

Geconsolideerde tekst van de regeling

Zó handhaven we in Breda, sanctiestrategie Milieu

1. Inleiding

Maatschappelijke positionering

Handhaving staat sinds een tijdje volop in de belangstelling, niet alleen op gemeentelijk niveau maar ook daarbuiten. De belangstelling voor handhaving in zijn algemeenheid komt ook voort uit onder meer de rampen in Volendam en Enschede en de rapporten van Oosting en Alders hierover.

In het kader van de professionalisering van de milieuhandhaving zijn eind 2002 kwaliteitscriteria opgesteld door de Ministeries van VROM en Verkeer en Waterstaat, de provincies (IPO), de gemeenten (VNG) en de regionale waterkwaliteitsbeheerders (UvW). Met deze kwaliteitscriteria zijn uitgangspunten voor de handhaving opgesteld. Uiterlijk per 1 januari 2005 moet aan alle kwaliteitscriteria zijn voldaan.

Het noemen van de term handhaving roept onmiddellijk de vraag op wat daar nu eigenlijk onder moet worden verstaan. De meningen hierover verschillen. Overeenkomstig het handhavingplan wordt handhaving in de meest brede zin opgevat. Daarbij moet gedacht worden aan communicatie, subsidiëring, milieueducatie, preventie, controle, toezicht en het repressief handhaven. Onder dat laatste wordt verstaan het opleggen van dwangsommen (betalen van geldbedrag per geconstateerde overtreding), sluiting van een bedrijf of het buiten werking brengen van bedrijfsonderdelen. Al deze instrumenten worden ingezet om de doelen uit de milieuvisieⁱ te realiseren.

De nu voorliggende handhavingstrategie is primair opgesteld voor het blauwe (water) en het grijze spoor (inrichtingen, bodem en geluid). De strategie geeft invulling aan het sluitstuk van de handhavingketen, de repressieve handhaving. Voor effectieve handhaving is structurele samenwerking en afstemming vereist tussen bestuurlijke en strafrechtelijke partnersⁱⁱ. Samenwerking kan op allerlei manieren plaatsvinden. Voorwaarde is steeds dat partners er voordeel aan hebben en dat ook zo zien. De noodzakelijke samenwerking wordt bevorderd door een handhavingstrategie waarin handhavingpartijen afspraken maken over hoe op te treden ingeval van niet normconform gedrag. Dit betekent dat de partijen in gelijke gevallen gelijk handelen en dat hun handelen transparant wordt gemaakt. Afstemming is nodig om de handhavingtaak goed te verdelen, maar ook om elkaar van de juiste informatie te voorzien. Daarnaast kan gezamenlijk optreden nodig zijn. De ene instantie versterkt het optreden van de andere. Het gaat hier bijvoorbeeld om het flankerend beleid, het lik-op-stuk-verbaal en de politietransacties.

In de Bestuursovereenkomst milieuwethandhaving Noord-Brabantⁱⁱⁱ (artikel 5 en 6) is destijds een Gemeenschappelijk beleidskader handhaving vastgelegd. Het doel van dit kader is door middel van samenwerking en uniformiteit de effectiviteit van de handhaving, de rechtsgelijkheid en geloofwaardigheid van de overheid en daarmee een betere naleving van de (milieu)regelgeving bevorderen. In 2001 zijn regionaal uitgangspunten voor de actualisatie van het beleidskader ontwikkeld. Deze zijn besproken in regionale en provinciale overleggen.

Ook in het kader van de professionalisering van de handhaving wordt van de gemeenten verlangd dat ze een sanctiestrategie vaststellen (criteria 2.3 en 2.4). Het Bredaas beleid

De handhavingstrategie is enerzijds een uitwerking van het Bredase handhavingplan maar sluit anderzijds naadloos aan op het provinciale en regionale beleidskader, waarbij gestreefd is naar handhaven in snellere slagen volgens afgestemde prioriteiten en methodiek. De strategie geeft inzicht in afspraken, handelwijzen, afstemming en informatie uitwisseling door de verschillende instanties. Dit is vooral wenselijk als bevoegdheden en activiteiten van meerdere instanties elkaar kruisen. Het laatste doet zich steeds meer voor, gezien de trend tot verdergaande integratie van de aanpak van de milieuproblemen met andere beleidsterreinen.

Met de inwerkingtreding van deze handhavingstrategie vervalt de voorganger van deze strategie: Handhaving op maat, deel 1 vastgesteld op 5 januari 1999, met uitzondering van hetgeen hierin is vastgesteld over gedogen. Overtredingen die op basis van dit stappenplan worden aangepakt worden conform dit plan verder afgewerkt. De handhavingstrategie geldt voor overtredingen die worden geconstateerd na de vaststelling en afkondiging van dit nieuwe beleidsdocument.

De handhavingstrategie is geschreven om toegepast te worden door alle toezichthoudende en opsporingsinstanties die de bestuursovereenkomst hebben ondertekend. Dit zijn de Brabantse gemeenten, de provincie Noord-Brabant, het Openbaar Ministerie, de politie, de Waterschappen, de Algemene Inspectiedienst van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Rijkswaterstaat en de VROM-Inspectie van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Deze handhavingstrategie is getoetst aan het Strategiedocument Milieu^{iv} van het Openbaar Ministerie en de Landelijke sanctiestrategie milieuhandhaving^v (concept). Het resultaat is een product van gezamenlijk overleg waarin iedereen zich kan vinden

Leeswijzer

Hoofdstukken 1 tot en met 8 geven het kader aan waarin de nieuwe strategie is ontstaan en moet worden toegepast. Centraal hierbij is de gedachte dat iedere overtreding een passende reactie moet krijgen met in acht name van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals onder meer het beginsel van rechtsgelijkheid.

Vervolgens wordt in hoofdstuk 9 ingegaan op de manier waarop sneller repressief handhaven mogelijk is. In hoofdstuk 10 is de handhavingstrategie samengevat in een schema met een toelichting.

Tot slot is een begrippenlijst opgenomen waarnaar de noten verwijzen.

2. Het proces

Op provinciaal en regionaal niveau zijn eind 2001 tot medio 2002 de uitgangspunten (die zijn uitgewerkt in voorstellen) voor de actualisatie van het beleidskader handhaving besproken. De handhavingpartners onderschrijven de uitgangspunten. Het Bestuurlijk Provinciaal Handhavingsoverleg Milieu (PHOM) heeft in haar overleg van juni 2002 aangegeven dat er in minder stappen tot handhaving moet worden gekomen. Ook is in de strategie rekening gehouden met de kernbepalingen van het OM^{vi}.

3. Het belang van handhaving

Handhaving van algemene regels, vergunningen, beschikkingen en (hieraan gekoppelde) voorschriften is handhaving van een gestelde norm. Voordat die norm tot stand kwam is er op tal van manieren commentaar, inspraak^{vii}, rechtsbescherming en democratische controle mogelijk geweest. Na afweging van alle belangen is de norm vastgelegd in een wet, verordening of besluit en staat niet meer ter discussie.

Bij het inrichten van werkplannen worden vanzelfsprekend prioriteiten gesteld en meer aandacht geven aan belangrijke potentiële (milieu)gevolgen en dubieuze bedrijven. Maar een eenmaal geconstateerde overtreding moet een passende reactie krijgen.

Handhaving van de naleving van de normen is van belang om de volgende redenen:

- a) De voorkoming van herhaling, beperking van schade en herstel in de oorspronkelijke toestand;
- b) Het wegnemen van ongerechtvaardigd voordeel dat de overtreder heeft genoten;
- c) De bevestiging van normen gesteld in het belang van:
 - het milieu, ruimtelijke ordening, natuur en landschap of de volksgezondheid;
 - de geloofwaardigheid van de (normerende) overheid;
 - de mogelijkheid tot overheidscontrole (meetvoorschriften c.a.);
 - eerlijke concurrentieverhoudingen.

In deze handhavingstrategie zijn deze algemene doelen toegespitst op de voor eigen handhavingpraktijk geldende, prioritaire nalevingsdoelen. Zulke toegespitste “handhaving-uitvoeringsmethoden” zijn ook nodig wanneer, bijvoorbeeld in een speciaal geval van implementatie van nieuwe regelgeving, bewust een iets andere sanctiestrategie dan de hoofdlijn wordt ingezet, bijvoorbeeld omdat de naleving meer gediend is met een extra voorlichtings- of waarschuwingsactie.

4. Het belang van zowel strafrechtelijk^{viii} als bestuursrechtelijk^{ix} optreden

De instrumenten van het bestuursrechtelijk optreden richten zich vooral op het herstel van de situatie, dus op het wegnemen van de overlast of de (milieu-)aantasting en het alsnog aanbrengen van voorzieningen. De instrumenten van het strafrecht richten zich vooral op het straffen van de overtreder en op het wegnemen van diens wederrechtelijk genoten (concurrentie)voordeel. Omdat bij vrijwel elke overtreding van (milieu)voorschriften beide aspecten aan de orde zijn is vrijwel altijd een weloverwogen combinatie van bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden wenselijk.

5. Legalisatiemogelijkheid

In het licht van de nalevingsdoelen wordt nader stilgestaan bij de mogelijkheid tot legalisatie van een overtreding. Gangbare jurisprudentie lijkt voeding te geven aan de theorie dat niet zou kunnen worden opgetreden tegen bijvoorbeeld het zonder vergunning in werking hebben van een inrichting, indien voor die inrichting zonder problemen alsnog een vergunning zou kunnen worden verleend. Die conclusie is echter niet zonder meer juist. Zeker is het van belang om te weten of alsnog een vergunning mogelijk is. Maar dan nog moet tevens worden afgewogen of inmiddels concurrentieverhoudingen zijn verstoord, het algemeen normbesef geweld is aangedaan, er ten tijde van het handhavingsbesluit zicht was op legalisatie, et cetera. Indien er, ondanks legalisatiemogelijkheid, zulke handhavingsdoelen zijn geschaad dan is er wel degelijk legitimatie voor handhavend optreden. Naar de aard van de gezochte sanctie ligt in zo'n geval de inzet van het strafrecht – in dit geval dus op aangeven van het bestuur- het meest voor de hand, maar het is denkbaar dat het bestuur redenen ziet om ook bestuursrechtelijk op te treden.

De rechtvaardigingsgronden moeten dan natuurlijk wel in de handhavingsbeschikking worden benoemd; anders is de kans groot dat men aanloopt tegen de eerder genoemde “gangbare” jurisprudentie.

6. Andere overheden en eigen gemeente

Handhaving van een rechtsgeldige norm ten opzichte van een andere overheid of de eigen gemeente is niet anders dan anders. Nog meer dan bij particulieren gelden daar nalevingsdoelen in de sfeer van algemeen normbesef en geloofwaardigheid van de normerende overheid. Hooguit kunnen er juridische complicaties optreden, in het bijzonder bij het strafrechtelijk vervolgen van de rijksoverheid of bij het bestuurlijk optreden tegen de eigen gemeentelijke organisatie. Democratische controle is in die gevallen uiteindelijk het meest krachtige instrument van handhaving; zowel intern als extern moet maximale transparantie beoogd worden.

7. Flankerend beleid^x van het OM

In de arrondissementen Breda en 's-Hertogenbosch is goede ervaring opgedaan met zogenaamd "flankerend beleid" door het OM. Dit betekent dat parallel aan de bestuurlijke waarschuwing de Officier van Justitie een waarschuwingsbrief aan de overtreder stuurt. Hierin wordt aangekondigd dat bij herhaling of voortdurend van de overtreding strafrechtelijk zal worden opgetreden. De bestuurlijke waarschuwing wordt via tussenkomst van de politie aan het OM toegezonden met het verzoek om flankerend beleid. De politie buigt zich over het verzoek en adviseert het OM. Het OM besluit over de toepassing van flankerend beleid. Als van flankerend beleid wordt afgezien wordt dit met een toelichting teruggekoppeld aan de gemeente.

In de flankerende brief van de Officier van Justitie meldt deze aan de overtreder dat het OM op de hoogte is van het gepleegde strafbare feit. Als de overtreder, binnen de door de gemeente aangegeven termijn, de overtreding beëindigt, zal worden afgezien van strafrechtelijk optreden. Als de overtreding wordt voortgezet heeft de politie de opdracht om proces verbaal op te maken.

Wanneer het Openbaar Ministerie een flankerende brief verstuurt aan de overtreder, dan stuurt zij een afschrift van de brief aan de gemeente.

8. Handhaving op maat, door scheiding in preventief toezicht^{xi} en repressieve handhaving^{xii}

Het overheidsbeleid is erop gericht om de eigen verantwoordelijkheid van ondernemers te bevorderen. Naarmate men hier aantoonbaar beter in slaagt zou men kunnen rekenen op een andere overheidsrol waarin minder het middel en meer het doel wordt voorgeschreven en gecontroleerd. Met de nieuwe handhavingstrategie wordt de handhaving afgestemd naar de mate waarin bedrijven eigen verantwoordelijkheid tonen: is sprake van een bedrijf dat koploper^{xiii}, middenmoter^{xiv} of juist achterblijver^{xv} is. Voor de (repressieve) handhaving mag het vanwege rechtsgelijkheid niet uitmaken wie een bepaalde overtreding pleegt. De overtreding zelf en de omstandigheden waaronder deze is gepleegd, zijn bepalend voor de aanpak, niet wie de overtreder is. Wel kan de handhavinghistorie van een overtreder mede bepalend zijn voor de aanpak (denk met name aan recidive^{xvi}). Achterblijvers en koplopers komen vanzelf in beeld als het handhavingstraject goed wordt toegepast. Echte koplopers komen niet in volgende stappen van het stappenplan. Achterblijvers worden door het goed toepassen van het stappenplan, en toepassing van het criterium recidive, vanzelf strenger aangepakt.

Door het aanbrengen van een duidelijke scheiding in het toezicht (preventief) en de (repressieve) handhaving kan in het preventieve traject het toezicht op diverse wijze vorm worden gegeven, passend bij de aard en complexiteit en rekening houdend met de eigen verantwoordelijkheid. Op het moment dat er sprake is van een overtreding en het repressieve traject aanvangt, dient omwille van de rechtsgelijkheid geen onderscheid tussen categorieën overtreeders te worden gemaakt, met uitzondering van de criteria (recidive en grove nalatigheid). Wanneer recidive of grove nalatigheid zich voordoet, rechtvaardigt dat een sneller repressief optreden. Dit betekent dat er dan in het repressieve traject rekening wordt gehouden met de overtreder en niet slechts met de overtreding.



9. Sneller repressief optreden door inkorten termijnen en handhavingstraject

De boodschap van “Enschede en Volendam” is om sneller repressief op te treden na constatering van een overtreding.

Meer snelheid kan bereikt worden door:

1. Het aantal stappen in het handhavingstraject te beperken, zie 9.1;
2. De termijnen te bekorten die de overtreder per stap geboden worden om de overtreding ongedaan te maken en die we zelf nemen tussen het zetten van de verschillende stappen (denk aan de interne procedures en aan zaken die wat langer blijven liggen om wat voor reden dan ook), zie 9.2.

9.1 Handhavingstraject

De nieuwe handhavingstrategie bestaat uit een samenhangend systeem, een traject van bestuurs- en strafrechtelijke procedures, dat bij handhavend optreden wordt toegepast. Deze procedures zijn gerelateerd aan het type overtreding. Het aantal stappen in het handhavingstraject wordt beperkt door het hanteren van de volgende uitgangspunten:

1. Het systeem moet eenvoudig toepasbaar en duidelijk zijn.
Eenvoudige onderscheidingen bieden de beste garantie voor uniformiteit in aanpak. Hoe ingewikkelder het te hanteren systeem, hoe groter de kans dat er in de uitvoeringspraktijk verschillend mee omgegaan wordt.
2. Er wordt onderscheid gemaakt naar de ernst van de overtreding.
Eerder is de vraag beantwoord of het wenselijk is bij de (repressieve) handhaving een onderscheid te maken naar het type overtreder. Conclusie was dat dit niet nodig is (eventueel wel bij het toezicht, recidive en grove nalatigheid). Een ernstige overtreding verdient een strengere en snellere aanpak dan een minder ernstige.
3. Het gemaakte onderscheid naar de ernst van de overtreding (ad 2) is voor de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke aanpak hetzelfde.
Dit betekent in de handhavingpraktijk dat zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke handhavers een overtreding in een zelfde categorie moeten indelen.

Op basis van deze uitgangspunten is gekomen tot een indeling in type overtreding:

- Overtreding met acuut (milieu)gevaar
- Categorie 1-overtredingen
- Categorie 2-overtredingen

Overtreding met acuut (milieu)gevaar:

Direct toepassen van bestuursdwang, zonder begunstigingstermijn en direct contact opnemen met de relevante handhavingpartners. Er wordt een Proces Verbaal (PV)^{xvii} opgemaakt en eventueel een voorlopige maatregel^{xviii} getroffen. Afschriften van correspondentie worden onderling uitgewisseld.

Categorie 1- overtreding:

Hieronder vallen overtredingen die voldoen aan één of meer van de volgende criteria:

- Overtredingen met dreigende en/of onomkeerbare (milieu)schade van enige betekenis (dit is inclusief overtredingen ten aanzien van de veiligheid);
- Overtredingen met (dreigende) risico's voor de volksgezondheid;
- Overtredingen die duiden op grove nalatigheid, een calculerende en/of malafide instelling van de overtreder en (commune) delicten met (milieu)relevantie.
- Recidive* (bestuursrechtelijk dan wel strafrechtelijk, termijn 5 jaar).

De specifieke omstandigheid is bepalend of het een daadwerkelijke categorie 1 overtreding is. De handhaver krijgt hiermee een handvat om de ingezette en voorgestane striktere handhaving inhoud te geven. Het is vervolgens aan de handhavers om in handhavingprojecten categorie 1 overtredingen te benoemen. In de voorbereiding van het project wordt dit tussen de partners afgesproken. De afspraken worden in een draaiboek behorende bij het project vastgelegd.

Categorie 2- overtreding:

Dit zijn alle overige overtredingen

* Recidive

Een criterium bij categorie 1 overtredingen is recidive. Van strafrechtelijke recidive is in juridische zin sprake als er een veroordeling heeft plaatsgevonden. Aanvullend wordt in deze handhavingstrategie voor het strafrechtelijke traject ook van recidive gesproken als het OM een aanbod voor transactie aan de overtreder heeft aangeboden.

Voor het bestuurlijke traject is van recidive sprake als een sanctiebeschikking tegen de overtreder is genomen.

Als een overtreding vaker heeft plaatsgevonden maar de overtreder vanwege juridische constructies verschillend is, is in formele zin geen sprake van recidive. Als kan worden aangetoond dat de overtreder dezelfde natuurlijke persoon betreft, dient de overtreding te worden aangemerkt als recidive. In de sanctiebeschikking dan wel in het PV dient dit expliciet te worden verantwoord.

In het verlengde van het bovenstaande betekent dit ook dat als een overtreder meerdere locaties binnen Nederland heeft waar de werkzaamheden worden uitgevoerd en daar dezelfde overtreding begaat deze herhaalde overtreding wordt aangemerkt als recidive. Ook deze situatie dient in de sanctiebeschikking dan wel in het PV te worden verantwoord.

De termijn van recidive is gesteld op vijf jaar. Deze termijn gaat in vanaf het moment dat de bestuursrechtelijke sanctiebeschikking dan wel het strafrechtelijke vonnis is genomen. Het onherroepelijk worden van de beschikking dan wel het vonnis wordt in dit kader niet als uitgangspunt genomen.

Samenloop van overtredingen

Bij een controle kunnen meerdere overtredingen worden vastgesteld. Overtredingen met acuut gevaar moeten natuurlijk direct worden aangepakt. Bij overtredingen die tot categorie 1 én tot categorie 2 behoren is samenloop aan de orde. Bij de samenloop van overtredingen is maatwerk het uitgangspunt. Als het mogelijk is, wordt voor alle overtredingen de strengere route gevolgd. Deze keuze wordt vooral door efficiëntie overwegingen ingegeven.

Bij de samenloop van categorieën van overtredingen mag er niet lichter worden opgetreden. Dit betekent dat een categorie 1 overtreding niet als een categorie 2 overtreding mag worden aangepakt.

9.2 Inkorten termijnen

Over de termijnen die per stap aan overtreders geboden worden kunnen in algemene zin richtlijnen worden opgesteld. Binnen handhavingprojecten, in een handhavinguitvoeringsmethode (hum^{xix}), handhavingsprotocollen en via toezichtplannen kan specifiek op typen overtredingen worden ingegaan. Bij een handhavingproject, handhavingsprotocollen en een toezichtsplan^{xx} kunnen afspraken over de termijnen worden gemaakt. In de hum kan een specifieke richtlijn worden opgenomen.

In algemene zin kunnen de volgende afspraken over termijnen gemaakt worden:

- Gedragsvoorschriften dienen direct in acht genomen te worden. 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, hoe korter de termijn. Hierbij rekening houdend met de technische en organisatorische realiseerbaarheid in die termijn.

Verder geldt de algemene opmerking: het doel is bekorting van het traject van repressieve handhaving. Vooral bij de te stellen termijnen, het efficiënt organiseren van het bestuurlijke traject en de interne procedures is veel winst te boeken.

Om tot een onderscheid in de te bieden termijnen te komen is voor de verschillende situaties onderstaande tabel opgenomen. Daarbij gelden de termijnen als richtlijnen, waarbij afwijkingen gemotiveerd moeten worden.

Situatie	Criterium	Termijn
1. Onmiddellijke actie	<ul style="list-style-type: none">• Er is sprake van ernstige (milieu)effecten die zo mogelijk direct beëindigd moeten worden• Het teniet doen van de overtreding vergt een eenvoudige handeling	Geen; de overtreding moet direct in bijzijn van de toezichthouder worden beëindigd. Indien niet vrijwillig dan na een sanctiebeschikking NB: Indien de overtreding vrijwillig wordt beëindigd dient de afspraak wel in een rapport te worden vastgelegd.
2. Op korte termijn actie	<ul style="list-style-type: none">• Alle situaties die niet onder 1 of 3 vallen	Eén week tot maximaal één maand
3. Op langere termijn actie	<ul style="list-style-type: none">• Om technische of organisatorische redenen is het niet mogelijk om een korte termijn te stellen	Tot maximaal drie maanden NB: Let op de minimaal noodzakelijke termijn om de overtreding te beëindigen.

De te stellen termijn start niet eerder dan het moment van correspondentie met de overtreder (met uitzondering van de onmiddellijke actie).

9.3 Hoogte dwangsommen

De hoogte van de dwangsommen en de daaraan gekoppelde maxima is afhankelijk van de overtreding, het (financieel) gewin dat daarmee bereikt wordt en de benodigde investering die gedaan moet worden om overtreding ongedaan te maken. Aangezien dit een momentopname is en mede afhankelijk is van onder meer de economische situatie is niet mogelijk om voor elke mogelijke overtreding op voorhand aan te geven wat de hoogte van de dwangsom en het maximum is. Als vuistregel geldt dat de hoogte van de dwangsom per overtreding dan wel tijdseenheid circa 1,5 x het financieel gewin is wat daarmee wordt behaald en het maximum circa 1,5 x het bedrag van de benodigde investering.

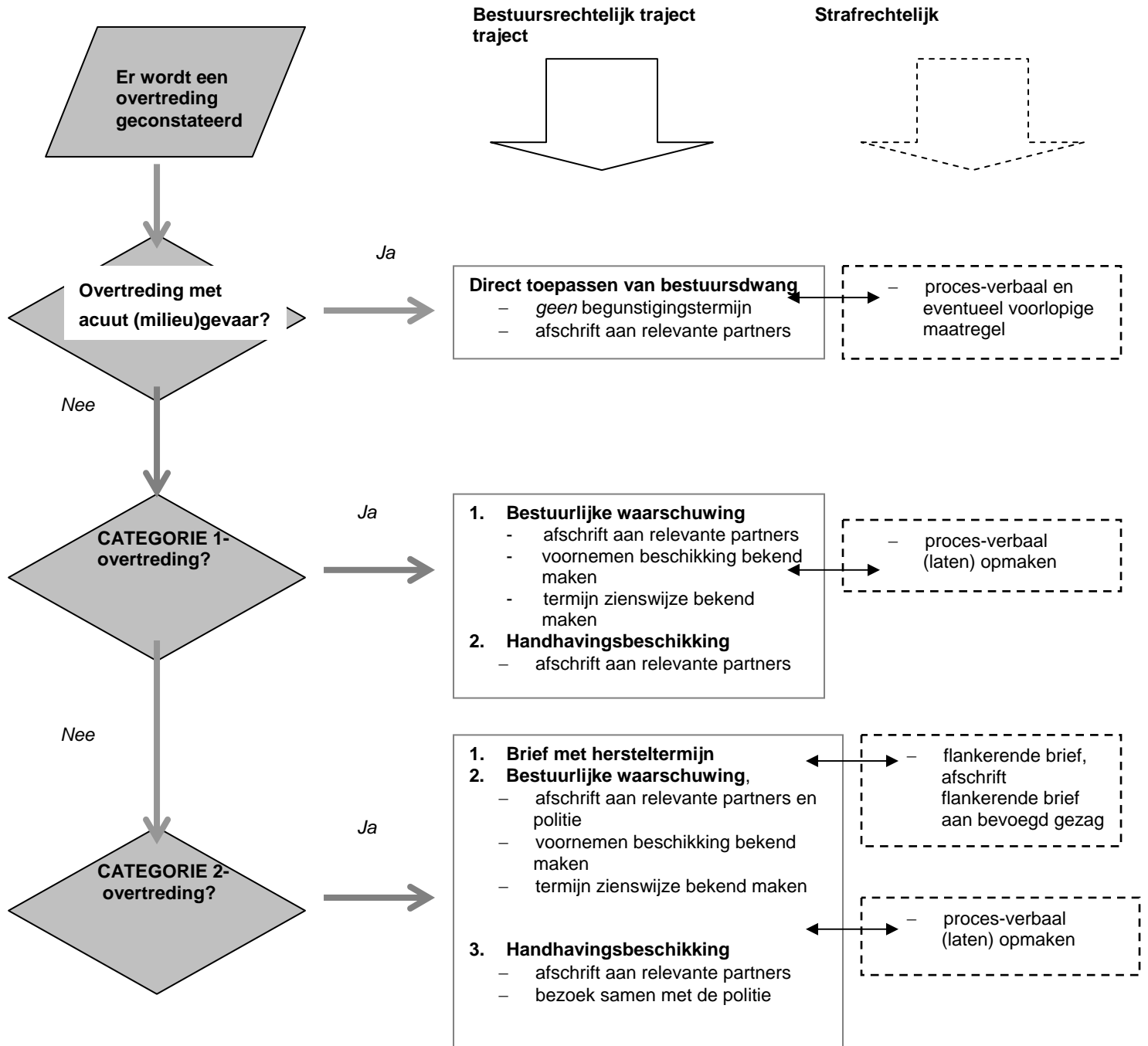
Indien een dwangsom vaak wordt verbeurd, wordt bezien of de dwangsom voldoende effect sorteert. Is dit niet het geval dan wordt de dwangsom in principe verhoogd met een factor vijf. Pas wanneer ook een verhoogde dwangsom geen effect sorteert, wordt overgegaan tot het toepassen van bestuursdwang onder gelijktijdige intrekking van de last onder dwangsom.

10. De handhavingaanpak

De handhavingstrategie moet zich in de praktijk bewijzen. Ter ondersteuning van het gebruik in de praktijk is een schema opgesteld. Hierin staan de categorie overtreding en de gezamenlijke bestuurs- en strafrechtelijke aanpak centraal. Na het schema is de toelichting op de handhavingaanpak te lezen.

In principe is de handhavingstrategie zoals die is weergegeven in het bijgevoegde schema leidend. Afwijken van de strategie mag wel, want handhaving op maat is de norm, mits dit gemotiveerd gebeurt. Hierbij kan worden opgemerkt dat gedoogbeleid, zoals opgenomen in handhaving op maat, deel I ongewijzigd van kracht blijft.

SCHEMA HANDHAVINGSTRATEGIE



Toelichting op het schema:

In de kaders is de *specifieke* aanpak per categorie overtreding beschreven. Voor *alle* categorieën komen de volgende onderdelen van de aanpak terug:

Het PV

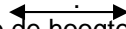
Een toezichthouder maakt óf zelf direct PV op (wanneer deze boa^{xxi} is), of seint direct de politie of een boa in om PV op te maken.

Bij acuut gevaar kan de Officier van Justitie een voorlopige maatregel treffen. De verbalisant dient hiertoe contact te leggen met het OM.

Bij de toepassing van flankerend beleid maakt de toezichthouder een afspraak met de politie. De politie maakt bij niet naleving proces verbaal op.

Informatie-uitwisseling en monitoring

Dit wordt in het schema weergegeven met



Het bestuur dient de strafrechtelijke partners op de hoogte te houden van de fases in het bestuursrechtelijke traject. De verbalisant kan zonodig een aanvullend PV^{xxii} opmaken. Dit betekent dat het bestuur van alle briefwisselingen afschriften naar de politie stuurt. De politie verzorgt de coördinatie naar het OM.

Na de strafrechtelijke behandeling van een zaak stelt het OM een afloopbericht^{xxiii} op. Het OM stuurt dit naar de politie en het Seph.

Door de bestuurlijke partners worden aan het Seph alle sanctiebeschikkingen^{xxiv} gezonden. Het Seph coördineert de afstemming tussen alle partners (dit kunnen per zaak meerdere bestuurlijke partners en politie/OM zijn). In de Uitvoeringsoverleggen^{xxv} kan per zaak de afstemming tussen partners dan wel gesignaleerde trends worden besproken. Ook worden in dit overleg de afloopberichten van de strafzaken aan de orde gesteld. Verder verzorgt het Seph de monitoring van de uitvoering van de handhaving. De informatie-uitwisseling en de monitoring wordt in elk Uitvoeringsoverleg besproken.

Overtreding met acuut gevaar

Bestuursrechtelijk:

- Na controle, direct bestuursrechtelijk optreden.

Op grond van art. 4:11 Awb kan in spoedsituaties, bij acuut gevaar, het voornemen voor bestuursrechtelijk optreden worden overgeslagen en direct worden opgetreden.

Strafrechtelijk:

- Na controle, direct een Proces Verbaal (PV).

Categorie 1-overtreding

Bestuursrechtelijk:

- Na controle, bestuursrechtelijk optreden.

Op grond van art. 4:8 Awb moet door het bestuursorgaan eerst een voornemen uitgebracht worden alvorens met een daadwerkelijke beschikking te komen.

Bij een categorie 1 overtredingen dient bij het voornemen een termijn te worden gesteld waarbinnen de overtreding moet worden opgelost. Tevens dient een termijn te worden gesteld waarbinnen tegen het voornemen de zienswijze kan worden geuit (termijn twee weken). Dit betreft twee verschillende termijnen die in één brief worden samengevoegd. Als op het voornemen een zienswijze wordt ingebracht zal voordat de definitieve beschikking wordt genomen soms eerst een controle plaats moeten vinden. Het beoordelen van de zienswijze en het nemen van de sanctiebeschikking (inclusief het stellen van de begunstigingstermijn^{xxvi}) kan wederom in één briefwisseling worden uitgevoerd.

Nadat de begunstigingstermijn is afgelopen en de overtreding nog voortduurt, dient de sanctiebeschikking te worden geëffectueerd^{xxvii}.

Strafrechtelijk:

- Na controle, direct een Proces Verbaal (PV).

Bij de reguliere categorie 1 overtredingen kan mogelijk een "lik-op-stuk" PV^{xxviii} worden opgemaakt. Dit is ter beoordeling van de verbalisant die dit zonodig met het OM afstemt.

Categorie 2-overtreding

Bestuursrechtelijk:

Na de controle wordt een rapportage en een brief gemaakt waarin een termijn wordt gesteld waarbinnen de overtreding moet worden opgeheven. Dit kunnen voor meerdere overtredingen verschillende termijnen zijn.

Op basis van deze brief wordt (kort) na afloop van de gestelde termijn(en) een hercontrole uitgevoerd. Bij voortdurende van de overtreding wordt een brief opgesteld waarin het voornemen van bestuursrechtelijk optreden wordt aangekondigd. Hierbij wordt een termijn gesteld waarbinnen de overtreding moet zijn opgeheven. Tevens wordt een termijn gesteld waarbinnen de zienswijze kan worden geuit (termijn twee weken). Dit betreft twee verschillende termijnen die in één brief kunnen worden gesteld. Een afschrift van deze brief wordt aan de politie gezonden. Bij dit afschrift wordt een begeleidend formulier gevoegd. In dit formulier wordt in principe om flankerend beleid van het OM gevraagd. Indien flankerend beleid niet effectief is wordt dit door het bevoegd gezag verantwoord.

Als een overtreding geen kernbepaling is in het Strategiedocument Milieu van het landelijk OM dan wordt er in principe niet strafrechtelijk opgetreden. Tegen die overtreding zal het OM niet flankerend optreden.

De 2^e hercontrole wordt (kort) na afloop van de gestelde termijn voor het opheffen van de overtreding uitgevoerd. De controle vindt samen met de politie (of een boa) plaats. Tijdens deze controle kan ook de eventueel ingebrachte zienswijze worden beoordeeld. Bij voortduring van de overtreding wordt de definitieve sanctiebeschikking genomen. De beoordeling van de zienswijze en het nemen van de sanctiebeschikking (inclusief het stellen van de begunstigingstermijn) gebeurt in één briefwisseling.

Na afloop van de begunstigingstermijn en bij voortduring van de overtreding wordt de sanctiebeschikking geëffectueerd.

Strafrechtelijk:

De politie ontvangt van de hercontrole een afschrift. Bij dit afschrift wordt door het bestuur een begeleidend formulier gevoegd. In dit formulier wordt in principe om flankerend beleid van het OM gevraagd. Indien het bevoegd gezag flankerend beleid niet effectief vindt wordt dit op het begeleidingsformulier verantwoord. De politie verzorgt de coördinatie tussen bevoegd gezag en OM. Het OM verstuurt de flankerende brief.

De 2^e hercontrole wordt bij zaken waar flankerend beleid is toegepast, samen met het bevoegd gezag uitgevoerd. Het bestuur maakt hiertoe een afspraak met de politie. De 2^e hercontrole moet zodanig gepland worden dat deze kort na de gestelde termijn plaatsvindt. Bij voortduring van de overtreding maakt de politie PV op.

Toepassing flankerend beleid

Bij categorie 2 overtredingen moet het OM worden verzocht om flankerend beleid toe te passen. Dit betekent dat de Officier van Justitie een flankerende brief opstelt waarin deze aan de overtreder meldt dat het OM op de hoogte is van het gepleegde strafbare feit. Ook stuurt het OM een afschrift van de brief aan het bevoegde gezag. Als de overtreding wordt voortgezet heeft de politie de opdracht om proces verbaal op te maken.

NB: In plaats van door de politie kan door een boa PV worden opgemaakt.

NOTEN & BEGRIPPENLIJST

ⁱ **Milieuvisie Breda 2015:** De milieuvisie is een nadere uitwerking van de milieuaspecten uit de Stadsvisie Breda. Ze geeft een visie voor het toekomstige milieu van de stad en haar inwoners. De doelen in de milieuvisie zijn gericht op de aspecten duurzaamheid en leefbaarheid.

ⁱⁱ **Handhavingpartners:** gemeenten, provincie, waterschappen, VROM Inspectie, Rijkswaterstaat, Algemene Inspectie Dienst, politie, Koninklijke Marechaussee, OM.

ⁱⁱⁱ **Bestuursovereenkomst milieuwethandhaving Noord-Brabant:** tussen de handhavende instanties in de provincie Noord-Brabant is op het terrein van de milieu-, water-, ruimtelijke ordening-, en natuur- en landschapregelgeving een Bestuursovereenkomst gesloten om de samenwerking te stimuleren met als doel de handhaving te verbeteren. In de Bestuursovereenkomst is het Gemeenschappelijk beleidskader handhaving vastgelegd (zie artikel 5 en 6).

^{iv} **Strategiedocument Milieu:** Het landelijk OM heeft medio 1999 het Strategiedocument Milieu uitgebracht. Doel van dit document is enerzijds de uitvoering van de milieutaak door de parketten landelijk te uniformeren. Anderzijds is het bedoeld als input voor de discussie met de bestuurlijke partners om tot een nieuw gemeenschappelijk beleidskader handhaving te komen. Met deze strategie krijgen de kernbepalingen uit het Strategiedocument Milieu haar doorvertaling. Het Strategiedocument en de kernbepalingen kunt u vinden op www.sephbrabant.nl.

^v **Landelijke sanctiestrategie milieuhandhaving:** Op 23 mei 2003 is het concept van de landelijke sanctiestrategie milieuhandhaving gepubliceerd. Na consultatie van alle handhavingpartners zal deze strategie bestuurlijk worden vastgesteld in het Landelijk Overleg Milieuhandhaving. Tevens zal, in het kader van de Professionalisering van de handhaving, de strategie als uitwerking van kwaliteitscriterium 2.3 als norm worden vastgesteld. De overwegingen uit deze landelijke strategie zijn opgenomen in deze Brabantse strategie

^{vi} **OM:** Openbaar Ministerie

^{vii} **Inspraak:** Een vergunninghouder heeft vele mogelijkheden zich te laten horen, zowel in het vergunningtraject als in een eventueel handhavingstraject. Een overzicht van inspraak-, correctie- en (her)overwegingsmomenten.

vergunningtraject

1. vooroverleg tot aanvraag voor een vergunning
2. bedenkingen tegen ontwerpbesluit (vergunning)
3. bezwaar tegen beschikking (vergunning) bij Raad van State

toezichttraject

4. reactie op controle op naleving voorschriften

bestuursrechtelijk handhavingstraject

5. zienswijze van overtreder na aankondiging optreden
6. bezwaarschrift tegen beschikking bij Awb-commissie bevoegd gezag
7. beroepschrift tegen beschikking bij Raad van State
8. verzetschrift tegen dwangbevel tot innen dwangsom bij Rechtbank

strafrechtelijk traject.

9. horen van verdachte proces-verbaal
10. verzoek aan Openbaar Ministerie om sepot
11. beroep bij de Arrondissementsrechtbank
12. hoger beroep bij het Gerechtshof
13. cassatie bij de Hoge Raad

^{viii} **Strafrechtelijk optreden:** ofwel strafrechtelijke repressieve handhaving: het opmaken van een PV door politie of een boa en eventueel verdere vervolging door justitie/het OM. Hierbij kan het gaan om het toepassen van de volgende middelen:

- een veroordeling tot geldboete, vrijheidsstraf en bijkomende straffen (terugvordering van onrechtmatig verkregen voordeel, schadevergoedingen, verbeurdverklaringen, geheel of gedeeltelijke stillegging van onderneming etc.).
- het opleggen van een voorlopige maatregel om bepaalde handelingen achterwege te laten of te doen;
- een kennisgeving voorwaardelijke sepot;
- een transactie

⁸ **Bestuursrechtelijk optreden,** ofwel bestuursrechtelijke repressieve handhaving: vooraanschrijvingen, beschikkingen (dwangsombeschikking, bestuursdwangbeschikking of het intrekken van een vergunning) of het uitvoeren van bestuursdwang en het daadwerkelijk innen van een dwangsom.

Hierbij kan het gaan om het toepassen van de volgende middelen:

- het toepassen van bestuursdwang (de onrechtmatige situatie wordt in de gewenste(rechtmatige) toestand hersteld, al dan niet met kostenverhaal op de overtreder. Ook het geheel of gedeeltelijk sluiten van de inrichting valt hieronder);
- het opleggen van een last onder dwangsom;
- het geheel of gedeeltelijk intrekken van de vergunning.

⁹ **Flankerend beleid:** Dit bestaat uit een bestuursondersteunende brief van het OM bij categorie 2 overtredingen.

^{xi} **Preventief toezicht:** ofwel preventieve handhaving: controles die plaatsvinden in een situatie dat er nog geen concreet vermoeden van overtreding van wet- en regelgeving bestaat

^{xii} **Repressieve handhaving:** handhaving in een situatie dat een overtreding is geconstateerd en waarin ertegen wordt opgetreden (in de vorm van een ambtelijke waarschuwing, bestuurlijke vooraanschrijving, het nemen van een handhavingsbeschikking of het toepassen van bestuursdwang). Repressieve handhaving kan zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk plaatsvinden.

^{xiii} **Koploper:** Een bedrijf waarbij tijdens drie achtereenvolgende bezoeken/controles over drie verschillende kalenderjaren geen overtreding categorie 1 is geconstateerd.

^{xiv} **Middenmoter:** Bij de start van deze methodiek wordt elk bedrijf als middenmoter aangemerkt. Verder is een middenmotor een bedrijf dat geen koploper of achterblijver is.

^{xv} **Achterblijver:** Een bedrijf waarbij tijdens twee van de laatste drie controles over drie verschillende kalenderjaren een overtreding in de categorie 1 is geconstateerd. Indien binnen 1 kalenderjaar zowel overtredingen categorie 1 als geen overtredingen zijn geconstateerd wordt het jaar aangemerkt als een "overtredingsjaar categorie 1".

^{xvi} **Recidive:** herhaling van een eerder gepleegde overtreding waarvoor ook repressief is opgetreden.

^{xvii} **PV:** proces verbaal

^{xviii} **Voorlopige maatregel:** Een maatregel die de Officier van Justitie dan wel de Rechter-Commissaris op grond van de Wet op de economische delicten onder voorwaarden kan nemen.

De Officier van Justitie kan bevelen dat een verdachte zich onthoudt van bepaalde gedragingen dan wel dat voorwerpen onder nadere condities opgeslagen en bewaard worden (art. 28 Wed).

De Rechter-Commissaris kan op grond van artikel 29 Wed bevelen:

- gehele of gedeeltelijke stillegging van de onderneming van de verdachte;
- onderbewindstelling van de onderneming van de verdachte;
- gehele of gedeeltelijke ontzetting van bepaalde rechten of voordelen;
- onthouding van bepaalde gedragingen;

Handelen in strijd met de maatregel levert een (nieuw) economisch delict op.

^{xix} **Hum:** handhaving-uitvoerings-methode. Met deze verzamelnaam wordt een groot scala aan handhavingsdraaiboeken, projectplannen, branche-aanpakken, gebiedsaanpakken etc. bedoeld. Alle hebben gemeen dat voor een specifieke doelgroep (thema, branche, gebied, keten, gebruikers etc) de algemene nalevingstrategie wordt geconcretiseerd. De concretisering houdt onder andere in afspraken over de te stellen termijnen voor het opheffen van de overtredingen en over de zwaarte van de sancties daarvoor.

^{xx} **Toezichtsplan:** In een toezichtsplan wordt de link gelegd tussen de (milieu)relevantie en (milieu)prestatie van bepaalde te controleren doelgroepen (of eventueel een individueel bedrijf) en de wijze waarop de controles worden ingericht. Het toezichtsplan is voor de handhaving, maar ook voor vergunningverlening 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 bedrijf 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 handhavingshistorie van een bedrijf te beschrijven;
- Een overzicht van contactmomenten met een bedrijf vast te leggen;
- De wijze van optreden tegen geconstateerde overtredingen vast te leggen;
- De wijze en mate van toezicht vast te leggen.

^{xxi} **Boa:** buitengewoon opsporingsambtenaar. Een boa is werkzaam bij een bestuursrechtelijk overheidsorgaan. Voor de uitvoering is een boa voor de strafrechtelijke werkzaamheden verantwoording 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.

^{xxii} **Aanvullend PV:** Een door een boa of de politie op te stellen proces-verbaal in aanvulling op een eerder proces-verbaal dat reeds voor verdere behandeling naar het Openbaar Ministerie is verzonden.

^{xxiii} **Afloopbericht:** Kennisgeving van het Openbaar Ministerie aan de lokale politie en het Seph met betrekking tot de afloop van een behandeld proces-verbaal

^{xxiv} **Sanctiebeschikkingen:** een besluit van een bestuursrechtelijke instantie om dwang uit te oefenen. In het besluit wordt diegene die wordt aangeschreven opgedragen iets te doen dan wel na te laten. Tevens wordt een straf aangekondigd als het besluit niet wordt uitgevoerd.

^{xxv} **Uitvoeringsoverleggen:** reguliere (sub)regionale overleggen tussen handhavers van de diverse handhavingspartners

^{xxvi} **Begunstigingstermijn:** de termijn die de overtreder krijgt om de overtreding te beëindigen.

^{xxvii} **Effectuering beschikking:** uitvoeren van de sanctiebeschikking. In de beschikking staat beschreven op welke wijze de beëindiging van de overtreding zal worden afgedwongen.

^{xxviii} **Lik op stuk PV:** bij de afdoening van veel voorkomende (milieu)zaken van relatief eenvoudige aard of met een vrij geringe inbreuk op de te beschermen belangen zijn lik-op-stuk-aanpak door politie en Openbaar Ministerie mogelijk. Lik-op-stuk-verbaal voor delicten is mogelijk wanneer het:

- a. een eenvoudig feit betreft (zoals afvalverbranden of afval weggooien (dit kan ook een inrichtingsgebonden delict zijn), maar ook overtredingen geconstateerd bij de controle van bestrijdingsmiddelen);
- b. - een op heterdaad geconstateerde overtreding betreft, dan wel
- een overtreding waarbij de betrokkenheid van de verdachte ter plaatse direct kan worden vastgesteld;
- c. het betreft een verdachte die direct (in een geval als onder b1), dan wel onmiddellijk aansluitend (zoals in situaties als onder b2 genoemd) kan worden gehoord.

Wetstechnische informatie

Gegevens van de regeling

Overheidsorganisatie	Gemeente Breda
Officiële naam regeling	Zó handhaven we in Breda, sanctiestrategie Milieu
Citeertitel	Zó handhaven we in Breda, sanctiestrategie Milieu
Besloten door	College van burgemeester en wethouders
Deze versie is geldig tot (als de vervaldatum is vastgesteld)	
Onderwerp	milieu

Opmerkingen m.b.t. de regeling

Geen.

Grondslagen

1. Wet milieubeheer, art. 18.2

Regelgeving die op deze regeling is gebaseerd (gedelegeerde regelgeving)

1. Geen

Overzicht van in de tekst verwerkte wijzigingen

Datum inwerking-treding	Terug-werkende kracht	Betreft	Ontstaansbron: datum ondertekening; bron bekendmaking	Inwerkingtreding: datum ondertekening; bron bekendmaking	Voorstel gemeenteraad
3-7-2004		nieuwe regeling	15-6-2004 Stadsblad d.d. 30-06-2004	15-6-2004 Stadsblad d.d. 30-06-2004	B&W, 22972