook een beperkte mogelijkheid om gegevens en bescheiden mee te nemen om elders kopieën te maken. In dergelijke gevallen moet wel een schriftelijk (ontvangst)bewijs worden afgegeven.

Het gaat hierbij niet om het in beslag nemen, de meegenomen zaken moeten snel mogelijk weer terug worden gegeven. Als er mogelijkheden zijn om de gegevens op de locatie zelf te kopiëren heeft dit de voorkeur.

Het geen gehoor geven aan de vordering tot inzage in gegevens is zowel een misdrijf op basis van artikel 184 van het Wetboek van Strafvordering als een overtreding volgens artikel 34 van de Wet Mulder.

4. Onderzoeken goederen/zaken en monsters nemen

Toezichthouders mogen goederen en zaken onderzoeken en indien nodig monsters nemen. Ook mogen er, met afgifte van een schriftelijk bewijs, zaken worden meegenomen voor onderzoek elders. Er moet wel een reden zijn om een bepaalde zaak te onderzoeken en/of tijdelijk mee te nemen.

De bevoegdheid om te onderzoeken moet niet worden opgevat als de bevoegdheid tot *doorzoeken* van zaken. Doorzoeken is het opsporen van zaken (om deze daarna in beslag te nemen), waarvan niet duidelijk is waar deze zich bevinden. Deze term wordt in het strafrecht gebruikt.

Onderzoeken is het controleren van zaken, waarvan van tevoren bekend is waar ze zich bevinden. Overigens kan onderzoeken ook bestaan uit het openen van verpakkingen e.d.

Bij het afnemen van monsters heeft de belanghebbende het recht heeft om een tweede monsterneming te eisen. Dit om een contra-expertise te bewerkstelligen. Daarnaast moeten genomen monsters zoveel mogelijk worden teruggegeven.

De resultaten van de verrichte onderzoeken moeten de belanghebbende zo spoedig mogelijk worden meegedeeld.

5. Vervoermiddelen en hun lading onderzoeken

Met deze bevoegdheid mogen toezichthouders vervoermiddelen en ladingen onderzoeken en inzage vragen in vervoerbescheiden.

In verband met het uitvoeren van deze bevoegdheid kan de toezichthouder een bestuurder van een voertuig of een vaartuig vragen om zijn vervoermiddel stil te houden en over te brengen naar een door de toezichthouder aangewezen plaats.

Bij het onderzoeken van vervoermiddelen en/of hun lading zijn de eerdergenoemde bevoegdheden van toepassing (onderzoek van zaken, monsterneming e.d.).

Het stilhouden van een vervoermiddel mag alleen als dit noodzakelijk is voor het uitvoeren van het toezicht. Een toezichthouder mag een vervoermiddel niet te stoppen dwingen, hij mag bijv. niet het stuur van een fietser vastpakken.