

Aan het college van b&w alle gemeente

Utrecht, 25 november 2015

Uw kenmerk:

Ons kenmerk:

REG1560.G101/1742

Behandeld door:

D. Verkade-Vermeulen

Onderwerp:

Voorstel implementatie Landelijke Handhavingstrategie / actualisatie gemeentelijk handhavingsbeleid

Geacht college,

Op 24 september 2015 heeft het algemeen bestuur (AB) van de Omgevingsdienst regio Utrecht (ODRU), waarin ook uw gemeente is vertegenwoordigd, ingestemd met de inhoud van de Landelijke Handhavingstrategie (LHS) en het hoofdstuk 'Sanctiestrategie'. Dit hoofdstuk is bedoeld als ondersteuning van de aangesloten gemeenten bij de implementatie van de LHS. Het AB geeft positief advies aan de deelnemende gemeenten om de LHS te implementeren in uw gemeentelijk handhavingsbeleid.

Voorstel

Wij stellen aan uw college voor om uw gemeentelijk handhavingsbeleid te actualiseren met ingang van 1 juni 2016 aan de hand van de volgende bijgevoegde documenten:

- Hoofdstuk Sanctiestrategie;
- Landelijke Handhavingstrategie: Een passende interventie bij iedere bevinding;
- Richtlijn dwangsombedragen en termijnen.

Toelichting

Met de ambtelijke vertegenwoordigers van uw gemeente en de veertien andere in ODRU deelnemende gemeenten hebben wij meerdere keren gesproken over de totstandkoming van een uniforme sanctiestrategie en een richtlijn voor het hanteren van dwangsombedragen en termijnen (ook wel genoemd: sanctietabel).

Het doel is een eenduidige strategie en aanpak voor alle betrokken partijen, zoals de gemeenten, ODRU, VRU, waterschappen, het Openbaar Ministerie en politie.

Het bijgevoegde hoofdstuk 'Sanctiestrategie' vormt een onderdeel van het gemeentelijke handhavingsbeleid. In de 'Sanctiestrategie' is kort ingegaan op en verwezen naar de (daarbij gevoegde bijlagen) LHS en de Richtlijn dwangsombedragen en termijnen. Het voorstel is nu om de voorgestelde 'Sanctiestrategie', met als bijlagen de LHS en de Richtlijn dwangsombedragen en termijnen, vast te stellen en op te nemen in uw huidige handhavingsbeleid. Dit heeft tot gevolg dat (een deel van) uw huidige strategie en uw eventueel bestaande sanctietabel vervallen en gewijzigd worden door de voorgestelde 'Sanctiestrategie'. De overige in uw handhavingsbeleid opgenomen strategieën over toezicht, gedogen of preventie blijven in stand.

Door deze actualisatie van uw handhavingsbeleid wordt het doel bereikt om binnen de regio van alle deelnemende gemeenten uniform handhavend op te treden conform de LHS. Afgesproken is dat alle deelnemende gemeenten zich inspannen om de voorgestelde documenten vast te stellen en in werking te laten treden met ingang van 1 juni 2016, zodat wij binnen het werkgebied van de ODRU vanaf die datum conform de LHS handhavend kunnen optreden. Uw besluit tot actualisatie van het gemeentelijke handhavingsbeleid dient te worden gepubliceerd en zal in werking treden op 1 juni 2016.

Voor een uitgebreide toelichting rondom het proces tot implementatie van de LHS verwijzen wij u naar bijlage I bij deze brief. De toelichting op een aantal technische inhoudelijke argumenten staat in bijlage II. Verder is bij deze brief gevoegd in bijlage III het hoofdstuk 'Sanctiestrategie' met als bijlagen de LHS en de Richtlijn dwangsombedragen en termijnen.

Risico bij afwijken

Uit de voorbereiding met ambtelijk vertegenwoordigers is het doel benoemd om de LHS toepasbaar te laten zijn voor alle omgevingstaken. Dat betekent dat de LHS van toepassing wordt op de taakvelden milieu, bouwen, ruimtelijke ordening, brandveiligheid en openbare ruimte. Hiermee wordt een gelijk speelveld voor bedrijven en burgers gerealiseerd. Mocht uw gemeente willen afwijken van het bovenstaande voorstel dan vragen wij in dat geval uw bijzondere aandacht voor het volgende.

Om als ODRU effectief en efficiënt te kunnen werken is het ook voor uw gemeente van belang dat alle gemeenten de sanctiestrategie met sanctietabel voor alle aan ODRU overgedragen taken uniform vaststellen. Voor andere taakvelden kunnen individuele gemeenten afwijken van het bovenstaande voorstel met de kanttekening dat uniformiteit in de regio wezenlijk bijdraagt aan een gelijk speelveld en aan de effectiviteit van handhaving.

Nadere ondersteuning

Het vaststellen van een nieuwe sanctiestrategie is nog een veelomvattende opdracht. ODRU kan hierbij ondersteunen, bijvoorbeeld bij het opstellen van het collegevoorstel, het informeren van ambtenaren of bestuurders en bij de beantwoording van vragen. Voor veel gemeenten zijn hiervoor uren gereserveerd in het UVP van 2015.

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met Danielle Verkade, projectleider Leidraad voor integrale handhaving, telefoon: 088 - 022 50 33, e mailadres: d.verkade@odru.nl.

Met vriendelijke groet,
Namens het algemeen bestuur,



Jacco Post
directeur

bijlagen: Bijlage I: Toelichting proces
Bijlage II: Toelichting technisch inhoudelijk
Bijlage III: Hoofdstuk Sanctiestrategie
Bijlage IV: Landelijke Handhavingstrategie
Bijlage V: Richtlijn dwangsombedragen en termijnen

c.c. Regievoerders

Bijlage I

Toelichting proces

Inleiding

Zoals bekend is de LHS (versie 1.7; 24 april 2014) tijdens het Bestuurlijk Omgevingsberaad van 4 juni 2014 vastgesteld. Het doel is dat handhavende instanties, zoals overheden, omgevingsdiensten, het Openbaar Ministerie en de politie op eenzelfde manier optreden bij geconstateerde overtredingen op het gebied van de Wabo. Zo ontstaat er een gelijk speelveld voor natuurlijke of rechtspersonen voor wie een bepaalde norm of voorschrift geldt. Daarnaast mag de samenleving ervan uit gaan dat handhavers zodanig optreden dat het rechtsgevoel wordt gerespecteerd en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft.

Afstemming binnen de provincie Utrecht

In het Besluit omgevingsrecht zijn procedurele kwaliteitscriteria opgenomen. De essentie van deze criteria is dat handhavende instanties handelen volgens de basisaanpak voor het bestuursrechtelijk/strafrechtelijk optreden bij overtredingen. Deze basisaanpak is vastgelegd in de sanctiestrategie.

Er is landelijk een breed draagvlak voor het werken met de LHS. Diverse gemeenten en andere overheden hebben LHS in hun eigen handhavingsbeleid verwerkt of geheel overgenomen als eigen strategie. Binnen de provincie Utrecht werkt de RUD Utrecht sinds 1 oktober 2015 met de LHS. Voor zowel ODRU als de RUD Utrecht bevordert het gebruik van de LHS een efficiënte werkwijze en een effectieve afstemming met de partners.

Gezamenlijke aanpak is efficiënt

Zoals hierboven vermeld heeft ODRU ambtelijke sessies georganiseerd met de vijftien gemeenten, waarbij ook andere partijen zoals het OM, VRU, waterschappen en de politie waren uitgenodigd. Tijdens de sessies is de wens uitgesproken voor een uniforme werkwijze om redenen van efficiëntie, effectiviteit en het creëren van een gelijk speelveld voor alle betrokkenen (bedrijven en inwoners) als het gaat om toezicht en handhaving. De LHS is niet alleen voor milieutaken toepasbaar maar ook voor de overige taakvelden binnen het omgevingsrecht (denk hierbij aan bouwen, brandveiligheid en ruimtelijke ordening). Voor een gezamenlijke aanpak heeft een grote meerwaarde om de LHS voor alle taakvelden van het Integraal Handhavingsbeleid van toepassing te verklaren.

Implementatie LHS: hoofdstuk 'Sanctiestrategie'

Implementatie van de LHS betekent in de eerste plaats dat de deelnemende gemeenten de LHS vaststellen als eigen sanctiestrategie. In de tweede plaats houdt implementatie in dat de betrokken partijen de LHS concreet gaan toepassen en leerervaringen gaan uitwisselen. Het hoofdstuk 'Sanctiestrategie' is gedurende de ambtelijke voorbereiding in onderling overleg met de gemeentelijke vertegenwoordigers tot stand gekomen en dient als aanvulling op de LHS en ter ondersteuning van de deelnemende gemeente om LHS te implementeren in het eigen gemeentelijke handhavingsbeleid. De vast te stellen voorgestelde 'Sanctiestrategie' met als bijlagen de LHS en de Richtlijn dwangsombedragen en termijnen (zie hierna) vervangt (een deel van) de eigen gemeentelijke sanctiestrategie, hetgeen de eenduidigheid ten goede komt. Afgesproken is dat alle deelnemende gemeenten zich inspannen om de voorgestelde documenten vast te stellen en in werking te laten treden met ingang van 1 juni 2016, zodat wij binnen het werkgebied van de ODRU vanaf die datum conform de LHS handhavend kunnen optreden.

Bijlage II

Toelichting technisch inhoudelijk

Afwijking stappen bij opleggen LOD / LOB

In het hoofdstuk Sanctiestrategie is expliciet aandacht besteed aan één van de interventies uit de LHS, namelijk: het opleggen van een last onder dwangsom (LOD) of een last onder bestuursdwang (LOB). Volgens de LHS wordt een LOD of een LOB opgelegd volgens zorgvuldig te volgen stappen (voorkeursstappenplan). Als eerste stap kent het traject een zogenoemde bestuurlijke waarschuwing, d.w.z. het bekend maken van het voornemen om een LOD / LOB op te leggen met een hersteltermijn plus de termijn om zienswijzen bekend te maken. Daarna volgt een controle. Als blijkt dat de overtreding niet tijdig ongedaan is gemaakt dan volgt de sanctiebeschikking (LOD of LOB).

Gedurende de ambtelijke sessies met de deelnemende partijen is uitgesproken dat volstaan kan worden met een bestuurlijke waarschuwing (voornemen) *zonder* hersteltermijn en zonder tussencontrole. D.w.z. dat aan de overtreder enkel een termijn gegund wordt om zijn of haar zienswijze naar voren te brengen. Daarna wordt het voornemen omgezet in een definitieve sanctiebeschikking (LOD of LOB). Door deze voorkeurswerkwijze te hanteren, wordt afgeweken van het voorkeursstappenplan behorend bij de interventie LOD en LOB (zoals opgenomen in Bijlage 2 van de LHS). In het hoofdstuk 'Sanctiestrategie' is deze werkwijze verwerkt. Hiermee realiseren wij een uniforme aanpak binnen de provincie Utrecht (de RUD Utrecht hanteert immers eenzelfde werkwijze) en bestaat een overtreding niet langer dan nodig.

Richtlijn dwangsombedragen en termijnen

Een aantal gemeenten heeft in het eigen handhavingsbeleid een tabel en/of een richtlijn opgenomen over de te hanteren dwangsommen en termijnen. Dit verschilt per gemeente. De ene tabel is volledig met vermelding van divers veelvoorkomende overtredingen binnen het omgevingsrecht en de andere tabel is slechts beperkt tot overtredingen op het gebied van bouwen, zonder aandacht aan het onderdeel milieu. Om uniformiteit te creëren bij de uitvoering van het gemeentelijke handhavingsbeleid voor alle partijen binnen het ODRU-werkgebied is het wenselijk om één richtlijn toe te passen. In gezamenlijk overleg is de uniforme sanctietabel opgesteld. In de 'Sanctiestrategie' is ook verwezen naar de nieuwe sanctietabel (Richtlijn dwangsombedragen en termijnen). Als nieuwe werkwijze geldt dat bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom een koppeling wordt gelegd met de interventiematrix van de Landelijke handhavingstrategie. Dit levert in veel gevallen een vermindering van de toezichtlast op. Dat is zowel effectief als efficiënt. In de Richtlijn dwangsombedragen en termijnen wordt die werkwijze nader toegelicht.

Bijlage III

Sanctiestrategie

Dit hoofdstuk beschrijft de sanctiestrategie; andere strategieën zoals preventie-, toezichts- of gedoogstrategie zijn hierin niet inbegrepen. De sanctiestrategie is bepalend voor de wijze waarop de gemeente optreedt bij geconstateerde overtredingen. Het opleggen en uitvoeren van sancties draagt eveneens bij aan preventie bij anderen en zorgt ervoor dat regels beter worden nageleefd.

Totstandkoming, visie en werking Landelijke Handhavingstrategie

Tijdens het Bestuurlijk Omgevingsberaad van 4 juni 2014 is de eindversie van de Landelijke Handhavingstrategie (versie 1.7; 24 april 2014) door het Interprovinciaal overleg en het Openbaar Ministerie aangeboden aan de staatssecretaris. De Landelijke Handhavingstrategie is het eerste gezamenlijke product van het Openbaar Ministerie, het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Unie van Waterschappen, het ministerie van Infrastructuur en Milieu, de Inspectie Leefomgeving en Transport, de Inspectie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Nationale Politie en de vereniging van omgevingsdiensten. Alle betrokken partijen spraken zich uit voor implementatie van de Landelijke Handhavingstrategie. Handhavende instanties, zoals overheden, omgevingsdiensten, het Openbaar Ministerie en de politie treden dan op eenzelfde manier op bij geconstateerde overtredingen op het gebied van de Wabo. De strategie komt voort uit de behoefte van de betrokken instanties om eenduidig handhavend op te treden en de afstemming van bestuurs- en strafrecht te optimaliseren. Zo ontstaat een gelijk speelveld waarbij men ervan uit kan gaan dat handhavers zodanig optreden dat het rechtsgevoel wordt gerespecteerd en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft.

Met het overnemen en invoeren van de Landelijke Handhavingstrategie wordt aangesloten bij de landelijke ontwikkelingen op het gebied van de kwaliteitscriteria op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-kwaliteitscriteria) voor Wabo bevoegde overheden. Dit waarborgt landelijke eenduidigheid (en rechtsgelijkheid) in twee opzichten:

- iedere bevinding krijgt een passende interventie, en
- het proces om tot een passende interventie te komen verloopt overal hetzelfde.

De Landelijke Handhavingstrategie is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

1. Onafhankelijkheid (sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavinginstanties).
2. Professionaliteit en vakmanschap (training, opleiding, kennis- en informatie-uitwisseling).
3. Betrouwbaarheid (beginselplicht tot handhaven en verantwoording afleggen).
4. Eenvoud (een passende interventie bij iedere bevinding en hoe daar toe te komen).
5. Gezamenlijkheid (overleg, afstemming en planmatig en informatiegestuurd gezamenlijk optreden).

De Landelijke Handhavingstrategie bevat een stappenplan voor het bepalen van de reactie/interventie op een bevinding. De reactie/interventie is afhankelijk van de (mogelijke) gevolgen van de bevinding en het gedrag van de overtreder. Daarbij worden ook eventuele verzwarende (of verlichtende) aspecten meegewogen. De strategie gaat uit van het in principe zo licht mogelijk starten met interveniëren, gericht op herstel en het vervolgens snel inzetten van zwaardere interventies als naleving uitblijft. Daarnaast is overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geregeld. Handhavingsorganisaties kiezen afhankelijk van de situatie weloverwogen voor alleen bestuursrechtelijk, bestuurs- en strafrechtelijk of alleen strafrechtelijk optreden. Uitgangspunt is dat het bestuur en het Openbaar Ministerie, elk handelend vanuit de eigen verantwoordelijkheid, hun handelen afzonderlijk en in combinatie richten op het naleven van wet- en regelgeving.

Bestuursrechtelijk optreden

Bestuursrechtelijk optreden is vooral gericht op het herstellen van de situatie, conform de wet- en regelgeving, opdat vastgesteld beleid wordt geëffectueerd. De keuze van de in te zetten bestuursrechtelijke interventie(s) vindt plaats aan de hand van de in hoofdstuk 3 van de Landelijke Handhavingstrategie opgenomen interventiematrix, waarbij het spoedig herstellen van de situatie voor de bevinding de eerste prioriteit is.

Strafrechtelijk optreden

Het strafrecht komt in beeld als de (mogelijke) gevolgen van belang zijn of aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar. Het strafrecht komt mede in beeld als het gedrag van de overtreder daar aanleiding toe geeft. Strafrechtelijk optreden is vooral gericht op het straffen van de overtreder en het wegnemen van diens wederrechtelijk genoten (concurrentie)voordeel.

Gemeentelijke toepassing van de Landelijke Handhavingstrategie

De Landelijke Handhavingstrategie (bijgevoegd) maakt onderdeel uit van deze sanctiestrategie. De gemeente hanteert deze strategie, mede gelet op de geldende wettelijke verplichtingen en haar deelname in de gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst regio Utrecht. Daarnaast vindt zij duidelijkheid en eenduidigheid voor de burgers, bedrijven, verenigingen en instellingen van groot belang. De gemeente past dan ook de Landelijke Handhavingstrategie toe voor de gehele fysieke leefomgeving. Deze is immers niet alleen voor milieutaken toepasbaar maar ook voor de overige taakvelden binnen het omgevingsrecht (bouwen, brandveiligheid, ruimtelijke ordening en overige taakvelden) met het oog op de komst van de Omgevingswet in 2018.

Toepassing

Bij het constateren van een overtreding, bijvoorbeeld naar aanleiding van een reguliere controle, een klacht of een verzoek om handhaving, is de interventiematrix uit de Landelijke Handhavingstrategie leidend.

Als de toezichthouder een overtreding heeft geconstateerd stelt hij of zij met behulp van de interventiematrix de sanctie vast. Daarbij zijn de volgende stappen aan de orde:

1. *Positionering bevinding in de interventiematrix*
De handhaver bepaalt in welk segment van de interventiematrix de bevinding gepositioneerd kan worden door:
 - het beoordelen van de gevolgen van de bevinding voor milieu, natuur, water, veiligheid, gezondheid en/of maatschappelijke relevantie en
 - het typeren van de normadressaat.
2. *Bepalen verzwarende aspecten*
De handhaver bepaalt of er verzwarende aspecten zijn die moeten worden betrokken bij de afweging om het bestuurs- en/of strafrecht toe te passen. Hoe meer verzwarende aspecten, des te groter de reden om naast bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk te handhaven.
3. *Onderzoek samenwerking bestuur, politie en Openbaar Ministerie*
De handhaver bepaalt of overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is op basis van de beoordeling van de bevinding met de interventiematrix (stap 1) en de afweging van verzwarende aspecten (stap 2).
4. *Optreden met de interventiematrix*
De handhaver kijkt naar de interventies in het segment van de interventiematrix waarin hij de bevinding eerder met behulp van stap 1 heeft gepositioneerd. Vervolgens kiest de handhaver voor de minst zware (combinatie) van de in het betreffende segment opgenomen interventies, tenzij de handhaver motiveert dat een andere (combinatie van) interventie(s) in de betreffende situatie passender is. De interventies in de (segmenten van de) matrix lopen van beneden naar boven op in zwaarte.
5. *Vastlegging*
De doorlopen stappen en genomen beslissingen worden volgens de geldende procedure(s) vastgelegd.

Voor een nadere uitleg over voornoemde stappen wordt verwezen naar hoofdstuk 3 van de Landelijke Handhavingstrategie.

Toelichting interventies

Om eventuele ongelijkheid van interpretatie van een aantal interventies te voorkomen en om de sanctionering naar aanleiding van overtredingen zoveel mogelijk gelijk te trekken wordt hierna de volgende toelichting opgenomen als aanvulling op Bijlage 2 van de Landelijke Handhavingstrategie.

LOD en LOB

Het opleggen van een last onder dwangsom (LOD) of een last onder bestuursdwang (LOB) gebeurt volgens zorgvuldig te volgen stappen. Binnen het werkgebied van de gemeente gelden bij de interventie LOD en LOB de volgende stappen:

1. Bestuurlijke waarschuwing; dit is een voornemen om een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang op te leggen. In het voornemen wordt geen hersteltermijn opgenomen maar enkel een termijn genoemd om zienswijzen bekend te maken.
2. Sanctiebeschikking, dat wil zeggen het opleggen van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang.
3. Verbeuren dwangsom of uitvoeren bestuursdwang.

In de hiervoor genoemde bestuurlijke waarschuwing wordt, anders dan hetgeen in Bijlage 2 van Landelijke Handhavingstrategie is opgenomen, geen hersteltermijn opgenomen teneinde de overtreding niet langer te laten voortbestaan en vanwege het uniformeren van de praktijk met het oog op de strategieën van overige handhavende instanties (gemeenten) binnen de provincie Utrecht. Er kan wel, als gevolg van de ingediende zienswijzen, aanleiding bestaan voor een (extra) controlemoment voordat er overgegaan wordt tot het definitief opleggen van de last onder dwangsom of de last onder bestuursdwang. Redenen hiervoor kunnen zijn bijvoorbeeld het reeds ongedaan maken van de overtreding door de overtreder of onduidelijkheid over het (nog voort)bestaan van de overtreding.

Proces-verbaal (PV)

Dit optreden valt onder het strafrechtelijk optreden. Een PV is de basis voor het verdere optreden van het Openbaar Ministerie dat kan leiden tot sancties als: een geldboete, een werkstraf, een gevangenisstraf, ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, publicatie van het vonnis, stillegging van de onderneming en verbeurdverklaring.

Het doen van aangifte bij het Openbaar Ministerie is standaard als toezichthouders de volgende ernstige bevindingen doen:

- Situaties waarin bewust het toezicht onmogelijk wordt gemaakt, in combinatie met het weigeren van toegang, intimidatie, geweldsdreiging, fraude, vernietiging van bewijs en/of poging tot omkoping.
- Situaties waarin de toezichthouder constateert dat er opzettelijk mensen in gevaar worden gebracht, door onder andere: sabotage, vernieling of het bewust verstrekken van verkeerde informatie.

Richtlijn dwangsombedragen en termijnen

Voor het bepalen van de hoogte van dwangsommen en de lengte van (begunstigings)termijnen geldt een vaste richtlijn. De (bijgevoegde) Richtlijn dwangsombedragen en termijnen bevat een weergave van de in de praktijk veelal toegepaste dwangsombedragen en termijnen bij diverse veelvoorkomende overtredingen binnen het omgevingsgebied. Bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom is er relatie gelegd met de interventiematrix van de Landelijke handhavingstrategie. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de Richtlijn dwangsombedragen en termijnen.

De Richtlijn is ontwikkeld om binnen de regio op een uniforme wijze op te treden bij het hanteren van dwangsombedragen en termijnen voor eenzelfde soort overtredingen. Een uniforme aanpak draagt bij aan een gelijk speelveld voor bedrijven, burgers en betrokkenen.

Landelijke handhavingstrategie

Een passende interventie bij iedere bevinding

VERSIE 1.7
24 april 2014

Inhoudsopgave

1. Inleiding

- 1.1 Achtergrond en aanleiding
- 1.2 Beoogde brede werking, doel en positionering
- 1.3 Werking, implementatie en monitoring en evaluatie

2. Visie landelijke handhavingstrategie

- 2.1 Onafhankelijkheid – sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavinginstanties
- 2.2 Professionaliteit en vakmanschap – training, opleiding, kennis- en informatie-uitwisseling
- 2.3 Betrouwbaarheid – beginselplicht tot handhaven en verantwoording afleggen
- 2.4 Eenvoud – een passende interventie bij iedere bevinding en hoe daar toe te komen
- 2.5 Gezamenlijkheid – overleg, afstemming en planmatig en informatiegestuurd gezamenlijk optreden

3. Realisatie landelijke handhavingstrategie – stappenplan

- 3.1 Stap 1 – Positionering bevinding in de interventiematrix
- 3.2 Stap 2 – Bepalen verzwarende aspecten
- 3.3 Stap 3 – Bepalen of overleg van het bestuur met politie en OM, dan wel van politie en OM met het bestuur, over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is
- 3.4 Stap 4 – Optreden met de interventiematrix
- 3.5 Stap 5 – Vastlegging

Bijlage 1

Begrippen

Bijlage 2

Toelichting interventies van licht naar zwaar

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

Op 11 april 2013 zijn de grondslagen van het nieuwe stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) ¹ voor de Wabo bestuurlijk vastgesteld. Het nieuwe stelsel beoogt een robuuste professioneel werkende uitvoeringsstructuur, waarin de Omgevingsdiensten een centrale rol vervullen, die:

- knelpunten oplost, zoals die onder andere zijn vastgesteld door de Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving ²;
- bijdraagt aan de realisatie van beleidsdoelen in de fysieke leefomgeving (een schoner milieu, natuur en water, veiliger leefomgeving, betere naleving);
- leidt tot vermindering van de door het bedrijfsleven ervaren regel- en toezichtsdruk en tot een gelijk speelveld voor bedrijven.
- een heldere rolverdeling regelt en ook eenvoudige en effectieve afstemming tussen het bestuurs- en strafrecht.

Het nieuwe VTH-stelsel is in 2013 en wordt gedurende 2014 verder ontwikkeld en geïmplementeerd op drie essentiële onderdelen:

1. generieke condities waaronder het stelsel kan functioneren en waaronder een (verdere) verbetering van de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving kan plaatsvinden. Hierbij valt te denken aan een infrastructuur voor kennis- en informatie-uitwisseling en training en opleiding van handhavers;
2. onderling afgestemd en effectief handelen van alle instanties die een rol hebben in de handhaving van het omgevingsrecht, waaronder het maken van afspraken over de afstemming van landelijke en regionale prioriteiten en het zo effectief mogelijk bestuurs- en/of strafrechtelijk aanpakken ervan;
3. monitoring, verantwoording en zo nodig bijsturing van het (gezamenlijke) overheidsoptreden in het nieuwe stelsel.

De onderhavige landelijke handhavingstrategie is primair uitgewerkt voor onderdeel 2, in de vorm van een instrument voor alle overheden om eenduidig te interveniëren naar aanleiding van tijdens het toezicht gedane bevindingen.

De landelijke handhavingstrategie heeft ook raakvlakken met de onderdelen 1 en 3. Met onderdeel 1 vanwege het uitwisselen van ervaringen met (het toepassen van) de landelijke handhavingstrategie, teneinde de (uitvoering van de) strategie stap voor stap te verbeteren. Met onderdeel 3 vanwege de monitoring en verantwoording van de toepassing van de landelijke handhavingstrategie en de op termijn voorziene evaluatie van het VTH-stelsel en de landelijke handhavingstrategie.

Voor het opstellen van de landelijke handhavingstrategie is gebruik gemaakt van bestaande strategieën. Met de toepassing van de landelijke handhavingstrategie komen de bestaande handhavingstrategieën, die daarin goeddeels zijn geïncorporeerd, te vervallen.

¹ Het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving voor de Wabo, Uitvoering met ambitie.nl, Vastgesteld BO 11 april 2013.

² De Tijd is Rijk, juli 2008.

1.2 Beoogde brede werking, doel en positionering

Beoogde brede werking

De landelijke handhavingstrategie is ontwikkeld vanuit het milieurecht, met oog voor het bredere omgevingsrecht, en heeft in eerste instantie betrekking op de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de in artikel 5.1 van de Wabo opgenomen wetten³. Toepassing van de landelijke handhavingstrategie leidt tot afgestemd en effectief bestuurs- en/of strafrechtelijk handelen. Daarom is de landelijke handhavingstrategie breder toepasbaar dan alleen op het omgevingsrecht.

Doel

De overheid is verantwoordelijk voor het handhaven van de wetgeving. Voor wat het omgevingsrecht betreft ligt de basis van deze verantwoordelijkheid voor het bestuur in diverse bijzondere wetten, de Algemene wet bestuursrecht en in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de zogenoemde beginselplicht tot handhaven⁴. Voor het OM ligt de basis van deze verantwoordelijkheid in artikel 124 van de Wet op de rechterlijke organisatie en in de Europese richtlijn inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht⁵. Uitgangspunt is dat bestuur en OM, elk handelend vanuit de eigen verantwoordelijkheid, hun handelen afzonderlijk en in combinatie richten op het naleven van wet- en regelgeving.

Uit het oogpunt van rechtsgelijkheid is het doel van de landelijke handhavingstrategie, voortbouwend op de hiervoor geschetste verantwoordelijkheden van bestuur en OM: *uitvoering geven aan de beginselplicht tot handhaven, passend interveniëren bij iedere bevinding, in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes maken en interventies op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen, landsbreed door het bestuurlijk bevoegd gezag / de Omgevingsdiensten, landelijke inspecties, politie en het OM. Hiertoe bevat de landelijke handhavingstrategie een duidelijke visie op handhaven (hoofdstuk 2) en een uitgeschreven en geïnstrumenteerde aanpak (hoofdstuk 3).*

Positionering

Handhavinginstanties moeten op grond van het Besluit omgevingsrecht (Bor) een nalevingstrategie hebben, bevattende een toezicht-, sanctie- en gedoogstrategie. De landelijke handhavingstrategie ondersteunt dit, door één lijn te brengen in hoe instanties reageren op tijdens het toezicht gedane bevindingen. In figuur 1 is de positionering van de landelijke handhavingstrategie weergegeven.

De term 'handhavingstrategie' drukt uit dat interveniëren breder is dan het opleggen van sancties naar aanleiding van overtredingen. Omdat interveniëren ook tijdens toezicht kan plaatsvinden, bijvoorbeeld in de vorm van aanspreken en informeren, raakt de landelijke handhavingstrategie in figuur 1 de toezichtstrategie aan. De landelijke handhavingstrategie

³ Op de publicatiedatum van onderhavig document is hoofdstuk 5 van de Wabo ('Bestuursrechtelijke handhaving') voor wat betreft de handhaving van toepassing op de volgende wetten, voor zover dit bij of krachtens deze wetten is bepaald: de Flora- en faunawet, de Monumentenwet 1988, de Natuurbeschermingswet 1998, de Ontgrondingenwet, de Wet bodembescherming, de Wet geluidhinder, de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Wet milieubeheer, de Wet ruimtelijke ordening, de Waterwet en de Woningwet. De Kernenergiewet en de Wet bescherming Antarctica ontbreken in voornoemde opsomming, omdat de landelijke handhavingstrategie daarop (vooralsnog) niet van toepassing is.

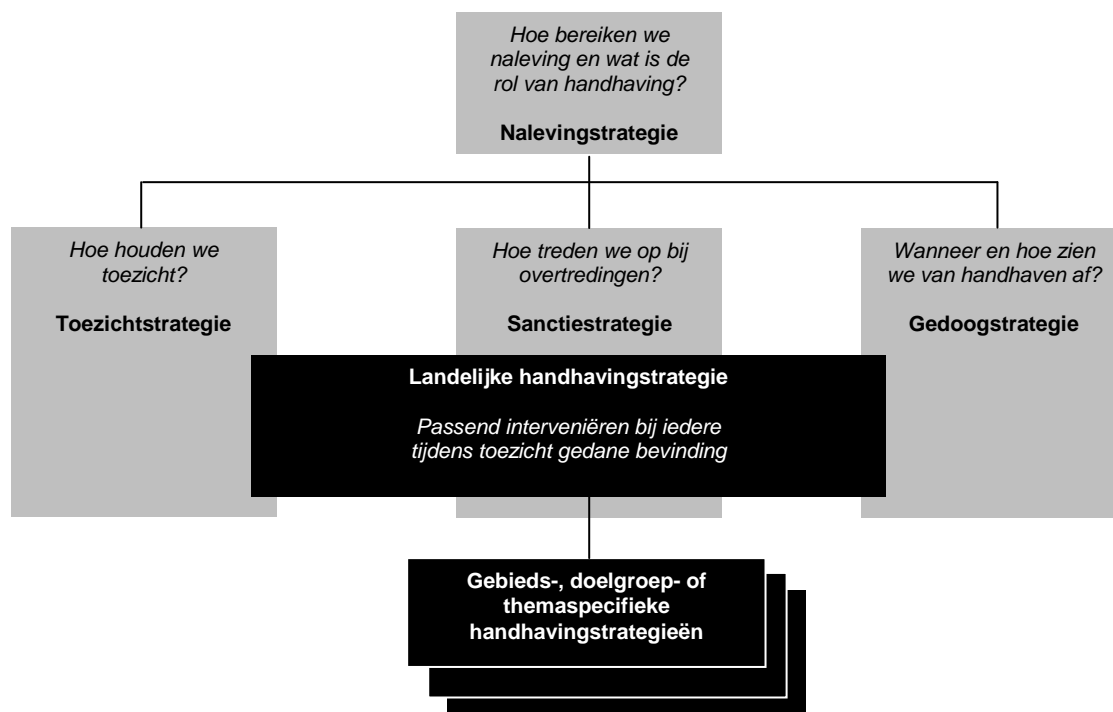
⁴ Geformuleerd in ABRvS 7 juli 2004, LJN AP8242.

⁵ EG richtlijn nr. 2008/99/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008.

gaat niet over het toezicht als zodanig (prioriteiten, manieren van toezicht houden, en dergelijke).

De landelijke handhavingstrategie raakt in figuur 1 ook de gedoogstrategie aan. Dit betekent dat de landelijke handhavingstrategie erkent dat er omstandigheden kunnen zijn om van (bestuursrechtelijk) handhaven af te zien. Dit laat eventuele strafvervolgning door het OM overigens onverlet⁶.

Figuur 1 toont tot slot dat er specifieke strategieën, die sporen met de landelijke handhavingstrategie, onder de landelijke handhavingstrategie kunnen hangen voor gebieden (bijvoorbeeld Natura 2000), groepen van normadressaten (BRZO bedrijven) of speciale thema's. Indien een met de landelijke handhavingstrategie sporende specifieke strategie voorhanden en bestuurlijk vastgesteld is, wordt deze specifieke strategie gevolgd. Reeds onderkend is dat het voor bepaalde domeinen, zoals 'water', 'erfgoed' en 'bouwen en wonen', noodzakelijk kan zijn om spoedig een specifieke, met de landelijke handhavingstrategie sporende, handhavingstrategie te ontwikkelen.



Figuur 1: Positionering landelijke handhavingstrategie

1.3 Werking, implementatie en monitoring en evaluatie

Voor de Wabo en de in artikel 5.1 van de Wabo opgenomen wetten⁷ is de landelijke handhavingstrategie voor gebruik in het VTH-stelsel opgeleverd aan het Bestuurlijk omgevingsberaad.

⁶ Gedogen in Nederland 25085, nr 2, 1996-1997.

⁷ Vooral nog met uitzondering van de Kernenergiewet en de Wet bescherming Antarctica.

Het overnemen en invoeren van de landelijke handhavingstrategie is onderdeel van de VTH kwaliteitscriteria voor Wabo bevoegde overheden⁸. Dit waarborgt landelijke eenduidigheid in twee opzichten, te weten:

1. dat iedere bevinding een passende interventie krijgt; en
2. dat het proces om tot een passende interventie te komen overal hetzelfde verloopt.

Lokale/regionale bestuurlijke afwegingsruimte zit gezien het voorgaande in keuzes over toezichtprioriteiten en de manier van toezicht houden, maar niet in het toepassen van de landelijke handhavingstrategie. De landelijke handhavingstrategie is een landelijk geldend afwegingsinstrument dat iedereen volgt om van bevinding naar interventie te komen. Dit onderstreept dat de landelijke handhavingstrategie vooral een instrument is voor uitvoerders.

Als stelselverantwoordelijke VTH voor de Wabo, draagt de minister van IenM voor wat betreft het omgevingsrecht zorg voor het monitoren en evalueren van de toepassing van de landelijke handhavingstrategie en het zo nodig voorstellen van maatregelen naar aanleiding hiervan. Alle partijen die met de landelijke handhavingstrategie werken kunnen voorstellen voor maatregelen doen. Besluitvorming over voorgestelde maatregelen vindt voor wat betreft het omgevingsrecht plaats in het Bestuurlijk omgevingsberaad.

⁸ Paragraaf 5.2.4 Kwaliteitscriteria 2.1 voor vergunningverlening, toezicht en handhaving krachtens de Wabo, Uitvoering met ambitie.nl, 7 september 2012.

2. Visie landelijke handhavingstrategie

Als richtinggevende visie zijn de volgende vijf uitgangspunten van het nieuwe VTH-stelsel voor de Wabo voor de handhaving geoperationaliseerd.

2.1 Onafhankelijkheid – sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavinginstanties

Handhavinginstanties en hun medewerkers handelen consequent en vasthoudend op basis van de geldende wet- en regelgeving en de landelijke handhavingstrategie. Het belang van sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavinginstanties is groot. Provincies en gemeenten dragen hier als bevoegd gezag voor de Wabo aan bij, door voor de aan hun Omgevingsdiensten opgedragen taken een duidelijk en ruim mandaat te verstrekken, op grond waarvan de directeur bevoegd is tot het toepassen van bestuursrechtelijke interventies, waaronder sancties.

2.2 Professionaliteit en vakmanschap – training, opleiding, kennis- en informatie-uitwisseling

Handhavers wegen de ernst van de bevinding, het gedrag van de normadressaat en de feiten en omstandigheden van de situatie. Handhavers bepalen vervolgens welke interventie in het specifieke geval passend is. Dit vereist professionaliteit en vakmanschap. Handhavinginstanties brengen en houden daarom de voor handhaven vereiste⁹ kennis en kunde op peil en ondersteunen binnen hun organisaties een cultuur waarin (elkaar aanspreken op) kennis en informatie uitwisselen, samenwerken en handhavers die zich blijven ontwikkelen vanzelfsprekend zijn.

Ook uitwisseling van kennis en leerervaringen tussen handhavinginstanties is van groot belang. De landelijke handhavingstrategie op papier is immers het begin, maar waar het vervolgens om gaat is dat alle instanties de papieren strategie op soortgelijke wijze blijven toepassen en daarover met elkaar in contact blijven en leerervaringen en beste praktijken uitwisselen. Anders zullen praktijken ongewild toch weer uit elkaar gaan lopen.

Landelijk overleg over de implementatie en uitvoering van de landelijke handhavingstrategie gebeurt tijdens de implementatieperiode voor wat het omgevingsrecht betreft in het Implementatieberaad. Regionaal overleg ter zake vindt plaats in (de voorportalen van) het door de provincie geïnitieerde Bestuurlijk Handhavingsoverleg (BHO) van de bevoegde overheden en het Functioneel Parket van het OM.

2.3 Betrouwbaarheid – beginselplicht tot handhaven en verantwoording afleggen

Handhavinginstanties hebben een beginselplicht tot handhaven¹⁰. Handhavend optreden is zowel eerlijk tegenover normadressaten uit het oogpunt van een gelijk speelveld, als tegenover de maatschappij die ervan uit mag gaan dat handhavers zodanig optreden dat haar rechtsgevoel wordt gerespecteerd en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft.

In het VTH-stelsel is de primaire verantwoordingsrelatie die van het bevoegd gezag aan het eigen democratisch controlerend orgaan (bijvoorbeeld Gemeenteraad en Provinciale Staten

⁹ Onder andere voldoen aan de voor het VTH-stelsel voor de Wabo gedefinieerde kwaliteitscriteria.

¹⁰ Geformuleerd in ABRvS 7 juli 2004, LJN AP8242.

in het geval van gemeenten respectievelijk provincies). De toepassing van de landelijke handhavingstrategie is onderdeel van deze verantwoordingsrelatie.

2.4 Eenvoud – een passende interventie bij iedere bevinding en hoe daar toe te komen

Met de landelijke handhavingstrategie wordt ingezet op een passende interventie bij iedere bevinding. Handhavers hanteren de landelijke handhavingstrategie bij iedere bevinding en maken daarbij gebruik van de in de strategie opgenomen instrumenten. Omwille van rechtsgelijkheid waarborgt dit passend interveniëren en eenduidig optreden, dat wil zeggen: het in vergelijkbare zaken maken van vergelijkbare keuzes en het op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen van interventies, landsbreed.

Een passende interventie wil zeggen dat de interventie, gegeven de verzamelde feiten en de beoordeling van de aard en/of omstandigheden van de bevinding en de normadressaat, zo effectief en efficiënt mogelijk leidt tot spoedig herstel van de situatie voor de bevinding, naleving waarborgt, herhaling voorkomt en/of straft daar waar dit passend is of noodzakelijk om de normadressaat tot naleven te bewegen, dan wel de norm te bevestigen.

Dit betekent dat twee keuzen noodzakelijk zijn:

1. Hoe wordt er opgetreden: alleen bestuursrechtelijk, bestuurs- én strafrechtelijk, of alleen strafrechtelijk?
2. Welke interventie(s) wordt (worden) ingezet?

Ad. 1

Hoe wordt opgetreden is vastgelegd in hoofdstuk 3 van deze landelijke handhavingstrategie. Bestuursrechtelijk optreden is vooral gericht op het herstellen van de situatie, dat wil zeggen op het in overeenstemming brengen met de wet- en regelgeving, opdat vastgesteld beleid wordt geëffectueerd. Strafrechtelijk optreden is vooral gericht op het straffen van de overtreder en het wegnemen van diens wederrechtelijk genoten (concurrentie)voordeel. Bestuurs- en strafrechtelijk optreden dienen daarnaast allebei tot ontmoediging, ofwel tot individuele en algemene preventie. Omdat deze aspecten vaak tegelijk aan de orde zijn, is een weloverwogen inzet van het bestuursrecht en/of het strafrecht conform de landelijke handhavingstrategie noodzakelijk.

Ad. 2

De keuze van de in te zetten bestuursrechtelijke interventie(s) vindt plaats aan de hand van de in hoofdstuk 3 van de landelijke handhavingstrategie opgenomen interventieladder en interventiematrix, waarbij het spoedig herstellen van de situatie voor de bevinding de eerste prioriteit is.

2.5 Gezamenlijkheid – overleg, afstemming en planmatig en informatiegestuurd gezamenlijk optreden

Toezicht houden gebeurt op basis van door bevoegde overheden bestuurlijk vastgestelde handhavingprogramma's, inclusief financiering en menskracht, die zijn afgestemd met alle bij het omgevingsrecht betrokken instanties. Afgestemde handhavingprogramma's en de landelijke handhavingstrategie borgen in combinatie dat de overheden planmatig gezamenlijk optreden, bij het toezicht en bij bevindingen die tijdens dat toezicht zijn gedaan¹¹. Informatie is voor goede risicoanalyses en daarop gebaseerde handhavingprogramma's onontbeerlijk.

¹¹ Beperking toezichtlast: naleving bewerkstelligen tegen zo gering mogelijke kosten.

3. Realisatie landelijke handhavingstrategie – stappenplan

Dit hoofdstuk geeft een stappenplan voor het toepassen van de in hoofdstuk 2 opgenomen visie. Startpunt van het stappenplan is een tijdens het toezicht gedane bevinding.

3.1 Stap 1 – Positionering bevinding in de interventiematrix

| | | | | | |
|--------------------------------------|--|--|---|--|---|
| DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN: | Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar 4 | | | | |
| | Van belang 3 | | | | |
| | Beperkt 2 | | | | |
| | Vrijwel nihil 1 | | | | |
| | | A | B | C | D |
| | | Goedwillend: <ul style="list-style-type: none"> • Onbedoeld • Proactief | Moet kunnen: <ul style="list-style-type: none"> • Onverschillig | Calculerend: <ul style="list-style-type: none"> • Bewust belemmerend en/of risico nemend | Bewust en structureel / Crimineel: <ul style="list-style-type: none"> • Fraude • Oplichting • Witwassen |

GEDRAG VAN DE OVERTREDER

Legenda

| | |
|--|--|
| | Lichte segmenten. Bestuursrechtelijk optreden is aangewezen. |
| | Middensegmenten. Bestuursrechtelijk, bestuursrechtelijk én strafrechtelijk of strafrechtelijk optreden is aangewezen. Strafrechtelijk optreden komt vooral in beeld, naarmate er (meer) verzwarende aspecten zijn (zoals 'verkregen financieel voordeel'). |
| | Zware segmenten. Strafrechtelijk optreden is in elk geval aangewezen, terwijl in veel gevallen ook bestuursrechtelijk optreden is aangewezen. |

Figuur 2: De interventiematrix

De handhaver bepaalt ten eerste in welk segment van de in figuur 2 opgenomen interventiematrix hij de bevinding positioneert ¹² door: (1) het beoordelen van de gevolgen van de bevinding voor milieu, natuur, water, veiligheid, gezondheid en/of maatschappelijke relevantie en (2) het typeren van de normadressaat.

¹² Geldt enkel voor bevindingen die een overtreding zijn.

Ad. 1

De gevolgen van bevindingen beoordeelt de handhaver als:

1. vrijwel nihil; of
2. beperkt; of
3. van belang – er is sprake van aanmerkelijk risico dat de bevinding maatschappelijke onrust geeft en/of milieuschade, natuurschade, waterverontreiniging en/of doden, zieken of gewonden (mens, plant én dier) tot gevolg heeft; of
4. aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar – onder andere het geval als de overtreding maatschappelijke onrust en/of ernstige milieuschade, ernstige natuurschade, ernstige waterverontreiniging en/of doden, zieken of gewonden (mens, plant én dier) tot gevolg heeft.

Ad. 2

De handhaver typeert de normadressaat als:

- A. goedwillend, proactief en geneigd om de regels te volgen, de bevinding is het gevolg van onbedoeld handelen; of
- B. onverschillig/reactief, neemt het niet zo nauw met het algemeen belang, heeft een onverschillige houding, de bevinding en de gevolgen van zijn handelen laten hem koud; of
- C. is opportunistisch en calculerend, er is sprake van het bewust belemmeren van controlerenden, er is sprake van mogelijkheidsbewustzijn, maar de gevolgen van het handelen worden op de koop toe genomen, bewust risico nemend; of
- D. bewust en structureel de regels overtredend en/of crimineel of deel uitmakend van een criminele organisatie, houdt zich bezig met fraude, oplichting of witwassen.

Bij de typering van de normadressaat kijkt de handhaver dus verder dan de bevinding op zich en neemt hij diens gedrag en toezicht- en handhavingshistorie mee in beschouwing. Als de handhaver niet in staat is om de normadressaat te typeren, dan is typering B (onverschillig/reactief) het vertrekpunt.

De handhaver bepaalt tot slot of er sprake is van verzachtende of verzwarende argumenten. Bij verzachtende argumenten wordt de in de interventiematrix gepositioneerde bevinding één segment naar links en vervolgens één segment naar onder verplaatst. Bij verzwarende argumenten, waaronder recidive, is de verplaatsing één segment naar rechts en vervolgens één segment naar boven. Als er meer verzachtende of verzwarende argumenten zijn, levert dit toch maar één verplaatsing op.

Als legalisatie van de bevinding mogelijk is, is dat de aangewezen weg gelet op de hieruit voortvloeiende rechtszekerheid voor alle betrokkenen. Dit laat het toepassen van de landelijke handhavingstrategie en de interventiematrix onverlet, omdat er maatregelen nodig kunnen zijn om de overtreding te beëindigen en de gevolgen te beperken of weg te nemen. Bij het toepassen van de interventiematrix is de mogelijkheid van legalisatie een verzachtende omstandigheid.

Er kunnen tot slot omstandigheden zijn om bij een bevinding van handhaven af te zien op basis van een vastgestelde gedoogstrategie. Onder gedogen wordt verstaan het expliciete besluit van een bestuursorgaan om tegen een bepaalde overtreding niet handhavend op te treden. De nota 'Gedogen in Nederland'¹³ bevat het landelijke kader voor gedogen: een gedoogsituatie is van tijdelijke aard doordat het handelen binnen afziebare tijd ophoudt dan wel doordat waarschijnlijk een vergunning zal worden verleend. Ingeval tot gedogen wordt besloten dient het landelijke kader voor gedogen onverkort te worden gevolgd. Gedogen laat eventuele strafvervolgning door het OM overigens onverlet.

¹³ Gedogen in Nederland 25085, nr 2, 1996-1997.

3.2 Stap 2 – Bepalen verzwarende aspecten

De handhaver bepaalt of er verzwarende aspecten zijn die moeten worden betrokken bij de afweging om het bestuurs- en/of strafrecht toe te passen. Hoe meer verzwarende aspecten, des te groter de reden om naast bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk te handhaven. Vooral voor bevindingen die na stap 1 in de middensegmenten van de interventiematrix zijn gepositioneerd (A4, B3, B4, C2 en D2), kunnen de verzwarende aspecten reden zijn om naast bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk op te treden. De volgende verzwarende aspecten worden afgewogen:

1. Verkregen financieel voordeel (winst of besparing). De normadessaat heeft door zijn handelen financieel voordeel behaald of financieel voordeel halen was het doel.
2. Status verdachte / voorbeeldfunctie. De normadessaat is: een regionaal of landelijk maatschappelijk aansprekende of bekende (rechts)persoon, een overheid, een toonaangevend brancheonderdeel, een certificerende instelling, een persoon die een openbaar ambt bekleedt, de eigen organisatie.
3. Financiële sanctie heeft vermoedelijk geen effect. Een bestuurlijke boete kan waarschijnlijk niet geïnd worden of is waarschijnlijk door de normadessaat als (bedrijfs)kosten ingecalculleerd.
4. Combinatie met andere relevante delicten. Andere handelingen zijn gepleegd ter verhulling van de feiten, zoals valsheid in geschrift, corruptie of witwassen.
5. Medewerking van deskundige derden. De normadessaat is bij zijn handelen ondersteund door deskundige derden, zoals vergunningverlenende of certificerende instellingen, keuringinstanties en brancheorganisaties. De handhaver moet onderbouwen op grond van welke aanwijzingen hij het vermoeden heeft dat de deskundige derde op de hoogte was en/of medewerking heeft verleend aan de geconstateerde bevinding(en).
6. Normbevestiging. Bij dit aspect geldt dat het doel van de handhaving ligt in het onder de aandacht brengen van het belang van een bepaalde norm bij de branche of bij het bredere publiek. Strafrechtelijke handhaving vindt mede plaats in het kader van normhandhaving of normbevestiging met het oog op grotere achterliggende te beschermen rechtsbelangen. Hierbij speelt de openbaarheid van het strafproces een grote rol. Als in het openbaar, door middel van een onderzoek ter terechtzitting of de publicatie van een persbericht bij een transactie of strafbeschikking, verantwoording wordt afgelegd van gepleegde strafbare feiten krijgt de normhandhaving of normbevestiging het juiste effect.
7. Waarheidsvinding. Soms kan strafrechtelijk optreden met toepassing van opsporingsbevoegdheden met het oog op de strafrechtelijke waarheidsvinding en afdoening aangewezen zijn. Bijvoorbeeld als een controle of inspectie aanwijzingen aan het licht brengt dat er meer aan de hand is, maar de bestuursrechtelijke instrumenten ontoereikend zijn om de waarheid aan het licht te brengen.

3.3 Stap 3 – Bepalen of overleg van het bestuur met politie en OM, dan wel van politie en OM met het bestuur, over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is

De handhaver bepaalt of overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is op basis van de beoordeling van de bevinding met de interventiematrix (stap 1) en de afweging van verzwarende aspecten (stap 2). Dit overleg beoogt een weloverwogen inzet van het bestuursrecht, het bestuurs- én strafrecht of alleen het strafrecht. Dit overleg is

derhalve tweerichtingsverkeer: bestuursrechtelijke handhavers zoeken indien noodzakelijk het overleg op met politie en OM en omgekeerd.

Overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht is altijd noodzakelijk als de handhaver de bevinding na stap 1 heeft gepositioneerd in de middensegmenten (A4, B3, B4, C2, D2 en D1) of zware segmenten (C3, C4, D3 en D4) van de interventiematrix. Overleg kan ook zinvol zijn bij bevindingen die de handhaver weliswaar heeft gepositioneerd in de lichte segmenten van de interventiematrix (A1, A2, A3, B1, B2 en C1), maar waarbij er op grond van stap 2 sprake is van één of meer verzwarende aspecten.

In situaties waarin een handhavinginstantie een BSBm oplegt is overleg met het OM niet geïndiceerd en is strafrechtelijk optreden door het OM niet aan de orde.

Als de handhaver concludeert dat overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is, wordt gehandeld op basis van vooraf tussen bestuursrechtelijke handhavinginstanties, politie en OM gemaakte algemene afspraken over hun samenspel. Alleen zo kan accuraat en effectief optreden in voorkomende gevallen worden gewaarborgd, in het bijzonder als er sprake is van spoed en heterdaad. Situaties waarin de vooraf gemaakte algemene afspraken niet voorzien, zullen apart door handhavinginstantie, politie en OM worden beoordeeld, in een regulier overleg of door middel van ad hoc overleg als snelheid vereist is. Uit het overleg volgt hoe de betreffende bevinding wordt opgepakt: alleen bestuursrechtelijk, bestuurs- én strafrechtelijk of alleen strafrechtelijk. Het laatste veelal startend met een opsporingsonderzoek onder leiding van de Officier van Justitie.

Tenslotte is, afgezien van de interventiematrix, aangifte bij het OM standaard als toezicht-houders de volgende ernstige bevindingen doen:

- Situaties waarin bewust het toezicht onmogelijk wordt gemaakt, zoals het weigeren van toegang, intimidatie, geweldsdreiging, fraude, vernietiging van bewijs en poging tot omkoping.
- Situaties waarin de toezichthouder constateert dat er opzettelijk mensen in gevaar worden gebracht, door onder andere: sabotage, vernieling of het bewust verstrekken van verkeerde informatie.

3.4 Stap 4 – Optreden met de interventiematrix

De landelijke handhavingstrategie gaat uit van het in principe zo licht mogelijk starten met interveniëren gericht op herstel en het vervolgens snel inzetten van zwaardere interventies als naleving uitblijft. De handhaver gebruikt de interventiematrix van figuur 3 daarbij als volgt:

1. De handhaver kijkt naar de interventies in het segment van deze interventiematrix waarin hij de bevinding eerder met behulp van stap 1 (paragraaf 3.1) heeft gepositioneerd.
2. De handhaver kiest voor de minst zware (combinatie) van de in het betreffende segment opgenomen interventies, tenzij de handhaver motiveert dat een andere (combinatie van) interventie(s) in de betreffende situatie passender is.

De interventies in de (segmenten van de) matrix lopen van beneden naar boven op in zwaarte. In bijlage 2 staan alle interventies eveneens van licht naar zwaar toegelicht.

Waar in de matrix van figuur 3 'PV' staat betreft het de middelzware en zware segmenten die in stap 3 zijn afgestemd tussen handhavinginstantie en OM. Als in overleg is besloten dat het OM niet optreedt, zijn er in deze situaties de in figuur 3 aangegeven op herstel en/of op bestraffing gerichte bestuursrechtelijke interventies om te overwegen, en ook de BSBm als strafrechtelijke interventie.

| | | | | | |
|--------------------------------------|---|--|---|---|--|
| DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN: | 4 Aanzienlijk, dreigend en/of onomekeerbaar | <p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD Verscherpt toezicht</p> | <p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht</p> | <p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaaf of erkenning</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</p> | <p>Strafrecht PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaaf of erkenning</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</p> |
| | 3 Van belang | <p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen</p> | <p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht</p> | <p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht</p> | <p>Strafrecht PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaaf of erkenning</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</p> |
| | 2 Beperkt | <p>Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informereren</p> | <p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen</p> | <p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht</p> | <p>Strafrecht PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</p> |
| | 1 Vrijwel nihil | <p>Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informereren</p> | <p>Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informereren</p> | <p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek Waarschuwen</p> | <p>Strafrecht PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen</p> |
| | A | B | C | D | |
| | <p>Goedwillend:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Onbedoeld • Proactief | <p>Moet kunnen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Onverschillig | <p>Calculerend:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bewust belem- merend en/of risico nemend | <p>Bewust en structureel / Crimineel:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fraude • Oplichting • Witwassen | |
| | GEDRAG VAN DE OVERTREDER | | | | |

Figuur 3: De interventiematrix voor het bepalen van de eerste interventie(s) – zie ook bijlage 2

De handhaver zet de betreffende (combinatie van) interventie(s) in totdat sprake is van naleving. Als naleving binnen de door de handhaver bepaalde termijn uitblijft, pakt de handhaver direct door, door middel van het inzetten van een zwaardere (combinatie van) interventie(s). In algemene zin geldt voor termijnen het volgende:

- 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 des te korter de termijn. Daarbij rekening houdend met de technische en organisatorische realiseerbaarheid in die termijn.

Het optreden in stap 4, zoals tot nu toe beschreven, heeft betrekking op gedane bevinding(en) die op grond van de interventiematrix worden aangepakt. Uiteraard kunnen handhavinginstanties aanvullend ook hun toezichtstrategie bij het betreffende bedrijf als zodanig aanpassen, in de zin van bijvoorbeeld het verhogen/verlagen van de toezichtfrequentie, het initiëren van de herijking van de vergunningensituatie, et cetera.

3.5 Stap 5 – Vastlegging

De doorlopen stappen en genomen beslissingen worden verifieerbaar en transparant vastgelegd volgens de binnen de handhavinginstantie geldende administratieprocedures en -systemen, zodanig dat hieruit kan worden afgeleid dat is voldaan aan: het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het verbod van willekeur en het verbod van misbruik van bevoegdheid.

Bijlage 1 – Begrippen

| Begrip | Toelichting |
|--------------------------------------|--|
| Beginselplicht tot handhaven | Uitgangspunt dat het bevoegd gezag verplicht is om op te treden bij een geconstateerde overtreding. De term 'beginselplicht' impliceert dat er omstandigheden kunnen zijn om van handhaven en/of het opleggen van een sanctie af te zien. Dit is in het recht geregeld via artikel 5:5 Awb (het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke sanctie op voor zover voor de overtreding een rechtvaardigingsgrond bestond) en artikelen 39 en verder van het Wetboek van strafrecht (strafuitsluitingsgronden). Uit de rechtspraak volgt voorts dat overwogen kan worden van handhaven af te zien als er concreet zicht op legalisatie bestaat, of wanneer handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien. |
| Bestuurlijk handhavingoverleg | Een overleg onder coördinatie van de provincie waaraan de handhavingpartners deelnemen. Het BHO stelt uitgaande van de landelijke handhavingprioriteiten de regionale / lokale handhavingprioriteiten vast. |
| Bestuurlijk Omgevingsberaad | Centraal bestuurlijk overleg over het stelsel VTH o.l.v de Minister van IenM, gericht op afstemming van de verschillende taken en verantwoordelijkheden. Aan het Bestuurlijk omgevingsberaad doen in ieder geval mee: de ministers van I&M en V&J, drie vertegenwoordigers van de omgevingsdiensten, vertegenwoordigers van de bevoegde overheden en het OM. |
| Bestuurlijke boete | Een boete die door een daartoe bevoegde overheidsdienst zonder tussenkomst van het OM of een rechter kan worden opgelegd. Het CJIB verzorgt de inning en incasso van bestuurlijke boetes van diverse overheidsdiensten, waaronder de NVWA, de Inspectie SZW en de Inspectie Leefomgeving en Transport. |
| Bestuurlijke strafbeschikking milieu | Een strafrechtelijke boete die bij strafbeschikking wordt opgelegd ter afdoening van relatief eenvoudige overtredingen. De gevallen waarin dit instrument kan worden toegepast zijn opgenomen in het Feitenboekje Bestuurlijke strafbeschikking milieu- en keurfeiten. |
| Bevinding | Waarneming die ten aanzien van een bepaald onderwerp van onderzoek tijdens een inspectie wordt gedaan. Na beoordeling ervan kunnen bevindingen leiden tot de kwalificatie wel/geen overtreding. |
| Functioneel Parket | Specialistisch, landelijk opererend onderdeel van het OM, dat zich toelegt op de bestrijding van complexe fraude en milieucriminaliteit. |
| Fysieke leefomgeving | De fysieke leefomgeving omvat de inrichting van de woonwijk/gemeente inclusief de wegen, parken, industrieterreinen. De kwaliteit van de fysieke leefomgeving wordt deels bepaald door de milieukwaliteit. |
| Gedoogstrategie | Een bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd in welke situaties en onder welke condities inzet van sancties tegenover overtreders tijdelijk achterwege kan blijven. |
| Handhaving | Het door toezicht bewerkstelligen en zo nodig met toepassing van bestuursrechtelijke of strafrechtelijke middelen bereiken dat de regelgeving wordt nageleefd. |
| Handhavingprogramma | Op onderkende risico's en vastgestelde prioriteiten gericht handhaving-activiteitenprogramma, inclusief financiering en capaciteit. |
| Interventie | Actieve handeling om een geconstateerd probleem op te lossen. |
| Legalisatietoets | Toets om na te gaan of legalisatie van een overtreding mogelijk is. |
| Motiveringsbeginsel | In de Algemene wet bestuursrecht vastgelegd beginsel dat de overheid haar besluiten goed moet motiveren: de feiten moeten kloppen en de motivering moet logisch en begrijpelijk zijn. |

| | |
|--------------------------|---|
| Nalevingstrategie | Bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd met welke instrumenten naleving wordt gerealiseerd en welke rol handhaving daarbinnen speelt. Een nalevingstrategie bevat in ieder geval een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en een gedoogstrategie. |
| Normadressaat | Natuurlijke of rechtspersoon voor wie een bepaalde norm of voorschrift geldt. |
| OM | Openbaar Ministerie. |
| Omgevingsdiensten | Diensten van provincies en gemeenten voor de uitvoering van de VTH-taken. De Omgevingsdiensten werden eerder ook wel aangeduid als Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's). |
| Rechtsgelijkheid | Rechtsbeginsel dat bepaalt dat gelijke gevallen gelijk dienen te worden behandeld en ongelijke verschillend naar de mate van het verschil. |
| Rechtvaardigingsgrond | Omstandigheid die de wederrechtelijkheid van een handeling bij nader inzien wegneemt. Mogelijke reden om uiteindelijk geen sanctie op te leggen. |
| Sanctie | Straf of maatregel die wordt toegepast als rechtsregels worden overschreden. |
| Sanctiestrategie | Bestuurlijk vastgesteld document, waarin de basisaanpak voor het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden bij overtredingen is vastgelegd. De sanctiestrategie omvat ten minste: <ul style="list-style-type: none"> a. een op elkaar afgestemd bestuursrechtelijk – strafrechtelijk optreden tegen overtreding van de gestelde milieunormen; b. een passende reactie op geconstateerde overtredingen; c. een stringenter reactie bij voortdurende van de overtreding; d. een regeling voor optreden tegen overtredingen door de eigen organisatie en andere overheden; e. transparantie over te stellen termijnen voor het opheffen van (standaard)overtredingen en over de zwaarte van sancties daarvoor. |
| Schulduitsluitingsgrond | Omstandigheid die de verwijtbaarheid van een handeling bij nader inzien wegneemt. Mogelijke reden om uiteindelijk geen sanctie op te leggen. |
| Strafuitsluitingsgronden | Er zijn twee categorieën strafuitsluitingsgronden: rechtvaardigheidsgronden en schulduitsluitingsgronden. Zie aldaar. |
| Strategische milieukamer | Overleg tussen het Functioneel Parket van het OM, de inspecteurs-generaal van de ILT, NVWA en de Inspectie SZW, de Nationale Politie, een vertegenwoordiging van de Omgevingsdiensten en het bestuurlijk bevoegd gezag. De SMK stelt de landelijke prioriteiten vast voor de strafrechtelijke handhaving en de afstemming van de strafrechtelijke handhaving op de bestuurlijke handhaving. |
| Toezicht | Het controleren of en in hoeverre wettelijke bepalingen worden nageleefd. |
| Toezichtstrategie | Bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is. |
| VTH kwaliteitscriteria | Kwaliteitscriteria die inzichtelijk maken welke kwaliteit burgers, bedrijven en instellingen, maar ook overheden onderling en opdrachtgevers mogen verwachten bij de uitvoering of de invulling van taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH taken). |
| Zorgvuldigheidsbeginsel | In de Algemene wet bestuursrecht vastgelegd rechtsbeginsel, dat de overheid een besluit zorgvuldig moet voorbereiden en nemen: correcte handeling van de burger, zorgvuldig onderzoek naar de feiten en belangen, procedure goed volgen en deugdelijke besluitvorming. |

Bijlage 2 – Toelichting interventies van licht naar zwaar

Bestuursrecht herstellend

Aanspreken/informeren

Aanspreken/informeren is een informele interventie (geen wettelijke basis) naar aanleiding van een inspectie die ertoe moet leiden dat de normadressaat naleeft of in staat is na te leven.

Aanspreken/informeren gebeurt mondeling, door het verstrekken van schriftelijke informatie of door verwijzing naar websites. Aanspreken/informeren is vooral aan de orde bij goedwillende normadressaten die onbedoeld niet naleven en die gemotiveerd zijn de niet naleving zo snel mogelijk zelf op te lossen.

Waarschuwen – brief met hersteltermijn

Waarschuwen betekent dat de normadressaat naar aanleiding van een inspectie een waarschuwingsbrief ontvangt. Daarin is opgenomen welke maatregelen of voorzieningen getroffen moeten worden om na te leven en binnen welke (redelijke) termijn. In de brief staat ook dat de handhavinginstantie verdergaande bestuursrechtelijke interventies zal nemen (LOB, LOD), als blijkt dat de in de waarschuwingsbrief opgenomen maatregelen of voorzieningen niet zijn getroffen na het verstrijken van de termijn.

Bestuurlijk gesprek

Een bestuurlijk gesprek met (de leiding van) de normadressaat in kwestie is een aanvullende escalerende interventie op waarschuwen.

Verscherpt toezicht

Verscherpt toezicht als interventie betreft het naar aanleiding van een inspectie meer of intensiever toezicht houden op de normadressaat. Een bestuurlijk gesprek zal hier vaak aan vooraf gaan. Verscherpt toezicht moet worden aangekondigd, als ook onder welke voorwaarden het verscherpt toezicht weer zal worden opgeheven.

Last onder dwangsom – LOD

Een last onder dwangsom is een op herstel gerichte interventie voor het ongedaan maken van overtredingen en/of het voorkomen van verdere/herhaalde overtreding. De normadressaat krijgt een verplichting (een last) opgelegd om binnen een gegeven termijn de overtreding te beëindigen door iets te doen of na te laten op straffe van het verbeuren van een dwangsom wanneer de last niet tijdig wordt uitgevoerd. De op te leggen dwangsom moet voldoende hoog zijn om de overtreding te beëindigen. Een last onder dwangsom kan alleen worden opgelegd als hiervoor een wettelijke bevoegdheid bestaat.

Het opleggen van een last onder dwangsom gebeurt volgens zorgvuldig te volgen stappen. In het algemeen worden de volgende stappen doorlopen:

1. Bestuurlijke waarschuwing, dat wil zeggen: het bekend maken van het voornemen om een last onder dwangsom op te leggen met een hersteltermijn plus de termijn om zienswijzen bekend te maken. → Indien niet tijdig hersteld:
2. Sanctiebeschikking, dat wil zeggen: het opleggen van een last onder dwangsom met een hersteltermijn. → Indien niet tijdig hersteld:
3. Verbeuren en innen dwangsom.

Last onder bestuursdwang – LOB

Een last onder bestuursdwang is een op herstel gerichte interventie voor het ongedaan maken van een overtreding waarbij de handhavinginstantie, wanneer de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd, op kosten van de overtreder, een overtreding beëindigt door zelf daadwerkelijk in te (laten) grijpen. Een last onder bestuursdwang kan alleen worden toegepast als hiervoor een wettelijke bevoegdheid bestaat.

Voor de last onder bestuursdwang gelden dezelfde zorgvuldig te doorlopen stappen als voor de last onder dwangsom. Ook hier kan, bijvoorbeeld in spoedeisende situaties, van deze stappen worden afgeweken:

1. Bestuurlijke waarschuwing, dat wil zeggen: het bekend maken van het voornemen om een last onder bestuursdwang op te leggen met een hersteltermijn plus de termijn om zienswijzen bekend te maken. → Indien niet tijdig hersteld:
2. Sanctiebeschikking, dat wil zeggen: het opleggen van een last onder bestuursdwang met een hersteltermijn. → Indien niet tijdig hersteld:
3. Uitvoeren bestuursdwang.

In spoedeisende situaties en bij ernstige overtredingen is de last onder bestuursdwang de meest geschikte bestuursrechtelijke interventie. De handhavinginstantie kan verzoeken om onmiddellijke beëindiging van de overtreding. Als blijkt dat de normadressaat niet bereid is aan dit verzoek te voldoen, kan de handhavinginstantie zelf en in spoedeisende gevallen zonder voorafgaande last feitelijk optreden. Wel moet de handhavinginstantie zo spoedig mogelijk nadien alsnog een formele sanctiebeschikking uitvaardigen.

Tijdelijk stilleggen

Tijdelijk stilleggen betekent dat activiteiten of voertuigen als gevolg van de overtreding tijdelijk worden stilgelegd, tot de overtreding is hersteld en van naleving sprake is. Er kan aanleiding zijn om bij tijdelijk stilleggen beleid en/of politiek te informeren. Tijdelijk stilleggen kan onder de LOB vallen.

Bestuursrecht bestraffend

Bestuurlijke boete

Een bestuurlijke boete is een bestuurlijke bestraffende sanctie die door een daartoe bevoegde overheidsdienst zonder tussenkomst van het OM of een rechter kan worden opgelegd. Het CJIB verzorgt de inning en incasso van bestuurlijke boetes van diverse overheidsdiensten, waaronder de NVWA, de Inspectie SZW en de Inspectie Leefomgeving en Transport.

Een bestuurlijke boete houdt de onvoorwaardelijke verplichting in tot betaling van een geldsom en kan naast een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang worden opgelegd. Het opstellen van het boeterapport gebeurt door de toezichthouder/handhaver, maar de kennisgeving, beschikking en inning gebeuren door het boetebureau (o.a. CJIB). De maxima en bandbreedtes van boetebedragen zijn veelal vastgelegd in de wetgeving. Een belangrijk verschil met de BSBm is dat bezwaar en beroep bij het bestuursorgaan dienen te worden aangetekend, terwijl de normadressaat tegen de BSBm in verzet kan komen bij het OM.

Schorsen of intrekken vergunning, certificaat of erkenning

Als de normadressaat houder is van een begunstigend besluit (vergunning of ontheffing), dan kan het geheel of gedeeltelijk intrekken van dat besluit een passende interventie zijn. Deze interventie is met name passend als de normadressaat niet in actie komt naar aanleiding van eerdere correctieve interventies, zoals een last onder dwangsom. Het geheel of gedeeltelijk intrekken van een begunstigend besluit is een vergaande interventie die zorgvuldig moet worden voorbereid.

Exploitatieverbod, sluiting

Voor niet vergunningplichtige normadressaten bestaat de mogelijkheid op basis van de Fraudewet om het bedrijf te sluiten of de exploitatie ervan te verbieden. Ook dit zijn vergaande interventies die zorgvuldig moeten worden voorbereid en waarbij het informeren van beleid en politiek noodzakelijk is.

Strafrecht

Bestuurlijke strafbeschikking milieu – BSBm

De bestuurlijke strafbeschikking milieu is een op het strafrecht (artikel 257ba Wetboek van Strafvordering) gebaseerde interventie die daartoe bevoegde handhavinginstanties zonder tussenkomst van het OM kunnen opleggen. Voor feiten uit het zogenoemde 'Feitenboekje Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu- en Keurfeiten' wordt een combibon uitgeschreven (geldboete) die ter afdoening wordt gezonden aan het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). De BSBm kan los van (óf óf), parallel met (én én) of volgtijdelijk aan (eerst...dan...) op herstel gerichte interventies worden ingezet.

De BSBm is bedoeld voor relatief eenvoudige overtredingen, waarbij er over de schuldvraag geen twijfel bestaat. De 'Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingbevoegdheid milieu- en keurfeiten' geeft in paragraaf 2.7 de beleidsvrijheid binnen gestelde grenzen aan en in paragraaf 2.8 de contra-indicaties

voor het uitvaardigen van een BSBm. Als geen BSBm kan worden uitgevaardigd is in veel gevallen overleg met het OM noodzakelijk.

Proces-verbaal (PV)

BOA's die een strafbaar feit vermoeden of constateren, kunnen een PV opmaken. Dit optreden valt onder het strafrechtelijk optreden dat in deze landelijke handhavingstrategie is geregeld. Een PV is de basis voor het verdere optreden van het OM dat kan leiden tot sancties als: een geldboete, een werkstraf, een gevangenisstraf, ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, publicatie van het vonnis, stillegging van de onderneming en verbeurdverklaring.

Bijlage V

Richtlijn dwangsombedragen en termijnen

In de onderstaande tabel zijn voor de meest voorkomende overtredingen de maximale dwangsombedragen en de maximale lengte van de (begunstigings)termijnen opgenomen. De tabel geeft een richtlijn aan en biedt enig houvast bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom en de te stellen termijn. De tabel is niet uitputtend bedoeld. Voor overtredingen die niet in deze tabel zijn opgenomen wordt de hoogte van de dwangsom en de te stellen termijn per specifieke situatie nader bepaald.

Afhankelijk van de specifieke feiten en omstandigheden van het individuele geval kan gemotiveerd worden afgeweken van de in de tabel genoemde waarden.

Dwangsom en modaliteit

De dwangsom dient voldoende prikkelend te werken om de overtreding te (laten) beëindigen. De dwangsombedragen dienen in redelijke verhouding te staan tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom.

Het opleggen van een last onder dwangsom geschiedt in verschillende wettelijk voorgeschreven vormen (modaliteiten). Deze modaliteiten zijn vastgelegd in artikel 5:32b, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht: een bedrag ineens; een bedrag per tijdseenheid dat de last niet is uitgevoerd dan wel per overtreding van de last. Het bestuursorgaan komt beleidsvrijheid toe bij de keuze voor een van deze modaliteiten.

Begunstigingstermijn

Een last onder dwangsom omvat naast de te nemen herstelmaatregelen ook een termijn, waarbinnen de overtreder de door het bestuursorgaan opgelegde lastgeving kan uitvoeren zonder dat deze het dwangsombedrag verbeurt. Deze begunstigingstermijn mag niet wezenlijk langer worden gesteld dan noodzakelijk om de overtreding te kunnen opheffen.

Vaststelling hoogte dwangsom volgens de interventiematrix LHS

De vaststelling van de hoogte van de dwangsom wordt afhankelijk gesteld van de gepositioneerde bevinding in de interventiematrix volgens de Landelijke Handhavingstrategie. Er zijn drie bevindingen te onderscheiden:

- De bevinding is gepositioneerd in de lichte segmenten van de interventiematrix (**A1, A2, A3, B1, B2 en C1**). In die situatie wordt de dwangsom per tijdseenheid of per overtreding vastgesteld op (plusminus) één derde van het maximumbedrag; het te stellen maximum is het in de tabel opgenomen maximumbedrag. Als de modaliteit 'ineens' is omschreven blijft het dwangsombedrag 'ineens' gelijk aan het maximumbedrag. Een voorbeeld ter illustratie: in de tabel is een maximumbedrag van € 5.000 opgenomen voor een overtreding die binnen de lichte segmenten van de interventiematrix valt. De modaliteit is 'per week' omschreven. De dwangsom wordt in dat geval vastgesteld op $\text{€ } 5.000 / 3 = \pm \text{€ } 1.667$ per week met een maximum van € 5.000.
- De bevinding is gepositioneerd in de middensegmenten van de interventiematrix (**A4, B3, B4, C2, D1 en D2**). In die situatie wordt de dwangsom per tijdseenheid of per overtreding vastgesteld op de helft van het maximumbedrag; het te stellen maximum is het in de tabel opgenomen maximumbedrag. Als de modaliteit 'ineens' is omschreven blijft het dwangsombedrag 'ineens' gelijk aan het maximumbedrag. Een voorbeeld ter illustratie: in de tabel is een maximumbedrag van € 4.000 opgenomen voor een overtreding die binnen de middensegmenten van de interventiematrix valt. De modaliteit is 'per overtreding' omschreven. De dwangsom wordt in dat geval vastgesteld op $\text{€ } 4.000 / 2 = \text{€ } 2.000$ per overtreding met een maximum van € 4.000.
- De bevinding is gepositioneerd in de zware segmenten van de interventiematrix (**C3, C4, D3 en D4**). In die situatie wordt de dwangsom (per tijdseenheid, per overtreding of ineens) vastgesteld op het maximumbedrag. Een voorbeeld ter illustratie: in de tabel is een maximumbedrag van € 3.000 opgenomen voor een overtreding die binnen de zware segmenten van de interventiematrix valt.

De modaliteit is 'per week' omschreven. De dwangsom wordt in dat geval vastgesteld op € 3.000 per week waarbij een maximum geldt van € 3.000.

Recidive

Na het bereiken van het maximale bedrag kan besloten worden om een nieuwe last onder dwangsom, dan wel een last onder bestuursdwang op te leggen. Indien sprake is van herhaling van een overtreding – door dezelfde overtreder op een bepaald perceel – waarvoor in het verleden (binnen de afgelopen twee jaren) reeds een dwangsombeschikking is afgegeven, wordt de te stellen dwangsom verhoogd met 100%.

Algemeen

| Taakveld | Overtreding | Modaliteit | Maximum € | Termijn |
|----------|--|-----------------|-----------|---------|
| Algemeen | Geen medewerking verlenen aan toezichthouder | per overtreding | 10.000 | direct |
| | Ontbrekende onderzoek zoals preventieonderzoek, bodemonderzoek, energiebesparingsonderzoek, akoestisch onderzoek etc. | ineens | 5.000 | 8 weken |
| | Overleggen ontbrekende gegevens, zoals logboek, administratie, energienota, lekdichtheid, registratie, rapportage etc. | ineens | 1.000 | 4 weken |

Overtredingen milieu

| Taakveld | Overtreding | Modaliteit | Maximum € | Termijn |
|-----------------|--|-----------------|--------------------|---------|
| Afval | Opslag niet conform voorschriften | per week | 5.000 | 4 weken |
| | Afval niet correct afvoeren | per overtreding | 5.000 | 4 weken |
| | Scheiding afval niet conform voorschriften | per overtreding | 5.000 | 4 weken |
| Bodem | Afvalstoffen op/in de bodem brengen | per overtreding | 5.000 | 4 weken |
| | Keuring onder- of bovengrondse tank niet uitgevoerd | per week | 4.000 | 8 weken |
| | Kathodische bescherming of peilbuis niet gecontroleerd | per week | 2.000 | 4 weken |
| | Vloer niet vloestofdicht | per week | 400/m ² | 8 weken |
| | Vloestofdichte (lek)bak ontbreekt | per week/bak | 2.000/bak | 4 weken |
| | Geen financiële zekerheid | per week | 2.000 | 4 weken |
| | Opslag vaste mest zonder voorzieningen | per overtreding | 4.000 | 4 weken |
| | Ontbreken (KIWA-)certificaat mestopslag | per week | 3.000 | 4 weken |
| | Foliebassin niet gekeurd | per week | 3.000 | 4 weken |
| | Mestbassin niet conform de bouwtechnische richtlijnen | per week | 3.000 | 4 weken |
| Taakveld | Overtreding | Modaliteit | Maximum € | Termijn |
| Bodem (vervolg) | Geen melding Besluit mobiel breken bouw- en sloopafval | ineens | 20.000 | 1 week |
| | Afgifte van grond/bouwstoffen | per overtreding | 10.000 | 4 weken |

| | | | | |
|-----------------------------|--|-----------------|-------------------|---------|
| | aan een onbevoegde be-/verwerker | | | |
| | Toepassen van grond/bouwstoffen op locatie zonder juiste keuringen en kwaliteitsverklaringen | per overtreding | 12.000 | 4 weken |
| | Geen melding Besluit bodemkwaliteit | ineens | 4.000 | 1 week |
| | Toepassing niet conform de voorschriften en/of voorgeschreven voorzieningen niet aangebracht. | per week | 5.000 | 4 weken |
| (Externe) veiligheid | Brandscheiding niet op orde | per week | 1.000 | 8 weken |
| | Opslag gevaarlijke stoffen niet volgens voorschriften | per overtreding | 10.000 | 1 week |
| | Opslag kluis/ kast ontbreekt | per overtreding | 4.000 | 6 weken |
| | Gasflessen niet tegen omvallen beschermd | per overtreding | 1.000/fles | 1 week |
| | Keuring gastank verlopen | per week | 2.000/tank | 8 weken |
| | Keuring gasfles verlopen | per week | 1.000/fles | 4 weken |
| | Hekwerk bij gastank ontbreekt/niet tegen aanrijden beschermd | per overtreding | 2.000 | 4 weken |
| Geluid | Geluidnorm overschreden | per overtreding | 10.000 | direct |
| | Geluidbegrenzer niet conform verzegeling | per overtreding | 5.000 | direct |
| | Gedragsvoorschriften niet naleven | per overtreding | 2.000 | direct |
| | In werking buiten vergunde uren | per overtreding | 10.000 | direct |
| Lucht | Overschrijding emissie-eisen | per overtreding | 10.000 | 4 weken |
| | Metingen niet (juist) uitgevoerd | per overtreding | 1.000 | 4 weken |
| | Afvoerpijp niet op hoogte | per week | 5.000 | 8 weken |
| | Niet juist gebruiken of ontbreken emissiebeperkende apparatuur (zoals (stof)filters, ontgeuringsinstallatie) | per overtreding | 5.000 | 8 weken |
| | Geen keuring of onderhoud stook- of koelinstallatie | per week | 2.500 | 8 weken |
| | Niet naleven voorschriften stook- of koelinstallatie | per week | 2.000/installatie | 4 weken |
| | Niet afgedekte mestsilo | per overtreding | 2.000 | 2 weken |
| | Emissiearm stalsysteem niet geplaatst, en/of niet onderhouden en/of werking niet correct | per week | 5.000 | 4 weken |

| Taakveld | Overtreding | Modaliteit | Maximum € | Termijn |
|-----------------|---|-------------------|------------------|----------------|
| Vuurwerk | Opslag van vuurwerk niet conform de voorschriften en er | per overtreding | 10.000 | direct |

| | | | | |
|------------------------|---|----------|--------|---------|
| | kan direct aan de voorschriften worden voldaan | | | |
| Water | Illegale lozing | ineens | 5.000 | 1 week |
| | Afscheider, controleput of zuiveringstechnische voorziening ontbreekt of niet conform voorschriften | per week | 3.000 | 6 weken |
| Overig (milieu) | In werking zonder vergunning (milieu) | ineens | 10.000 | 6 weken |
| | Geen melding (milieu) | ineens | 3.000 | 4 weken |
| | Ongewoon voorval niet gemeld (milieu) | ineens | 5.000 | 1 week |

Overtredingen aanleggen, bouwen en slopen

| Taakveld | Overtreding | Modaliteit | Maximum € | Termijn |
|------------------|---|-------------------|------------------|----------------|
| Algemeen | In strijd met stillegging bouw of sloop bouwwerk | per overtreding | 50.000 | direct |
| | Aanleggen, bouwen of slopen in strijd met (planregles) bestemmingsplan | per week | 20.000 | 8 weken |
| Aanleggen | Aanleggen zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning kwalificatie licht: zoals kabels en leidingen, ophogen etc. | per week | 10.000 | 6 weken |
| | Aanleggen zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning kwalificatie middel: zoals heiwerkzaamheden, bodem verlagen, gronden afgraven etc. | per week | 15.000 | 6 weken |
| | Aanleggen zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning kwalificatie zwaar: zoals watergangen, oppervlakteverhardingen van wegen, regels t.a.v. archeologie etc. | per week | 20.000 | 6 weken |
| Bouwen | Bouwen zonder of in afwijking van omgevingsvergunning, kwalificatie licht: zoals erfafscheiding, tuinmeubilair, vlaggenmasten, schotelantennes, zonweringen etc. | per week | 10.000 | 8 weken |

| Taakveld | Overtreding | Modaliteit | Maximum € | Termijn |
|-------------------------|--|-------------------|------------------|----------------|
| Bouwen (vervolg) | Bouwen zonder of in afwijking van omgevingsvergunning kwalificatie middel: zoals aanbouw aan bestaand hoofdgebouw, bijgebouw, overkapping, paardenbak, regels t.a.v. archeologie, afwijking van vergunning t.a.v. woning of bedrijfsgebouw, etc. | per week | 20.000 | 8 weken |
| | Bouwen zonder omgevingsvergunning kwalificatie zwaar: zoals een woning, bedrijfsgebouw etc. | ineens | 100.000 | 8 weken |
| | Bouwen in strijd met het Bouwbesluit, kwalificatie licht: zoals technische voorschriften bruikbaarheid etc. | per week | 10.000 | 8 weken |
| | Bouwen in strijd met het Bouwbesluit, kwalificatie middel: zoals technische voorschriften energiezuinigheid etc. | per week | 15.000 | 8 weken |
| | Bouwen in strijd met het Bouwbesluit, kwalificatie zwaar: zoals technische voorschriften veiligheid, gezondheid etc. | per week | 20.000 | 8 weken |
| Slopen | Slopen zonder of in afwijking van omgevingsvergunning of een melding, kwalificatie licht: zoals het slopen van een bijgebouw zonder asbest etc. | per week | 5.000 | 6 weken |
| | Slopen zonder of in afwijking van omgevingsvergunning of een melding, kwalificatie middel: zoals slopen zonder asbest (overig) | per week | 10.000 | 6 weken |
| | Slopen zonder of in afwijking van omgevingsvergunning of een melding, kwalificatie zwaar: zoals slopen met (waarschijnlijk) asbest | per week | 30.000 | 6 weken |
| Monumenten | Verandering aan, op, in of bij een monument zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning. | per week | 25.000 | 4 weken |
| | Verandering in beschermd stad- en dorpsgezichten zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning. | per week | 20.000 | 4 weken |

Overtredingen planologisch gebruik

| Taakveld | Overtreding | Modaliteit | Maximum € | Termijn |
|-------------------------|--|-------------------|------------------|----------------|
| Strijdig gebruik | Gebruik in strijd met bestemmingsplan zoals verkeerd gebruik grond/erf, illegale handelingen buitengebied etc. | per week | 10.000 | 8 week |
| | Strijdig gebruik bestemming: wonen of bedrijfsmatige activiteiten waar niet toegestaan, etc. | per week | 20.000 | 10 weken |

Overtredingen brandveiligheid

| Taakveld | Overtreding | Modaliteit | Maximum € | Termijn |
|----------------------------------|---|-------------------|------------------|----------------|
| Brandveilig gebruik | Geen omgevingsvergunning voor brandveilig gebruik | ineens | 15.000 | 8 weken |
| | Geen melding voor brandveilig gebruik | ineens | 5.000 | 8 weken |
| | Niet naleven voorschrift omgevingsvergunning voor brandveilig gebruik | per week | 3.000 | 8 weken |
| | Ontbreken document over adequate toepassing constructieonderdeel | ineens | 3.000 | 1 week |
| | Overschrijden totaal onechte en/of ongewenste meldingen brandmeldinstallaties | per overtreding | 5.000 | direct |
| Voorschriften Bouwbesluit | Ontbreken voorzieningen of niet volgens eisen, kwalificatie licht: zoals rookmelder, blustoestel, vluchtrouteaanduiding, zelfsluitende deur, etc. | per week | 3.000 | 2 weken |
| | Ontbreken voorzieningen of niet volgens eisen, kwalificatie middel: zoals brandweeringang, brandmeldinstallatie, aankleding ruimten, verbindingsweg, etc. | per week | 6.000 | 4 weken |
| | Ontbreken voorzieningen of niet volgens eisen, kwalificatie zwaar: zoals ontruimingsinstallatie, bluswatervoorziening etc. | per week | 10.000 | 8 weken |

Overtredingen Algemene Plaatselijke Verordening (APV)

| Taakveld | Overtreding | Modaliteit | Maximum € | Termijn |
|------------------------|---|-------------------|------------------|----------------|
| Algemeen | Voorwerpen op of aan de weg in strijd met de publieke functie (zoals bloembakken, borden, containers) | per overtreding | 2.500 | 1 week |
| | Reclame(bord) zonder vergunning | ineens | 3.000 | 1 dag |
| | Maken of veranderen van uitweg zonder vergunning | ineens | 3.000 | 6 weken |
| | Langdurig parkeren van voertuigen zoals caravans, aanhangwagens, vrachtwagens | per overtreding | 2.500 | 1 week |
| | Verbranden van afval | per overtreding | 5.000 | direct |
| | Standplaats innemen zonder vergunning | per overtreding | 5.000 | 1 dag |
| | Geluidsapparatuur/ toestel in werking zonder of in afwijking ontheffing | per week | 5.000 | 1 week |
| Evenementen | Evenement zonder of in afwijking van vergunning; klein evenement (tot 50 personen) | per overtreding | 5.000 | direct |
| | Evenement zonder of in afwijking van; middelgroot evenement (50-100 personen) | per overtreding | 10.000 | direct |
| | Evenement zonder of in afwijking van; groot evenement (100 of meer personen) | per overtreding | 20.000 | direct |
| Kappen | Zonder of in afwijking omgevingsvergunning kappen dan wel het niet naleven herplantplicht | per week | 5.000 | 4 weken |
| Kansspelen | Kansspelautomaten en/of speelgelegenheid aanwezig zonder vergunning | per overtreding | 10.000 | direct |
| Sluitingstijden | Niet houden aan regels of ontheffing t.a.v. sluitingstijden | per overtreding | 3.000 | direct |