

Helder handhaven!

Toezicht- en
handhavingsbeleid
fysieke leefomgeving

Leeswijzer

De kern van het beleid staat in hoofdstuk 1. Hierin is beschreven hoe de beleidscyclus wordt doorlopen bij de organisatie van toezicht en handhaving. Vervolgens wordt in hoofdstuk 2 uitgelegd wat de uitgangspunten, thema's, doelen en kernwaarden zijn in toezicht en handhaving voor de komende periode.

Hoofdstuk 3 is gericht op methoden, welke instrumenten en strategieën gebruikt worden. In hoofdstuk 4 worden deze methoden verder uitgewerkt voor de taakvelden, bouwen, milieu, gebruik en openbare ruimte.

INHOUD

Toezihts- en handhavingsbeleid

VOORWOORD	4_Toc370212162
INLEIDING	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Vooruitblik nieuw beleid	5
1.3 Handhavings-cyclus	6
UITGANGSPUNTEN	7
NetwerkRUD - thema's - doelstellingen - kernwaarden	7
2.1 NetwerkRUD Twente	7
2.2 Thema's en doelstellingen	7
2.3 Kernwaarden	8
METHODES	10
Instrumenten – strategieën	10
3.1 Instrumenten	10
3.2 Strategieën	11
3.2.1 Toezichtstrategie	11
3.2.3 Sanctiestrategie	11
VAKGEBIEDEN	14
bouwen – milieu – brandveilig gebruik – openbare ruimte	14
4.1 Bouw / Sloop / Ruimtelijke Ordening / Overtredingen	14
4.2 Milieu / Bodem	18
4.3 Brandveilig gebruik	18
4.4 Openbare Ruimte / Evenementen	18
4.5 Drank en Horeca	19
4.6 Binnenstad (centrum)	19
Werkwijze	20
Hoe voeren we toezicht uit?	20
5.1 Werkwijze toezicht	20
BIJLAGE 1	22
Big 8-cyclus	22
BIJLAGE 2	24
Handhavings- en gedoogstrategie Fysieke Leefomgeving Overijssel	24
BIJLAGE 3	62
Bestuursrechtelijke sanctiestrategie Openbare Ruimte	62
BIJLAGE 5	63
Handhavingstrategie BRZO-bedrijven	63
BIJLAGE 4	99
Toelichting prioriteitstelling	99

Bijdragen aan de leefbaarheid van de stad

Mensen maken de stad! Enschede met alles erop en eraan. Evenementen, projecten en bedrijven. Maar ook bijvoorbeeld parkeeroverlast. Samen leven, samen mogelijk maken, maar ook samen de verantwoordelijkheid willen nemen. De overheid stelt regels. Maar welke regels gelden er? Weten burgers en bedrijven waar ze aan toe zijn?

Toezicht en handhaving is daarom een belangrijk onderwerp. Niet alleen is goed toezicht en een goede handhaving van belang om het ingezette beleid ook effectief te laten zijn. Maar ook transparant zijn in de keuzes die worden gemaakt en duidelijkheid scheppen op welke manier wordt gehandhaafd.

We beleven een snelle tijd. Ontwikkelingen gaan erg snel. De toezicht en handhaving ervan verandert mee. Zo zijn we op 1 januari 2013 in Overijssel gestart met twee NetwerkRUD's: IJsselland en Twente. Deze vorm van samenwerking heeft invloed op het toezicht en de handhaving. Het is een groeimodel, waarbij we eerst afspraken hebben gemaakt over vergunningen, toezicht en handhaving (VTH-taken) op het gebied van milieu. Daarnaast is de ambitie uitgesproken om dit verder uit te breiden naar andere taken zoals op het gebied van bouwen en ruimtelijke ordening. De invoering van de RUD's verandert niets aan de bevoegdheden van onze colleges. Wel zijn er afspraken gemaakt over de manier hoe we toezicht en handhaving gaan uitvoeren.

In het voor u liggende Handhavingsbeleid wordt deze vorm van regionale samenwerking meegenomen. Daarnaast heeft de economische crisis duidelijk invloed op onze organisatie. Het is onmogelijk om alles te handhaven. Daarom hebben we nu nog explicietere keuzes gemaakt. In dit plan is inzichtelijk gemaakt waar wij als gemeente prioriteiten stellen en welke instrumenten en strategieën hierbij worden gebruikt. Zoals op het gebied van duurzaamheid, dat hoog op onze agenda staat. Daarnaast vinden we het erg belangrijk dat burgers en bedrijven zelf de verantwoordelijkheid nemen. Maar eigen verantwoordelijkheid is alleen mogelijk als de regels helder zijn. Dit betekent meer inzetten op het vooraf informeren en communiceren, in plaats van het alleen achteraf controleren op naleefgedrag.

Het beleid geeft mij en hopelijk ook u vertrouwen dat afspraken die we met elkaar hebben gemaakt worden gehandhaafd en ook nog eens op een manier die past bij onze stad. Dat we samen de verantwoordelijkheid nemen en bijdragen aan een leefbare stad waarin we allen prettig verblijven.

Hans van Agteren
Wethouder Milieu, Recreatie & Toerisme en Verkeer

INLEIDING

Samen verantwoordelijk voor de fysieke leefomgeving

Voor u ligt het toezichts- en handhavingsbeleid van de gemeente Enschede.

Dit beleid omvat de gemeentelijke toezichts- en handhavingstaken op het gebied van de **fysieke leefomgeving**, te weten de taken op het gebied van de **Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (Wabo)**¹ en de **openbare ruimte**². Het beschrijft de wijze waarop de gemeente hier de komende jaren uitvoering aan wil geven. Het plan is een actualisatie van het beleidsplan 'Handhaven doen we zo', vastgesteld in januari 2010.



1.1 Aanleiding

Toezicht en handhaving van bouwen, ruimte, natuur, milieu en de openbare ruimte in Enschede is sterk ontwikkeld. Het leereffect als gevolg van rampen en incidenten is groot: de organisatie en processen zijn professioneel ingericht.

Nieuwe ontwikkelingen en veranderingen in de maatschappij vragen om nieuwe accenten in het toezichts- en handhavingsbeleid.

Dit vraagt om een andere manier met toezicht en handhaving om te gaan. Het gaat om prioritering en bewustere keuzes maken waar wel en niet op wordt gecontroleerd aansluitend bij de speerpunten van het college.

1.2 Vooruitblik nieuw beleid

De thema's **veiligheid** en **leefbaarheid** blijven centraal in het geactualiseerde beleid. In het nieuwe beleid wordt het oude thema geloofwaardigheid vervangen door de thema's **duurzaamheid** en **vertrouwen**. Wanneer deze thema's worden overtreden nemen wij het initiatief en treden wij transparant en doortastend op.

Samenwerking is nodig om kwaliteit te borgen en efficiënter te kunnen werken. Daarbij wordt het accent gelegd op dienstverlening, waaronder minder regeldruk.

Bovenstaande wordt vertaald in het geactualiseerde beleid waarin gebieden worden benoemd waarop het toezicht en de handhaving zich vooral zal richten, waarin doelen en prioriteiten worden gesteld en waarin transparant wordt gemaakt op welke wijze er toezicht wordt gehouden en wanneer tot handhaving zal worden overgegaan.

Doorlichting van ons beleid en onze processen door tweedelijs-toezichthouders, zoals de provincie en de VROM-inspectie, bevestigen dat de afgelopen jaren de juiste keuzes zijn gemaakt. Dit nieuwe beleid vormt dan ook geen breuk met het vorige.

Kortom: de sterke punten houden we vast en we brengen accenten aan die passen bij de nieuwe ontwikkelingen, veranderende wetgeving en bij onze ambities.

Nieuwe ontwikkelingen en veranderingen

- Het vormgeven van een NetwerkRUD in Overijssel;
- Veranderde wetgeving zoals de landelijke invoering van kwaliteitscriteria op het gebied van omgevingsrecht, drank- en horecawetgeving en het nieuwe Bouwbesluit;
- Het blijven voortzetten van de verschuiving van de verantwoordelijkheid richting burgers en ondernemers;
- Terugloop in het aantal vergunningen.

1.3 Handhavings-cyclus

Eén van de criteria van de professionalisering van de handhaving is dat toezicht en handhaving gebaseerd moet zijn op de prioriteiten vastgesteld door een risicoanalyse. De risicoanalyse maakt deel uit van de handhaving-cyclus: van “beleid, doelen en strategie” naar “planning en uitvoering” naar “monitoring” en tenslotte naar bijstellen van het “beleid, doelen en strategie”. De handhavings-cyclus kan weergegeven worden als een big 8 waarbij beleid en uitvoering twee afzonderlijke cirkels vormen. De beleidscyclus is meerjarig, de uitvoeringscyclus wordt ieder jaar doorlopen. Door toepassing van de big 8-cyclus wordt voldaan aan de gestelde kwaliteitseisen zoals gesteld in de Wabo.

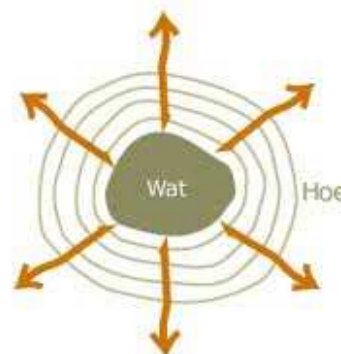
De cyclus is in bijlage 1 schematisch weergegeven.

UITGANGSPUNTEN

NetwerkRUD - thema's - doelstellingen - kernwaarden

Eén van de kerntaken van de overheid is om zorg te dragen voor de veiligheid en gezondheid van haar burgers en de kwaliteit van de woon- en leefomgeving te beschermen. Hiervoor zijn als hulpmiddel regels gesteld. Toezicht en handhaving op naleving van die regels is daarin belangrijk. Hierin krijgen gemeenten een steeds nadrukkelijker rol.

In de afgelopen jaren heeft het Rijk geconstateerd dat de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving van het omgevingsrecht verbetering behoeft. In 2009 zijn over de aanpak van dat verbeteringstraject afspraken gemaakt met de koepels VNG, IPO en UvW. Het kabinet Rutte I heeft de conclusies uit de voorafgaande periode overgenomen. Aan deze opgave is vorm gegeven door het vormen van regionale uitvoeringsdiensten (RUD's). De te vormen RUD's zijn uitvoeringdiensten. Dat betekent dat het bevoegd gezag bij de gemeenten en de provincie blijft. De invoering van de RUD's verandert niets aan de verantwoordelijkheid van de colleges van Burgemeester & Wethouders en Gedeputeerde Staten. Wel maken de bevoegde gezagen afspraken over middelen, processen en continuïteit.



2.1 NetwerkRUD Twente

De Overijsselse partners hebben gekozen voor RUD-vorming volgens het eigen model, de NetwerkRUD. Op die manier willen de Overijsselse partners voldoen aan de eisen die landelijk aan hen gesteld worden. De Overijsselse afspraken gaan verder dan landelijk verplicht. De partners hebben namelijk de ambitie uitgesproken om toe te groeien naar een Wabobrede taakuitvoering in RUD verband. Het college is bevoegd om de prioriteiten en de frequentie te bepalen (wat-vraag) en de manier waarop die taken worden uitgevoerd bepaalt de NetwerkRUD (hoe-vraag). Het betreft een kwaliteit en een efficiëncyslag.

In Overijssel zijn twee NetwerkRUD's: IJsselland en Twente. De NetwerkRUD's IJsselland en Twente zijn flexibele netwerkorganisaties van professionals. Een kwalitatief hoogwaardige, efficiënte en klantgerichte uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving van het omgevingsrecht door middel van een adequate en robuuste (her)verdeling van werkvoorraad van middelen onder strikte spelregels. De partners hebben de volgende kernwaarden benoemd: professionaliteit, aanpassingsvermogen, benutten van elkaars sterke punten, eenvoud, verantwoordelijkheid en pragmatisme.

De missie luidt als volgt:

Lokale binding, regionale bundeling

Mandaat toezichthouders

Normaal worden toezichthouders door het eigen college aangewezen voor een bepaald gebied. Dit gebied is territoriaal begrensd waardoor toezichthouders geen werkzaamheden mogen uitvoeren voor de NetwerkRUD. Om efficiënter te kunnen werken binnen de NetwerkRUD zijn de directeurs van de NetwerkRUD's Twente en IJsselland gemandateerd om toezichthouders aan te wijzen, waardoor ze voor het hele grondgebied Overijssel bevoegdheden hebben om toezicht te houden.

2.2 Thema's en doelstellingen

De thema's veiligheid, leefbaarheid, duurzaamheid en vertrouwen staan centraal in dit beleid en zijn doorvertaald naar doelstellingen en zijn terug te vinden in alle vakgebieden. Voorbeelden hiervan zijn de prioritering, de toezichtsmatrix bouw, de risicomatrix milieu en de preventieactiviteitenplan (Prevab) van de Brandweer.

Veiligheid

Bij de doelstelling veiligheid gaat het om het borgen van de veiligheid in de breedste zin van het woord: constructieve veiligheid en brandveiligheid maar ook milieu gerelateerde veiligheid, zoals het zorgvuldig omgaan met gevaarlijke stoffen bij bedrijven.

Leefbaarheid

Bij de doelstelling leefbaarheid gaat het om het beschermen van de omgeving rond diegenen die een activiteit ondernemen. Ook het toezien en handhaven van de regels in de openbare ruimte maakt hier onderdeel van uit. Het gaat hierbij om het voorkomen van kleine ergernissen door op te treden tegen illegale dumping van afval, parkeerexcessen en hondenpoep, maar ook geluid- en stankoverlast.

Duurzaamheid

Bij de doelstelling duurzaamheid gaat het om het bevorderen van het gebruik van duurzame materialen in de bouw, het stimuleren van het nemen van energiebesparende maatregelen en innovatie.

Vertrouwen

Bij de doelstelling vertrouwen gaat het om het neerleggen van de verantwoordelijkheid daar waar deze hoort, namelijk bij burgers, bedrijven en partners en er ook vertrouwen in hebben dat dit goed gaat (durven loslaten).

2.3 Kernwaarden

Om professionaliseringsslag verder door te voeren en doelstellingen te kunnen realiseren, hanteert de gemeente Enschede drie kernwaarden die essentieel zijn in de uitvoering. Dit zijn:

Flexibiliteit: het vermogen van onze medewerkers en onze organisatie om wendbaar te zijn in de veranderende vragen uit de samenleving. Voor de toezichthouders en handhavers betekent dit maatwerk in hun optreden: zacht waar het kan en hard waar het moet. De toezichthouder moet zich kunnen inleven in de motivatie van de overtreder om een passende manier van handelen toe te kunnen passen. De algemener wordende wetgeving met meer en meer open normen, vraagt om situationele afwegingen door de toezichthouder.



Het werk doen vanuit **samenhang en samenwerking**. Deskundigheid in onze uitvoering is een vereiste. Dit betekent dat we integraal en klantgericht werken samen met ketenpartners. Daarnaast is het onderling afstemmen tussen toezichthouders een belangrijk element om het aantal toezichtmomenten bij ondernemers te beperken.

Van de burgers en ondernemers, dus ook van de medewerkers wordt verwacht dat ze hun **verantwoordelijkheid nemen** en ondernemend zijn. Dit vraagt van de toezichthouders selectiviteit: waar het kan wordt de verantwoordelijkheid gelegd bij de burger en ondernemer. Daar waar de consequenties voor de omgeving groot zijn of de burgers en ondernemers niet hun eigen verantwoordelijkheid nemen, treden de toezichthouders daadkrachtig en doortastend op.

schakelen tussen controleren en vertrouwen

Het is de uitdaging van de overheid om de eigen verantwoordelijkheid zo goed mogelijk te prikkelen. Daar zou wel eens de echte verbeterslag in kunnen zitten om het naleefgedrag op een hoger niveau te brengen.

Frederique Smit (VU)

bij verantwoordelijkheid hoort aansprakelijkheid

De Commissie Dekker heeft geadviseerd om taken op het gebied van bouw- en woningtoezicht door gemeenten te privatiseren onder het mom van *"Privaat wat kan, publiek wat moet"*. De ondertitel van het advies is *"Vertrouwen en verantwoordelijkheid in het bouwproces"*. De overheid moet meer vertrouwen hebben in de markt en de bouwsector moet dat vertrouwen verdienen door zijn verantwoordelijkheid te nemen.

Wico Ankersmit (VBWT)

METHODES

Instrumenten – strategieën

Om als overheid de kerntaken goed uit te voeren heeft zij de beschikking over verschillende instrumenten. Met deze instrumenten kan regelnaleving worden bevorderd en in uiterste gevallen worden afgedwongen. Met het toepassen van een bewuste strategie bij de uitvoering van de toezicht en handhaving willen we meer effectiviteit bereiken en transparant zijn voor onze omgeving. De nalevingstrategie (instrumentkeuze) wordt in dit hoofdstuk toegelicht net zoals de toezichtstrategie (de wijze van uitvoeren van het toezicht) en de sanctiestrategie (de wijze van optreden bij een overtreding).



3.1 Instrumenten

Het effectief bevorderen van naleving van wet- en regelgeving begint bij een bewuste keuze van het instrument om die naleving te beïnvloeden. We gebruiken hierbij drie instrumenten: communicatie, bestuursrechtelijke instrumenten en strafrechtelijke instrumenten.

1. Communicatie

Er wordt veel aandacht besteed aan communicatie, zoals voorlichting geven aan bedrijven. Pas als een bedrijf bekend is met de regels, kan men hier ook uitvoering aan geven en kan de overheid het vertrouwen geven. De meeste burgers en bedrijven zijn dan ook bereid de voor hen geldende regels na te leven.

Ook aan het informeren over het procesverloop wordt aandacht besteed. Al bij de verlening van de vergunning vertellen we over het toezicht en de handhaving. We kondigen aan dat een inspectie zal worden uitgevoerd, we informeren over onze inzet en het belang van regelnaleving via de media en brancheorganisaties. We wijzen burgers en ondernemers op voorzieningen en alternatieven.

Wanneer sprake is van handhavingsacties, individueel of projectmatig, publiceren en communiceren we daarover. Dit geeft een extra stimulans voor burgers en bedrijven om de overtreding op te heffen. Daarnaast heeft publicatie van handhavingsacties en -besluiten een preventief effect. Tijdens controles wordt ook intensief voorlichting gegeven over het vervolgtraject. Communicatie en de bijbehorende vaardigheden zijn voor de inspecteurs dus er belangrijk om de motivatie voor de overtreding en de aanpak te bepalen. Deze manier wordt gewaardeerd en komt ook tot uiting in de klantenmonitor milieu.

2. Bestuursrecht

Bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten zijn gericht op het bewegen van de overtreder om de overtreding op te heffen. In het toezicht heeft de inspecteur in de meeste gevallen achterhaald welke motivatie aan de overtreding ten grondslag ligt. Deze motivatie is mede bepalend voor het in te zetten handhavingsinstrument.

Wanneer het gaat om een overtreding met ernstig gevaar of hinder dan is optreden op korte termijn noodzakelijk. Wanneer het gaat om een overtreding die minder urgent is, dan is er ruimte om het handavingsinstrument op maat in te zetten. Het aankondigen van een maatregel kan dan worden afgestemd op de alternatieven voor de overtreder om de overtreding te beëindigen.

3. Strafrecht

Strafrechtelijke instrumenten zijn naast hun preventieve werking ook gericht op bestraffing van de overtreding en genoegdoening aan de maatschappij na verontwaardiging over het overtreden. Deze zijn sanctionerend van aard, het kan voorkomen dat hiermee de overtreding niet wordt beëindigd. Indien dat het geval is, is aanvullende actie nodig. Met de aanvullende inzet van bestuursrechtelijke instrumenten als de last onder dwangsom of bestuursdwang kan herstel worden afgedwongen. De methodieken vullen elkaar aan en worden samen betrokken bij het opstellen van het uitvoeringsprogramma.

Bestuurlijke strafbeschikking

De bestuurlijke strafbeschikking is een strafrechtelijk instrument voor misdrijven of overtredingen in de sfeer van milieuwetgeving. De RUD's, waterschappen en de provincies hebben de bevoegdheid om dit strafrechtelijke handavingsinstrument te gebruiken. Zij beschikken hiermee over een handavingsinstrument waarmee zij zelfstandig een geldboete kunnen opleggen. Hierdoor kan er effectiever op milieuovertredingen worden gereageerd. Voor de uitvoering van dit instrument is er bovenregionaal (Twente en IJsselland) een kennispunt BOA (Buitengewoon Opsporing Ambtenaar) opgericht. Het kennispunt is belegd bij de provincie Overijssel. Hier wordt bekeken hoe dit instrument het beste in de NetwerkRUD's vorm gegeven kan worden.

3.2 Strategieën

Om handavingsdoelen te kunnen realiseren, is het noodzakelijk afspraken te maken over de uitvoering. Niet elke weg leidt immers naar het gewenste resultaat. Hoe er te werk wordt gegaan, wordt bepaald door de te volgen strategie. Omdat één van de voornaamste uitgangspunten, de verbetering van de naleving van de regelgeving is, spreken we over een nalevingsstrategie.

De nalevingsstrategie geeft aan op welke wijze en met de inzet van welke instrumenten naleving van de regelgeving wordt bewerkstelligd en de doelen kunnen worden gerealiseerd. De term "nalevingsstrategie" is een verzamelterm en omvat een aantal afzonderlijke strategieën:

- toezichtstrategie (hoe wordt er toezicht gehouden);
- sanctiestrategie incl. gedoogstrategie (hoe wordt er omgegaan met overtredingen);

3.2.1 Toezichtstrategie

Een belangrijk onderdeel uit de nalevingsstrategie is de toezichtstrategie. Deze strategie bepaalt de structuur, frequentie en de vorm van het toezicht. Onder 'toezicht' moet in deze context worden verstaan: 'het controleren of en in hoeverre wettelijke bepalingen worden nageleefd'.

Toezicht heeft in deze optiek een signaalfunctie en onderscheidt zich van sanctionering.

Met de komst van de Netwerk-RUD is bepaald dat het toezicht in de regio Twente op uniforme wijze moet worden uitgevoerd. Het bestuursorgaan is echter nog steeds vrij om te bepalen hoe (op welk niveau en met welke frequentie) het toezicht wordt uitgevoerd.

3.2.3 Sanctiestrategie

In het voorwoord van het handavingsbeleidsplan is al gesteld dat het opleggen van regels zinloos is als deze regels niet worden nageleefd. Het opleggen van, of het dreigen met een bestuursrechtelijke maatregel (dwangsom of bestuursdwang) is een belangrijk instrument van de overheid om het naleefgedrag van de burger en ondernemer te bevorderen.

Wabo

In de “Handhaving- en gedoogstrategie fysieke leefomgeving Overijssel” wordt onderscheid gemaakt naar overtredingen die om onmiddellijk optreden vragen en overtredingen, waar verantwoord ruimte kan worden genomen (lichte overtredingen). Dit onderscheid is gebaseerd op de risicoanalyse en komt tot uiting in de toezicht- en sanctiestrategie. Een aspect dat op het diepste niveau wordt geïnspecteerd (toezichtstrategie), zal bij constatering van een overtreding over het algemeen tot directer optreden leiden (minder stappen volgens sanctiestrategie). Overtredingen van aspecten waar een laag niveau van diepgang is bepaald, vallen bijna altijd onder de categorie lichte overtredingen. De sanctiestrategie geeft hier ruimte voor opheffing van de overtreding in een waarschuwingsfase. De constatering van overtredingen bij de tussenliggende niveaus van diepgang worden per geval beoordeeld. Afhankelijk van de situatie kan ruimte gegeven worden om de overtreding ongedaan te maken of is het dreigen met of het opleggen van bestuursrechtelijke maatregel noodzakelijk.

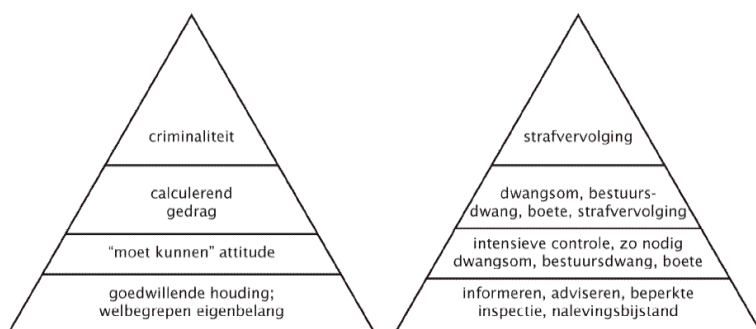
De termijn die er wordt gegeven om een overtreding op te heffen, evenals de hoogte van de toe te kennen sanctie is opgenomen in de “Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen 2008”. Niet alleen het type overtreding en de risico's wegen hierin mee, maar ook de motivatie (**niet-weten, niet-kunnen en niet-willen**) van de overtreder.

Voorheen werd voor de toepassing van de sanctiestrategie aangesloten bij de “Handhaving- en gedoogstrategie fysieke leefomgeving Overijssel”, bekrachtigd door het ondertekenen van een bestuursovereenkomst in de regio, zie bijlage 2. Deze bestuursovereenkomst is echter komen te vervallen. Dat betekent dat de sanctiestrategie nu geen formele status meer kent. De strategie is echter nog wel actueel, goed toepasbaar en goed hanteerbaar, vandaar dat ervoor gekozen is om deze gewoon te blijven toepassen en deel te laten uitmaken van dit beleid.

Houding uitvoerders

Bij de sanctiestrategie spelen de eigen doelstellingen en voorkeuren van uitvoerders. Eén van de afwegingen is de kennis van de gecontroleerde: wat **weet** de gecontroleerde van de na te leven voorschriften en regels? Is daarover kennis aanwezig bij de gecontroleerde, dan kan het effectiever zijn – ook voor regelnaleving in de toekomst – om niet direct handhavend op te treden, maar informatie te verschaffen. Ook kan uitstel van (direct) handhavend optreden samenhangen met een gebrek aan mogelijkheden om een regelconforme uitvoering te verwezenlijken: het **kunnen**. Tot slot is een afweging het **willen**, die een grote rol speelt in de keuze die men maakt. Het is aan de inspecteur om deze drie elementen weten, kunnen en willen per situatie te beoordelen en op basis daarvan het juiste pad in de sanctiestrategie te doorlopen.

Hierbij volgen we de gedachte (**motivatie**) achter de nalevings- en handhavingspiramide uit het rapport “De tijd is rijp” van de commissie Mans.



Uitleg piramide

De grootste doelgroep, de 'goedwillenden', vormt de basis van de nalevingpiramide (1 hierboven). Voor deze doelgroep is het passend om voorlichtende activiteiten in het jaarprogramma op te nemen, activiteiten te plannen om de doelgroep te helpen de regels na te leven en beperkte controles te plannen. Voor de doelgroep met de overtuiging 'een overtreding moet kunnen' (2 hierboven) en de doelgroep met de overtuiging 'naleven kost te veel, ik doe het wel als ze langskomen' (3 hierboven) stelt de commissie Mans voor intensieve controles in het jaarplan op te nemen met een strikt stappenplan. Voor de kleine doelgroep die bewust (meerdere) regels overtreedt (criminaliteit, 4 hierboven) past het om doelgericht intensieve projecten te plannen. Intensieve samenwerking met en goede ondersteuning van de strafrechtelijke organisatie (signalering, gezamenlijk optrekken) is daarbij vereist voor een geloofwaardige en eenduidige overheid.

Openbare Ruimte

In de sanctiestrategie die wordt toegepast bij overtredingen in de openbare ruimte wordt eerst gekeken of er een project of een bijzondere afspraak aan ten grondslag ligt. Is dit het geval dan wordt er gehandeld conform afspraak. Mocht dit niet zo zijn dan wordt er een proces-verbaal opgemaakt.

Het bijbehorend schema is te vinden in bijlage 3.

Het strafrecht geeft (weinig) speelruimte in de wijze waarop je een overtreding kunt oppakken. Wordt een overtreding niet beëindigd door middel van het ingezette strafrechtelijk instrument, dan is aanvullende actie nodig. Er wordt dan gebruik gemaakt van de "Handhaving- en gedoogstrategie fysieke leefomgeving Overijssel". Door beide instrumenten naast elkaar te gebruiken kan herstel worden afgedwongen. De methodieken kunnen elkaar aanvullen.

BRZO-bedrijven

De zwaarste categorie bedrijven worden ook wel de BRZO-bedrijven genoemd, Besluit Risico's Zware Ongevallen. Vanuit de Vereniging Nederlandse Gemeenten ligt er een verzoek om een uniform landelijk "handhavings- en sanctiestrategie BRZO" vast te stellen. Dit is het resultaat van een gezamenlijk handhavingsaanpak van bestuurlijke en strafrechtelijke bevoegde gezagen.

Door de minister zijn zes RUD's aangewezen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de WABO-taken op het gebied van BRZO-bedrijven. De omgevingsdienst Nijmegen (ODRN) is één van die zes RUD's. Om vorm te geven aan het toezicht en handhaving op BRZO-bedrijven in Overijssel is er door de ODRN samenwerking gezocht met de NetwerkRUD's Twente en IJsselland, waar het kennispunt IPPC (Integrated Pollution and Prevention Control) onderdeel vanuit maakt. Het kennispunt is verantwoordelijk voor de vergunningverlening van en het toezicht op de industriële IPPC-bedrijven. Dit sluit qua kennis goed aan bij de te bezoeken BRZO-bedrijven.

De directeur van ODRN is door de gemeente Enschede gemandateerd om vergunning, toezicht en handhavingstaken op basis van BRZO en milieu uit te voeren. Deze worden uitgevoerd door medewerkers die deelnemen aan het kennispunt IPPC van de NetwerkRUD's Twente en IJsselland. De strategie biedt een uitvoeringskader voor de ODRN en het kennispunt IPPC en draagt bij aan kwaliteitsverbetering van vergunning, toezicht en handhavingssysteem.

bouwen – milieu – brandveilig gebruik – openbare ruimte

Voor alle vakgebieden geldt dat er per stadsdeel aanspreekpunten zijn aangesteld. Op die manier wordt gezorgd voor een goede verbinding tussen de afdelingen en andere partners.

4.1 Bouw / Sloop / Ruimtelijke Ordening / Overtredingen

Bouw

Omdat er gewerkt wordt met een beperkte capaciteit, moeten er keuzes worden gemaakt om het toezicht zo efficiënt, effectief en zorgvuldig mogelijk vorm te geven. Deze keuzes hangen samen met de vastgestelde doelen en prioriteiten.

In het kader van het toezicht wordt uitgegaan van de volgende uitgangspunten:

- er wordt toezicht uitgeoefend op de naleving van regelgeving, waarvan het toezicht is opgedragen aan de gemeente;
- er wordt signaaltoezicht uitgevoerd voor andere organisaties en andere bestuursorganen (oog- en oorfunctie);
- er wordt signaaltoezicht uitgeoefend voor lichte categorieën die niet in het programma zitten;
- aan de hand van de toezichtmatrix wordt er vastgesteld hoeveel tijd er wordt besteed aan het toezicht van bepaalde regelgeving of onderwerpen;
- geconstateerde overtredingen worden afhankelijk van de puntenscore in de prioriteitstelling wel of niet opgepakt.

Bij bestaande bouw wordt per geval bekeken wat noodzakelijk is. Hierbij zijn onze prioritering en de sanctiestrategie leidend.

De diepgang van de controle van een toetsmoment wordt bepaald door de prioriteit. Taken met een hoge prioriteit krijgen veel aandacht. Denk hierbij onder andere aan duurzaamheid en veiligheid.

Sloop

De pijlers van de toezichtstrategie bij slopen zijn bescherming van de omgeving, het saneren van asbest en het toespitsen op vrijstaande, geschakelde en hoge bouwwerken. Ligging en type bouwwerken bepalen in grote mate de toezichtstrategie. Geschakelde gebouwen in binnenstedelijke gebieden, bijvoorbeeld in het centrum, vragen om een grotere veiligheidsbenadering dan vrijstaande bouwwerken in het landelijk gebied.

Op het moment van toezicht wordt de inzet bepaald en wordt maatwerk geleverd. Tevens maakt het onderdeel sloop deel uit van het ketentoezicht in de regio. Voor dit onderdeel is er een kennispunt opgericht binnen de NetwerkRUD Twente.

Ruimtelijke Ordening

De pijlers van de toezichtstrategie bij bestemmingsplannen zijn bruikbaarheid en bescherming van kwetsbare objecten. Toezicht wordt uitgevoerd naar aanleiding van klachten, eigen waarnemingen en op projectbasis.

Overtredingen

Puntensysteem

Om een onderscheid te kunnen maken in de aanpak van overtredingen is een prioriteitsstelling gemaakt. Deze prioriteitsstelling is niet nieuw, maar betreft een geactualiseerde versie ten opzichte van de prioriteitsstelling uit het voorheen geldende handhavingsbeleid "Handhaven doen we zo". In de nieuwe prioriteitsstelling zijn bestuurlijke keuzes verwerkt en zijn een aantal nieuwe onderwerpen toegevoegd (waaronder duurzaamheid en monumenten).

De werkvoorraad is de afgelopen jaren veranderd. Door de prioriteitstelling en de keuzes in het toezicht zoals we deze de afgelopen jaren hebben gehanteerd is er op dit moment sprake van een goede balans tussen de beschikbare capaciteit en de werkvoorraad/aantallen handhavingsdossiers.

De prioriteitstelling in de aanpak is er op gericht om te kunnen differentiëren naar verschillende maten van maatschappelijke wenselijkheid. In een dergelijke prioriteitstelling zullen overtredingen die gevolgen hebben voor de veiligheid bijvoorbeeld hoger scoren dan andere overtredingen. Uiteindelijk gaat het dus over het maken van keuzes. Keuzes die 'het wenselijke' in de aanpak van overtredingen in verband brengen met de beschikbare capaciteit. En dus: keuzes voor zaken die we wel aanpakken en zaken die we niet aanpakken. Met dit beleid beogen we het achterliggende keuzeproces transparant te maken.

De toelichting over de prioriteitsstelling is te vinden in bijlage 4.

Prioriteitstelling voor optreden klachten ruimtelijk bestuursrecht

Nr.	Aard van de overtreding	Punten A
1	Strijdig gebruik bestemmingsplan	5
2	Bouwen zonder omgevingsvergunning	5
3	Bouwen in afwijking van omgevingsvergunning	4
4	Plaatsen bouwwerken geen gebouw zijnde zonder omgevingsvergunning	2
5	Interne verbouwing zonder / in afwijking van omgevingsvergunning	2
6	Aanbrengen wijziging aan of bij monument	2
7	Sloop met asbest zonder of in afwijking melding	3
8	Sloop zonder of in afwijking van melding	1
9	Strijd Bouwbesluit 2012	3
10	Gebruik zonder gebruiksvergunning/-melding	3
11	Overtreding Huisvestingsverordening	3
12	Aanleggen zonder omgevingsvergunning	2
13	Vellen houtopstand zonder omgevingsvergunning	2
14	Pand in strijd met welstandseisen gebracht (welstandsexces)	2
15	Reclame-objecten zonder vergunning	2
16	Reclame-objecten in strijd met verleende vergunning	1

Nr.	Gebiedsdeel	Punten B
1	Buitengebied	7
2	Stadserf of aandachtsgebied	7
3	Bebouwde kom	4
4	Gebiedsdeel onafhankelijk bij strijd Bouwbesluit 2012	4
5	Bedrijventerrein	2

Nr.	Factor	Punten C
1	Levensbedreigende situatie (brand- of instortingsgevaar)	7
2	Gevaar voor derden of gevaar gezondheid	5
3	Hinder/overlast	3
4	Verzoek om handhaving	2
5	Klacht/melding belanghebbende	2
6	Eigen waarneming	1
7	Anonieme klacht/klacht of melding geen belanghebbende	PM/0
8	Projectmatige aanpak	2
9	Prioriteit o.g.v. B&W-akkoord/bestuurlijke afspraken	2
10	Herhaalde overtreding/zelfde overtreder/na weigering toch uitvoeren	2
11	Monument	2
12	Samenloop overtreding met andere regelgeving/ander bevoegd gezag	2
13	Legalisatie niet mogelijk	1
14	Welstandsexces (ernstige strijd met eisen)	2
15	Welstandsadvies negatief	1

Totaal score $(A+B) \cdot (C_1+C_2+\dots+C_n)$

4.2 Milieu / Bodem

Milieu

In het kader van de RUD-vorming is een regionale risicoanalyse opgesteld voor de toezichtstaken milieu. Per branche is een frequentie voorgesteld door de RUD-directeur die grotendeels aansluit bij de controlefrequenties gebaseerd op veiligheid en risico's op overlast op de leefomgeving die door Enschede worden gehanteerd. Het toepassen van deze frequentie geeft de te controleren aantallen bedrijven per branche weer.

De risicoanalyse RUD en de toezichtstrategie milieu zijn dynamische stukken. De regionale risicoanalyse zal als systematiek worden gehanteerd. Jaarlijks zal in het uitvoeringsprogramma deze analyse worden uitgewerkt, waarin de risico's, overtredingen en bestuurlijke keuzes worden meegenomen.

Bodem

De pijlers van de toezichtstrategie bij bodem zijn het voorkomen van (verdere) verspreiding van verontreinigingen in de bodem en bescherming van schone gronden en het realiseren van maximaal hergebruik van secundaire grond bagger en bouwstoffen door toezicht in de keten. Bij calamiteiten toezien op de zorgplicht en het verhalen van kosten op de veroorzaker.

Vaak wordt op het moment van toezicht bepaald welke inzet waarop zal worden ingezet.

4.3 Brandveilig gebruik

De pijlers van de toezichtstrategie bij gebruik zijn constructieve veiligheid, brandveiligheid en gezondheid. Net als bij milieu werkt de Brandweer Twente ook met de risicoanalyse uit de NetwerkRUD. Dit ook met het oog op Brandveilig Leven, wat Brandweer Twente als speerpunt in haar visie en organisatieplan heeft benoemd.

Met de Brandweer Twente is afgesproken dat zij het toezicht op het brandveilig gebruik van bouwwerken en de ondersteuning (brandveiligheid) bij de nieuwbouwcontroles uitvoeren.

4.4 Openbare Ruimte / Evenementen

Openbare Ruimte

Het gebiedsgericht en vraaggericht werken noopt dat er structureel contact met de stadsdelen onderhouden wordt. De werkzaamheden zijn voor een aanzienlijk deel gericht op de prioriteiten die in de stadsdelen zijn bepaald en de middels DVO's (dienstverleningsovereenkomsten) vastgelegde afspraken met partijen als het gemeentelijke Parkeerbedrijf. Daarbij is het uitgangspunt dat de beschikbare capaciteit uiteindelijk leidend is voor de inzet.

Evenementen

Om evenementen goed en veilig te laten plaatsvinden en overlast te beperken, zijn evenementen gebonden aan voorschriften. Deze voorschriften worden over het algemeen opgenomen in de evenementenvergunning. Wanneer deze voorschriften (of algemeen geldende regels) worden overtreden, kan er handhavend worden opgetreden. Over toezicht en handhaven van evenementen vindt er structureel afstemming plaats met betrokken partijen zoals: stadsdeelmanagement, Brandweer Twente, politie Oost Nederland en Enschede Promotie.

Ons toezicht heeft met name betrekking op de volgende factoren:

1. Veiligheid van constructies;
2. Brandveiligheid en bereikbaarheid voor de hulpdiensten;
3. Geluid

Niet bij elk evenement vindt toezicht plaats. Dit hangt samen met de locatie van het evenement, de grootte, aanwezigheid van constructies etc.

4.5 Drank en Horeca

Per 1 januari 2013 is de gewijzigde Drank- en Horecawet van kracht. De toezichthoudende en handhavende bevoegdheid is nu bij het gemeentebestuur komen te liggen.

Controle op deze wet zal plaatsvinden via Multidisciplinaire integrale Acties (MIA) en thematische controles, zoals leeftijdscontroles bij commerciële en para-commerciële instellingen. Verdere uitwerking wordt geregeld in het Drank- en Horecabeleid. Hierin zijn ook de handhavingsinstrumenten benoemd. De essentie van handhaving zal niet anders zijn, namelijk de niet willers zullen strak aangepakt worden waar de niet wetters en niet kunners via voorlichting, waarschuwing en communicatie naar een gewenst niveau worden gebracht.

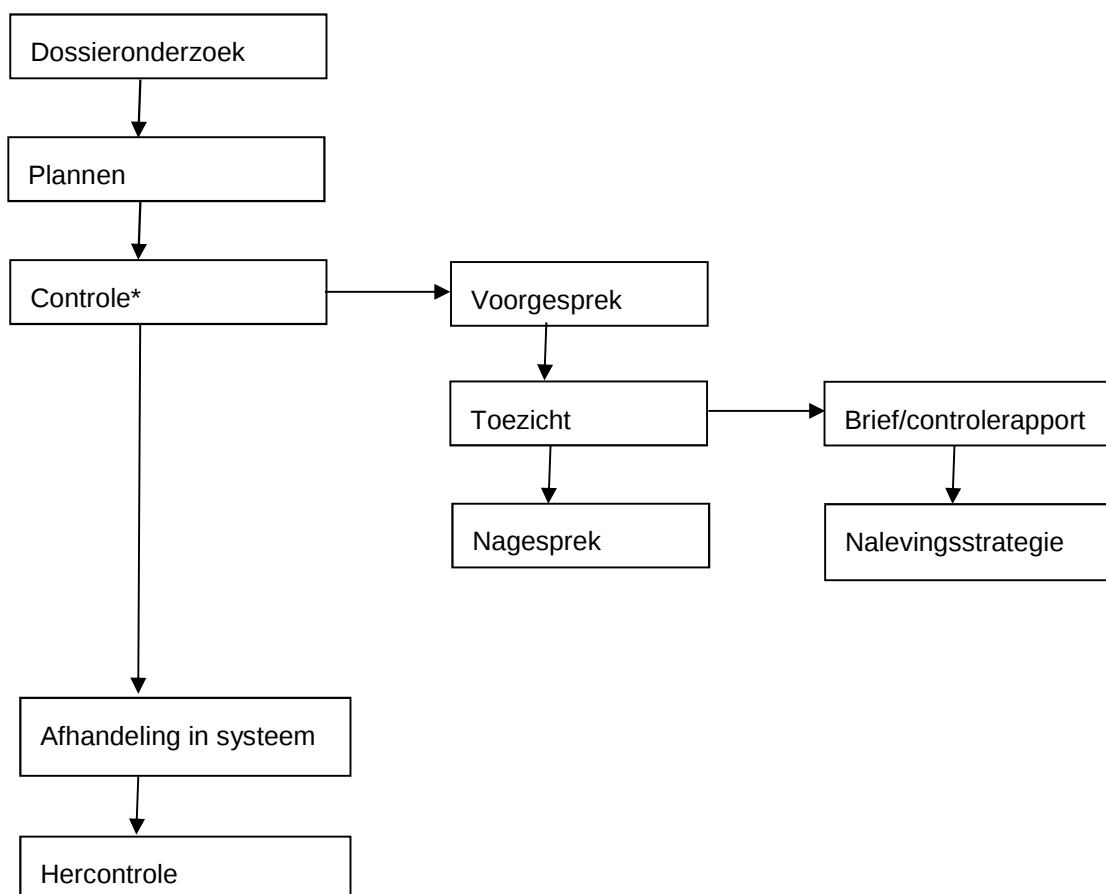
4.6 Binnenstad (centrum)

De binnenstad heeft een specifiek karakter, er geldt een hoge beeldkwaliteit en het is een speerpunt van het bestuur. In de prioriteitstelling wordt het centrum dan ook aangeduid als “stadserf en aandachtsgebied”, zie bijlage 40 pagina 70. Van een aandachtsgebied is sprake als het gebied een hogere beeldregie kent in de nota Kwaliteit voor Enschede. Bij de puntentelling krijgen ze een hogere score, waardoor er meer prioriteit aan wordt toegekend bij handhavingszaken.

Hoe voeren we toezicht uit?

5.1 Werkwijze toezicht

Goed toezicht begint met een dossieronderzoek. Waar ga ik naar toe? Met wie heb ik te maken? Wat zijn de aandachtspunten? Vervolgens wordt een controle gepland en uitgevoerd. Tijdens de controle is de communicatie van belang. Weet de gecontroleerde van de regels? Wil hij daar aan voldoen? Kan hij daar aan voldoen? En zo niet, hoe bereiken we dan dat dit wel wordt bereikt? Ook wordt gecommuniceerd over het vervolg. Krijgt de gecontroleerde een brief of is een controlerapport genoeg? Hoe zie dat er uit? Wat kan men daarin verwachten? Tot slot vindt de administratieve afhandeling in het systeem plaats en kan een eventuele vervolgcontrole worden gepland. Dit vertaalt zich in een eenvoudig schema:

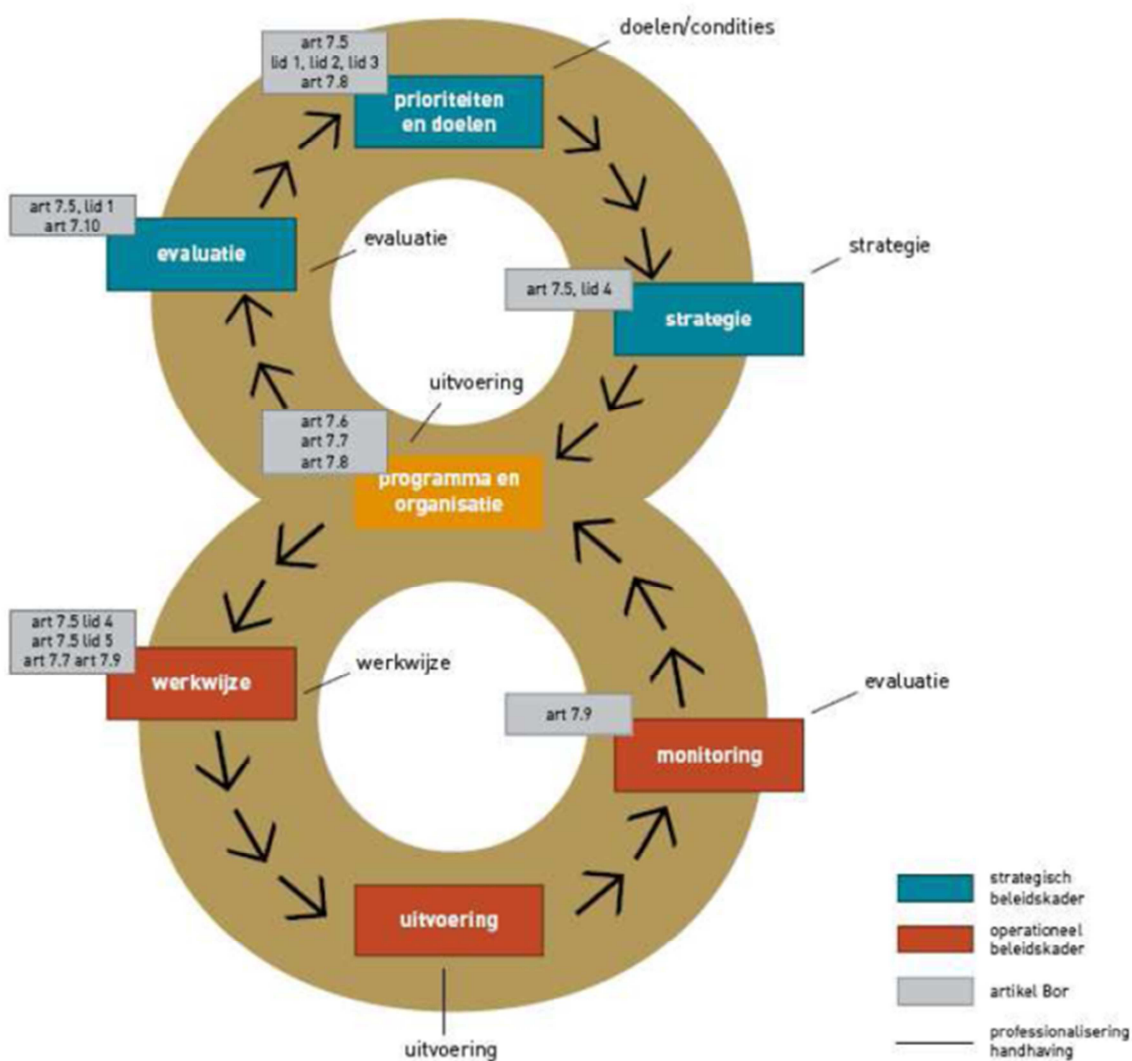


* Hier zit een belangrijk communicatiemoment: hoe maak ik van eventuele niet-willers, -weters, -kunnens mensen die we kunnen scharen onder de willers, weters en kunnens.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Big 8-cyclus



Korte beschrijving van de cyclus.

Prioriteiten en doelen

Het programma en de organisatie vormen het middelpunt van dit stroomschema. Voordat de stroming op gang kan komen, moet eerst helder zijn waar de prioriteiten liggen en wat de te bereiken doelstellingen zijn.

Strategie

Om het gewenste resultaat te bereiken, wordt een strategie bepaald, die neergelegd is in dit integrale handhavingbeleid.

Programma en organisatie

Uit de gekozen strategie volgt een programma, waarin de jaarlijks uit te voeren werkzaamheden worden vermeld. Het programma wordt door het college vastgesteld, rekening houdende met de uitgangspunten van het beleid. Het college brengt het programma ter kennisgeving aan de Raad.

Naast het programma staat de organisatie. De organisatie bestaat uit mensen, die zich met toezicht en handhaving bezig houden. Programma en organisatie moeten op elkaar zijn afgestemd, wil het resultaat zo optimaal mogelijk zijn.

Monitoring

Om uiteindelijk te kunnen beoordelen of de gestelde doelen zijn gehaald en wat hiervoor nodig is geweest, moet de uitvoering worden gevolgd (monitoring). Zodoende wordt inzicht verkregen in hoe het verloop van de handhavingsacties is, welke resultaten worden geboekt en in welke mate de doelen worden bereikt. Voor zover daartoe aanleiding is, kan het programma tussentijds worden bijgesteld.

Evaluatie

Aan het einde van de eerste cyclus zal het hele proces worden geëvalueerd. Daarbij is de belangrijkste vraag: "zijn de gestelde doelen gehaald?".

Verder is het belangrijk om onder meer te weten wat goed is gegaan, wat minder goed is gegaan, wat beter zou kunnen en of het mogelijk is om efficiënter te werken. Een mogelijke uitkomst van de evaluatie is dat een deel van de prioriteiten en doelen moeten worden bijgesteld. Dit kan ook gevolgen hebben voor de te kiezen werkwijze, hetgeen zijn weerslag kan hebben op het nieuwe programma en de organisatie. Het nieuwe programma zal weer moeten worden uitgevoerd en zo begint de volgende cyclus.

BIJLAGE 2



Handhavings- en gedoogstrategie Fysieke Leefomgeving Overijssel

Samenwerking Handhaving Overijssel

Bron	:	Samenwerkingsprogramma 2008 en 2009
Opdrachtgever	:	Bestuurlijk Provinciaal Handhavingsoverleg (BPHO)
Bestuurlijk verantwoordelijke	:	G. Ranter (provincie)
Projectgroep	:	S. Graver (Openbaar Ministerie), B. van Benthem/ J. Lummen (politie Twente), S. Kuipers (Tubbergen), H. Klein Meulekamp (Waterschap Regge en Dinkel), M. van Dijk (Rijssen-Holten), M. van Sprang (Zwolle), R. Venema (Twenterand)
Projectleider	:	E. Lange (Provincie)
Projectmanager	:	M. Broekhuis (Seph)
Doelgroep	:	Alle Overijsselse gemeenten, alle Overijsselse waterschappen, de provincie Overijssel, de politieregio's Twente en IJsselland en het Functioneel Parket Zwolle
Informatie	:	Servicepunt Handhaving Overijssel (Seph), Postbus 10078, 8000 GB Zwolle e-mail: seph@overijssel.nl Internet : www.seph.nl

17 december 2009

Inhoudsopgave

1	INLEIDING	26
2	LEESWIJZER	27
3	TOTSTANDKOMING HANDHAVINGSSTRATEGIE (WABOBREED)	28
	3.1 Projectplan	28
	3.2 Verbeterpunten	29
	3.3 Landelijke kwaliteitseisen	29
4		KERN 30
	4.1 Uniform en effectief handhaven	30
	4.2 Regels over 'niet handhaven' en gedogen	30
	4.3 Afstemming bestuursrecht/strafrecht	31
	4.4 Handhaving overtredingen door overheden of eigen overheid	31
	4.5 Karakter van de strategie	32
5	STROOMSCHEMA VAN DE STRATEGIE	33
6	HANDLEIDING BESLISMOMENTEN	34
	6.1 Uitgangspunten	34
	6.2 Gelijkwaardige oplossing	35
	6.3 Legalisatie onderzoek	35
	6.4 Handleiding per beslismoment	35
	6.5 Mogelijke strafrechtelijke aanpak	36
	6.6 Afzien van handhaven en gedogen	38
	6.7 Handelen bij afwijkend optreden	39
7	TRANSPARANTIE HERSTELTERMIJNEN EN ZWAARTE SANCTIES	40
	7.1 Algemeen	40
	7.2 Hersteltermijn en begunstigingstermijn	40
	7.3 Keuze sancties	40
	7.4 Modaliteit en hoogte van de dwangsom	41
8	GEDOOGSTRATEGIE	42
	8.1 Een korte handreiking	42
	8.2 Karakter van de gedoogstrategie	42
	8.3 Wat is gedogen?	43
	8.4 Grensvlak tussen handhaven en gedogen	43
	8.5 Wanneer is gedogen aanvaardbaar?	43
	8.6 Gedogen beperken in omvang en/of tijd	44
	8.7 Gedogen expliciet en na zorgvuldige kenbare belangenafweging	44
	8.8 Gedogen aan controle onderwerpen	45
	8.9 Afstemming met de handhavingspartners	45
	8.10 Procedurele eisen	46
9	COMMUNICATIE	46
	9.1 Externe communicatie van de strategie	46
	9.2 Interne communicatie van de strategie	46

Bijlagen behorende bij de Handhavings- en gedoogstrategie Fysieke Leefomgeving Overijssel.

Inhoudsopgave

BIJLAGE 1.	BEGRIPPENLIJST	27
BIJLAGE 2.	VERWIJZING NAAR LEIDRAAD HANDHAVINGSACTIES EN TERMIJNEN	31
BIJLAGE 3.	BEOORDELING GELIJKWAARDIGE OPLOSSING	33
BIJLAGE 4.	PROCEDURELE EISEN VOOR EEN GEDOOGBESCHIKKING	37
	• Beslissing tot gedogen is beschikking • Motivering • Verlenging geldigheidsduur gedoogbeschikking • Voorbereiding besluit tot gedogen • Gedoogvoorwaarden • Beslistermijn en opschorting beslistermijn • Bekendmaking en publicatie gedoogbesluiten	
BIJLAGE 5.	VOORBEELD-STANDAARDBEZOEKRAPPORT	39
BIJLAGE 6.	TOELICHTING TAFEL VAN 11 (T ¹¹)	43
BIJLAGE 7.	AAN HANDHAVING GERELATEERDE JURISPRUDENTIE	45
BIJLAGE 8.	CHECKLIST TOEPASSING HANDHAVINGSSTRATEGIE (INTERN ADVIES)	47
BIJLAGE 9.	UITKLAPBARE STROOMSCHEMA VAN DE STRATEGIE	49

Inleiding

In Overijssel hebben de handhavingspartners voor de fysieke leefomgeving een gezamenlijke handhavings- en gedoogstrategie. Deze strategie is een met de handhavingspartners afgestemd beleidskader voor de bestuursrechtelijke- en strafrechtelijke handhaving en voor het gedogen.

In de bestuursovereenkomst 'Samenwerking Milieuhandhaving in Overijssel,' waarin de afspraken zijn vastgelegd, is opgenomen dat deze strategie periodiek wordt geëvalueerd. Op 23 november 2005 heeft het Bestuurlijk Provinciaal Handhavingsoverleg (BPHO) de vorige versie van de strategie (3e geheel herziene druk) vastgesteld. Deze strategie was gericht op de milieuregelgeving. Het BPHO heeft in 2008 in relatie tot de op komst zijnde Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) opdracht verstrekt aan het Seph om de genoemde strategie te evalueren en te verbreden naar een Wabobestendige strategie.

Vervolgens is in het Overijsselse samenwerkingprogramma voor 2008 het project 'Evaluatie handhavings- en gedoogstrategie' opgenomen. Het project omvat, naast het evalueren van de strategie, ook het verbreden van de toepassingsmogelijkheid naar de Wabo en de Waterwet. De opdracht is door de Projectgroep 'Evaluatie handhavings- en gedoogstrategie' uitgevoerd. Het resultaat is een geheel herziene en aangepaste Handhavings- en gedoogstrategie, welke Wabobreed kan worden toegepast. Ook buiten de Wabo kan de strategie leiden tot de gewenste uniformiteit en effectiviteit als het gaat om het ongedaan krijgen van bevonden strijdigheden.

Leeswijzer

In hoofdstuk 3 beschrijven we het ontstaan van de handhavings- en gedoogstrategie. Hierin leggen we uit waarom de basis van de 'Kernbepalingen' is verlaten en de relatie met de landelijke kwaliteitseisen. In hoofdstuk 4 treft u de kern van de nieuwe strategie. Hierin leest u vooral wat we met de strategie beogen en wat het karakter is van de strategie. Het stroomschema van de nieuwe strategie vindt u in hoofdstuk 5. Vervolgens is in hoofdstuk 6 een handleiding opgenomen betreffende de beslismomenten. Hierin staat hoe er in principe met handhaving wordt omgegaan en ook hoe er gehandeld wordt bij afwijkingen van de strategie. Hoofdstuk 7 dient als hulpmiddel bij de keuze tussen verschillende sanctiemiddelen, het vaststellen van termijnen en van de hoogte van een dwangsom. Hierin is ook de doorverwijzing naar de 'Leidraad handhavingsacties en termijnen' genoemd.

Soms is handhaven geen juist middel en is passend gedogen meer op zijn plaats. Hoofdstuk 8 gaat nader in op het toepassen van gedogen. Tenslotte is in hoofdstuk 9 beschreven hoe de communicatie over de strategie kan worden aangepakt.

HOE HET WAS, HOE VERDER

Totstandkoming handhavingsstrategie (Wabobreed)

Projectplan

Het BPHO heeft de projectgroep “Evaluatie Handhavings- en gedoogstrategie Overijssel” opdracht gegeven om de bestaande Handhavings- en Gedoogstrategie te evalueren en een herziene actuele Wabo- en Waterwetbestendige versie te ontwikkelen.

De aanleiding van de opdracht was tweeledig:

Eenzijds vormden de op komst zijnde Wabo en Waterwet een belangrijke aanleiding.

Anderzijds bestond de indruk bij diverse partners – al dan niet terecht – dat er ondanks de vastgestelde strategie nog steeds overal verschillend gehandhaafd werd. In de “Diepteonderzoeken (2007)” in het kader van de professionalisering Milieuhandhaving werd deze indruk bevestigd. De verschillen in de uitvoeringspraktijk bij de toepassing van de strategie werden soms ingegeven vanuit onbekendheid, maar niet in alle gevallen. Sommige handhavingspartners hebben ook laten weten de strategie “star” te vinden en zochten een meer bij de situatie passende reactie op een geconstateerde strijdigheid. De ruimte van ‘gemotiveerd afwijken,’ welke daartoe was opgenomen in de strategie, werd niet altijd aantoonbaar benut.

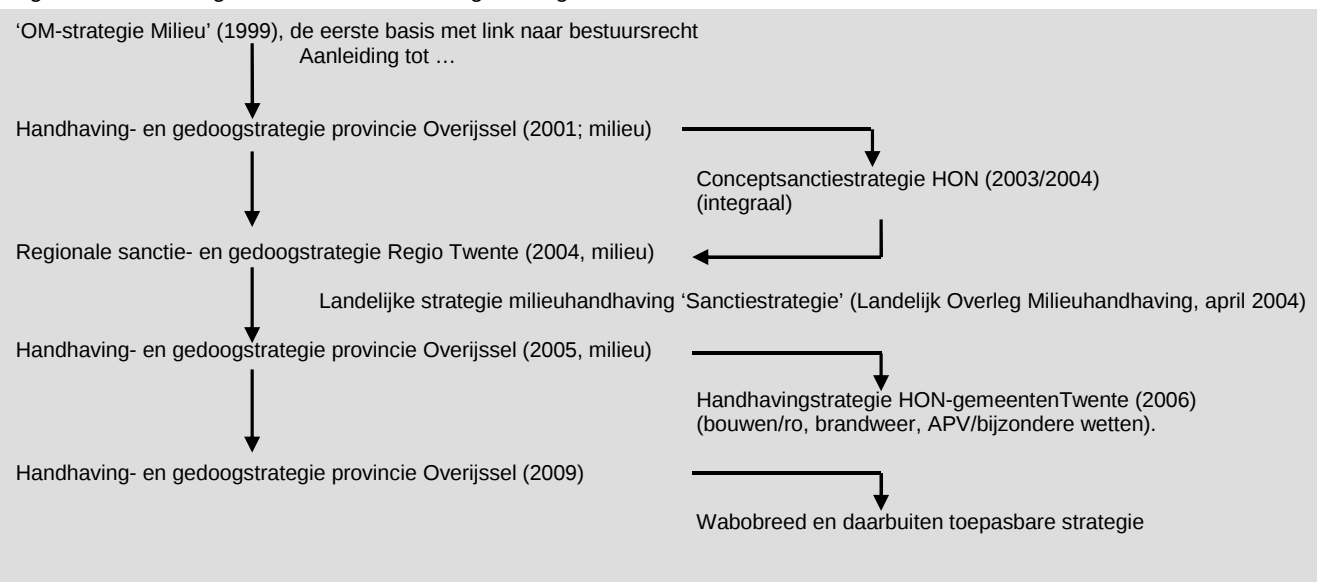
Een belangrijk onderdeel van het project was daarom de inventarisatie van de toepassing van de bestaande strategie. Met behulp van workshops (voor zowel management als medewerkers toezicht/handhaving) heeft de projectgroep onderzocht:

- of de strategie nog door alle partners wordt toegepast,
- hoe deze wordt ervaren,
- welke verklaringen/redenen er zijn voor de verschillen in de praktijk,
- of de strategie een effectief en gewenst middel is om tot uniformiteit van handhaving te komen.

Uit de uitkomsten van de twee workshop bleek dat men de strategie graag als leidraad wil behouden, maar dat deze op de toekomst moet zijn voorbereid en een heldere toepassing mogelijk maakt. Interpretatieverschillen moeten nagenoeg niet meer mogelijk zijn, maar maatwerk wel. De discussie spitste zich ook specifiek op de ‘kernvoorschriften.’ Deze boden niet de duidelijkheid die ervan mag worden verwacht en werden als erg star ervaren.

De uit de workshops verkregen knelpunten en verbeterpunten zijn door de projectgroep met de uitgangspunten en kwaliteitseisen verwerkt in de nieuwe strategie. De al bestaande strategie van de HON gemeenten heeft hierbij als basis gediend.

Figuur 1 Overzicht geschiedenis handhavingsstrategie



Een ander belangrijk onderdeel van het project was het bespreken van de beoogde systematiek met 'niet-milieu medewerkers'. De strategie uit 2005 (en daarvoor) was gericht op de milieuregelgeving en ook de evaluatie was daarop gericht. Om die reden is een conceptversie van de nieuwe strategie voorgelegd aan het Wabo- en waterwet brede werkveld. Naar aanleiding hiervan is een aantal medewerkers uit de werkvelden bouw en APV bijeen geweest om een aantal aanpassingen aan te brengen zodat de strategie beter op deze werkvelden aansluit.

Verbeterpunten

Wabo- en Waterwetbreed

Met de Wabo en Waterwet in het vooruitzicht is de strategie Wabobestendig gemaakt. Dit wil zeggen dat de strategie toegepast kan worden op alle handhavingstaken die binnen de reikwijdte van de Wabo en Waterwet vallen. Maar ook daarbuiten kan de strategie zijn dienst bewijzen.

Geen kernbepalingen

Het systeem van kernbepalingen is verlaten, zoals in paragraaf 3.1 al even genoemd. De term 'kernbepalingen' bleek tijdens de evaluatie herhaaldelijk voor interpretatieverschillen te zorgen. De gewijzigde wet- en regelgeving, zoals het Activiteitenbesluit, heeft de situatie niet verbeterd maar onduidelijker gemaakt. Bovendien heeft het dereguleringstraject op nationaal en lokaal niveau er voor gezorgd dat een aanzienlijk deel 'overbodige' regelgeving buiten werking is gesteld.

De projectgroep heeft uit de gewijzigde wet- en regelgeving en het dereguleringstraject de conclusie getrokken dat op het gebied van milieuregelgeving nu een afdoende scheiding is gemaakt tussen het 'kaf en het koren.' Het nu resterende deel aan wet- en regelgeving heeft volgens de projectgroep een zodanige beduidend karakter dat het onaanvaardbaar is om ze deels met kernbepaling aan te duiden en deels als het ware buiten werking te zetten of een minder dominante rol te laten spelen in de samenleving. Gesteld kan worden dat de huidige wet- en regelgeving zodanig van aard is dat deze in hoofdzaak in het oude begrip 'kernbepaling' zou kunnen passen. Het is dan ook redelijk geen onderscheid meer te maken in importantie van een regel. Elke regel heeft dus binnen de waargenomen omstandigheden prioriteit.

Op deze wijze is een geheel nieuwe versie van de strategie ontstaan die mogelijkheden heeft voor de toekomst.

Landelijke kwaliteitseisen

Op landelijk niveau (in het kader van de professionalisering van de milieuhandhaving) zijn er de laatste jaren eisen gesteld¹ waaraan een sanctie- c.q. handavingsstrategie moet voldoen. Vandaar dat bij het opstellen van deze Wabobrede handavingsstrategie is aangesloten bij het landelijke model. Daarnaast zijn de ontwikkelingen betreffende de kwaliteitseisen welke via het Besluit omgevingsrecht (Bor) verbonden worden aan de Wabo² en ook eisen stellen aan de handavingsstrategie, gevolgd. Daarbij is gebleken, dat deze Wabobrede handavingsstrategie zich in effectiviteit kan meten met het landelijke model.

In hoofdlijnen is de essentie van deze kwaliteitseisen:

De handavingsorganisatie handelt op grond van een Handavingsstrategie, waarin de basisaanpak voor het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden bij overtredingen is vastgelegd.

De Handavingsstrategie omvat tenminste:

- een op elkaar afgestemd bestuursrechtelijk – strafrechtelijk optreden tegen overtreding van de gestelde normen in wet- en regelgeving welke gerelateerd zijn aan de Wabo;
- een passende reactie op geconstateerde strijdigheden;

¹ Hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer bevat in ieder geval tot aan de inwerkingtreding van de Wabo de kwaliteitseisen waaraan de milieuhandhaving dient te voldoen.

² De kwaliteitseisen worden volgens het (Ontwerp) Besluit omgevingsrecht (Bor) opgenomen in hoofdstuk 7 van dat Besluit.

- een stringenter reactie bij voortdurend van de overtreding;
- een regeling voor optreden tegen strijdigheden welke zijn begaan door de eigen organisatie en/of andere overheden;
- transparantie over te stellen termijnen voor het opheffen van (standaard)overtredingen en over de zwaarte van sancties daarvoor;
- de mogelijkheid om schriftelijk gemotiveerd af te wijken van de strategie.

DE NIEUWE STRATEGIE

Kern

Uniform en effectief handhaven

De uniformiteit in handelen krijgt betekenis wanneer de strategie wordt toegepast door de handhavingsorganisaties binnen Overijssel. Bij het uniform hanteren van de strategie ontstaat immers eenzelfde aanpak van geconstateerde strijdigheden. Dit betekent duidelijkheid binnen de organisaties en daarbuiten.

De effectiviteit bestaat eruit dat slechts een beperkt aantal beslismomenten, als reactie op de waargenomen strijdigheden, mogelijk zijn bij het toepassen van de strategie. De reacties zijn gerelateerd aan het karakter van de waargenomen strijdigheden aan de motieven van de overtredders.

Het wat, hoe en waarom van de strijdigheid speelt een grote rol bij de beslissing over de wijze van optreden. De 'Tafel van elf' past daar als instrument bij, vanwege het feit dat daarmee inzicht kan worden verkregen welke factoren meespeelden bij het ontstaan van het geconstateerde normafwijkende gedrag. Het betreft feitelijk 11 wetenschappelijke gedrag/gevolg variabelen die het nalevinggedrag beïnvloeden. Zo krijg je een beeld van de mate waarin de overtreding moedwillig is. Door bij de beslissing over aanpak van de overtredingen hier op in te spelen kan naleefgedrag positief worden beïnvloed en wordt de effectiviteit van de handhaving groter. Daarnaast blijkt uit ervaringen met 'strakke' handhavingsstrategieën dat een krachtdadige opstelling van de overheid (een overheid die doorpakt) snel bekend wordt bij de doelgroepen, waardoor meer en meer overtredingen in een vroeg stadium ongedaan worden gemaakt. Ook dit draagt bij aan een effectieve handhaving

De beslismomenten zijn daarom gebaseerd op de tafel van elf. In hoofdstuk 6 zijn de beslismomenten beschreven en visueel gemaakt. De toelichting op de Tafel van elf (T11) is als bijlage 6 bijgevoegd.

Regels over 'niet handhaven' en gedogen

Wanneer wet- en regelgeving wordt overtreden is het bevoegde gezag in beginsel verplicht om handhavend op te treden. Dit ter bescherming van het algemeen belang en ter voorkoming van precedentwerking. Volgens vaste jurisprudentie van de Raad van State kan alleen in bijzondere gevallen van handhavend optreden worden afgezien. Van een bijzonder geval kan sprake zijn wanneer er op korte termijn alsnog legalisatie mogelijk is. Ook kan handhavend optreden in een bepaald geval onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen. Ook in dat geval "behoort van handhavend optreden te worden afgezien". Dit kan zich vooral voordoen bij afwijkingen van ondergeschikt belang dat vooral bij bouwregelgeving van belang is.

Bij deze bijzondere omstandigheden is er wel sprake van een overtreding maar mag er dus niet handhavend worden opgetreden. Er wordt dan afgezien van handhaving. Het is goed om dit schriftelijk te bevestigen (zogenaamde 'vrijwaringbrief')

Onder gedogen wordt verstaan: het bestuur dat bevoegd is tot handhaving kan en mag wel handhaven maar ziet daar willens en wetens van af. Qua gedogen wordt voor alle beleidsvelden aangesloten bij het landelijke model en wat al was opgenomen in de vorige strategie.

Afstemming bestuursrecht/strafrecht

Als gevolg van een herschikking van taken en strategie binnen het Openbaar Ministerie, moet het Functioneel Parket (FP) op een andere wijze invulling geven aan de afstemming tussen bestuur- en strafrecht. Een gevolg hiervan is dat het FP de bestuursovereenkomst niet heeft ondertekend. In de bestuursovereenkomst is de afstemming met het FP wel opgenomen, evenals het gezamenlijk onderhouden van een handhavingsstrategie/handhavingsarrangement.

In handhavingsarrangementen worden specifieke afspraken tussen FP, opsporingsdiensten en de lokale overheden over gezamenlijke bestuurlijke- en strafrechtelijke handhavingsprioriteiten vastgelegd. Bij de uitvoering van deze prioriteiten worden overtredingen afgedaan conform deze handhavingsstrategie. Het FP zegt daarbij toe dat de voorkomende zaken worden opgepakt. Overtredingen die niet te scharen zijn onder de in de handhavingsarrangementen gestelde prioriteiten, worden ook afgedaan conform deze handhavingsstrategie, waarbij elke partij zijn eigen verantwoordelijkheid heeft.

Het strafrechtelijke spoor is daarom in deze strategie minder diepgaand uitgewerkt. Relevante constatering worden doorgegeven aan de strafrechtelijke partner(s) die, vanuit eigen autonome bevoegdheid, beoordelen wat er met de melding wordt gedaan.

Expliciet is in de blokinstructie een definitieve keuze voor een bestuurlijke boete of strafbeschikking achterwege gelaten. Relevante constatering worden doorgegeven aan de strafrechtelijke partner(s). De opsporingsambtenaar besluit vervolgens zelf of een proces verbaal wordt opgemaakt. Het LHO is bij uitstek geschikt om deze meldingen in te brengen en hierover duidelijke afspraken te maken.

Handhaving overtredingen door overheden of eigen overheid

Handhaving van voorschriften van een andere overheid of een onderdeel van de eigen overheid is niet anders als handhaving van voorschriften bij derden. Hier gelden, meer nog dan bij particulieren en bedrijven, nalevingdoelen in de sfeer van algemeen normbesef en geloofwaardigheid van de normerende overheid.

Natuurlijk kunnen er praktische of juridische complicaties optreden, in het bijzonder bij het strafrechtelijk vervolgen van de overheid of bij het bestuurlijke optreden tegen de eigen overheid. Democratische controle is in die gevallen uiteindelijk het meest krachtige instrument om de naleving van regelgeving te bewerkstelligen. Elke interne regeling voor het signaleren van en het optreden tegen overtredingen van een andere of de eigen overheid moet dan ook gericht zijn op het maximaal kunnen functioneren van de democratische controle, onder andere door maximale transparantie.

Op overtredingen van overheden volgt inhoudelijk dezelfde reactie als op overtredingen van burgers en bedrijven. In de procedure wordt transparant en openbaar gehandeld.

Overheden of publieke ondernemingen die overtredingen blijken te plegen worden bestuursrechtelijk op precies dezelfde wijze behandeld als private ondernemingen of burgers. Ook op overtredingen begaan door diensten of gelieerde instellingen van de eigen organisatie wordt conform eerder beschreven hoofdlijn gereageerd.

De genoemde transparantie en openbaarheid bestaan uit;

1. een toezichthouder (of zijn leidinggevende) die door het bestuur gemandateerd is om, bij constatering van een overtreding door een eigen overheidsdienst of –instelling, deze standaard conform de strategie af te handelen. Dit betekent dat tevens in een brief of memo onverkort de gebruikelijke³ bestuursrechtelijke handhavingsstappen worden aangekondigd en;

³ Het dagelijkse bestuur van de betrokken dienst of instelling heeft formeel de verantwoordelijkheid over het reilen en zeilen in de ambtelijke organisatie; het is uiteraard niet zo dat dit het dagelijkse bestuur aan een ambtelijke directeur of beheerder van een betrokken dienst of instelling de vrije hand heeft gegeven overtredingen te begaan. De aankondiging van het bestuur dat het gaat opgetreden indien de overtreding niet wordt beëindigd is dan ook geen brief van het bestuur aan zichzelf, maar een formele actie van het bestuur aan het adres van

2. deze brief of memo niet slechts aan de beheerder van de dienst of instelling wordt gestuurd, maar tevens in afschrift aan:
 - a. de voor die dienst of instelling verantwoordelijke portefeuillehouder en
 - b. de handhaving of milieu verantwoordelijke portefeuillehouder;
3. het bestuur behandelt deze constatering op zodanige wijze dat het resultaat open staat voor democratische controle.

Karakter van de strategie

De handhavingsstrategie is een beslissingsondersteunend model. Dit betekent dat de strategie de handhaver stuurt in het proces om te komen tot een besluit over de wijze waarop in principe op een overtreding gereageerd moet worden. Door iedere handhaver dezelfde beslismomenten en instructies te laten volgen komt er meer uniformiteit in de uiteindelijke besluitvorming.

Dat betekent niet dat er volledige uniformiteit ontstaat, gemotiveerd afwijken kan immers altijd. Wel moet dit altijd schriftelijk worden vastgelegd. Hierdoor is de afhandeling reproduceerbaar en kan het duidelijk zijn dat er geen sprake is van willekeur.

Een beslissing van de handhaver en het bestuur is echter niet vrijblijvend. Een handhavingsstrategie zal derdenwerking hebben. Dat betekent dat de overtreder of derdebelanghebbenden zich kunnen beroepen op de strategie. Goed onderbouwen van een beslissing met de strategie als uitgangspunt is noodzakelijk, of de strategie nu gevolgd wordt of dat er van wordt afgeweken. Hiermee wordt vermeende willekeur voorkomen en wordt ingezet op rechtsgelijkheid. Dit biedt ondersteuning bij een eventuele rechtsgang.

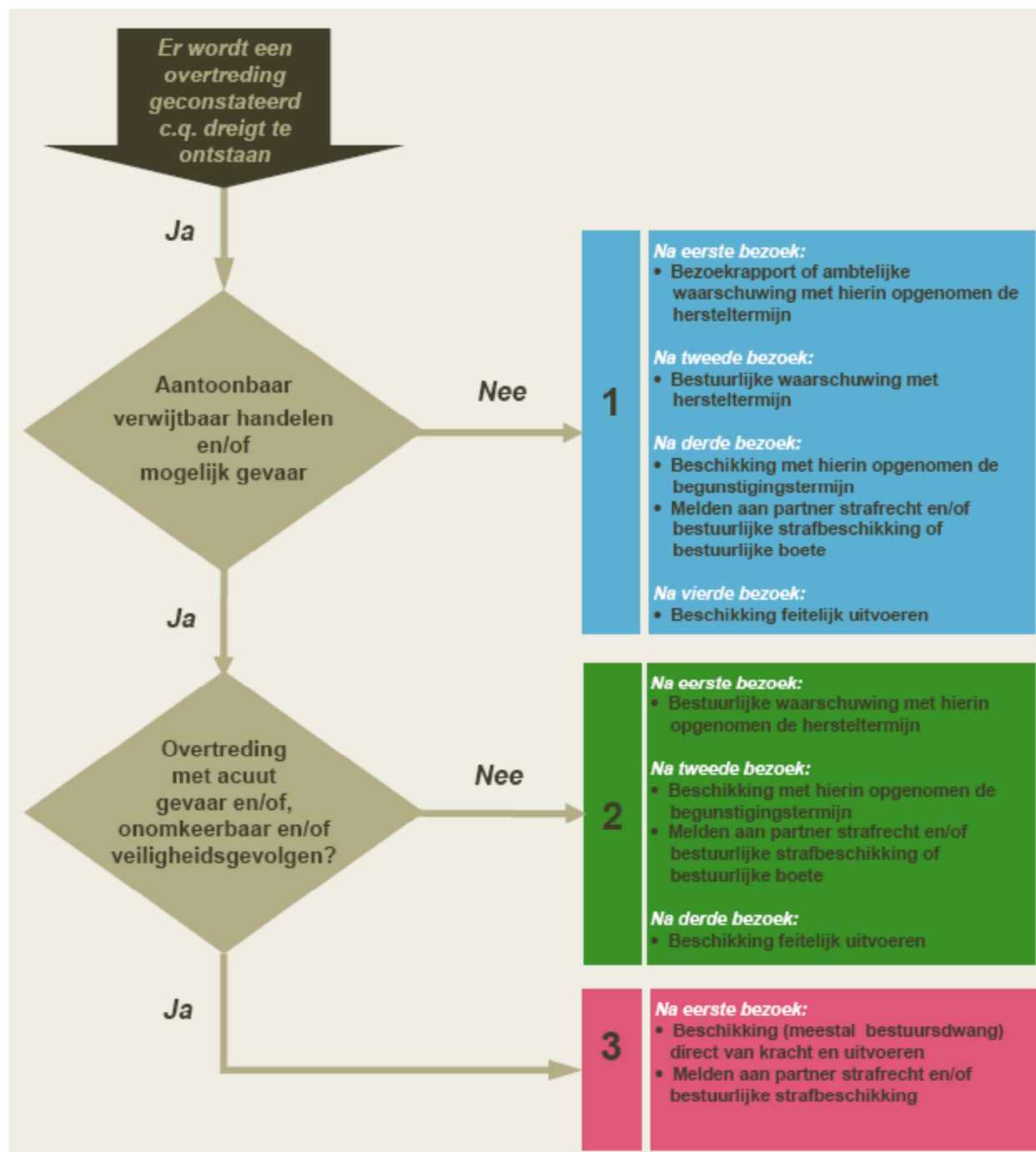
De strategie heeft het karakter van een beleidsregel (in de betekenis die de Algemene wet bestuursrecht daaraan toekent): *een algemene regel over de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van de handhavingsbevoegdheid van een bestuursorgaan.*

Het bevoegde gezag handelt in overeenstemming met deze beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen⁴.

diegene die onder zijn verantwoordelijkheid een bepaalde activiteit uitvoert of beheert (dienstopdracht).

⁴ De inherente afwijkingsbevoegdheid als bedoeld in artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht.

Stroomschema van de strategie



Handleiding beslismomenten

Uitgangspunten

De aanduiding binnen de beslismomenten geeft aan welke afwegingen gemaakt moeten worden voor het bepalen van de wijze waarop gehandhaafd wordt bij overtredingen. Binnen de beslismomenten is de bestuursrechtelijke handhaving als uitgangspunt genomen. Sommige overtredingen kunnen echter beter (primair) strafrechtelijk of gezamenlijk gehandhaafd worden. Hierbij valt te denken aan eenmalige, kortdurende overtredingen of overtredingen met onomkeerbare gevolgen (Blok 3). In dergelijke situaties kan er voor gekozen worden om de overtreding alleen strafrechtelijk te handhaven. Daar waar in de strategie gesproken wordt over strafrechtelijk optreden wordt naast het reguliere strafrecht ook de bestuurlijke boete of de bestuurlijke strafbeschikking bedoeld.

In de beslismomenten of instructies is noch voor bestuur noch voor politie een termijn voor actie, in termen van dagen of weken, opgenomen. Het mag voor zichzelf spreken dat een daadkrachtig en geloofwaardig optreden van bestuur én justitie wordt versterkt door acties zo snel mogelijk op de constatering van een overtreding te laten volgen.

In het Lokaal Handhavingoverleg (LHO) kunnen bestuurlijke en strafrechtelijke partners elkaar aanspreken op de snelheid van reageren, en afspraken maken over concrete termijnen en zaken. Het LHO is ook de plek waar afwijkingen van de strategie besproken kunnen/moeten worden. Een goede registratie van de genomen beslissingen met de eventuele afwijkingen en argumenten maakt een transparante uniforme handhaving mogelijk. Vanzelfsprekend kunnen het aanspreken en afspraken maken (dus buiten de LHO's om) ook plaatsvinden indien dit noodzakelijk is.

Bij de totstandkoming van de beslismomenten zijn een aantal uitgangspunten gehanteerd die op de achtergrond altijd mee moeten spelen bij het maken van een keuze:

1. Alle voorschriften zijn belangrijk. Overbodige voorschriften moeten in vergunningprocedures (aan de bron) worden weggenomen. De medewerker toezicht/handhaving hoeft deze afweging niet meer te maken. Als dergelijke voorschriften nog wel zijn opgenomen en handhaving niet gewenst is moet worden teruggaan naar de bron om dit te veranderen.
2. Degene die verantwoordelijk is voor het naleven van de voorschriften weet of had kunnen weten wat van hem/haar wordt verwacht of weet waar toelichting op de voorschriften te vinden is. Dit houdt in dat veel energie in het voortraject gestopt moet worden met daarna een actieve voorlichting.
3. De gedachte is dat het merendeel van de burgers en/of bedrijven van goede wil is. Het beslismoment begint dan ook met het wegfilteren van deze groep.

Deze nieuwe strategie kent naast de procedure voor spoedeisend optreden in principe geen variant waarin direct een sanctie wordt opgelegd (het 'twee bezoekblok'). Dat is inherent aan de Awb-procedure. Immers na het aantreffen van een (niet acuut) delict bij een eerste bezoek, volgt conform de Awb dat een overtreder de gelegenheid krijgt gehoord te worden over een voorgenomen sanctie. Omdat dit meestal schriftelijk gebeurt volgt na het bezoek een bestuurlijke waarschuwing met hersteltermijn. Na de hersteltermijn volgt het 2e bezoek. Pas dan wordt bij voortdurende strijdigheid een de beschikking genomen. Aangezien hier een begunstigingstermijn in zal zijn opgenomen volgt altijd ook nog een 3e bezoek.

Gelijkwaardige oplossing

Voordat een afwijking van de regels gekwalificeerd kan worden als een overtreding moet eerst nog bekeken worden of er sprake kan zijn van een gelijkwaardige oplossing. Dit houdt in dat degene die bouwt of een inrichting drijft, andere gelijkwaardige maatregelen kan treffen dan de in de vergunning, ontheffing, regeling opgenomen verplichte maatregelen. Voor zowel bouw als milieu zijn hiervoor specifieke mogelijkheden en procedures, zie daartoe bijlage 3.

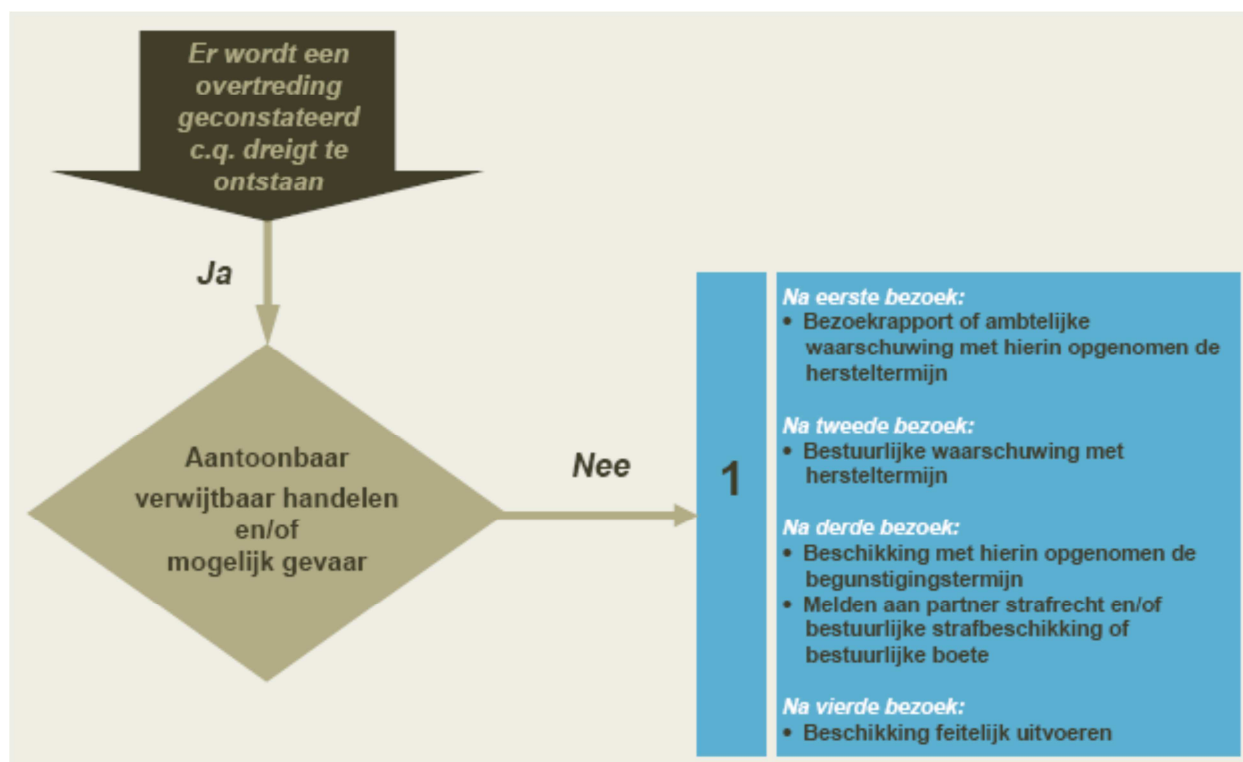
Legalisatie onderzoek

Het werkveld bouw kent een apart werkproces voor legalisatie onderzoeken. Hierbij wordt nagegaan of wat gebouwd is zonder vergunning of gebruikt wordt in strijd met een bestemmingsplan alsnog gelegaliseerd kan worden. De uitkomst hiervan bepaalt niet zozeer of er gehandhaafd gaat worden maar wel tot welk resultaat de handhavinginszetz moet leiden. Dit kan zijn gericht op het zorgen dat de situatie alsnog wordt vergund of wel wordt beëindigd.

Het is moeilijk om dit proces te plaatsen binnen de strategie. Het is wel duidelijk dat dit onderzoek volgt na constatering van de overtreding. Als een legalisatie onderzoek snel kan worden uitgevoerd kan dit geplaatst worden voor het eerste beslismoment. Als een legalisatie onderzoek enige tijd gaat vergen, bijvoorbeeld omdat hiervoor extern advies nodig is, kan het zijn dat direct na de controle eerst een ambtelijke waarschuwing wordt gezonden waarin in ieder geval al wordt aangekondigd dat er een overtreding is geconstateerd.

Handleiding per beslismoment

De basis van deze strategie wordt gevormd door de beslismomenten. Op basis van de beslismomenten en de in de blokken 1, 2 en 3 opgenomen instructies wordt bepaald welke handhavingsreactie wordt toegepast, en welke vervolgactie(s) volgen als een sanctie niet tot het gewenste resultaat leidt.



Op het moment dat een overtreding wordt geconstateerd c.q. dreigt te ontstaan (de basis voor preventief bestuursrechtelijk handelen, artikel 5:7 Awb) volgt het eerste beslismoment. Hierbij moet de handhaver zich de vraag stellen of er sprake is van een gevaarlijke situatie of aantoonbaar verwijtbaar handelen.

Van aantoonbaar verwijtbaar handelen is in elk geval sprake in de volgende omstandigheden:

1. De betrokkene is in een eerder stadium op de hoogte gebracht van de voorschriften.
2. Er is sprake van herhaling.
3. Er worden algemeen bekende voorschriften overtreden.
4. Er is sprake van doelbewust handelen.
5. Er is sprake van aantasting geloofwaardigheid van de overheid.
6. De overheidscontrole wordt belemmerd.
7. Er sprake van berekenend of onbetrouwbaar gedrag.

Bij het vaststellen of hiervan sprake is kan de tafel van elf systematiek worden gebruikt als hulpmiddel.

De beantwoording van de vraag of er sprake is van een gevaar situatie ligt bij de toezichthouder. Die heeft de kennis om dit in te kunnen schatten. Hiervoor zijn geen richtlijnen uitgewerkt in deze strategie, temeer omdat het onmogelijk is om deze afwegingen voor alle beleidsterreinen uit te werken en vast te stellen. De strategie zou hierdoor ook onnodig star worden. Let wel! Het gaat hierbij niet om acuut gevaar. Dit zit in het volgende beslismoment.

Bij een '**Nee**' bij het eerste beslismoment volgt de handhavingsstrategie uit blok 1.

Mogelijke strafrechtelijke aanpak

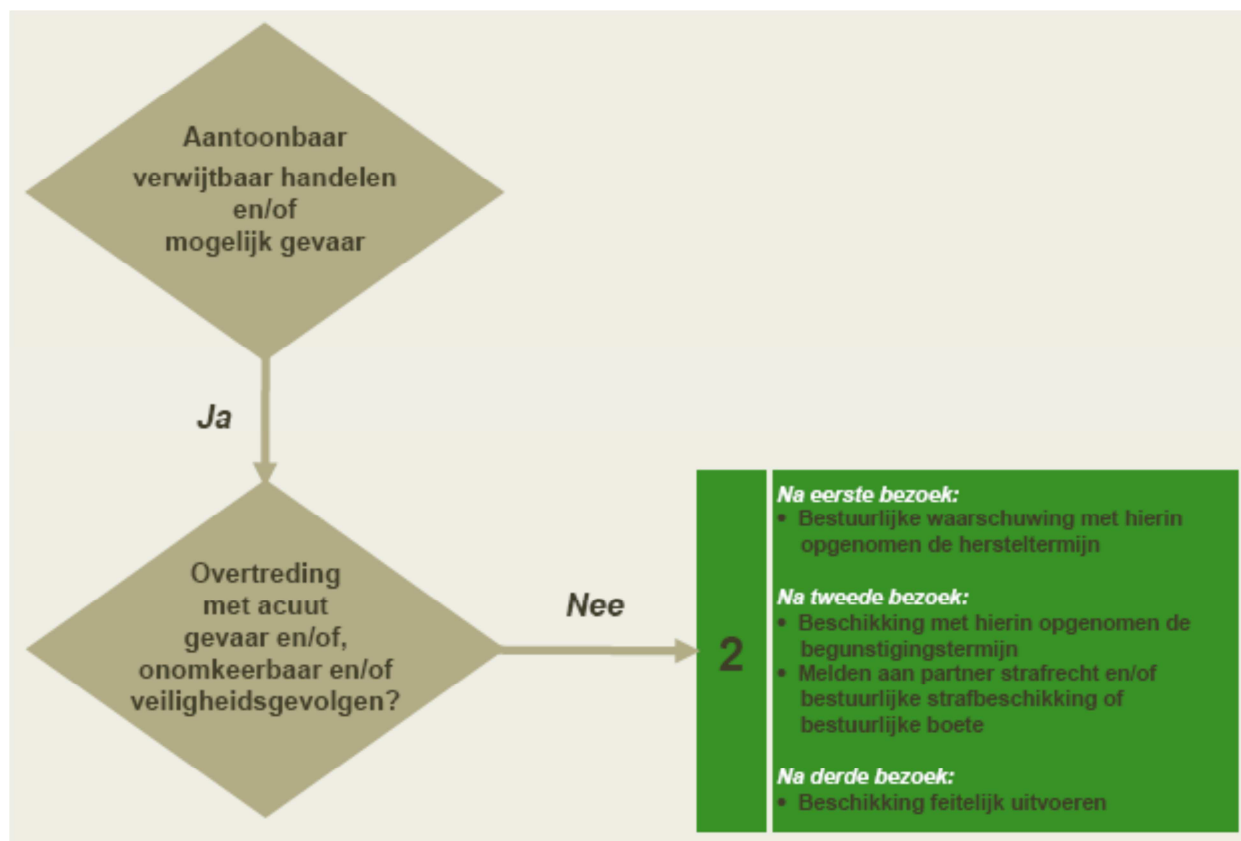
Bij afdoening van veel voorkomende zaken van relatief eenvoudige aard of met een vrij geringe inbreuk op de te beschermen belangen is lik-op-stuk-aanpak mogelijk.

Lik-op-stuk-verbaal voor delicten is mogelijk wanneer het:

- a. een eenvoudig feit betreft;
- b. 1. een op heterdaad geconstateerde overtreding betreft, dan wel
2. een overtreding waarbij de betrokkenheid van de verdachte ter plaatse direct kan worden vastgesteld;
- c. een bekennende verdachte betreft die direct (in een geval als onder b1, dan wel onmiddellijk aansluitend (zoals situaties als onder b2 genoemd) kan worden gehoord.

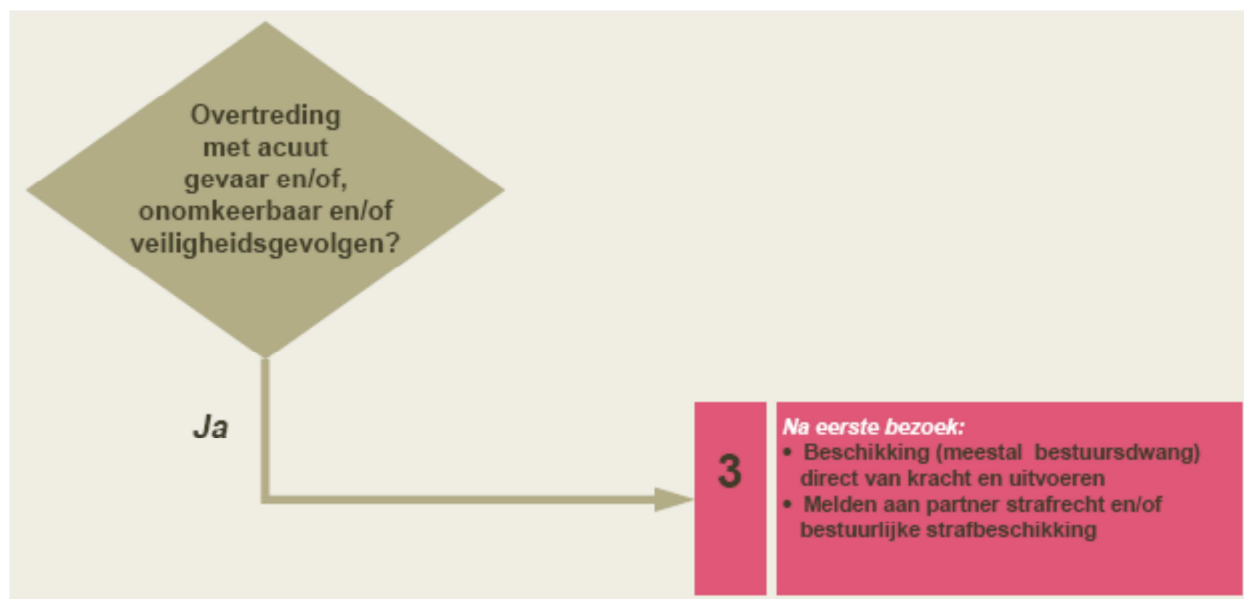
Met de implementatie van de Bestuurlijke strafbeschikking wordt dit nog makkelijker door gebruik te maken van de mogelijkheid van Bestuurlijke boete of bestuurlijke strafbeschikking.

Bij '**Ja**' volgt het tweede beslismoment



Bij alle beleidsterreinen kan een overtreding zodanig zijn dat deze leidt tot acuut gevaar. Als hiervan sprake is, is direct optreden noodzakelijk. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om instortingsgevaar, explosiegevaar en brandgevaarlijke situaties, gevaar voor de (volks)gezondheid, veiligheid en openbare orde. Ook het risico van het ontstaan van onomkeerbare schade, bijvoorbeeld aan flora en fauna, wordt beschouwd als acuut gevaar. Bij een 'Ja' is er sprake van acuut gevaar en is onmiddellijk optreden vereist, conform Blok 3.

Bij 'Nee' is direct optreden niet noodzakelijk. Maar omdat er al wel sprake was van verwijtbaar handelen en/of aanwezigheid van gevaar wordt er wel krachtiger opgetreden dan in Blok 1. De handhavingsstrategie die hierbij past volgt uit blok 2. De ernst van de overtreding bepaalt mede de hersteltermijn die altijd redelijk moet zijn. Ook voor de strategie uit dit blok zijn geen vaste afspraken over het opmaken van een procesverbaal. Deze moeten met de strafrechtelijke partners worden gemaakt. Door de projectgroep wordt wel als uitgangspunt aanbevolen: Opmaken proces verbaal tenzij er argumenten zijn om dat niet te doen.



Als er acuut gevaar is, wordt de procedure van spoedeisendheid toegepast, dan wel moet spoedeisend gehandeld worden. Stilleggen van de bouw of sloop (art 100 lid d Woningwet) van milieuactiviteit of wel direct ingrijpen door bijvoorbeeld het opruimen afval of gemorste chemicaliën of zelf indien nodig tot sloop over te gaan is dan hét instrument. De beschikking volgt dan achteraf (art 5.24 lid 6 Awb). Deze vorm van bestuursdwang gebeurt soms ook ter bescherming van de belangen van de overtreder (immers, de overtreder kan de voor hem/haar niet duidelijk zichtbare risico's niet opmerken of niet willen opmerken).

De samenwerking tussen het bestuursrecht en strafrecht is in dit blok uitermate belangrijk. Dat betekent dat onmiddellijk bij de uitvoering van de beschikking (meestal het toepassen van een last onder bestuursdwang) het opmaken van een proces-verbaal (eventueel met voorlopige maatregel) plaats dient te vinden.

De mogelijkheid voor het toepassen van de bestuurlijke boete is bewust niet opgenomen in Blok 3, omdat de bestuurlijke boete is bedoeld als instrument bij kleine delicten, vooral bij leefbaarheids overtredingen in de openbare ruimte.

Afzien van handhaven en gedogen

Het is bekend dat de praktijk weerbarstig is en vol verrassingen. Bij vrijwel elke controle wordt wel een afwijking geconstateerd. Daarvoor zijn verschillende redenen te bedenken. Het kan zijn dat de aanvrager geen rekening heeft gehouden met bepaalde zaken of dat bij de uitvoering totaal onvoorziene omstandigheden nopen tot afwijking. Dat hoeft echter niet altijd te leiden tot handhaving.

Vaak gaat het namelijk om afwijkingen van ondergeschikte betekenis. In sommige gevallen hebben we het over afwijkingen die gelijkwaardig zijn aan de vergunde situatie. Als men dit vooraf had geweten en had aangevraagd, dan had men in die gevallen ook de vergunning/ontheffing of vrijstelling gekregen. In de meeste gevallen komt de toezichthouder samen met de vergunninghouder dan ook tot de conclusie dat er sprake is van een overtreding van ondergeschikt belang en wordt het niet gezien als een overtreding. Dit is vooral van belang bij de bouwregelgeving.

Verder zijn er situaties denkbaar waarbij een uitzondering verantwoord is en het inzetten van het handhavingstraject niet in alle redelijkheid gevolgd kan worden. Er zijn dan twee mogelijkheden, gedogen of afzien van handhaving. Afzien van handhaving volgt als uit de belangenafweging is gebleken dat handhaven zo onevenredig zwaar de belangen van de overtreder schaadt in verhouding tot het te beschermen belang dat je niet meer mag handhaven. Gedogen is aan de orde als ook het te beschermen belang zwaar weegt en er uiteindelijk wel handhavend mag en moet worden opgetreden. In dat geval wordt (tijdelijk) bewust afgezien van handhavend optreden.

Voorbeeld handhaving en gedogen bij bouwen zonder vergunning.

Situatie 1) Er wordt gebouwd zonder vergunning. Uit het legalisatieonderzoek blijkt dat vrijwel direct een bouwvergunning kan worden verleend. Er is dus sprake van “zicht op legalisatie op korte termijn”: er mag dan niet handhavend worden opgetreden (onder voorbehoud dat de overtreder ook daadwerkelijk een vergunning heeft aangevraagd).

Situatie 2) Er wordt gebouwd zonder vergunning. Er kan alleen een vergunning worden verleend met een uitgebreide ontheffingsprocedure (projectbesluit): er is alleen zicht op legalisatie op langere termijn er kan dus handhavend worden opgetreden maar er zijn redenen om het niet te doen. Voor de tijd tot de vergunningverlening kan een gedoogbeschikking worden afgegeven. Het gedogen is verder uitgewerkt in hoofdstuk 8.

Handelen bij afwijkend optreden

Artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) eist dat bestuursorganen handelen volgens de beleidsregels, tenzij de gevolgen van dat handelen voor één of meer belanghebbende vanwege bijzondere omstandigheden onevenredig zijn. Een afwijking van de strategie is dus mogelijk, maar dient beschreven al dan niet gemotiveerd te worden op de volgende wijze:

- Bij een afwijking die past binnen de Gedoogstrategie (hoofdstuk 8) is het voldoende om de afwijking te registreren;
- Bij een afwijking die niet past binnen de gedoogstrategie, waaronder afzien van handhaving, dient de afwijking schriftelijk gemotiveerd te worden en aan het dossier te worden toegevoegd.
- Bij andere vormen van anders handelen dan op basis van de strategie dient de afwijking schriftelijk gemotiveerd te worden en aan het dossier te worden toegevoegd.

Wraking

Een bijzondere vorm van afwijken bij bouwregelgeving is wraken. Hiervan is sprake als de handhavende instantie een overtreding heeft geconstateerd maar daar op dat moment niet tegen optreedt. Dit wordt vaak gedaan wanneer een overtreding bijvoorbeeld geen prioriteit heeft en er geen mogelijkheid is (capaciteit etc.) om daartegen direct op te treden. Als de handhavende instantie op dat moment besluit om deze overtreding wel ondubbelzinnig te kennen te geven aan de overtreder noemen we dit wraken. In een wrakingbrief staat dan dat er regels worden overtreden en dat hiertegen handhavend wordt opgetreden, zonder termijn.

Wraking en bestemmingsplannen

In bestemmingsplannen komen twee vormen van wraking voor. Algemene wraking en individuele wraking. Een vorm van algemene wraking is als er in het nieuwe bestemmingsplan een (overgang-) bepaling wordt opgenomen, waarin staat dat strijdigheden met het oude plan (bouwwerken en gebruik) niet mogen blijven bestaan of niet mogen worden voortgezet.

Soms komen er in (oude) bestemmingsplannen bepalingen voor waarin expliciet is aangegeven dat de strijdige situatie niet mag worden voortgezet mits er voor een bepaald tijdstip is gewraakt. Dan moet er een individuele wraking volgen. Dit is dan weer het ondubbelzinnig te kennen geven dat er regels worden overtreden en dat hiertegen handhavend kan worden opgetreden. Dit kan in de vorm van een voornemen of handhavingsbeschikking maar het is ook mogelijk om schriftelijk aan te geven dat je het recht voor behoud om op een later moment over te gaan tot handhavend optreden.

Transparantie hersteltermijnen en zwaarte sancties

Algemeen

Het is belangrijk dat de overheid zo veel mogelijk transparant is bij het bepalen van de termijnen die verbonden worden aan het opheffen van overtredingen, en aan de wijze waarop de hoogte van eventuele sancties wordt bepaald. Daarbij wordt aangehaakt bij het kwaliteitscriterium over transparantie over hersteltermijnen en sanctiezwaarte bij 'veel voorkomende overtredingen'. Doel hiervan is om;

- willekeur tegen te gaan en;
- het de handhavende organisatie gemakkelijker te maken om een referentiepunt te hebben.

Een nadeel van een tabel waarin aan een standaardovertreding een standaardhersteltermijn en een standaardsanctiezwaarte wordt gekoppeld, is dat *afwijkingen* ervan moeten worden gemotiveerd. Het voordeel is dat conformiteit niet/minder hoeft te worden gemotiveerd.

Hersteltermijn en begunstigingstermijn

Bij een handhavingsbeschikking die strekt tot het ongedaan maken van de overtreding of het voorkomen van verdere overtreding wordt in de beschikking een termijn gesteld gedurende welke de overtreder de last kan uitvoeren zonder dat een dwangsom wordt verbeurd of bestuursdwang wordt toegepast, de zogenaamde begunstigingstermijn. Deze termijn moet redelijk zijn en in ieder geval voldoende lang om de aangeschrevene ook daadwerkelijk in staat te stellen de last uit te voeren. Als een last gericht is op het voorkomen van een herhaling van een overtreding is een begunstigingstermijn soms niet nodig. Vaak gaat het dan om overtredingen van gedragsvoorschriften. Bij dergelijke overtredingen hoeven vaak geen voorzieningen of maatregelen te worden getroffen. De overtreder dient uitsluitend zijn gedrag te veranderen. Het kan soms toch raadzaam zijn om in dergelijke gevallen een korte begunstigingstermijn te stellen bijvoorbeeld omdat de overtreder zijn personeel moet instrueren.

Keuze sancties

Bij een overtreding kan gekozen worden tussen de volgende sancties: last onder bestuursdwang, last onder dwangsom, intrekken vergunning en/of proces verbaal. Daarnaast kan sinds het inwerking treden van de 4e tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) gekozen worden uit een bestuurlijke boete of een bestuurlijke strafbeschikking. Bij het kiezen dient rekening te worden gehouden met het volgende:

- Last onder bestuursdwang en een last onder dwangsom mogen niet tegelijkertijd worden toegepast (artikel 5:31 en 5:36 Awb). Tenzij ze een verschillend doel hebben en/of het primair om een verschillend delict gaat.
- Een last onder dwangsom mag niet worden opgelegd als het belang dat het betrokken voorschrift beoogt te beschermen zich daartegen verzet (artikel 5:32 Awb). Dit is het geval als bij voortdurend van de overtreding gevaar bestaat of de gevolgen van de overtreding erger/groter worden.
- Het Openbaar Ministerie heeft de zelfstandige bevoegdheid om strafrechtelijk op te treden naast of in plaats van bestuursrechtelijke sancties.
- De keuze van de sanctie moet evenredig zijn. Dit houdt in dat daar waar mogelijk wordt gekozen voor een last onder dwangsom in plaats van een last onder bestuursdwang omdat de dwangsom minder belastend wordt gevonden dan bestuursdwang.
- Indien de overtreding al is beëindigd en geen risico voor herhaling bestaat is bestuursrechtelijk optreden niet meer mogelijk. In die situatie wordt gekozen voor strafrechtelijk optreden.
- Er is in een aantal gevallen de mogelijkheid van de bestuurlijke boete of strafbeschikking. Een bestuurlijke boete en een bestuurlijke strafbeschikking kunnen niet gelijktijdig worden toegepast.

Opgemerkt wordt dat bij het tot stand komen van deze strategie ontwikkelingen bij het Openbaar Ministerie (OM) gaande waren om te komen tot nadere handhavingsafspraken tussen bestuurs- en strafrecht. De intentie bestond om deze nadere afspraken vast te leggen in handhavingsarrangementen. Deze arrangementen kunnen de hiervoor genoemde keuzes beïnvloeden.

Modaliteit en hoogte van de dwangsom

Het bevoegde gezag kan de dwangsom vaststellen op een bedrag ineens of een bedrag per tijdseenheid waarin de last niet is uitgevoerd of per overtreding van de last. Het vastgestelde bedrag moet in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsomoplegging.

Bij de *hoogte van de dwangsommen* moet rekening gehouden worden met de omvang van de overtreding, de omvang van de schade en de vereiste investeringen. Er kan bijvoorbeeld gekeken worden naar de omvang van de investering en het eventueel behaalde financieel voordeel. Bij de hoogte van een dwangsom kan ook onderscheid gemaakt worden tussen particulieren en bedrijven. Het bepalen van een dwangsom blijft maatwerk.

Referenties/leidraad

Een bestuursorgaan heeft bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom en het maximum van het te verbeuren bedrag een ruime mate van beleidsvrijheid. De hoogte van de dwangsom kan en moet doelgericht op de ernst van de overtreding worden afgestemd (evenredigheid) en tot doel hebben de overtreding tegen te gaan of te voorkomen (effectiviteit).

Om het bevoegde gezag enig houvast (een referentiepunt) te geven bij het bepalen van onder meer de hoogte van de dwangsom en het maximum te verbeuren bedrag is in het kader van het professionaliseringsproject op landelijk niveau een leidraad dwangsombedragen en hersteltermijnen samengesteld. Deze is gebaseerd op ontwikkelingen her en der in het land⁵.

De leidraad is geen uitputtende lijst maar bevat enkele voorbeelden van standaardovertredingen. Inmiddels is de lijst aangevuld met de onderdelen RO/Bouwen en Bijzondere wetten. De referenties zijn bedoeld als leidraad en zijn geen vaste gegevens. Per geval zal moeten worden bekeken of het redelijk is de referenties toe te passen of dat hiervan moet worden afgeweken. De lijsten zijn niet uitputtend. Daarnaast heeft iedere gemeente zijn eigen Bouwverordening en Algemene Plaatselijke Verordening, zodat de omschrijving van de overtreding per gemeente kan verschillen. Geprobeerd is een zo groot mogelijke “algemene deler” te vinden. De leidraad is te vinden op de internetpagina van het handhavingsportaal.

Het Handboek Wabohandhaving, dat in ontwikkeling is, bevat werkinstructies en protocollen die als hulpmiddel kunnen worden ingezet.

Ten overvloede wordt vermeld dat het bevoegde gezag altijd zelf een deugdelijke motivering van de gekozen bedragen in de beschikking dient op te nemen. De hoogte van de bedragen moeten tot doel hebben de overtreding ongedaan te (laten) maken of te voorkomen. De dwangsom moet in ieder geval zo hoog zijn dat er een voldoende prikkel van uitgaat om de overtreder te bewegen de overtreding te beëindigen.

Na het verlopen van de begunstigingstermijn moet de beschikking worden geëffectueerd en de dwangsommen (of de kosten van het toepassen van bestuursdwang) worden vervolgens ingevorderd.

⁵ De Leidraad ‘handhavingsacties en termijnen’ is opgenomen in een apart document in ‘Word-opmaak,’ dat via de website www.handhavingsportaal.nl beschikbaar is en regelmatig geactualiseerd wordt.

Gedooogstrategie

Een korte handreiking⁶

Bij gedooogsituaties dient te worden aangesloten bij de huidige (constante) jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State.

“Slechts onder bijzondere omstandigheden. Dat kan zich voordoen als sprake is van concreet zicht op legalisatie. Ook kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien”.

Over het verschil tussen gedogen en geheel afzien van handhaven is in hoofdstuk 6 al de nodige aandacht besteed. In dit hoofdstuk worden enkele handreikingen gegeven over gedogen van overtredingen⁷.

Het landelijke beleidskader inzake gedogen⁸ opgesteld door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu en de Minister van Verkeer en Waterstaat en de jurisprudentie van de bestuursrechter zijn als uitgangspunt gebruikt bij het opstellen van dit hoofdstuk. Aan het landelijke beleidskader voor gedogen kunnen geen rechten worden ontleend.

Het motto vanuit de preventie is: ‘Handhaven is goed, maar preventie is beter.’ Wanneer toezicht echter tot handhaven leidt is daadwerkelijk handhaven de regel en gedogen de uitzondering. Uitsluitend met uitzicht op legalisatie en/of opheffen van de strijdigheid kan in een dergelijke situatie het middel gedogen onder voorwaarden uitkomst bieden en aanvaardbaar worden ingezet. Op de juiste wijze ingezet, kan gedogen dan zorgen voor de nodige flexibiliteit die in de sfeer van een bepaald normencomplex noodzakelijk is.

Karakter van de gedooogstrategie

Deze gedooogstrategie heeft het karakter van een beleidsregel (in de betekenis die de Algemene wet bestuursrecht daaraan toekent): “een algemene regel over de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van de handhavingsbevoegdheid van een bestuursorgaan.”

De Awb bepaalt ook: “Het bevoegde gezag handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen⁹.”

⁶ Dit hoofdstuk is op basis van de nota “Grenzen aan gedogen” van het ministerie van Justitie opgesteld en een college “Bestuursrechtelijke handhaving: rechtsbescherming en gedogen” van mw. mr. G.T.J.M. Jurgens (dec. 1998).

⁷ De basis hiervoor vormt de nota “Grenzen aan gedogen” van het Ministerie van Justitie (Sdu Uitgevers, ISBN 90399 1156 8).

⁸ Bestaande uit de ‘eerste gedooogbrief’ van de ministers VROM en Verkeer en Waterstaat van 28 mei 1990, TK 1989-1990, 21 137, nr. 269, de ‘tweede gedooogbrief’ van de ministers van VROM en Verkeer en Waterstaat van 10 oktober 1991, onder de titel ‘Gezamenlijk beleidskader in zake het terugdringen van het gedogen van milieu-overtredingen’, TK 1991-1992, 22 343, nr. 2 en de kabinetsnota ‘Grenzen aan gedogen’, TK 1996-1997, 25 085, nrs. 1-2.

⁹ De inherente afwijkingsbevoegdheid als bedoeld in artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht.

Wat is gedogen?

Definitie van gedogen: het bestuur dat bevoegd is tot handhaving ziet willens en wetens (tijdelijk) af van optreden tegen een overtreding.

Verschillende vormen:

- stilzwijgend (achteraf);
- uitdrukkelijk (vooraf of achteraf);
- al dan niet onder bepaalde voorwaarden;
- al dan niet vooruitlopend op legalisatie (gekwaliceerd gedogen)

De bevoegdheid om te gedogen kan worden afgeleid uit het discretionaire karakter van de handhavingsbevoegdheden. In de jurisprudentie wordt een aantal eisen aan het gedogen gesteld:

Eisen:

- uitdrukkelijk schriftelijk gedogen;
- tijdelijke karakter (bij voorkeur vooruitlopend op vergunningverlening);
- verbonden aan voorwaarden;

Grensvlak tussen handhaven en gedogen

De overgang tussen handhaven en gedogen is vloeiend. Wanneer houdt handhaving op en begint gedogen? Formeel gezegd: handhaving is het opleggen van een sanctie tegen een overtreding. Als geen sanctie wordt opgelegd, gedooft het bestuur. En juist hier schijnt enige differentiatie op zijn plaats.

Is het de bedoeling een evenwichtig handhavingsbeleid te voeren (het optreden tegen overtredingen om een adequaat niveau van normbevestiging en naleving te bereiken) dan vraagt dat om een zekere prioriteitstelling.

Wordt daardoor voor bepaalde normovertredingen geen actief handhavingsbeleid gevoerd, dan is er geen sprake van gedogen. Als een bestuursorgaan na een zorgvuldige belangenafweging gedooft - al dan niet onder het stellen van voorwaarden - is er sprake van expliciet gedogen. Komt gedogen voort uit het onvermogen of uit onwil tot handhaven (regelgeving is slecht uitvoerbaar, handhavende instantie is slecht geëquipeerd, weinig capaciteit etc.) dan is sprake van impliciet gedogen. Gedogen op laatstgenoemde gronden is onaanvaardbaar¹⁰.

Als voldaan wordt aan de vereisten voor gedogen maar de te gedogen overtreding is ontstaan als gevolg verwijtbaar gedrag van de zijde van de overtreder wordt door de politie proces-verbaal opgemaakt. Wanneer de gedoogtermijn is verstreken en de strijdigheid bestaat nog of voorwaarden van een gedoogbeschikking niet worden nageleefd kan alsnog handhavend op worden getreden.

Wanneer is gedogen aanvaardbaar?

Op de juiste wijze ingezet, kan gedogen zorgen voor de nodige flexibiliteit die in de sfeer van een bepaald normencomplex noodzakelijk is¹¹. Het bestuur kan de gevolgen van het gedogen voor een groot deel zelf in de hand houden door:

- duidelijkheid te verschaffen over wat wordt gedoogd,
- hoelang zal worden gedoogd,
- wiens overtreding wordt gedoogd

¹⁰ Overigens kan gedogen alleen plaatsvinden als er sprake is van het niet naleven van een voorschrift of regeling.

¹¹ Zie Handhaven met effect: "gedogen is de smeeroil van het besturen; teveel smeeroil leidt echter tot glibberig optreden").

- en onder welke condities wordt gedoogd.

Gedogen is aanvaardbaar:

- Slechts in uitzonderingsgevallen en
- onder voorwaarde dat de situatie beperkt is in omvang en/of tijd.

Gedogen dient:

- expliciet en na zorgvuldige kenbare belangenafweging plaats te vinden, en

Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet uitzicht op legalisatie bestaat of er sprake is van overmachtsituaties of overgangssituaties. Dit zijn situaties waarbij het achterliggend belang beter gediend is met het tijdelijk afzien van handhavend optreden. Hieronder worden deze situaties kort toegelicht.

Bij een *overmachtsituatie* heeft het handhaven van wettelijke regels ongewenste consequenties uit oogpunt van het door de overtreden rechtsregel beschermde belang. In dit soort situaties biedt de afweging van belangen weinig ruimte. De situatie dwingt tot het laten prevaleren van een bepaald belang boven de andere betrokken belangen. Een overmachtsituatie is een onvoorziene situatie waarin de overtreding in beginsel niet voor (tijdelijke) legalisatie in aanmerking komt en het ontstaan van de situatie het resultaat is van omstandigheden die buiten de beschikkingsmacht en schuld van de overtreder liggen. Een tijdelijke storting bij een afvalverwerkingsbedrijf waardoor bij de toeleveranciers meer afval of afval gedurende een langere tijd moet worden opgeslagen dan is toegestaan is een voorbeeld van een overmachtsituatie.

In overgangssituaties kan gedogen aanvaardbaar zijn als de consequenties van handhaving niet in redelijke verhouding staan tot de belangen die met (onmiddellijke) handhaving gemoeid zouden zijn.

Bij een *overgangssituatie* kan het bijvoorbeeld gaan om:

- de situatie waarin nieuwe regelgeving in voorbereiding is en redelijkerwijs mag worden verwacht dat daarmee de overtreding spoedig wordt gelegaliseerd;
- situaties waarin een overtreding voortvloeit uit een uitspraak van de bestuursrechter waarbij een verleende vergunning door de bestuursrechter is vernietigd op formele gronden, terwijl de activiteit redelijkerwijs alsnog (ten volle) vergunbaar moet worden geacht.

Gedogen kan aanvaardbaar zijn als het achterliggende belang, dat een norm primair beoogt te beschermen, in uitzonderingsgevallen, die de wetgever niet heeft voorzien, beter gediend is met (tijdelijk) al dan niet onder voorwaarden afzien van handhaving. Ook kan een zwaarder wegend belang gedogen soms rechtvaardigen. Rechtsbeginselen kunnen er toe leiden dat ook andere belangen dan het door de norm te beschermen belang moeten worden meegenomen in de afweging.

Voor al deze omstandigheden geldt dat zij slechts in uitzonderingsgevallen en onder zorgvuldige belangenafweging kunnen worden toegepast mits het gedogen zoveel mogelijk in omvang en tijd beperkt is.

Gedogen beperken in omvang en/of tijd

Gedogen is slechts aanvaardbaar zolang en voor zover zich de betreffende uitzonderingssituatie voordoet. Zodra de formele gedoogtermijn is verstreken, of er andere omstandigheden zijn die de gedoogsituatie doen beëindigen, wordt overgegaan tot handhaving. Ook kan de noodzaak om te gedogen weggenomen worden door de situatie te legaliseren. Is (tijdelijke) legalisering van de overtreding mogelijk, dan verdient dit altijd de voorkeur boven gedogen. De situatie mag slechts tijdelijk worden gedoogd. Dit betekent dat er een concrete eindtermijn moet worden genoemd. De totale tijdspanne waarover wordt gedoogd, moet zo kort mogelijk zijn.

Gedogen expliciet en na zorgvuldige kenbare belangenafweging

Gedogen moet altijd in de vorm van een beschikking. Een gedoogbeschikking dient expliciet en na zorgvuldige kenbare belangenafweging te worden genomen. Ook moet de gedoogbeschikking uiteraard voldoen aan de overige eisen die de Algemene wet bestuursrecht aan besluiten stelt.

Alleen als gedoogbeschikkingen expliciet en dus ook schriftelijk zijn genomen en tevens van een zorgvuldige en kenbare motivering zijn voorzien, zijn ze ook daadwerkelijk onderworpen aan de mogelijkheid van controle. Het besluit zal ook duidelijk moeten zijn over de gedragingen die gedoogd worden en over de (eind)termijnen en de voorwaarden die aan het gedogen gesteld worden. Ook moet in de beschikking een verwijzing staan dat derden alsnog tegen de toestemming bezwaar kunnen maken. Noodzakelijk is ook dat in de beschikking vermeld staat dat het de verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie voor de strafrechtelijke rechtshandhaving onverlet laat.

Gedogen aan controle onderwerpen

Wil de overheid geloofwaardig zijn dan is het van evident belang dat de gedogende instantie zelf de controle uitoefent. Een actieve houding en extra aandacht zijn dus vereist.

Dat gedoogbeschikkingen niet moeten worden verward met echte vergunningen blijkt vooral wanneer de handhaving van gedoogvoorwaarden aan de orde is.

Gedoogvoorwaarden bevatten de condities waaronder het bestuur bereid is geen gebruik te maken van de handhavingsbevoegdheid. Indien de overtreder zich niet aan de condities houdt riskeert hij een sanctie. Omdat de overtreding van gedoogvoorwaarden niet kan worden gezien als de overtreding van een wettelijk voorschrift, kan de overtreding van dergelijke voorwaarden geen grondslag vormen voor het nemen van een sanctiebeschikking. Wel kan een dergelijke overtreding de aanleiding vormen voor een sanctie ter zake van de oorspronkelijke overtreding.

Uitgangspunt is dat aan de inzet van de bestuurlijke handhavingsinstrumenten een belangafweging vooraf dient te gaan. Het feit dat het bestuur een bepaalde overtreding heeft gedoogd, is een factor die op verschillende plaatsen in die belangenafweging een rol speelt waarbij de belangen van de overtreder, van derden en het algemeen belang zorgvuldig dienen te worden afgewogen.

Dat kan ertoe leiden dat ondanks het eerdere gedogen toch kan worden opgetreden. Om te voldoen aan de evenredigheidseis van art. 3:4, tweede lid, Awb kan het echter nodig zijn de overtreder enigszins tegemoet te komen, door hem bijvoorbeeld een langere termijn te gunnen, feitelijke medewerking te verlenen bij het ongedaan maken van de overtreding en - in een uitzonderlijk geval - door financiële compensatie aan te bieden voor tenietgegane investeringen (bijvoorbeeld indien er sprake was van vooraf gekwalificeerd gedogen en de overtreder onder invloed daarvan investeringen heeft verricht).

Afstemming met de handhavingspartners

- *Interne afstemming:* Binnen een handhavende organisatie dient een gedoogbeschikking goed afgestemd te worden. Zo zal er binnen een gemeente veelal overleg moeten plaatsvinden tussen milieu, brandweer, ruimtelijke ordening en bouwen, om te voorkomen dat een situatie uit het ene oogpunt zou worden gedoogd terwijl dit op de andere gebieden niet mogelijk is.
- *Externe afstemming:* Om een weloverwogen belangenafweging te kunnen maken is het van belang dat ook de handhavingspartners bij het nemen van gedoogbeschikkingen betrokken worden. Op grond van het landelijk beleidskader inzake gedogen wordt de VROM-Inspectie voorafgaand aan het besluit om te gedogen om een reactie op de concept-gedoogbeschikking gevraagd. Daarnaast wordt het Openbaar Ministerie op de hoogte gebracht van de ontstane gedoogsituatie. Aangezien gedoogbesluiten alleen in beperkte mate bestuurlijke handhaving toelaten is de rol van politie en Openbaar Ministerie heel belangrijk. Immers het gedoogbesluit laat de mogelijkheid voor strafrechtelijk handhaving onverlet. Het bestuur kan pas handhavend optreden wanneer de gedoogbeschikking is ingetrokken. Zouden zich overtredingen voordoen dan kan strafrechtelijk optreden snel en adequaat het nalevingsgedrag bevorderen. De dreiging van strafrechtelijk optreden kan tevens een drukmiddel vormen voor de naleving van de gedoogvoorwaarden. Hierover dient, zoals boven al vermeld, wel melding te worden gemaakt in de gedoogbeschikking.

Een afschrift van de gedoogbeschikking wordt gezonden aan: *het Openbaar Ministerie; de Politie; de VROM-Inspectie en zonodig andere betrokken instanties.*

Procedurele eisen

In bijlage 4 is een uitwerking opgenomen van de procedurele eisen die aan een gedoogbeschikking worden gesteld.

Communicatie

Externe communicatie van de strategie

Deze handhavingsstrategie wordt op een duidelijke en overzichtelijke manier naar burgers en bedrijven gepresenteerd. Door het versturen van een persbericht en/of folder waarin vermeld staat wat van bedrijven verwacht wordt en hoe het bevoegde gezag gaat optreden in die gevallen wanneer het bedrijf niet aan wetten regelgeving en/of vergunning voldoet. Daarnaast dienen de toezicht- en handhavende organisaties de strategie ter kennisname te publiceren in de lokale huis-aan-huisbladen en deze ook ter inzage te leggen. Bedrijven en burgers worden daarmee gelijktijdig ingelicht over wat hen te wachten staat wanneer niet voldaan wordt aan wet- en regelgeving. Daarnaast is het aan te bevelen om bijvoorbeeld jaarlijks in samenwerking met brancheorganisaties voor bedrijven een informatiebijeenkomst te organiseren. Dit kan op lokaal of regionaal niveau.

Interne communicatie van de strategie

De handhavingsstrategie moet ook gecommuniceerd worden naar alle toezichthouders en handhavingsmedewerkers binnen de eigen organisatie. Een uitstekend middel is bijvoorbeeld het organiseren van een voorlichtingsbijeenkomst. Dit vooraf aan de implementatie van de geactualiseerde strategie met eventueel daaraan gekoppeld een workshop met praktijkvoorbeelden. Ten gunste van een structurele toepassing van de strategie is het belangrijk dat ook nieuwe medewerkers tijdig worden geïnformeerd over deze handhavingsstrategie. Het is goed om deze informatie-uitwisseling te borgen in bijvoorbeeld het in ontwikkeling zijnde Handboek Wabohandhaving.

Verder dienen in regionaal verband afspraken gemaakt te worden over regelmatig terugkerende regionale informatiebijeenkomsten. In de vorm van een gebruikersbijeenkomst kunnen toezichthouders en handhavingsmedewerkers dan kennis uitwisselen en ervaringen met elkaar delen die direct voortvloeien uit de dagelijkse toepassing van de strategie.

Ook de bestuurders moeten bekend zijn met de handhavingsstrategie en achter deze strategie staan. Om bestuurlijk draagvlak te borgen, dient de strategie te worden vastgesteld op lokaal, regionaal en provinciaal niveau. In de managementrapportages en jaarverslagen moet aandacht worden geschonken aan de resultaten van de toezicht- en handhavingsstaak welke te relateren zijn aan het toepassen van de strategie. Nieuwe bestuurders moeten worden geïnformeerd over de Handhavingsstrategie. En ook bij de wisseling van de portefeuillehouders dient structureel aandacht te zijn voor de communicatie van de strategie.

Als hulpmiddel voor de interne communicatie zou een folder ontwikkeld kunnen worden, waarin kort en bondig wordt vermeld welke strategie de organisatie voorstaat bij de handhaving van de regelgeving.

De projectgroep ontwikkelt dit hulpmiddel en zorgt voor verspreiding.

BIJLAGE 1. Begrippenlijst

• Afloopbericht	Schriftelijke bevestiging van het bevoegde gezag dat alle, dan wel een gedeelte van de eerder geconstateerde overtredingen ongedaan is gemaakt.
• Ambtelijke waarschuwing	Brief naar aanleiding van een controle waarbij wel een overtreding is vastgesteld maar waarbij geen sprake is van gevaar of aantoonbaar verwijtbaar handelen. In de brief wordt aangegeven welke maatregelen getroffen moeten worden om de overtreding te beëindigen en binnen welke termijn (hersteltermijn) dit moet zijn uitgevoerd. In deze brief worden geen sancties aangekondigd. Wel wordt eventueel melding gemaakt van de vervolgcontrole. Synoniemen: Constateringbrief of handhavingswaarschuwing
• Begunstigingstermijn (art. 5:24, vierde lid en art. 5:32, vijfde lid Awb)	Termijn die wordt gesteld in een bestuursdwang-/dwangsombeschikking waarbinnen de overtreder de overtreding ongedaan kan maken zonder dat de bestuursdwang wordt geëffectueerd of een dwangsom wordt verbeurd.
• Bestuurlijke waarschuwing	Schriftelijke waarschuwing van het bevoegde gezag waarin wordt aangekondigd dat een bestuursrechtelijke sanctie (last onder dwangsom of last onder bestuursdwang) kan worden opgelegd wanneer geconstateerde overtreding niet binnen de gestelde hersteltermijn ongedaan wordt gemaakt. Het is tevens bedoeld om de overtreder de gelegenheid te geven mondeling of schriftelijk zijn zienswijze naar voren te brengen op de voorgenomen bestuursrechtelijke sanctie (art. 4:8 Awb). Tegen een bestuurlijke waarschuwing kan geen bezwaar worden gemaakt, voorlopige voorziening worden gevraagd of beroep worden ingesteld. Synoniemen: bestuursrechtelijk voornemen.
• Bestuursdwangbeschikking (art. 5:21 t/m 5:31 Awb)	Bestuursdwang is het door feitelijk handelen door of vanwege een bestuursorgaan optreden tegen hetgeen in strijd is met bij of krachtens enig wettelijk voorschrift gestelde verplichting is of wordt gedaan, gehouden of nagelaten op kosten van de overtreder. <i>De definitie van last onder bestuursdwang in de Awb luidt als volgt:</i> <i>'Onder een last onder bestuursdwang wordt verstaan: de herstelsanctie inhoudende:</i> <i>a. een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding en</i> <i>b. de verplichting om te dulden dat het bestuursorgaan de last door feitelijk handelen ten uitvoer legt, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.'</i> <i>Ook is hier geregeld dat de kosten van het toepassen van bestuursdwang op de overtreder verhaald kunnen worden.</i> Tegen een bestuursdwangbeschikking kan bezwaar worden gemaakt, een voorlopige voorziening worden gevraagd (mits bezwaar is ingediend) en beroep worden ingesteld.
• Dwangsombeschikking (artikel 5:32 t/m 5:36 Awb)	Een last onder dwangsom strekt ertoe de overtreding ongedaan te maken of verdere overtreding dan wel een herhaling van de overtreding te voorkomen. De dwangsom wordt vastgesteld op een bedrag ineens, een bedrag per tijdseenheid waarin de last niet is uitgevoerd, dan wel een bedrag per overtreding van de last. <i>De definitie van een last onder dwangsom in de Awb luidt als volgt:</i> <i>'Onder een last onder dwangsom wordt verstaan: de herstelsanctie inhoudende:</i> <i>a. een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding en</i> <i>b. de verplichting tot betaling van een geldsom indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.'</i> Tegen een dwangsombeschikking kan bezwaar worden gemaakt, een voorlopige voorziening worden gevraagd (mits bezwaar is ingediend) en beroep worden ingesteld.
• Fysieke leefomgeving	Fysieke waarden in de leefomgeving, waar onder milieubeheer, waterhuishouding, natuurbeheer, veiligheid, bouw- en woon beleid en ruimtelijke ordening.
• Gedoogbeschikking	Een schriftelijk besluit van het bevoegde gezag inhoudende het – voor een concreet te bepalen termijn - afzien van het gebruik van ter beschikking staande bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten bij constatering van een overtreding, alsmede een schriftelijk besluit van het bevoegde gezag dat tegen een overtreding die nog moet plaatsvinden, niet zal worden opgetreden. Derde belanghebbenden kunnen tegen een gedoogbeschikking bezwaar maken, een voorlopige voorziening vragen (mits bezwaar is ingediend) en

	beroep instellen.
• Geheel of gedeeltelijke intrekking vergunning of ontheffing	Naast een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang kan een bestuursorgaan ook als sanctie de vergunning of ontheffing geheel of gedeeltelijk intrekken. Door intrekking van een vergunning of ontheffing ontnemt het bevoegde gezag de overtreder de juridische basis van zijn activiteit. Er zijn drie gronden voor intrekking van een vergunning of ontheffing: (1) er is of wordt niet overeenkomstig die vergunning of ontheffing gehandeld, (2) de aan de vergunning of ontheffing verbonden voorschriften worden niet nageleefd en (3) voor de houder van de vergunning of ontheffing geldende algemene regels worden niet nageleefd. Tegen een besluit tot geheel of gedeeltelijk intrekking van een vergunning of ontheffing kan bezwaar worden gemaakt, een voorlopige voorziening worden gevraagd (mits bezwaar is ingediend) en beroep worden ingesteld.
• Gelijkwaardige oplossing	Er is sprake van een afwijking van (een of meerdere voorschriften van een) vergunning/ontheffing/vrijstelling, maar het door de rechtsregel beschermde belang wordt in dezelfde mate of beter gewaarborgd. <i>Daarbij wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:</i> • <i>het door de betreffende rechtsregel beschermde belang wordt in dezelfde mate of beter gewaarborgd;</i> • <i>indien nodig wordt door middel van berekeningen en/of tekeningen aangetoond dat de gekozen/gerealiseerde oplossing een gelijkwaardige is;</i> • <i>er mag geen situatie ontstaan die is gelegen onder het wettelijke minimumniveau;</i> • <i>de veiligheid en gezondheid zijn gewaarborgd;</i> • <i>belangen van derden worden niet geschaad;</i> • <i>er mag geen hinder of overlast voor derden ontstaan;</i> • <i>het algemeen belang wordt niet geschaad;</i> • <i>er worden daardoor geen andere rechtsregels overtreden.</i>
• Handhaven	<u>Definitie handhaven:</u> Door toezicht en het toepassen van bestuursrechtelijke, strafrechtelijk of privaatrechtelijke middelen bereiken dat het de geldende rechtsregels worden nageleefd. Doel: goed- of kwaadschiks ongedaan maken van de strijdigheid.
• Hersteltermijn	Termijn gesteld in een handhavingswaarschuwing waarbinnen de overtreding ongedaan kan worden gemaakt <i>zonder</i> dat over wordt gegaan tot het opleggen van een bestuursrechtelijke sanctie (last onder dwangsom/bestuursdwang).
• Overtreding	Een afwijking van een rechtsregel, waarbij geen sprake is van een gelijkwaardige oplossing.
• Proces-verbaal	Een woordelijk verslag van verrichtingen en bevindingen opgemaakt door een daartoe bevoegde ambtenaar.
• Toezicht	<u>Preventief toezicht is:</u> controle op de naleving van regels/voorschriften zonder concrete aanwijzing dat van een strijdigheid sprake is. Preventief toezicht heeft dan ook als doel: voorlichting en advisering over de naleving van de regels/voorschriften. Voorkomen is immers beter dan genezen. <u>Repressief toezicht is:</u> controle op de naleving van regels/voorschriften ten behoeve van opsporing van strijdigheden, ten einde eventueel daar met een sanctie op te reageren Repressief toezicht heeft als doel: het verzamelen van informatie om vast te stellen of er sprake is van aan strijdigheid van een rechtsregel door daar gericht op te gaan controleren en vervolgens sancties aandragen om naleving gedaan te krijgen. Toezicht heeft dus primair een preventief karakter.
• Voorlopige maatregel	Een maatregel opgelegd door de rechter of de officier van justitie ter voorkoming van verdere overtreding van de wet.

• Vrijwaringsbrief	Brief waarin wordt aangegeven dat er wel sprake is van een overtreding maar dat wordt afgezien van handhaving omdat er sprake is van ondergeschikt belang.
• Wraken	Op schriftelijke wijze (brief, ambtelijke of bestuurlijke waarschuwing of handhavingsbeschikking danwel door generieke voorschriften in een bestemmingsplan) aangeven dat het bestuursorgaan zich het recht behoudt om handhavend op te treden, maar daar niet per direct aan toe komt.
• Zienswijze • (artikel 4:8 Awb e.v.)	Voor dat een bestuursorgaan een beschikking geeft waartegen een belanghebbende die de beschikking niet heeft aangevraagd en naar verwachting bedenkingen zal hebben, stelt het die belanghebbende in de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen (de zogenaamde hoorplicht). De belanghebbenden kunnen hun visie geven op de vraag of er sprake is van een overtreding, of er goede redenen zijn handhaving (tijdelijk) achterwege te laten en op de vraag welke belangen daarmee gediend zouden zijn. Daarnaast kan gereageerd worden op voorgenomen dwangsombedragen en begunstigingstermijn voor zover deze bij het vragen van een zienswijze al bekend zijn. De zienswijze kan mondeling of schriftelijk worden ingediend bij het bevoegde gezag. Opgemerkt wordt dat de Algemene wet bestuursrecht uitzonderingen op de hoorplicht kent.

BIJLAGE 2: Verwijzing naar Leidraad Handhavingsacties en termijnen

Referenties voor sancties, hoogte dwangsommen en hersteltermijnen, behorende bij de Handhavingsstrategie provincie Overijssel, Wabobrede toepassing.

De lijst met referenties wordt regelmatig aangepast. Om het naslagwerk actueel te houden is het niet aan te raden de leidraad in zijn volle omvang als bijlage aan de Handhavingsstrategie te koppelen. Daarom is er voor gekozen te verwijzen naar de website waar de referenties te vinden zijn.

De referenties zijn op moment van vaststelling van deze strategie te vinden via de website van het handhavingsportaal: www.handhavingsportaal.nl. Door te zoeken op 'Leidraad handhavingsacties en termijnen' komt een venster in beeld waar vanuit de 'Leidraad' is te downloaden.

BIJLAGE 3: Beoordeling gelijkwaardige oplossing

Gelijkwaardige oplossing

In de praktijk is gebleken, dat bij elke controle van een vergunning/vrijstelling of ontheffing wel een afwijking wordt geconstateerd. Daarvoor zijn verschillende redenen te bedenken. Zo kan het zijn dat de aanvrager geen rekening heeft gehouden met bepaalde zaken of dat bij de uitvoering totaal onvoorziene omstandigheden nopen tot afwijking van de verleende vergunning. Vaak gaat het om afwijkingen van ondergeschikte betekenis die, op zichzelf gezien, gelijkwaardig zijn met of zelfs beter dan de voorgeschreven norm (vergunning/voorschriften).

In sommige gevallen hebben we het over afwijkingen die gelijkwaardig zijn aan de vergunde situatie. Daarbij geldt in bijna alle gevallen dat wanneer men dit vooraf had geweten en als zodanig had aangevraagd, men in die gevallen ook de vergunning/ontheffing of vrijstelling verleend had gekregen. In de meeste gevallen komt de toezichthouder/handhaver samen met de vergunninghouder dan ook tot de conclusie dat er sprake is van een “gelijkwaardige oplossing” en wordt het niet gezien als een overtreding.

Bij bouwen in afwijking van een bouwvergunning kan daarbij aan het volgende worden gedacht:

- een geringe afwijking in de indelingen van het bouwwerk (bijvoorbeeld een geringe afwijking van de plaats van wanden en/of deuren);
- een geringe afwijking in het formaat of de locatie van ramen in de achtergevel;
- het aanbrengen van roedes op de ramen;
- geringe kleurafwijkingen in schilderwerk;
- geringe afwijkingen in kozijnen (qua grootte, plaats of materiaal).

Het Activiteitenbesluit (Besluit algemene regels inrichtingen) welke van toepassing is op een meerderheid van de inrichtingen als bedoeld in de wet milieubeheer kent ook de toepassing van een gelijkwaardige oplossing. Artikel 1.8 van het Activiteitenbesluit biedt de mogelijkheid een andere maatregel toe te passen dan de in het Besluit genoemde maatregel wanneer het bevoegde gezag heeft beslist dat met die andere maatregel tenminste een gelijkwaardig niveau van bescherming van het milieu wordt bereikt.

Bij milieu - in afwijking van een vergunning- en/of AMvB-voorschrift - kan een gelijkwaardige oplossing worden ingesteld onder bepaalde voorwaarden. Een gelijkwaardig alternatief mag, mits het een erkende maatregel is. Denk hierbij aan een doelvoorschrift of aan de stelling *.....aan de eis van artikel XXX wordt i ieder geval voldaan indien.....* Het is niet vereist hier vooraf toestemming te vragen aan het bevoegde gezag. Voor verplichte maatregelen kan eventueel ook een gelijkwaardig alternatief worden ingezet, maar dat kan niet anders dan eerst de Awb-procedure te volgen via een verzoek om toestemming aan het bevoegde gezag. Een verplichte maatregel kenmerkt zich door het expliciet noemen van een maatregel in het Besluit of de MR.

Veelal gaat het dus ook om afwijkingen die minder cruciaal zijn of op zichzelf staan of vergunningsvrij zijn. In deze situaties worden belangen van derden niet geschaad en wordt, indien nodig, door middel van berekeningen en/of tekeningen aangetoond dat de gekozen/gerealiseerde oplossing een gelijkwaardige is. In de praktijk gaat het dan om ondergeschikte wijzigingen ten opzichte van de aanvraag/vergunning en ontstaat er geen situatie die is gelegen onder het wettelijke minimumniveau. Ook bij de taakvelden

Milieu/APV/bijzondere wetten en brandweer blijkt de praktijk soms afwijkingen van ondergeschikte betekenis ten opzichte van de verleende vergunning/vrijstelling/ontheffing wenselijk of noodzakelijk te maken.

Deze afwijkingen van ondergeschikte betekenis worden door de toezichthouders dan ook niet als overtreding aangemerkt. De achterliggende gedachte daarbij is dan, dat handhaven een middel is en geen doel op zich.

Het voren beschreven “grijze” gebied, komt in de praktijk veelvuldig voor, maar blijft veelal onderbelicht. Juist in verband met onder meer de rechtsbescherming van derden, de

geloofwaardigheid van de overheid en ongewenste precedentwerking dient dat grijze gebied te worden beschreven en afgebakend.

In verband daarmee is een goede begripsomschrijving van groot belang. Wanneer is sprake van een overtreding en wat wordt nu precies verstaan onder een gelijkwaardige oplossing?

Definitie van 'Gelijkwaardige oplossing'

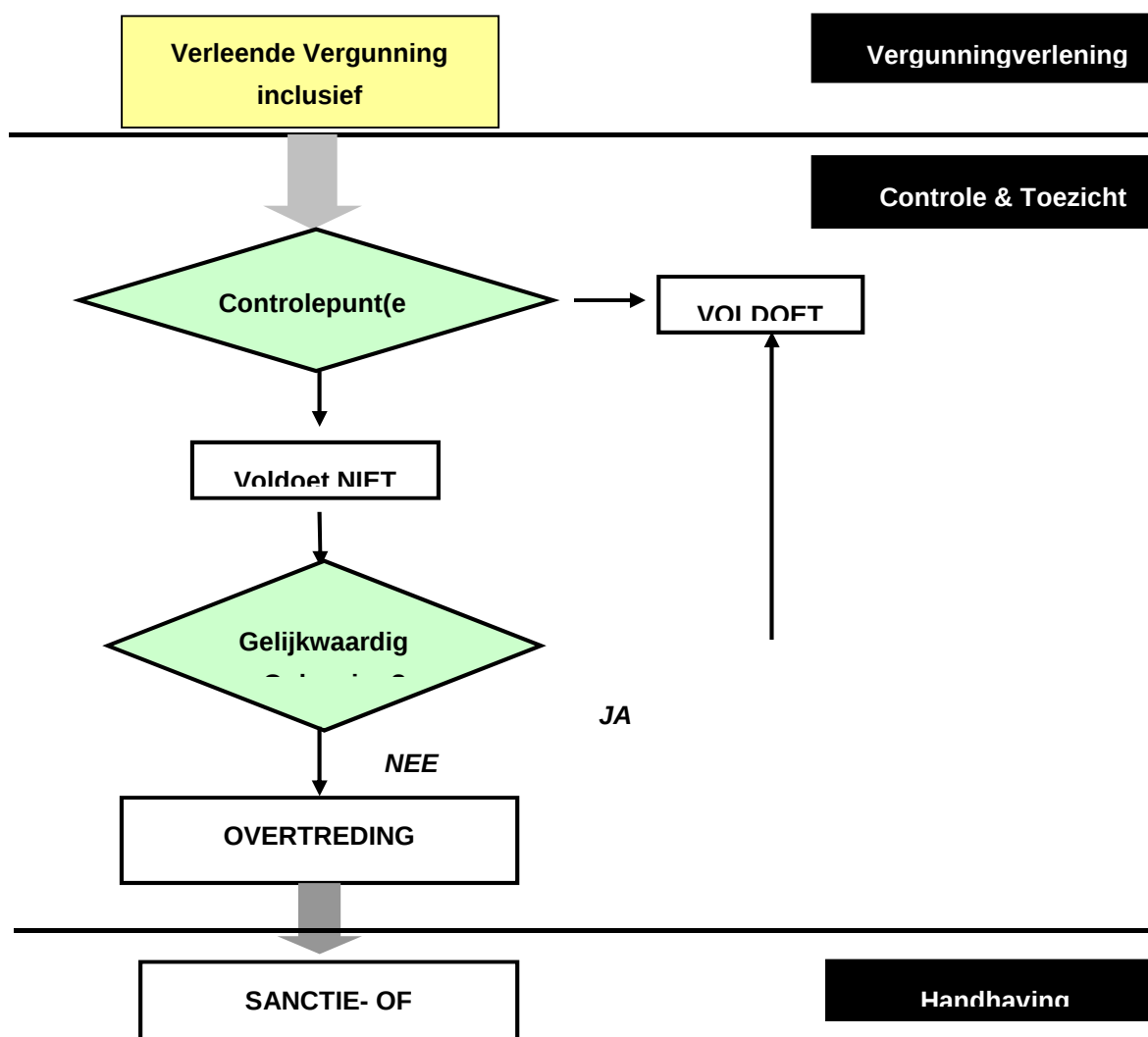
Het vorenstaande vraagt om nadere definities om ze juist te interpreteren. De begrippen en voorwaarden zijn hierna verwoord.

- **Onder overtreding wordt verstaan:** Een afwijking van een rechtsregel, waarbij geen sprake is van een gelijkwaardige oplossing.
- **Onder gelijkwaardige oplossing wordt het volgende verstaan:** Er is sprake van een afwijking van (een of meerdere voorschriften van) een vergunning/ontheffing/vrijstelling, maar het door de rechtsregel beschermde belang wordt in dezelfde mate of beter gewaarborgd.

Daarbij wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

- het door de betreffende rechtsregel beschermde belang wordt in dezelfde mate of beter gewaarborgd;
- het betreft een ondergeschikte wijziging ten opzichte van de aanvraag/vergunning/ontheffing;
- indien nodig wordt door middel van berekeningen en/of tekeningen aangetoond dat de gekozen/gerealiseerde oplossing een gelijkwaardige is;
- er mag geen situatie ontstaan die is gelegen onder het wettelijke minimumniveau;
- de veiligheid en gezondheid zijn gewaarborgd;
- belangen van derden worden niet geschaad;
- er mag geen hinder of overlast voor derden ontstaan;
- het algemeen belang wordt niet geschaad;
- er worden daardoor geen andere rechtsregels overtreden.

Het hierna opgenomen schema maakt duidelijk dat, voorafgaand aan de vraag of de Handhavingsstrategie of gedoogstrategie wordt toegepast, eerst wordt onderzocht of sprake is van een overtreding.



Omdat de praktijk zich niet tot in detail laat beschrijven en dus een opsomming nooit volledig is, dient in dergelijke gevallen afstemming plaats te vinden tussen de medewerkers toezicht/handhaving onderling en, indien nodig, ook met de vergunningverlener(s). In de bijlage is een formulier opgenomen ten behoeve van de beoordeling of sprake is van een gelijkwaardige oplossing. In geval van een gelijkwaardige oplossing wordt volstaan met een aantekening in het dossier en eventueel een vrijwaringbrief. De Handhavingsstrategie is dus niet van toepassing in die situaties. De belangen van derden blijven ook gewaarborgd, nu belanghebbenden altijd de mogelijkheid houden een verzoek tot handhaving in te dienen.

Beoordelingsformulier gelijkwaardige oplossing

Dossiernummer :
 Adres + nr :
 Inspecteur(s) :
 Telefoonnummer(s) :
 Faxnummer :
 E-mailadres :

RUIMTE VOOR STEMPEL

Geconstateerde afwijking(en) / wijziging(en):

.....

(Altijd de originele vergunningsstukken (tekening(en) / berekening(en)) bijvoegen!)

ALGEMEEN

De verleende vergunning/ontheffing/vrijstelling, inclusief alle tekening(en) en bijlage(n), zijn als basis voor de controle(s) gebruikt;
 Veranderingen in uitvoering zijn voor de uitvoering gemeld en/of overlegd met de inspecteur;
 Calamiteiten / ongevallen / bijzondere voorvallen (b.v. klachten van derden) zijn gemeld aan de inspecteur;

OVERIGE PUNTEN (voor zover van toepassing aankruisen)

Het betreft een wijziging die direct uit de vergunning/vrijstelling/ontheffing is af te leiden;
 Het betreft een ondergeschikte wijziging;
 Door de (uiterlijke) wijziging ontstaat geen "ernstige mate in strijd" met redelijke eisen van welstand;
 Er vindt geen vergroting van het oppervlak plaats;

.....
 Het rechtens verkregen gebruik blijft gehandhaafd;

.....
 Private belangen (van derden) worden niet geschaad;

.....
 Aan de Bouwverordening is voldaan;

.....
 Aan het Bouwbesluit is voldaan (inzake de van toepassing zijnde hoofdstukken);
 Door middel van berekeningen is aangetoond dat de gekozen / gerealiseerde oplossing een gelijkwaardige is;

Door middel van (detail) tekeningen is de wijziging (ter beoordeling en archivering) vastgelegd;
 De wijziging is professioneel pragmatisch doorgesproken met

.....
 Als vergunningsvrij (overeenkomstig art. 43 WW) is aangemerkt

.....

BIJLAGEN

Tekening(en) invoud / berekening(en) invoud (gestempeld d.d. ter parafering)

BIJLAGE 4: Procedurele eisen voor een gedoogbeschikking

Beslissing tot gedogen is beschikking

Uit de Algemene wet bestuursrecht en de door de bestuursrechter gevormde jurisprudentie volgt ondubbelzinnig dat de schriftelijke beslissing om te gedogen moet worden aangemerkt als een beschikking¹². Een beslissing om te gedogen moet berusten op een verzoek van de inrichtinghouder. In de Algemene wet bestuursrecht, afdeling 4.1.1, is bepaald dat de aanvraag tot het geven van een beschikking schriftelijk moet worden ingediend. De aanvraag moet ondertekend zijn en tenminste de volgende informatie bevatten (artikelen 4:1, 4:2 Awb):

- de naam en het adres van de aanvrager;
- de dagtekening;
- een aanduiding van de beschikking die wordt gevraagd;
- gegevens en bescheiden die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover de aanvrager

redelijkerwijs de beschikking kan krijgen.

Motivering

De aanvrager moet in zijn gedoogverzoek gemotiveerd ingaan op de bijzondere omstandigheden die naar diens oordeel gedogen in zijn geval rechtvaardigen. Daarbij kan aansluiting gezocht worden bij de bijzondere omstandigheden die in het algemeen aanleiding kunnen zijn voor een gedoogsituatie: concreet zich op legalisatie (ontvankelijke aanvraag is ingediend, en voorlopige inschatting is 'vergunbaar'), onevenredigheid van handhaving in het licht van de daarmee te dienen belangen, andere verantwoorde bescherming van het belang dat de overtreden rechtsregel beoogt te beschermen.

Verlenging geldigheidsduur gedoogbeschikking

Voor een verlenging van de geldigheidsduur van een besluit om te gedogen moet opnieuw aan de inhoudelijke eisen worden getoetst. Een besluit tot verlenging van de geldigheidsduur moet ook gebaseerd zijn op een schriftelijk en gemotiveerd verzoek.

Vorbereiding besluit tot gedogen

De voorbereiding van een besluit om te gedogen dient plaats te vinden met in achtneming van de afdelingen 3.2 en 4.1.2 van de Awb. In afdeling 3.2 is vastgelegd dat een besluit zorgvuldig moet worden voorbereid. Dit betekent dat het bestuursorgaan bij de voorbereiding de nodige kennis over de relevante feiten en af te wegen belangen vergaart (artikel 3:2 Awb) en een goede belangenafweging maakt (artikel 3:4 en 3:5 Awb). In afdeling 4.1.2 is geregeld dat de aanvrager en/of andere belanghebbende in principe in de gelegenheid moeten worden gesteld hun zienswijze naar voren te brengen voordat het besluit om te gedogen daadwerkelijk wordt genomen. De zienswijze kan naar keuze mondeling of schriftelijk naar voren worden gebracht (artikel 4:9 Awb). De ingediende zienswijze wordt betrokken bij de verdere besluitvorming. Overigens hoeft niet in alle gevallen gelegenheid te worden geboden voor het indienen van een zienswijze (zie de uitzonderingen in de artikelen 4:7 en 4:8 van de Awb). Daarnaast kan het bestuursorgaan op grond van artikel 4:11 van de Awb de toepassing van de procedure achterwege laten voor zover de vereiste spoed zich daartegen verzet, de belanghebbenden al de gelegenheid hebben gehad hun zienswijze bij een eerdere beschikking of bij een ander bestuursorgaan naar voren te brengen en zich sindsdien geen nieuwe feiten of omstandigheden hebben voorgedaan of het met de beschikking beoogde doel slechts kan worden bereikt indien de belanghebbende daarvan niet al tevoren in kennis is gesteld.

In het voorgaande wordt gesproken over de voorbereidingen van een besluit om te gedogen. Maar wat als het bestuursorgaan het gedoogverzoek wil afwijzen? Over het algemeen wordt aangenomen dat het afwijzen van een gedoogverzoek geen besluit is. Slechts in bijzondere gevallen wordt het afwijzen van een gedoogverzoek door de bestuursrechter gezien als een besluit.

¹²

Een beschikking is een besluit dat niet van algemene strekking is.

Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als aan het gedoogverzoek zeer klemmende, concrete gronden voor het aannemen van een rechtsplicht tot gedogen ten grondslag liggen. Hier moet de opmerking gemaakt worden dat de jurisprudentie over het zijn van een bijzonder geval zeer casuïstisch is en geen eenduidig beeld schetst.

Dat het afwijzen van een gedoogverzoek in de meeste gevallen niet als een besluit kan worden aangemerkt betekent dat de Awb niet van toepassing is op dergelijke beslissingen. Tegen een dergelijke beslissing kan dus bijvoorbeeld geen bezwaar worden gemaakt.

Wel dient het bestuursorgaan bij een dergelijke beslissing de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur in acht te nemen. In de praktijk komt het dus wel voor dat het bestuursorgaan dat van plan is een gedoogverzoek af te wijzen van te voren de aanvrager om zijn mening hierover vraagt.

In overeenstemming met het landelijk beleidskader inzake gedogen wordt, in het geval het bevoegd gezag voornemens is een gedoogbeschikking vast te stellen, de VROM-Inspectie voorafgaand aan het nemen van dat besluit in de gelegenheid gesteld een reactie te geven op de concept-gedoogbeschikking.

Gedoogvoorwaarden

Gedoogvoorwaarden bevatten de condities waaronder het bevoegde gezag bereid is geen gebruik te maken van ter beschikking staande bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten. Daarbij moet vooral gedacht worden aan beschermende voorwaarden die ervoor zorgen dat het door de overtreden rechtsregel beschermde belang genoegzaam is gewaarborgd en voorkomen wordt dat in zoverre (materieel) gezien een verslechtering optreedt ten opzichte van een legale situatie. Voor zover aan de orde en mogelijk sluiten de gedoogvoorwaarden aan bij de voorschriften die aan een nog te verlenen vergunning zullen worden verbonden. Bij overmachtsituaties worden aan het besluit om te gedogen zodanige voorwaarden verbonden dat de mogelijk nadelige gevolgen voor het door de rechtsregel beschermde belang zoveel mogelijk worden beperkt en geneutraliseerd. In de beschikking kan worden opgenomen dat de gedoogvoorwaarden gedurende de geldigheidsduur van de gedoogbeschikking kunnen worden aangevuld of gewijzigd. Als één of meerdere gedoogvoorwaarden niet worden nageleefd zal het bevoegde gezag in de meeste gevallen eerst manen tot naleving van de gedoogvoorwaarden. Als de situatie daarna niet verandert dan wordt het besluit tot gedogen ingetrokken en wordt alsnog handhavend opgetreden tegen de overtreding. Dit handhavend optreden zal geschieden overeenkomstig de 'Handhavingsstrategie'.

Beslistermijn en opschorting beslistermijn

Op een aanvraag om te gedogen wordt beslist overeenkomstig afdeling 4.1.3 van de Awb. Dit betekent dat op een aanvraag om te gedogen in principe binnen acht weken na ontvangst wordt beslist (artikel 4:13 Awb). De aanvraag moet dan wel voldoen aan de eisen: de aanvrager moet gemotiveerd aangeven welke bijzondere omstandigheden naar diens oordeel gedogen in dit geval rechtvaardigen. Is het verzoek niet of niet voldoende gemotiveerd en zijn er aanvullende gegevens nodig om te kunnen beslissen op de aanvraag dan kan de beslistermijn worden opgeschort (artikelen 4:5 en 4:15 Awb). De beslistermijn wordt in dat geval opgeschort met ingang van de dag waarop het betreffende bestuursorgaan de aanvrager uitnodigt de aanvraag aan te vullen, tot de dag waarop de aanvraag is aangevuld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.

Soms is het niet mogelijk om binnen acht weken te beslissen op een aanvraag om te gedogen bijvoorbeeld omdat de zaak heel complex is. In dat geval kan het betreffende bestuursorgaan een andere beslistermijn vaststellen. Deze termijn moet echter wel redelijk zijn en de aanvrager moet daarvan in kennis worden gesteld (artikel 4:15 Awb).

Bekendmaking en publicatie gedoogbesluiten

Het besluit om te gedogen wordt bekendgemaakt met inachtneming van afdeling 3.6 van de Awb. Dit betekent dat de bekendmaking van een besluit om te gedogen gebeurt door toezending of uitreiking van dit besluit aan de aanvrager en eventuele andere belanghebbenden. De bekendmaking is van belang omdat anders de gedoogbeschikking niet in werking treedt.

Naast de bekendmaking van het besluit wordt een kennisgeving van het besluit of de zakelijke inhoud van het besluit gepubliceerd in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-

aanhuisblad. Dit om extra transparant te zijn. In de kennisgeving wordt aangegeven dat tegen het besluit om te gedogen door belanghebbenden bezwaar kan worden gemaakt bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen en wel binnen 6 weken nadat het besluit om te gedogen bekend is gemaakt. Ook wordt aangegeven bij welke bestuursrechter daarnaast kan worden verzocht een voorlopige voorziening te treffen ten aanzien van het besluit om te gedogen.

BIJLAGE 6 Toelichting Tafel van 11 (T¹¹)

Checklist Tafel van Elf

Dimensies voor spontane naleving

T 1 Kennis van regels

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

A BEKENDHEID

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

B DUIDELIJKHEID

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

T2 Kosten/baten

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

A FINANCIËEL/ECONOMISCH

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

B IMMATERIEEL

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

T3 Mate van acceptatie

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

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

T8 Detectiekans

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

A ADMINISTRATIEVE CONTROLE

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

B BIJ FYSIEKE CONTROLE

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

T9 Selectiviteit

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

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

Sanctie dimensies**T10 Sanctiekans**

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

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

T11 Sanctie-ernst

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

T7**A FORMELE SANCTIEHOOGTE**

- Weet de doelgroep welke sanctie hen bij overtreding boven het hoofd hangt?
- Schat de doelgroep deze sanctie als hoog in?
- Houdt de sanctie rekening met de financiële draagkracht van de overtreder?
- Wat is de snelheid van sanctie-oplegging (lik-op-stuk)?
- Hoe groot is de objectieve, controlekans (controledichtheid)?
- Hoe groot schat de doelgroep deze kans in?
- Waar hangt de subjectieve controlekans vooral van af?

Bron: Handleiding Compacte Risicomodule© 11 Twentse gemeenten, door Oranjewoud.

BIJLAGE 7: Aan handhaving gerelateerde jurisprudentie

JURISPRUDENTIE

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK (www.raadvanstate.nl)

ONDERWERP/RELATIE	ZAAKNUMMER	DATUM UITSPRAAK	PROCEDURE	RECHTSGEBIED
Prioritering/consistent handhavingsbeleid	200802789/1	11-2-2009	Hoger beroep	Bestuursdwang/Dwangsom
Gedogen, uitzicht op legalisatie	200800592/1	24-12-2008	Eerste aanleg	Bestuursdwang/Dwangsom
Consistent handhavingsbeleid	200800760/1	15-10-2008	Hoger beroep	Bestuursdwang/Dwangsom
Mobiel ook bouwen	200806131/1/2	2-10-2008	Voorlopige voorziening	Bestuursdwang/Dwangsom
Deugdelijke motivatie	200606014/1	30-5-2007	Eerste aanleg	Bestuursdwang/Dwangsom
Toepassing strategie	200506541/1	01-03-2006	Eerste aanleg	Bestuursdwang/Dwangsom
Vooraanschrijving geen Besluit	200409413/1	18-01-2006	Hoger beroep	Bestuursdwang/Dwangsom
Gedoogbesluit	200406950/1	02-02-2005	Eerste aanleg	Overige

BIJLAGE 8: Checklist toepassing Handhavingsstrategie (intern advies)

Onderstaande lijst kan separaat worden gebruikt, maar kan ook als slot aan het standaard bezoeker rapport worden toegevoegd.

Advies voor optreden:

☐ *Handhavingswaarschuwing (ambtelijke waarschuwing) voor:*

Overtreding voorschrift:

Te nemen maatregelen door overtreder:

Hersteltermijn:

☐ *Last onder dwangsom voor:*

Overtreding voorschrift:

Te nemen maatregelen door overtreder:

Hersteltermijn:

☐ *Last onder bestuursdwang voor:*

Overtreding voorschrift:

Te nemen maatregelen door overtreder:

Hersteltermijn:

☐ *Afloopbericht voor:*

Overtreding voorschrift:

Te nemen maatregelen door overtreder:

Hersteltermijn:

☐ Anders:

.....

Strafrechtelijk optreden:

☐ verzoek OM om flankerende brief

☐ PV opmaken

☐ anders:

.....

Handhavingsstrategie:

☐ Conform basisschema handhavingsstrategie

☒ **Afwijking van basisschema, want:**

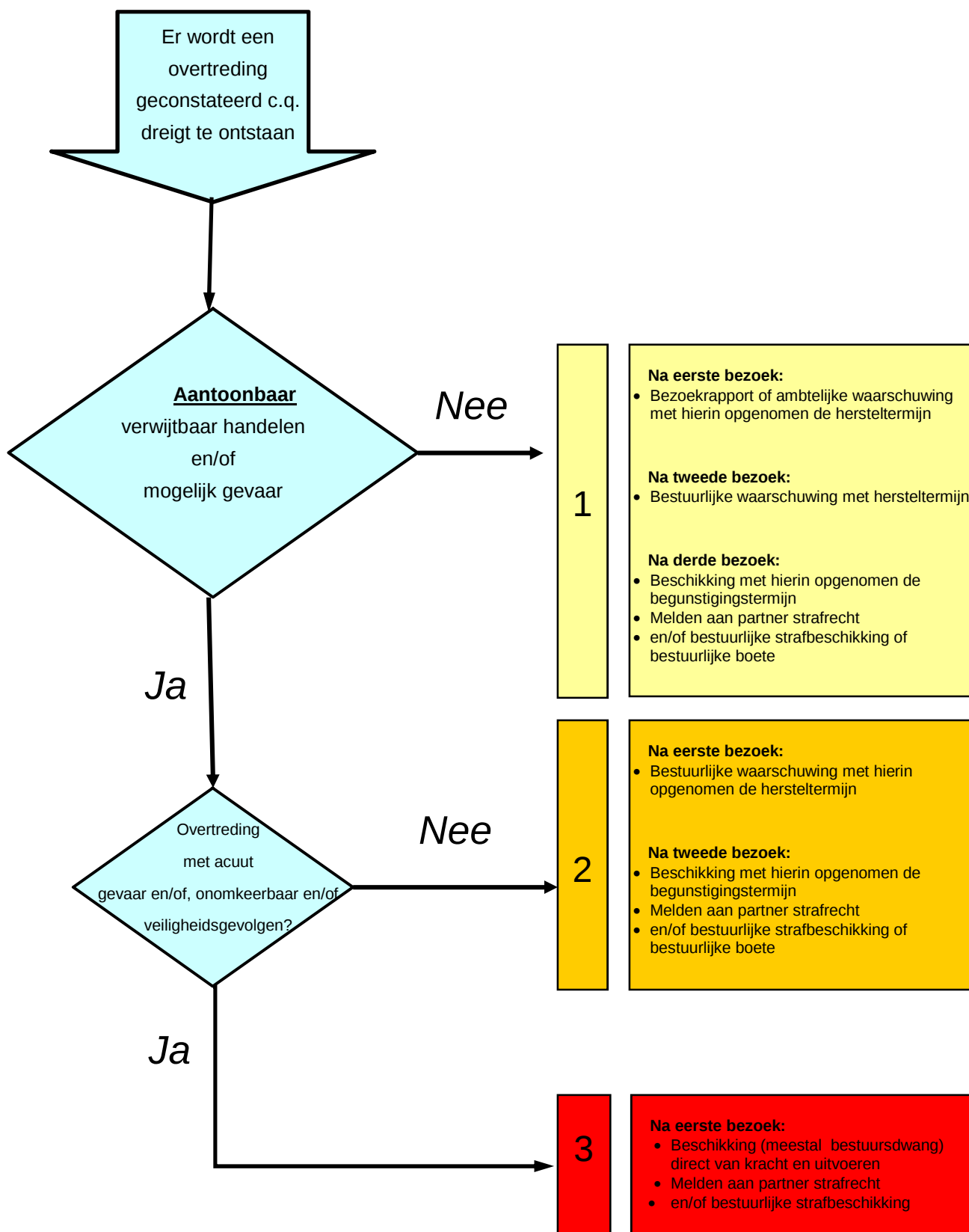
.....

.....

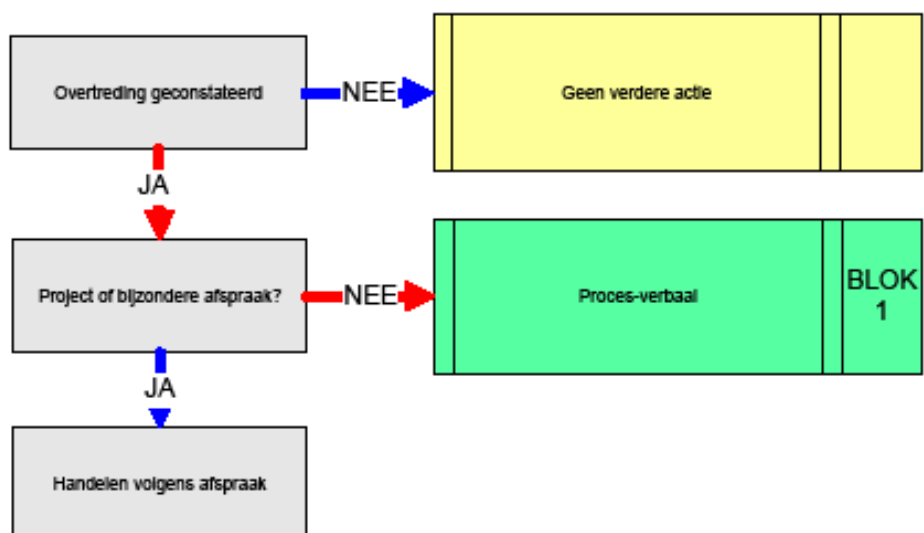
.....

.....

BIJLAGE 9: Stroomschema van de strategie



BIJLAGE 3

Bestuursrechtelijke sanctiestrategie Openbare Ruimte

BIJLAGE 5

 Handhavingstrategie BRZO-bedrijven

Landelijke
Handhavingstrategie
Brzo 1999

Colofon

LAT RB
postbus 93144
2509 AC Den Haag

www.latrb.nl
lat@rws.nl

Den Haag, 14 januari 2013

Voorwoord

Deze handhavingstrategie Brzo is opgesteld door de werkgroep Handhaving in opdracht van de Landelijke Aanpak Toezicht Risicobeheersing Bedrijven (LAT RB). In 2010 is de werkgroep begonnen met het uitwerken van uniforme procedures en werkwijzen om hiermee de Werkwijzer Brzo II aan te vullen met het onderdeel handhaving. De tweede opdracht betrof het opstellen van een handhavingstrategie.

In 2011 bleek dat een omgekeerde werkwijze noodzakelijk was. Daarom is eerst een strategie opgesteld om vervolgens de andere acties uit te werken. De andere acties bestonden uit het opstellen van een beoordelingskader om de sancties te kunnen koppelen aan de ernst van de overtredingen van het Brzo in relatie tot het gevaar van een zwaar ongeval met gevaarlijke stoffen. Voor het ontwikkelen van uniforme procedures en werkwijzen is aangesloten bij de uitkomsten van de pilot Brzo-handhaving in de regio Zuid. De producten uit regio Zuid zijn overgenomen als landelijke werkwijze voor de handhaving op het Brzo 1999.

Bij het opstellen van de strategie zijn alle stakeholders actief betrokken. Zo is voor het bepalen van de uitgangspunten van de strategie en de benodigde beoordelingskaders een extra stakeholder bijeenkomst georganiseerd (december 2011), is een uitgebreide consultatieronde gemaakt langs de stakeholders (begin 2012) en heeft een expertmeeting plaatsgevonden (mei 2012).

De juridische onderbouwing is een ander belangrijk onderdeel. Hiervoor is een aparte notitie opgesteld die ook is becommentarieerd door de betrokken ministeries. Deze notitie is onderdeel van dit document.

Deze handhavingstrategie is vastgesteld door de LAT RB Regiegroep op 6 december 2012. De gezamenlijke Brzo-toezichthouders committeren zich aan toepassing van deze strategie als onderdeel van het Brzo-toezicht door dit vast te leggen in de bestuurlijke inspectieprogramma's en aanvullend waar nodig in het eigen beleid/de eigen beleidsregels omtrent toezicht en handhaving.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	Probleemanalyse	5
1.3	Doelstelling en afbakening	5
1.4	Leeswijzer	5
2.	Visie en uitgangspunten	6
2.1	Doel.....	6
2.2	Strategische keuzes en uitgangspunten.....	7
3.	Wettelijke kaders en handhavingsbevoegdheden	9
3.1	Samenhang Brzo 1999 verplichtingen en handhaafbaarheid	9
3.2	Handhavingsbevoegdheden	10
3.3	Handhavingsinstrumenten	10
3.4	Bestuursrecht en strafrecht.....	11
4.	Handhavingstrategie, beoordeling zwaarte van de overtredingen en toepassen sancties	13
4.1	Inleiding	13
4.2	Beoordelingskader: ernst van de overtreding	14
4.3	Toepassen van handhavingsinstrumenten en sancties	15
4.4	Verzwarende omstandigheden en hersteltermijnen	16
5.	Aanbevelingen	17
	Bijlage A: Juridische handhavingsmogelijkheden Brzo 1999.....	19
	Bijlage B: Begrippenlijst.....	33
	Bijlage C: Samenstelling werkgroep Handhaving 2012.....	35

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Met de implementatie van de Seveso II richtlijn in Nederland door het Besluit risico's zware ongevallen 1999 (Brzo 1999) is een integrale benadering gekozen voor de bescherming van mens en milieu tegen de risico's van zware ongevallen met gevaarlijke stoffen. Dit besluit leidde tot vergaande samenwerking bij het toezicht tussen de Inspectie SZW (voorheen Arbeidsinspectie), de Veiligheidsregio's en het Wabo bevoegd gezag (voorheen bevoegd gezag Wet Milieubeheer).

Evaluaties van de uitvoering van het Brzo 1999 in 2003 en 2004 lieten zien dat het complexe wetgeving en uitvoering betreft en dat de kwaliteit van de uitvoering en de samenwerking op veel punten verbeterd moest worden. Dit heeft geleid tot een omvangrijk verbeterprogramma (BeteRZO) en het instellen van landelijke regie (tegenwoordig: LAT RB) om voortdurend de kwaliteit van de uitvoering te volgen en waar nodig verdere verbeteringen door te voeren. Als resultaat van deze doorlopende inspanningen is vanaf 2004 tot 2010 de kwaliteit van de uitvoering op een hoog niveau gebracht door daadwerkelijk gezamenlijk en gecoördineerd toezicht te houden.

Omdat er een enorme opgave lag om het gezamenlijk toezicht op het gewenste niveau te krijgen en omdat ook in de wetgeving handhaving een eigenstandige verantwoordelijkheid is van de betreffende toezichthouder, is destijds gekozen om de gezamenlijke en gecoördineerde handhaving pas in een later stadium nader in te vullen.

Meer recente onderzoeken¹ naar de uitvoering van het Brzo 1999 laten dan ook zien dat de kwaliteit van het toezicht fors is verbeterd, maar dat er nog een dringende behoefte bestaat aan uniformering van de gezamenlijke handhavingstrategie. Het is dan ook een logisch vervolg van de BeteRZO afspraken met betrekking tot o.a. uniformiteit, eenduidigheid (gezamenlijkheid) en tijdigheid, dat in het Eindbeeld Brzo Vernieuwing Toezicht Chemie van april 2010 is opgenomen dat handhaving als één van de belangrijke thema's zal worden opgepakt door de LAT RB. In 2010 heeft de LAT RB regiegroep opdracht gegeven aan de werkgroep Handhaving om uniforme werkwijzen en procedures voor de gezamenlijke handhaving van het Brzo te ontwikkelen.

Niet alleen de VROM Inspectie (nu Inspectie Leefomgeving en Transport: ILT) heeft geconcludeerd dat een uniforme handhavingstrategie zeer wenselijk is. Ook andere onderzoeken hebben conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan om de afzonderlijke handhavingstrategieën te uniformeren en het bestuursrecht en strafrecht beter op elkaar te laten aansluiten².

In de onlangs uitgebrachte rapportage 'Naleving en handhaving BRZO 2011' van de LAT RB zijn aanbevelingen gedaan voor een uniforme handhavingstrategie. Deze aanbevelingen zijn meegenomen in de totstandkoming van deze handhavingstrategie.

¹ Onderzoeken door de VROM-Inspectie in 2008 en 2010

² Rapporten van de verschillende commissies zoals Mans, Oosting en Het IPO advies over vergunningverlening, toezicht en handhaving risicovolle bedrijven in het RUD stelsel, mei 2012

1.2 Probleemanalyse

Het Brzo 1999 is gebaseerd op meerdere wetten, kent meerdere toezichthouders met elk een afzonderlijk handhavingsbeleid en verschillende instrumenten en bevoegdheden. Er is echter geen gezamenlijk beleid in Nederland vastgesteld voor de sanctionering van overtredingen van specifiek het Brzo 1999.

Het gebrek aan een gezamenlijke handhavingstrategie kan in de praktijk belemmerend werken voor een daadkrachtig optreden door de overheden tegen overtredingen die potentieel grote gevolgen kunnen hebben voor mens en milieu. Nu blijkt dat de betreffende bedrijven niet aantoonbaar eenduidig worden gesanctioneerd voor gelijksoortige Brzo 1999 overtredingen en is er niet altijd sprake van een level playing field voor de bedrijven.

De kwaliteit van het gezamenlijk toezicht is wel al geborgd door de inspanningen van de afgelopen jaren. De toezichtinformatie die hieruit voortvloeit, is een goede basis voor gezamenlijke handhaving. De bestaande handhavingbevoegdheden en de vanaf 1 januari 2013 beschikbare sanctiemiddelen worden als toereikend gezien om op basis van de gezamenlijke strategie daadkrachtig te kunnen optreden.

1.3 Doelstelling en afbakening

Een eenduidige landelijke handhavingstrategie Brzo 1999 vastleggen zodat overtredingen van het Brzo 1999 altijd gevolgd worden door handhaving en dat voor gelijksoortige overtredingen dezelfde meest adequate sanctiemiddelen worden toegepast.

Deze handhavingstrategie is bedoeld voor de handhaving en sanctionering van overtredingen van het Brzo 1999 en is daarmee primair gericht op het voorkomen van zware ongevallen met gevaarlijke stoffen bij inrichtingen waarop het Brzo 1999 van toepassing is. Deze strategie beperkt zich tot de sanctionering. Geconstateerde overtredingen volgen uit het al geüniformeerde gezamenlijke Brzo toezichtproces.

1.4 Leeswijzer

De handhavingstrategie is in drie onderdelen vastgelegd:

wat? In hoofdstuk 2 wordt omschreven wat wordt beoogd met de strategie (doelen), welke eisen gesteld worden aan de handhaving (kwaliteitscriteria) en wat daarbij de belangrijkste uitgangspunten zijn (strategische keuzes);

waarmee? In hoofdstuk 3 worden de wettelijke kaders en handhavingbevoegdheden toegelicht. In hoofdstuk 4 wordt omschreven waarmee de strategie genoemd onder het eerste punt operationeel wordt gemaakt en ingepast in de bestaande inspectiemethodiek NIM;

aanbevelingen. In hoofdstuk 5 worden enkele aanbevelingen gedaan voor verdere doorontwikkeling.

2 Visie en uitgangspunten

2.1 Doel van de handhavingstrategie

Doel

Ter bescherming van de veiligheid van werknemers, milieu en omwonenden treden de gezamenlijke Brzo 1999 toezichthouders op adequate en uniforme wijze sanctionerend op tegen overtredingen van het Brzo 1999, totdat deze overtredingen zijn opgeheven.

Bijkomend resultaat van de gezamenlijke strategie is het verbeteren van de uniformiteit van de landelijk beschikbare toezicht- en handhavinginformatie.

Welke eisen worden aan de handhaving van het Brzo 1999 gesteld?

Burgers en politiek verwachten, vooral als het gaat om overtredingen van het Brzo 1999 en de daarmee samenhangende grote risico's, dat de overheid adequaat, dwingend en voortvarend optreedt. Daarnaast lopen de toezichthoudende overheden zoals ook blijkt uit de uitspraak van de hoge raad inzake CMI grote bestuurlijke, financiële en imago-risico's wanneer zij het toezicht niet adequaat uitvoeren. Als de toezichthouder niet aantoonbaar op de hoogte is van de veiligheidskritische afwijkingen van de norm waarbij de veiligheid in het geding is en niet voldoende dwingend en voortvarend optreedt, kan zij mede verantwoordelijk zijn voor de (financiële) gevolgschade die optreedt bij een eventuele calamiteit.

Er zijn meerdere beleidsdocumenten en werkmethodes opgesteld voor handhaving in het algemeen. Enkele belangrijke zijn Kaderstellende visie op toezicht (2001), de LOM handhavingstrategie en de Tafel van elf. Ook heeft elke toezichthouder haar eigen handhavingstrategie³. Deze strategie is vaak voor meerdere wetgeving opgesteld en niet exclusief voor het Brzo 1999. Voor het Brzo 1999 specifiek is in het eindbeeld van LAT RB⁴ beschreven waar handhaving van het Brzo 1999 aan moet voldoen. Voor deze handhavingstrategie zijn alle relevante documenten bestudeerd en onderstaand zijn de belangrijkste uitgangspunten benoemd.

Landelijk uniform

Landelijke uniformiteit draagt bij aan een level playing field voor het bedrijfsleven, vergemakkelijkt de opleiding van de toezichthouders en het verbetert de mogelijkheden om landelijk handhavingsinformatie te vergelijken.

Eenduidig (in gezamenlijkheid op basis van Brzo 1999)

De één-loket gedachte wordt doorgetrokken van inspectie en inspectiebevindingen naar het daadwerkelijk gezamenlijk handhaven. De verschillende handhavende instanties hebben eigenstandige handhavingsbevoegdheden en (veelal soortgelijke) handhavingsinstrumenten vanuit het bestuursrecht en/of het strafrecht. Gezamenlijk beschikken zij over een mix van handhavingsmogelijkheden die gecoördineerd zo slim mogelijk ingezet zullen worden.

Tijdig

Duidelijke termijnen waarbinnen handhaving moet worden ingezet door de overheden (aanschrijvingstermijn), waarbinnen maatregelen door het bedrijf moeten zijn genomen (hersteltermijn) en de overheid de verbetering heeft gecontroleerd. Voor ernstige

³ In deze strategie is rekening gehouden met de wijzigingen voor de handhaving van het Brzo 1999 als gevolg van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving, die op 1 januari 2012 in werking treedt.

⁴ Eindbeeld Keizerskroon IV 8 april 2010

overtredingen geldt hierbij direct optreden. De hersteltermijnen voor bedrijven worden per geval bepaald in overeenstemming met het risico voor werknemers, milieu en omwonenden.

Proportioneel

De handhaving past bij het veiligheidsrisico als gevolg van de overtreding, het naleefgedrag, de houding/de veiligheidscultuur van het betreffende bedrijf en mogelijke recidive.

Effectgericht

Het effect (opheffen/beperken van risico als gevolg van overtreding door het bedrijf) staat voorop, maar ook het straffen van het bedrijf. Daarbij worden bestuurs- en strafrechtelijke middelen ingezet.

Andere niet wettelijke maatregelen kunnen ook effectief zijn zoals naming and shaming, het informeren van verzekeringsmaatschappijen en/of certificerende instellingen. Deze handhavingstrategie beperkt zich tot de wettelijke sanctiemiddelen.

Transparant

Burgers en bedrijven hebben recht om te weten waar ze aan toe zijn. Daartoe moet transparant zijn welke bedrijven overtredingen hebben begaan en hoe de overheid daarop heeft gereageerd. Het publiceren van deze informatie maakt geen onderdeel uit van deze handhavingstrategie, maar zal deel uitmaken van de implementatie van Seveso III. Hoe de overheid op een overtreding reageert en welke sanctie wordt opgelegd en de zwaarte ervan behoort ook transparant te zijn. Dit document beoogt deze transparantie te geven voor het opleggen van sancties bij het overtreden van het Brzo 1999.

Rechtsgelijkheid en rechtszekerheid

Diegene die worden gestraft door de overheid vanwege het begaan van een overtreding moeten kunnen rekenen op gelijke bestraffing. Er mag geen sprake zijn van willekeur of persoonlijke interpretaties. Daarnaast moeten burger en bedrijven rechten en plichten in de verhouding tot het bestuur kunnen bepalen en daarmee weten waar zij bij het toepassen van het recht aan toe zijn.

2.2 Strategische keuzes en uitgangspunten

Strategische keuzes en uitgangspunten voor de Brzo handhavingstrategie:

1. Handhaving op overtredingen in een Brzo-inrichting die van invloed zijn op de beheersing van zware ongevallen met gevaarlijke stoffen gebeurt in eerste instantie op basis van het Brzo 1999. Als geen relatie met het Brzo 1999 kan worden gelegd, vindt handhaving plaats op basis van de onderliggende wetgeving.
2. Deze handhavingstrategie is van toepassing op alle Brzo verplichtingen.
3. Bestuursrecht en strafrecht zijn complementair. Uitgangspunt bij het opstellen van dit beleid is dat bij het constateren van het niet naleven van de bepalingen van de wetgeving op het bestuur de plicht rust daartegen op te treden. Handhaving berust op zowel bestuurlijke als strafrechtelijke pijlers.⁵ Deze pijlers richten zich op twee doelen: afdwingen dat overtredingen worden opgeheven en bestraffen van gepleegde overtredingen. Bestuursrecht kent beide

⁵ Zie kabinetsstandpunt inzake 'Bijzondere opsporingsdiensten' (1999/2000) en 'kaderstellende visie op toezicht' (2001)

mogelijkheden (bestuursdwang en bestuurlijke boete), strafrecht is uitsluitend punitief (bestuurlijke strafbeschikking of schikking/bestrafing na een proces-verbaal). Het uitgangspunt is om eerst zoveel mogelijk via het bestuursrecht op te treden en strafrecht als ultimum remedium in te zetten tenzij direct al blijkt dat het bestuursrecht te beperkte mogelijkheden biedt om bestraffend op te treden. Dan worden beide pijlers complementair ingezet.

4. De op te leggen sancties zijn dus een afgestemde mix van bestuurs- en strafrecht rekening houdend met:
 - a. de zwaarte van de overtreding (mate van de risicobeheersing en weging van de overtreding);
 - b. het risico van het bedrijf cq de activiteit;
 - c. het naleefgedrag en eventuele recidive van (soortgelijke) overtredingen.
5. De toezichthouders hebben diverse handhavingsinstrumenten ter beschikking, waarvan de last onder bestuursdwang, last onder dwangsom, de bestuurlijke boete en het proces-verbaal sanctiemiddelen zijn. De inzet van één of meer handhavingsinstrumenten wordt bepaald door de aard van de overtreding:
 - a. bij overtredingen met ernstig gevaar wordt direct zowel een corrigerend als bestraffend sanctiemiddel ingezet;
 - b. bij andere overtredingen wordt eerst een opheffingstap ingezet via een waarschuwing of een eis en wordt na een hercontrole zo nodig bestraffend opgetreden;
 - c. bij andere niet meer te corrigeren overtredingen wordt direct bestraffend opgetreden.
6. Door toepassen van het model (hoofdstuk 4) volgt welk handhavingsinstrument wordt ingezet. Feiten en omstandigheden kunnen leiden tot afwijking van de handhavingstrategie. De inspecteur en het inspectieteam motiveren de afwijking op basis van goede kennis, kunde (dus opleiding) en inzichten in de relatie tussen overtreding en risico. Een afwijking wordt altijd schriftelijk en gemotiveerd vastgelegd. Er zal echter nooit worden afgezien van handhaving in geval van overtredingen.
7. Het principiële uitgangspunt is dat niet altijd elke dienst moet willen handhaven, maar dat sanctionering door die dienst wordt opgepakt die gegeven de situatie de meest effectieve instrumenten ter beschikking heeft. Uitgaande van het principe:
 - a. worden uitsluitend interne veiligheidscomponenten opgepakt door de Inspectie SZW;
 - b. worden uitsluitend externe veiligheidscomponenten en milieu opgepakt door het Wabo bevoegd gezag;
 - c. wordt informatievoorziening ten behoeve van de rampenbestrijding (zoals benoemd in artikel 25 eerste lid) opgepakt door de betrokken veiligheidsregio en;
 - d. worden overtredingen die niet uitsluitend betrekking hebben op één van deze drie situaties aangepakt op de wijze die volgens het inspectieteam het meest effectief is; zowel voor mogelijkheden als bevoegdheden.
8. Als onderdeel van de strategie worden termijnen vastgelegd waarbinnen handhaving ingezet moet worden. Het inzetten van de handhaving wordt gekoppeld aan het moment van verzenden van het inspectierapport, tenzij het om overtredingen en/of gevoelige situaties gaat waardoor direct handelen noodzakelijk is.

3 Wettelijke kaders en handhavingsbevoegdheden

3.1 Samenhang Brzo 1999 verplichtingen en handhaafbaarheid

Artikel 5, eerste lid van het Brzo 1999 kan worden gezien als de centrale bepaling van het Brzo 1999: *het bedrijf neemt alle maatregelen die nodig zijn om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor mens en milieu te beperken*. De maatregelen die het Brzo 1999 verder verlangt (naast concrete technische en organisatorische voorzieningen), zoals het opstellen van een preventiebeleid, een veiligheidsbeheerssysteem (VBS), een veiligheidsrapport, een intern noodplan en een stoffenlijst, geven mede een nadere invulling aan deze bepaling. Deze verlangde maatregelen zijn immers mede vereist om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen voor mens en milieu te beperken.

Brzo 1999, artikel 5:

1. Degene die een inrichting drijft, treft alle maatregelen die nodig zijn om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor mens en milieu te beperken.
2. Degene die een inrichting drijft, heeft in de inrichting een document voorhanden waarin het door hem gevoerde beleid ter voorkoming van zware ongevallen, rekening houdend met de aanwezigheid en de omvang van de risico's, is vastgelegd. Dit document bevat de algemene doelstellingen en beginselen van het beleid inzake de beheersing van de risico's van zware ongevallen. Het document kan worden opgenomen in het veiligheidsrapport, het veiligheids- en gezondheidsdocument, bedoeld in artikel 2.42, tweede lid, van het Arbeidsomstandighedenbesluit, dan wel in de combinatie van die twee rapporten, bedoeld in artikel 9, tweede lid.
3. Ten einde het in het tweede lid bedoelde beleid te bepalen en uit te voeren, voert degene die een inrichting drijft, een veiligheidsbeheerssysteem in. In het veiligheidsbeheerssysteem komen de elementen, genoemd in bijlage II aan de orde.
4. Indien in de inrichting of een onderdeel daarvan of in de werking van de inrichting of van dat onderdeel een verandering wordt aangebracht die voor de risico's van een zwaar ongeval belangrijke gevolgen kan hebben, draagt degene die de inrichting drijft, er voor zorg dat het beleid ter voorkoming van zware ongevallen en het veiligheidsbeheerssysteem opnieuw worden beoordeeld en indien nodig worden herzien en dat het document, bedoeld in het tweede lid, dienovereenkomstig wordt gewijzigd. Een zodanige beoordeling onderscheidenlijk herziening vindt tevens plaats indien een verandering in het veiligheidsinzicht daartoe aanleiding geeft.
5. Onze Ministers kunnen nadere regels stellen met betrekking tot het tweede tot en met het vierde lid.

Uit de samenhang tussen het eerste, tweede en derde lid van artikel 5 van het Brzo 1999 volgt dat:
 het preventiebeleid heeft tot doel zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan te beperken;
 het VBS een nadere uitwerking bevat van de verplichting van artikel 5, eerste lid, van het Brzo 1999;
 met het VBS wordt het preventiebeleid zware ongevallen geïmplementeerd.

Zowel het opstellen van een VBS, met de elementen die zijn genoemd in bijlage II van het Brzo 1999, als het uitvoeren van het VBS zijn dus maatregelen die moeten worden getroffen om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan te beperken. Als niet op een correcte wijze uitvoering wordt gegeven aan een VBS levert dat derhalve een overtreding op van artikel 5, eerste lid, in samenhang met artikel 5, derde lid, van het Brzo 1999.

Bijlage A geeft verder inzicht in de juridische handhavingsmogelijkheden van het Brzo 1999.

3.2 Handhavingsbevoegdheden

Op grond van artikel 5:4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bestaat er uitsluitend een bevoegdheid om bestuursrechtelijk te handhaven als deze bevoegdheid is vastgelegd in een wet of besluit (zoals het Brzo 1999). Het Brzo 1999 is gebaseerd op de Arbeidsomstandighedenwet (Arbo-wet), de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Wet veiligheidsregio's (Wvr). De bestuursorganen die bevoegd zijn op grond van deze drie onderliggende wetten, kunnen handhaven op het Brzo 1999. In de onderliggende wet is de handhavingsbevoegdheid toegekend aan het bestuursorgaan, zodat voor elk bestuursorgaan afzonderlijk de bevoegdheid om te handhaven op het Brzo 1999 zich beperkt tot de bepalingen van het Brzo 1999 die gebaseerd zijn op de onderliggende wet. Bijlage 1 geeft de bevoegdheidsverdeling weer per artikel(lid) van het Brzo 1999.

De betrokken instanties wijzen Brzo-inspecteurs aan als toezichthouder in de zin van de bijzondere wet (Arbo-wet, Wabo en Wvr). De Brzo-inspecteurs hebben dan de bevoegdheden die de Awb toekent aan toezichthouders, voor zover deze niet zijn uitgezonderd in de bijzondere wet. Alleen toezichthouders die tevens Buitengewoon Opsporingsambtenaar (BOA) zijn hebben daarnaast de bevoegdheid om strafrechtelijke feiten op te sporen en hiervan proces-verbaal op te maken (opsporing). De BOA's kunnen ook gebruik maken van de Bestuurlijke strafbeschikking.

Artikel 25 van het Brzo 1999 wijst de strafbare feiten aan, namelijk handelen of nalaten in strijd met:

1. het krachtens artikel 48, zesde lid, van de Wet veiligheidsregio's bepaalde in vier artikelen van het Brzo 1999;
2. het krachtens artikel 6, eerste lid, tweede zin, van de Arbeidsomstandighedenwet bepaalde in zestien artikelen van het Brzo 1999.

Via de Wet op de economische delicten is overigens ook het niet voldoen aan voorschriften gesteld krachtens artikel 8.40 van de Wet milieubeheer, zoals het Brzo 1999, een strafbaar feit.

De bevoegdheid om te handhaven op het Brzo 1999 verschilt per artikel(lid) van het Brzo 1999. Er is echter steeds een mogelijkheid om te handhaven op het Brzo 1999 vanuit het bestuurs- of strafrecht. Zie hiervoor ook de tabel in Bijlage A.

3.3 Handhavingsinstrumenten

Zoals gezegd zijn de bestuursorganen voor de handhaving van het Brzo 1999 gebonden aan de Arbo-wet, de Wabo en de Wvr. In deze drie wetten zijn ook de bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten vastgelegd. Hierbij past nog de opmerking dat in het eerste lid van artikel 5:32 van de Awb de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom is gekoppeld aan de bestuursdwangbevoegdheid. Een bestuursorgaan dat bevoegd is tot toepassing van bestuursdwang is dus tevens bevoegd tot het opleggen van een last onder dwangsom. Door deze koppeling in de Awb hoeft de dwangsombevoegdheid niet genoemd te worden in de Arbo-wet, de Wabo en de Wvr.

Het intrekken van de omgevingsvergunning is geen doelmatig handhavingsinstrument voor het naleven van de artikelen van het Brzo 1999, maar het kan wel als uiterst instrument dienen om een Brzo-inrichting verdere exploitatie te verbieden. Het intrekken van de vergunning zal slechts in een enkel geval proportioneel zijn in relatie tot de overtreding(en). Gemeenten en provincies hebben (nog) niet de mogelijkheid om ter naleving van bepalingen uit het Brzo 1999 een bestuurlijke boete op te leggen, hoewel de bestuurlijke boete al wel als instrument in de Wet milieubeheer zit.

De Inspectie SZW heeft op grond van artikel 27 van de Arbeidsomstandighedenwet de bevoegdheid om een eis tot naleving te stellen. De Inspectie SZW geeft in een beschikking aan binnen welke termijn en op welke manier een artikel uit het Brzo 1999 moet worden nageleefd. Verder kan de Inspectie SZW op grond van artikel 28 van de Arbeidsomstandighedenwet met een mondeling bevel afdwingen dat werkzaamheden worden stilgelegd of dat werkzaamheden niet mogen aanvangen. Het mondelinge bevel wordt zo snel mogelijk bij beschikking bevestigd. De Inspectie SZW heeft ook de bevoegdheid om – onder bestuursdwang of dwangsom - de drijver van een inrichting te gelasten een inrichting of een onderdeel daarvan niet in werking te brengen of te houden. Dit op basis van artikel 23 van het Brzo 1999. De Inspectie SZW kan op grond van het bepaalde in artikel 25, derde lid, van het Brzo 1999 een bestuurlijke boete aanzeggen voor overtredingen van de in artikel 25, tweede lid, van het Brzo 1999 strafbaar gestelde artikelen, m.u.v. de artikelen 23 en 29.

Daarnaast kan de Inspectie SZW voor al de strafbaar gestelde artikelen in artikel 25 Brzo 1999 een last onder bestuursdwang (of een last onder dwangsom) opleggen.

Het bestuur van de veiligheidsregio kan voor handhaving van het gestelde bij of krachtens de artikelen 31 en 48 van de Wvr een last onder bestuursdwang opleggen (artikel 63 van de Wvr). Aangezien het Brzo 1999 mede is gebaseerd op de artikelen 31 en 48 van de Wvr (zie artikel 34 van het Brzo 1999) is het bestuur van de veiligheidsregio niet alleen bevoegd om die artikelen van de Wvr te handhaven, maar ook de artikelen van het Brzo 1999 die zijn gebaseerd op de Wvr. Ook hier geldt weer dat, gegeven de bestuursdwangbevoegdheid, eveneens het instrument van de last onder dwangsom kan worden toegepast.

Het bestuur van de veiligheidsregio kan dus bij een spoedeisende situatie, als bijvoorbeeld sprake is van acuut gevaar voor de openbare veiligheid, een inrichting stilleggen, buiten werking stellen, verzegelen of hetgeen zich binnen de inrichting bevindt verwijderen.

Per 1-1-2013 kan het instrument Bestuurlijke strafbeschikking (Besluit OM-afdoening) ook worden ingezet. Dit gaat om een beperkt aantal feiten welke genoemd moeten zijn in het “Feitenboekje Bestuurlijke strafbeschikking milieu- en keurfeiten”⁶ (bijvoorbeeld “Het niet tijdig toezenden van het bijgewerkte veiligheidsrapport aan het bevoegd gezag”) en voor een beperkt aantal situaties zoals vermeld om artikel 4.4 van het Besluit OM-afdoening (bijvoorbeeld “Het strafbare feit een wederrechtelijke gedraging betreft waardoor de dood van of ernstig letsel aan personen dan wel aanzienlijke schade aan dieren of planten wordt veroorzaakt, dan wel dreigt te worden veroorzaakt”).

In de Nota van Toelichting, Staatsblad 1999, nr. 234, is per artikel(lid) van het Brzo 1999 aangegeven op welke formele wet(ten) het desbetreffende artikel berust. Dit is de grondslag voor handhaving door de bestuursorganen. De tabel in Bijlage A geeft de bevoegdheidsverdeling per artikel(lid) van het Brzo 1999.

3.4 Bestuursrecht en strafrecht

Bij professionele handhaving (conform het Besluit omgevingsrecht) moet er sprake zijn van “een op elkaar afgestemd bestuursrechtelijk – strafrechtelijk optreden tegen overtreding van de gestelde normen”. Met onderstaand stroomschema wordt aangegeven met welk sanctie-instrumentarium gehandhaafd moet worden indien er sprake is van een te handhaven overtreding:

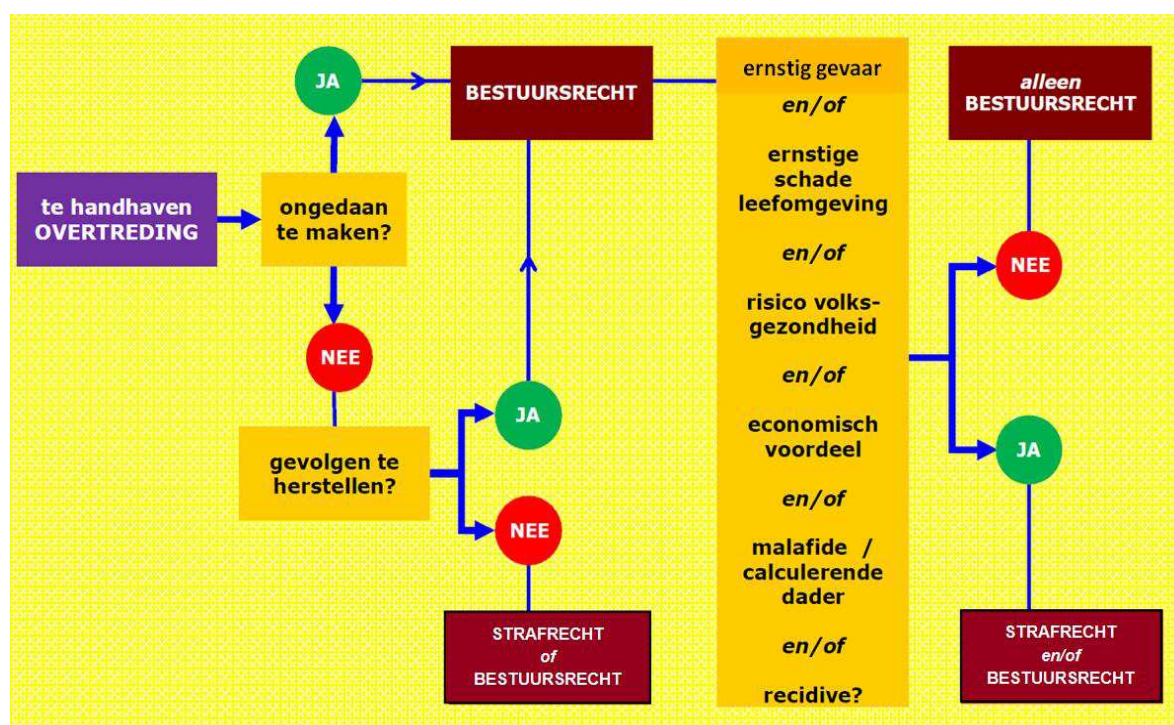
- alleen bestuursrechtelijk;
- alleen strafrechtelijk of
- een combinatie van bestuurs- en strafrechtelijk handhaven.

⁶ De feiten Brzo die voor afhandeling door middel van een bestuurlijk strafbeschikking in aanmerking komen zijn BM 337 t/m BM 346, zoals opgenomen in het Feitenboekje, uitgave januari 2013.

De keuze van inzet van een sanctie-instrumentarium hangt af van factoren die samenhangen met de overtreding en de overtreder. Centraal uitgangspunt is dat het bestuursrecht (met uitzondering van de bestuurlijke boete) vooral gericht is op herstel, terwijl het strafrecht vooral op straffen is gericht. Indien een overtreding en de gevolgen ervan niet meer ongedaan te maken zijn, is een bestuurlijke herstelactie niet aan de orde en blijft bestraffing over. Wanneer de overtreding en de gevolgen wel ongedaan te maken zijn, hangt het van een aantal aspecten af of het strafrecht ook een rol moet spelen. Deze zijn:

- ernstig gevaar;
- ernstige milieuschade;
- economisch voordeel;
- een malafide, calculerende, recidiverende of belemmerende dader.

Recidive en de andere genoemde omstandigheden maken dat naast herstel een zogenaamde 'tik op de vingers' op zijn plaats is.



In bijzondere gevallen zijn afwijkingen van bovenstaand schema denkbaar. In gevallen waarin alleen het bestuursrecht niet effectief is of blijkt te zijn in een bepaalde zaak, zou het strafrecht als 'ultimum remedium' toch kunnen worden ingezet. Dat doet zich voor indien de bestuursrechtelijke sancties (bestuursdwang, dwangsom) geen effect hebben, bijvoorbeeld doordat er sprake is van een 'kale kip' of de overtreder om andere redenen niet ontvankelijk is voor de ondernomen bestuursrechtelijke handhavingssacties.

Tot slot

In dit hoofdstuk is ingegaan op de wettelijke kaders van handhaving. In een zeer groot aantal gevallen maakt de overheid gebruik van een waarschuwingsbrief. Met deze brief sommeert de overheid een bedrijf een overtreding binnen een bepaalde termijn ongedaan te maken. Een waarschuwingsbrief is juridisch gezien geen handhavinginstrument is en is daarom in dit hoofdstuk niet genoemd. Ongeacht de strategie van de overheid om Brzo-overtredingen te handhaven heeft het bedrijf de mogelijkheid hiertegen in beroep te gaan of bezwaar te maken. In de Awb is beschreven op welke wijze dit mogelijk is.

4 Handhavingstrategie, beoordeling zwaarte van de overtreding(en) en toepassen van sancties

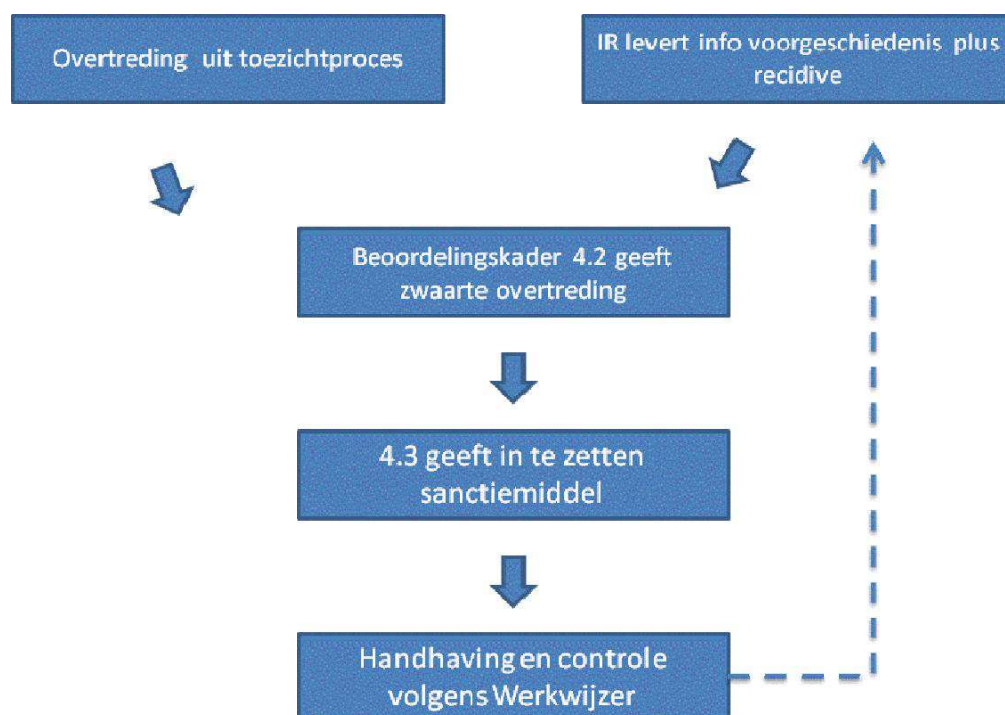
4.1 Inleiding

Overtredingen volgen uit het gezamenlijke inspectieproces, waaronder inspectiebevindingen conform NIM 2, klachtenafhandeling, ongevalonderzoek en beoordeling van het veiligheidsrapport.⁷ Uitgangspunt is hierbij steeds dat er altijd een handhavingsactie volgt door de Brzo-toezichthouders als er sprake is van een overtreding. Wanneer een bedrijf op één of meerdere onderdelen volgens de NIM 2 systematiek (goed-redelijk-matig-slecht) een 'matig', of 'slecht' scoort is er sprake van een overtreding en volgt handhaving. Bij een score 'redelijk' is in principe geen sprake van een overtreding, tenzij naar het oordeel van het inspectieteam handhaving wel noodzakelijk is om het bedrijf tot verbetering te dwingen. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen 'gedocumenteerd', 'geschikt', of 'geïmplementeerd'.

De Brzo-toezichthouders laten de inspectiegeschiedenis en het naleefgedrag van het bedrijf meewegen bij de bepaling van de in te zetten zwaarte en/of aard van de sanctie. Het bevoegd gezag betreft deze informatie uit de online database van de inspectieruimte (IR) en eigen dossiers.

De beoordeling van de zwaarte van een overtreding vindt plaats volgens het afwegingskader zoals omschreven in paragraaf 4.2. In paragraaf 4.3 staat omschreven welke sancties vervolgens ingezet worden en welke afwegingen daarbij een rol spelen.

Het proces van de daadwerkelijke handhaving gebeurt conform de procesbeschrijving in de werkwijzer.



⁷ De Inspectieraad werkt aan een begrippenkader t.a.v. handhaving en toezicht door rijksinspecties. Hierin wordt het toezicht onderverdeeld in; informatie verzamelen, beoordelen en interveniëren. Voor het Brzo zijn de eerste twee vastgelegd in NIM 2 en werkwijzer. Deze Brzo handhavingstrategie gaat vooral in op de laatste stap: het interveniëren.

4.2 Beoordelingskader: ernst van de overtreding

Na het vaststellen van overtreding(en) moet de ernst van deze overtredingen beoordeeld worden. Er zijn verschillen in de mate waarin overtredingen van het Brzo 1999 bijdragen aan de kans op een zwaar ongeval en dus is een beoordelingskader nodig om de ernst van een overtreding te kunnen afwegen. Het begrip 'zwaar ongeval' uit de Seveso II richtlijn is hiervoor als uitgangspunt genomen. In artikel 1, onderdeel f van het Brzo 1999 is een zwaar ongeval als volgt gedefinieerd:

Zwaar ongeval: gebeurtenis als gevolg van onbeheersbare ontwikkelingen tijdens de bedrijfsuitoefening in een inrichting, waardoor hetzij onmiddellijk, hetzij na verloop van tijd ernstig gevaar voor de gezondheid van de mens binnen of buiten de inrichting of voor het milieu ontstaat en waarbij een of meer gevaarlijke stoffen zijn betrokken.

Voor de Nederlandse situatie betekent dit dat er vier invalshoeken zijn op basis van de te beschermen 'waarden' verdeeld over drie *toezichthouders*:

1. gezondheid van de mens binnen de inrichting. Hiermee wordt bedoeld de veiligheid en gezondheid van de werknemer en andere personen die in de inrichting of de onmiddellijke omgeving ervan aanwezig zijn. De bescherming van werknemers is wettelijk geregeld in de Arbeidsomstandighedenwet en is belegd bij de *Inspectie SZW*;
2. gezondheid van de mens buiten de inrichting. Dit is vertaald in het externe veiligheid beleid en via de Wabo belegd bij *gemeenten en provincies*;
3. de bescherming van het milieu is via de Wabo ook belegd bij *gemeenten en provincies*;
4. de voorbereiding op rampenbestrijding als bescherming van mens en milieu is via de Wet op de veiligheidsregio's belegd bij de *veiligheidsregio*. Specifiek wordt genoemd de aanwijzing van de bedrijfsbrandweer en het opstellen van de rampenbestrijdingsplannen.

Een overtreding kan een bedreiging vormen voor één, of meerdere van bovenstaande 'waarden' tegelijkertijd. Het inspectieteam besluit gezamenlijk wat het meest geschikte sanctie-instrument is om toe te passen.

Voor de afweging van de ernst van de overtreding heeft dit geen invloed, omdat de meest bedreigde waarde bepalend is voor de ernst van de overtreding. Met andere woorden, een overtreding met als gevolg een ernstige bedreiging van de veiligheid van werknemers, wordt niet minder ernstig omdat het milieu of de externe veiligheid niet in het geding zijn. Het wordt wel gebruikt om te bepalen welke toezichthouder het voortouw neemt bij de handhaving en welke sanctiemiddelen daarbij ingezet worden. De in te zetten sanctie(s) gerelateerd aan de ernst van de overtreding worden verderop in dit hoofdstuk nader uitgewerkt.

Wat wel invloed heeft bij de afweging van de ernst van de overtreding is de tijdfactor. Een onmiddellijke dreiging van een zwaar ongeval als gevolg van overtredingen vereist direct ingrijpen en rechtvaardigt de inzet van de zwaarste sanctiemiddelen.

Voorgaande leidt tot een indeling in drie categorieën overtredingen met daarbij behorende sancties:

1. onmiddellijke dreiging en/of onomkeerbaar risico op een zwaar ongeval, er is sprake van ernstig gevaar: direct ingrijpen met zwaarste sanctie(s), werkzaamheden stilleggen en pas toestaan werk weer aan te vangen als adequate (nood)maatregelen zijn getroffen. Geen hersteltermijn;
2. geen onmiddellijke dreiging van een zwaar ongeval, wel duidelijk onvoldoende maatregelen getroffen: herstel afdwingen met zware tot middelzware sanctie(s) binnen gepaste hersteltermijn;
3. zeer geringe dreiging van een zwaar ongeval, wel lichtere tekortkomingen: herstel afdwingen met lichtere sanctie(s) binnen redelijke hersteltermijn.

Na het indelen van de overtredingen in één van bovenstaande categorieën volgt het bepalen van de sancties volgens de sanctiestrategie. De zwaarte van de sanctie wordt bepaald door het in te zetten middel, de hoogte van eventuele boetes of dwangsommen, en de te stellen hersteltermijnen. Dit is nader uitgewerkt in de volgende paragrafen.

4.3 Toepassen van handhavinginstrumenten en sancties

De sanctiestrategie gebruikt de onderverdeling in drie categorieën volgend uit het beoordelingskader voor het kiezen van de toe te passen sancties. In de hierna volgende tabel is per categorie vastgelegd welke sanctiemiddelen moeten worden toegepast door Inspectie SZW, Wabo bevoegd gezag en/of veiligheidsregio. De in te zetten sancties liggen hiermee vast. De Brzo-toezichthouders kunnen hierbinnen nog wel afwegingen maken ten aanzien van de hoogte van eventuele boetes of dwangsommen en de te stellen hersteltermijnen. Per geval zal bekeken moeten worden welke sancties, door wie en met welke hersteltermijnen worden opgelegd.

Paragraaf 4.4 gaat in op de hersteltermijnen en eventuele verzwarende omstandigheden ten aanzien van hersteltermijnen en sancties.

Voor het bepalen van welke toezichthouder handhavend optreedt naar aanleiding van een geconstateerde overtreding en welke sanctiemiddelen worden toegepast, gelden de volgende uitgangspunten:

1. de sanctie- en hersteltermijn sluiten aan bij de ernst van de overtreding conform paragraaf 4.2 en eventuele verzwarende omstandigheden conform paragraaf 4.4.;
2. het primaat voor het opleggen van de sanctie ligt bij de toezichthouder die verantwoordelijk is voor het door de overtreding bedreigde 'waarde' zoals omschreven in paragraaf 4.2 en de uitgangspunten in paragraaf 2.2.;
3. wanneer een overtreding meerdere 'waarden' bedreigt, beoordeelt het inspectieteam wat logisch is vanuit de wetgeving en wat het meest effectief is.

Categorie	Sanctie	Sanctie na hercontrole	Toezichthouder
Versie tabel 28/11/2012			
onmiddellijke dreiging	stillegging (art.28 Arbowet) + proces verbaal	bij negeren PV (misdrijf), eventueel bestuursdwang en eventueel inschakelen FP	Inspectie SZW
	bestuursdwang (art.122 Provinciewet, art.125 Gemeentewet) + aangifte	N.v.t.	Wabo bevoegd gezag/veiligheidsregio
geen onmiddellijke dreiging	exploitatieverbod onder last onder dwangsom+ proces-verbaal	bij negeren: verbeuren dwangsom bestuursdwang en eventueel inschakelen FP	Inspectie SZW
	bestuurlijke boete + zo nodig last onder dwangsom (of bestuursdwang)	verhoogde boete verbeuren dwangsom bestuursdwang inschakelen FP	Inspectie SZW
	eis ter naleving (art. 27 Arbowet) of waarschuwing	bestuurlijke boete en zo nodig dwangsom (of bestuursdwang)	Inspectie SZW
	dwangsom	Inning en/of verhogen dwangsom + PV	Wabo bevoegd gezag/veiligheidsregio
	bestuurlijk strafbeschikking	dwangsom	Wabo bevoegd gezag/veiligheidsregio
Zeer geringe dreiging	waarschuwingbrief	dwangsom	Wabo bevoegd gezag/veiligheidsregio
	eis ter naleving (art. 27 Arbowet) of waarschuwing	bestuurlijke boete	Inspectie SZW

Het internationaal erkende rechtsbeginsel “ne bis in idem” houdt in dat iemand niet twee maal voor hetzelfde feit kan worden vervolgd of berecht. In de Awb is daarom vastgelegd dat een bestuursorgaan geen bestuurlijke boete oplegt indien tegen de overtreder wegens dezelfde gedraging een strafvervolgning is ingesteld en het onderzoek ter terechtzitting is begonnen, dan wel een strafbeschikking is uitgevaardigd. Met andere woorden: als voor een overtreding aan iemand reeds een strafrechtelijke sanctie is opgelegd, kan hem voor dezelfde overtreding niet ook nog eens een bestuurlijke boete worden opgelegd, en omgekeerd.

4.4 Verzwarende omstandigheden en de hersteltermijn

In deze strategie wordt geen uitspraak gedaan over de duur van de hersteltermijn. Gezien de complexiteit van de bedrijven, de vele verschillende soorten overtredingen en de daarmee samenhangende risico's als gevolg van de overtredingen is dit altijd maatwerk.

Het uitgangspunt is dat het bepalen van de hersteltermijn om tot naleving van de wet- en regelgeving te komen, vanuit het Brzo 1999 dient te geschieden op basis van risico's: gekozen dient te worden voor de kortst mogelijke termijn. Indien de technisch uitvoerbare termijn niet acceptabel is in verband met de (potentiële) risico's op een zwaar ongeval, dan dient de activiteit te worden beëindigd, dan wel dienen direct aanvullende (nood) maatregelen te worden getroffen totdat naleving is gegarandeerd. De snelst mogelijke uitvoerbare correctie door het bedrijf is dus in het kader van het Brzo 1999 niet maatgevend voor de te verlenen hersteltermijn.

Wel zijn er met inachtneming van het voorgaande nog enkele andere punten die invloed kunnen hebben op de termijnen en de zwaarte van de in te zetten sancties:

Proportionaliteit: wanneer kan het bedrijf binnen de kortst mogelijke termijn de overtreding ongedaan hebben gemaakt?

Als de overtreding een herhaling is (binnen 5 jaar voor gewone overtredingen en binnen 10 jaar voor ernstige overtredingen!), zal een kortere hersteltermijn en een zwaardere sanctie worden toegepast, bij een volgende (soortgelijke) overtreding kunnen de boetes afhankelijk van de aard van de overtreding met 100 of 200% worden verhoogd.

Om te voorkomen dat een bedrijf opnieuw (soortgelijke) overtredingen begaat, kan de Inspectie SZW een zogenaamde waarschuwing preventieve stillegging geven. Wordt dan binnen 5 jaar na die waarschuwing toch een (soortgelijke) overtreding geconstateerd, dan kan de preventieve stillegging worden geëffectueerd. Dat wil dan zeggen dat het betreffende onderdeel van het bedrijf waar de overtreding is begaan voor maximaal 3 maanden kan worden stilgelegd of zelfs het gehele bedrijf.

Stapelning van overtredingen. Het bedrijf voldoet structureel aantoonbaar niet op verschillende onderdelen. Als het risico toeneemt door stapeling volgt een één stap zwaardere sanctie, tot aan een mogelijk exploitatieverbod zoals bedoeld in Brzo 1999 artikel 23.

Naleefgedrag (positief of negatief) zoals blijkt uit toezicht- en nalevinginformatie van andere toezichthouders dan de Brzo-toezichthouders.

In verschillende handhavingstrategieën zijn ook verlichtende omstandigheden opgenomen. Van belang voor de LAT RB is de samenloop van dit document met het werk van de werkgroep die een aanpak voor systeemgericht toezicht voorbereidt. Dit document mag de uitgangspunten van die werkgroep niet in de weg staan. Een van belang zijnde vraag is op welke wijze de overheid optreedt als een bedrijf zelfstandig en zonder overheidsinterventie in staat is afwijkingen van de eigen managementsystemen waar te nemen en passende maatregelen te treffen om die afwijkingen ongedaan te maken. Deze afwijkingen kunnen ook overtredingen van wetgeving zijn. Mocht een bedrijf aantoonbaar in staat zijn zichzelf te corrigeren, kan dit mogelijk gezien worden als een verlichtende omstandigheid. Voorgesteld wordt de stand van zaken over dit onderwerp mee te nemen met de evaluatie van de handhavingstrategie na één jaar.

5 Aanbevelingen

Deze handhavingstrategie is de eerste gemeenschappelijke strategie voor de gezamenlijke Brzo toezichthouders. Het is daarom belangrijk om zich te realiseren dat er een periode volgt waarin de toezichthouders ervaring op zullen doen met het toepassen van de strategie en dat er onvermijdelijk ruimte blijft tot verdere verbetering. Daartoe worden de volgende aanbevelingen gedaan:

Evalueer de handhavingstrategie

Evalueer de handhavingstrategie één jaar na het van kracht worden. Betrek bij de evaluatie het gegeven dat deze handhavingstrategie uitsluitend voor het Brzo 1999 is en de brede wens bestaat om het van toepassing te verklaren op meerdere wetgeving.

Initiatief: LAT RB Projectgroep

Benut bestaande handhavingsinstrumenten beter

Er is geen directe noodzaak om nieuwe handhavinginstrumenten te creëren. Het gaat erom de bestaande mogelijkheden beter te benutten door gezamenlijk de handhaving op te pakken. Dat neemt niet weg dat de huidige sanctie-instrumenten erg divers zijn. In de praktijk is het wel mogelijk de verschillende instrumenten naast elkaar te laten bestaan. Het is echter veel efficiënter om de instrumenten die elk bevoegd gezag afzonderlijk ter beschikking staan hetzelfde te maken. De werkgroep beveelt aan te onderzoeken of dat mogelijk is.

Initiatief: implementatiegroep handhavingstrategie

De bestuurlijke strafbeschikking ook voor Brzo overtredingen

Onderzoek of de hoogte van de boetebedragen voor de bestuurlijke strafbeschikking en bestuurlijke boete voor gelijke overtredingen geüniformeerd kunnen worden.

Initiatief: LAT RB Regiegroep delegatie bespreekt dit met het Openbaar Ministerie

Verbeter de uniformiteit van NIM 2.0

Deze handhavingstrategie gaat uit van het gegeven dat het toezichtproces (de NIM 2.0) de overtredingen benoemt. Uit de praktijk blijkt dat mogelijk onvoldoende uniformiteit aanwezig is bij het benoemen van de overtredingen, omdat de NIM 2.0 onvoldoende uniform wordt toegepast. De werkgroep Handhaving beveelt aan om acties in gang te zetten om de NIM 2.0 uniform toe te passen. Deze aanbeveling geldt ook voor het invoeren van gegevens in de Inspectieruimte.

Initiatief: LAT RB Projectgroep

Onderzoek de bijzondere bevoegdheid genoemd in de Wvr als handhavingsinstrument

Het bestuur van de veiligheidsregio heeft de bijzondere bevoegdheid om een inrichting niet in werking te stellen of te houden, indien niet wordt voldaan aan de verplichting van artikel 48 van de Wvr inzake informatieverstrekking (artikel 48, tweede lid, van de Wvr). Het bestuur heeft tevens de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang en een last onder dwangsom. Hoewel deze instrumenten voortvloeien uit de Wvr en niet uit het Brzo 1999 wordt aanbevolen te bezien hoe dit instrumentarium kan bijdragen aan het adequaat en voortvarend aanpakken van ernstige overtredingen.

Initiatief: Veiligheidsregio's

Niet wettelijke middelen kunnen effectiever zijn bij handhaven

Deze strategie beperkt zich tot de wettelijke handhavingsmiddelen. Andere niet-wettelijke middelen zijn ook effectief om de gewenste verbetering bij het bedrijf te bewerkstelligen. De

werkgroep beveelt aan om deze niet-wettelijke middelen nader te onderzoeken. Hierbij is het van belang de verplichtingen voor publicatie van toezicht- en handhavinginformatie te betrekken zoals omschreven in Seveso III. Naar verwachting zal Seveso III in 2015 in Nederland zijn geïmplementeerd.

Initiatief: publicatie deel LAT RB Projectgroep, overige implementatie werkgroep

Stel een *implementatieplan* op waarbij in ieder geval voldoende aandacht is voor:

- praktische toepassing van het “ne bis in idem” beginsel;
- opleiding inspecteurs;
- uitwerken kritische succesfactoren;
- uitwerken van ondersteunende voorbeelden en casussen.

Initiatief: instellen van een implementatie werkgroep door de LAT RB Regiegroep

Bijlage A: Juridische handhavingsmogelijkheden Brzo 1999

Kader

In de LAT werkgroep Handhaving zijn vragen gesteld over de handhavingsmogelijkheden van het Besluit risico's zware ongevallen 1999 (Brzo 1999). Uiteraard is hierbij de reikwijdte van het Brzo 1999 van belang. Naast het Brzo 1999 is er de Regeling risico's zware ongevallen 1999. De regeling bevat in detail de gegevens die in rapportages e.d. moeten worden opgenomen.

Informatie is ontleend aan www.latrb.nl, www.infopuntveiligheid.nl, www.nvbr.nl en www.veiligheidsberaad.nl. Bij het schrijven is geen rekening gehouden met het ontwerp-besluit tot wijziging van het Brzo 1999 dat medio december 2010 is ingediend. Bron van informatie is eveneens vaste rechtspraak van de Raad van State.

Het blikveld van de werkgroep handhaving omvat alle acties naar aanleiding van het Brzo-toezicht, die door of namens het bevoegd gezag (Inspectie SZW/Veiligheidsregio/Provincie/Gemeente) worden genomen, gericht op het ongedaan maken of bestraffen van een overtreding. Handhaving start waar toezicht met de constatering van een overtreding stopt. Onder handhaving worden dus alle vervolgacties begrepen vanaf het moment dat het definitief eindrapport naar het bedrijf is verzonden en ook handhaving naar aanleiding van een beoordeling van een veiligheidsrapport.

De werkgroep handhaving richt zich niet op incidenten en zware ongevallen en handhaving naar aanleiding daarvan, omdat dit een onderdeel is van de Nieuwe Onderzoek Methodiek (NOM).

Wat is de reikwijdte van de Brzo-plicht?

De reikwijdte van het Brzo 1999 wordt voor een belangrijk deel bepaald door de (begripsomschrijvingen in de) artikelen 1, 2, 3, 4 en 8. Het Brzo 1999 is van toepassing op inrichtingen waar gevaarlijke stoffen krachtens vergunning aanwezig mogen zijn of gevormd kunnen worden als gevolg van een onbeheersbaar geworden industrieel chemisch proces⁸. Binnen een inrichting kunnen technische eenheden als (afzonderlijke) installaties worden opgevat. Het Brzo 1999 is echter van toepassing op de inrichting als geheel.

Zijn er belemmeringen om te handhaven op het Brzo 1999?

Het Brzo 1999 is de wettelijke verankering van de zogenoemde Seveso-II-richtlijn (Richtlijn nr. 96/82/EG van de Raad van de Europese Unie van 9 december 1996 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken). Correcte handhaving van het Brzo 1999 doet recht aan het (Europese) beginsel van gemeenschapstrouw en betekent tegelijk dat wordt voldaan aan artikel 4 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, namelijk het doeltreffend toepassen van het gemeenschapsrecht.

Hieraan kan nog worden toegevoegd dat het voor de naleving van bestuursrechtelijke normen van groot belang is dat deze gehandhaafd worden. Indien immers niet stelselmatig op de naleving van deze normen wordt toegezien en tegen overtreding ervan niet consequent wordt opgetreden, zullen deze normen aan betekenis verliezen.

⁸ Zie bijvoorbeeld RvS 5 maart 2009, nr. 200900727/1 (Zwolle)

Er zijn diverse (duidelijke) verplichtingen vastgelegd in het Brzo 1999. Zie bijvoorbeeld de artikelen 3, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 13, 14, 16, 17, 21, 22, 23, 26, 27, 28 en 29. In het jaarlijkse inspectieprogramma moet in ieder geval worden gecontroleerd of wordt voldaan aan de verplichtingen die voortvloeien uit de artikelen 5, 6, 10 en 26. Dit vloeit voort uit artikel 24, tweede lid, van het Brzo 1999.

Artikel 25 van het Brzo 1999 wijst de strafbare feiten aan, namelijk handelen of nalaten in strijd met:

1. het krachtens artikel 48, zesde lid, van de Wet veiligheidsregio's bepaalde in vier artikelen van het Brzo 1999;
2. het krachtens artikel 6, eerste lid, tweede zin, van de Arbeidsomstandighedenwet bepaalde in zestien artikelen van het Brzo 1999.

Via de Wet op de economische delicten is overigens ook het niet voldoen aan voorschriften gesteld krachtens artikel 8.40 van de Wet milieubeheer, zoals het Brzo 1999, een strafbaar feit.

Op grond van artikel 5:4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bestaat er uitsluitend een bevoegdheid om bestuursrechtelijk te handhaven als deze bevoegdheid is vastgelegd in een wet in formele zin buiten de Awb. Het Brzo 1999 is gebaseerd op de Arbeidsomstandighedenwet (Arbo-wet), de Wet milieubeheer (Wm, nu: Wabo) en de Wet veiligheidsregio's (Wvr). De bestuursorganen die bevoegd zijn op grond van deze drie onderliggende wetten, kunnen handhaven op het Brzo 1999. In de onderliggende wet is de handhavingsbevoegdheid toegekend aan het bestuursorgaan, zodat voor elk bestuursorgaan afzonderlijk de bevoegdheid om te handhaven op het Brzo 1999 zich beperkt tot de bepalingen van het Brzo 1999 die gebaseerd zijn op de onderliggende wet. De tabel in deze bijlage geeft de bevoegdheidsverdeling weer per artikel(lid) van het Brzo 1999.

Per 1 oktober 2010 heeft de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) de plaats ingenomen van de Wm voor vergunningverlening en handhaving. In deze notitie wordt daarom de Wm niet meer genoemd. De Wabo heeft de omgevingsvergunning geïntroduceerd. De omgevingsvergunning omvat de milieuvergunning die op grond van de Wm is verleend.

Voor de goede orde: de betrokken instanties wijzen Brzo-inspecteurs aan als toezichthouder in de zin van de bijzondere wet (Arbo-wet, Wabo en Wvr). De Brzo-inspecteurs hebben dan de bevoegdheden die de Awb toekent aan toezichthouders, voor zover deze niet zijn uitgezonderd in de bijzondere wet.

Opsporing kan plaatsvinden door Bijzondere Opsporingsambtenaren (BOA). De Inspecteurs van de Inspectie SZW die toezien op naleving van het Brzo 1999 zijn BOA. Gemeenten, provincies en de veiligheidsregio's kennen geen of in een enkel geval inspecteurs die BOA zijn. Voor BOA's geldt een aparte opleidingseis. Tevens is vereist dat beëdiging van de BOA heeft plaatsgevonden.

De bevoegdheid om te handhaven op het Brzo 1999 verschilt per artikel(lid) van het Brzo 1999. Er is echter steeds een mogelijkheid om te handhaven op het Brzo 1999 vanuit het bestuurs- of strafrecht.

Welke maatregelen moeten worden getroffen om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan te beperken?

Artikel 5 van het Brzo 1999 bevat een aantal verplichtingen voor degene die een Brzo-inrichting drijft. Op de eerste plaats geldt de algemeen gestelde verplichting dat alle maatregelen moeten worden getroffen die nodig zijn om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor mens en milieu te beperken (eerste lid). Deze bepaling kan worden gezien als de centrale bepaling van het Brzo 1999. Alle maatregelen die het Brzo 1999 verlangt, zoals het opstellen van een preventiebeleid, een veiligheidsbeheerssysteem (VBS), een veiligheidsrapport, een intern noodplan en een stoffenlijst,

geven een nadere invulling aan deze bepaling. Alle verlangde maatregelen zijn immers vereist om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen voor mens en milieu te beperken.

Dat alle door het Brzo 1999 vereiste maatregelen een nadere uitwerking geven aan artikel 5, eerste lid, van het Brzo 1999 volgt ook uit de opzet van de Seveso-II-richtlijn, waarin artikel 1 de preventie van zware ongevallen en de beperking van de gevolgen daarvan als doelstelling voorop stelt. Artikel 5 van de Seveso-II-richtlijn stelt vervolgens de algemene verplichting voorop dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de exploitant alle maatregelen treft om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor mens en milieu te beperken. De artikelen 6 tot en met 11 van de Seveso-II-richtlijn geven daaraan vervolgens een nadere uitwerking.

Op de tweede plaats bevat artikel 5, tweede lid, van het Brzo 1999 de verplichting om een document voorhanden te hebben waarin het gevoerde beleid ter voorkoming van zware ongevallen is vastgelegd (Preventiebeleid Zware Ongevallen (PBZO)). Met de formulering van deze verplichting wordt duidelijk gemaakt dat dit beleid dient als maatregel ter voorkoming van zware ongevallen.

Artikel 5, derde lid, van het Brzo 1999 bevat op de derde plaats de verplichting een VBS in te voeren waarmee ervoor gezorgd moet worden dat het preventiebeleid wordt uitgevoerd⁹.

Uit de samenhang tussen het eerste, tweede en derde lid van artikel 5 van het Brzo 1999 volgt dat:

- met het VBS het preventiebeleid zware ongevallen wordt geïmplementeerd;
- dit preventiebeleid tot doel heeft om bij te dragen aan het voorkomen van zware ongevallen;
- het VBS een maatregel is om zware ongevallen te voorkomen;
- het VBS een nadere uitwerking bevat van de verplichting van artikel 5, eerste lid, van het Brzo 1999.

In bijlage II van het Brzo 1999 zijn de elementen opgesomd die aan de orde moeten komen in een VBS. De wetgever ziet het opnemen van deze elementen in het VBS alsmede het daaraan uitvoering geven als (essentiële) maatregelen om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan te beperken.

Concluderend geldt dat zowel het opstellen van een VBS, met de elementen die zijn genoemd in bijlage II van het Brzo 1999, als het uitvoeren van het VBS maatregelen zijn die moeten worden getroffen om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan te beperken. Als niet op een correcte wijze uitvoering wordt gegeven aan een VBS levert dat derhalve een overtreding op van artikel 5, eerste lid, in samenhang met artikel 5, derde lid, van het Brzo 1999.

Welke handhavingsinstrumenten kunnen worden ingezet?

Zoals gezegd zijn de bestuursorganen voor de handhaving van het Brzo 1999 gebonden aan de Arbo-wet, de Wabo en de Wvr. In deze drie wetten zijn ook de bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten vastgelegd. Hierbij past nog de opmerking dat in het eerste lid van artikel 5:32 van de Awb de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom is gekoppeld aan de bestuursdwangbevoegdheid. Een bestuursorgaan dat bevoegd is tot toepassing van bestuursdwang is dus tevens bevoegd tot het opleggen van een last onder dwangsom. Door deze koppeling in de Awb hoeft de dwangsombevoegdheid niet genoemd te worden in de Arbo-wet, de Wabo en de Wvr.

⁹ Zie over artikel 5, derde lid, van het Brzo 1999: RvS 13-4-2005, nr. 200501737/1 (Gorinchem) en RvS 9-10-2008, nr. 200806951/1 (Barneveld)

Het intrekken van de omgevingsvergunning kan niet worden gezien als een (doelmatig) handhavingsinstrument voor het naleven van de artikelen van het Brzo 1999. Intrekken van de vergunning zal slechts in een enkel geval proportioneel zijn in relatie tot de overtreding. Gemeenten en provincies hebben (nog) niet de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen, hoewel de bestuurlijke boete al wel als instrument in de Wm zit.

De Inspectie SZW kan de handhavingsinstrumenten van de Arbo-wet gebruiken. De Inspectie SZW kan bijvoorbeeld een eis stellen. De Inspectie SZW geeft dan aan binnen welke termijn en op welke manier een artikel uit het Brzo 1999 moet worden nageleefd. Verder kan de Inspectie SZW met een bevel afdwingen dat het werk wordt stilgelegd.

Het bestuur van de veiligheidsregio is in het kader van zijn taak met betrekking tot de brandweezorg en de rampbestrijding bevoegd een inrichting aan te wijzen als bedrijfsbrandweerplichtig (artikel 31 Wvr). In de aanwijzingsbeschikking kunnen eisen worden gesteld aan de bedrijfsbrandweer inzake personeel en materieel. Inrichtingen die vallen onder het Brzo 1999 kunnen onder andere door het bestuur van de veiligheidsregio worden aangewezen als bedrijfsbrandweerplichtig. Voor een ieder die beschikt over relevante veiligheidstechnische gegevens geldt de verplichting om het bestuur van de veiligheidsregio die informatie te verschaffen die nodig is voor een adequate voorbereiding van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing (artikel 48, eerste lid, van de Wvr).

Het bestuur van de veiligheidsregio kan voor handhaving van het gestelde bij of krachtens de artikelen 31 en 48 van de Wvr een last onder bestuursdwang opleggen (artikel 63 van de Wvr). Aangezien het Brzo 1999 mede is gebaseerd op de artikelen 31 en 48 van de Wvr (zie artikel 34 van het Brzo 1999) is het bestuur van de veiligheidsregio niet alleen bevoegd om die artikelen van de Wvr te handhaven, maar ook de artikelen van het Brzo 1999 die zijn gebaseerd op de Wvr. Ook hier geldt weer dat, gegeven de bestuursdwangbevoegdheid, eveneens het instrument van de last onder dwangsom kan worden toegepast.

Daarnaast heeft het bestuur van de veiligheidsregio de bijzondere bevoegdheid aan te bevelen dat een inrichting niet in werking wordt gesteld of gehouden, indien niet aan de verplichting van artikel 48 van de Wvr tot informatieverstrekking wordt voldaan (artikel 48, tweede lid, van de Wvr). De bevoegdheid van het bestuur van de veiligheidsregio tot het opleggen van een last onder bestuursdwang, een last onder dwangsom en een bevel op grond van artikel 48, tweede lid, van de Wvr geldt alleen ten aanzien van inrichtingen die verplicht zijn een veiligheidsrapport op te stellen op grond van het Brzo 1999 (artikel 63 van de Wvr in samenhang met artikel 17 van de Wvr en artikel 6.1.1 van het Bvr).

Uit artikel 64 van de Wvr volgt dat het strafbaar is te handelen in strijd met de verplichtingen die gelden ten aanzien van de bedrijfsbrandweer.

De bevoegdheid tot het aanwijzen van ambtenaren die belast zijn met het toezicht op de naleving van de artikelen 31 en 48 van de Wvr en de artikelen van het Brzo 1999 die gebaseerd zijn op deze beide artikelen, berust, op grond van artikel 61, eerste lid, van de Wvr, bij het bestuur van de veiligheidsregio.

Conclusie

De instrumenten van de diverse instanties verschillen nogal. De variatie in (de inzetbaarheid van) het handhavingsinstrumentarium geeft aanleiding om de mogelijkheden en beperkingen van de instrumenten in een specifiek geval goed te bekijken. Overigens is, daar waar repressieve handhaving

noodzakelijk is, het ook van belang om in onderling overleg afspraken te maken over het terugkoppelen van geconstateerde onrechtmatigheden, vanwege het algemene uitgangspunt in de rechtspraak dat iemand niet via twee wegen kan worden aangesproken voor dezelfde overtreding. In Brzo-verband is het daarom vereist dat de betrokken organisaties met elkaar afspraken maken over het toepassen van handhavingsmiddelen.

Tabel handhavingsmogelijkheden Besluit risico's zware ongevallen 1999 (Brzo)

In onderstaande tabel is weergegeven welke bestuursorganen bevoegd zijn om de verschillende wettelijke verplichtingen van het Brzo te handhaven. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving. Onder bestuursrechtelijke handhaving wordt verstaan het toepassen van een bestuursrechtelijke sanctie (bestuurlijke boete, last onder bestuursdwang/dwangsom). Het houden van toezicht op de naleving van de verplichtingen valt er dus buiten. Ook is aangegeven wat de wettelijke grondslag is voor de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving.

De organisaties waarom het gaat zijn:

Inspectie SZW (I-SZW)

Bevoegd gezag Wm/Wabo (BG)

Bestuur van de veiligheidsregio's (Vregio)

Na de tabel is een toelichting opgenomen.

Artikel Brzo	Onderwerp	Wettelijke grondslag handhaving	Handhaven via bestuursrecht (Br) en strafrecht (Sr)			
				I-SZW	BG	Vregio
3, tweede lid	Veiligheid en gezondheid van werknemers	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo	Br	+	-	-
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo	Sr	+	-	-
5, eerste lid	Maatregelen treffen om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor mens en milieu te beperken	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo Artikel 8.40 en 18.1b van de Wm j.o. artikel 5.2 van de Wabo	Br	+	+	-
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo Art. 8.40 Wm en art. 1a, onder 1° Wed	Sr	+	+	-
5, tweede lid		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo Artikel 8.40 en 18.1b van de Wm j.o. artikel 5.2 van de Wabo Artikel 48 en 63 Wvr	Br	+	+	+

Artikel Brzo	Onderwerp	Wettelijke grondslag handhaving	Handhaven via bestuursrecht (Br) en strafrecht (Sr)			
				I-SZW	BG	Vregio
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo Art. 8.40 Wm en art. 1a, onder 1° Wed	Sr	+	+	-
5, derde lid	Veiligheidsbeheerssysteem (VBS) invoeren	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo Artikel 8.40 en 18.1b van de Wm j.o. artikel 5.2 van de Wabo Artikel 48 en 63 Wvr	Br	+	+	+
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo Art. 8.40 Wm en art. 1a, onder 1° Wed	Sr	+	+	-
5, vierde lid	Herzien van het PBZO en VBS	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo Artikel 8.40 en 18.1b van de Wm j.o. artikel 5.2 van de Wabo Artikel 48 en 63 Wvr	Br	+	+	+
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo Art. 8.40 Wm en art. 1a, onder 1° Wed	Sr	+	+	-
6, eerste lid	Significante wijziging melden	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo Artikel 8.40 en 18.1b van de Wm j.o. artikel 5.2 van de Wabo Artikel 48 en 63 Wvr	Br	+	+	+
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo Art. 8.40 Wm en art. 1a, onder 1° Wed	Sr	+	+	-
7, derde lid	Uitwisselen van gegevens tussen inrichtingen met domino-effecten	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo	Br	+	+	+

Artikel Brzo	Onderwerp	Wettelijke grondslag handhaving	Handhaven via bestuursrecht (Br) en strafrecht (Sr)			
				I-SZW	BG	Vregio
		Artikel 8.40 en 18.1b van de Wm j.o. artikel 5.2 van de Wabo Artikel 48 en 63 Wvr				
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo Art. 8.40 Wm en art. 1a, onder 1° Wed	Sr	+	+	-
9	Actueel veiligheidsrapport (VR) moet aanwezig zijn	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo	Br	+	-	-
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo	Sr	+	-	-
10, eerste lid	VR moet aangegeven inhoud hebben	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo Artikel 8.40 en 18.1b van de Wm j.o. artikel 5.2 van de Wabo Artikel 48 en 63 Wvr	Br	+	+	+
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo Art. 8.40 Wm en art. 1a, onder 1° Wed	Sr	+	+	-
11, eerste lid	Werkgever moet VR openbaar maken	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo	Br	+	-	-
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo	Sr	+	-	-
13, eerste lid	Bij vergunningaanvraag VR met gegevens nodig voor voorbereiding rampenbestrijding	Artikel 48 en 63 Wvr	Br	-	-	+
		Artikel 48 en 64, zesde lid Wvr, art. 1a, onder 1° Wed en art. 25, eerste lid Brzo	Sr	-	-	+
13, tweede lid	VR completeren voordat (onderdeel) van inrichting in werking wordt gebracht	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo Artikel 8.40 en 18.1b van de Wm j.o. artikel 5.2 van de Wabo	Br	+	+	+

Artikel Brzo	Onderwerp	Wettelijke grondslag handhaving	Handhaven via bestuursrecht (Br) en strafrecht (Sr)			
				I-SZW	BG	Vregio
		Artikel 48 en 63 Wvr				
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo	Sr	+	+	-
		Art. 8.40 Wm en art. 1a, onder 1° Wed				
13, derde lid	VR herzien bij veranderingen inrichting	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo	Br	+	+	+
		Artikel 8.40 en 18.1b van de Wm j.o. artikel 5.2 van de Wabo				
		Artikel 48 en 63 Wvr				
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo	Sr	+	+	-
		Art. 8.40 Wm en art. 1a, onder 1° Wed				
14, eerste lid	VR elke 5 jaar evalueren	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo	Br	+	+	+
		Artikel 8.40 en 18.1b van de Wm j.o. artikel 5.2 van de Wabo				
		Artikel 48 en 63 Wvr				
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo	Sr	+	+	+
		Artikel 48 en 64, zesde lid Wvr, art. 1a, onder 1° Wed en art. 25, eerste lid Brzo				
		Art. 8.40 Wm en art. 1a, onder 1° Wed				
14, tweede lid	Nieuw VR indienen bij nieuwe inzichten of ontwikkelingen en op verzoek bevoegd gezag	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo	Br	+	+	+
		Artikel 8.40 en 18.1b van de Wm j.o. artikel 5.2 van de Wabo				
		Artikel 48 en 63 Wvr				
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo	Sr	+	+	+

Artikel Brzo	Onderwerp	Wettelijke grondslag handhaving	Handhaven via bestuursrecht (Br) en strafrecht (Sr)			
				I-SZW	BG	Vregio
		Artikel 48 en 64, zesde lid Wvr, art. 1a, onder 1° Wed en art. 25, eerste lid Brzo Art. 8.40 Wm en art. 1a, onder 1° Wed				
16, vijfde lid	Voldoen aan verzoek om aanvullende inlichtingen als VR onvolledig is	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo Artikel 8.40 en 18.1b van de Wm j.o. artikel 5.2 van de Wabo Artikel 48 en 63 Wvr	Br	+	+	+
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo Artikel 48 en 64, zesde lid Wvr, art. 1a, onder 1° Wed en art. 25, eerste lid Brzo Art. 8.40 Wm en art. 1a, onder 1° Wed	Sr	+	+	+
17	VR in zevenvoud indienen; meer exemplaren op verzoek bevoegd gezag	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo Artikel 8.40 en 18.1b van de Wm j.o. artikel 5.2 van de Wabo Artikel 48 en 63 Wvr	Br	+	+	+
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo Art. 8.40 Wm en art. 1a, onder 1° Wed	Sr	+	+	-
21, eerste lid	Stoffenlijst bijhouden van de gevaarlijke stoffen die aanwezig zijn	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo Artikel 8.40 en 18.1b van de Wm j.o. artikel 5.2 van de Wabo Artikel 48 en 63 Wvr	Br	+	+	+
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo Artikel 48 en 64, zesde lid Wvr, art. 1a,	Sr	+	+	+

Artikel Brzo	Onderwerp	Wettelijke grondslag handhaving	Handhaven via bestuursrecht (Br) en strafrecht (Sr)			
				I-SZW	BG	Vregio
		onder 1° Wed en art. 25, eerste lid Brzo Art. 8.40 Wm en art. 1a, onder 1° Wed				
22, eerste lid	Intern noodplan moet aanwezig zijn met inhoud die in bijlage IV is opgesomd	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo Artikel 48 en 63 Wvr	Br	+	-	+
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo	Sr	+	-	-
22, tweede lid	Intern noodplan eens per drie jaar evalueren en zonodig herzien	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo Artikel 48 en 63 Wvr	Br	+	-	+
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo	Sr	+	-	-
22, derde lid	Overleg met werknemers over noodplan	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo	Br	+	-	-
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo	Sr	+	-	-
22, vierde lid	Intern noodplan moet door werkgever openbaar worden gemaakt	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo	Br	+	-	-
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo	Sr	+	-	-
23, eerste lid	Inrichting niet in werking bij onvoldoende maatregelen ter bescherming van werknemers	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 23 en 25, vierde lid Brzo	Br	+	-	-
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo	Sr	+	-	-
26 – 28	Kennisgeving doen, stoffenlijst opstellen en VR indienen (artikelen niet meer relevant)	Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet, en art. 25, derde en vierde lid Brzo Artikel 8.40 en 18.1b van de Wm j.o. artikel 5.2 van de Wabo Artikel 48 en 63 Wvr	Br	+	+	+

Artikel Brzo	Onderwerp	Wettelijke grondslag handhaving	Handhaven via bestuursrecht (Br) en strafrecht (Sr)			
				I-SZW	BG	Vregio
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo Art. 8.40 Wm en art. 1a, onder 1° Wed	Sr	+	+	-
29	Bij regeling Minister SZW regels stellen over gegevens verstrekken na zwaar ongeval	bepaalde artikelen uit de Rrzo op basis hiervan	Br	+	-	-
		Art. 6 Arbeidsomstandighedenwet en art. 25, tweede lid Brzo	Sr	+	-	-

Toelichting bij de tabel

Op grond van artikel 5:4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bestaat er uitsluitend een bevoegdheid om bestuursrechtelijk te handhaven als deze bevoegdheid is vastgelegd in een wet in formele zin buiten de Awb. Het Brzo is gebaseerd op de Arbeidsomstandighedenwet (Arbo-wet), de Wet milieubeheer (Wm) en de Wet veiligheidsregio's (Wvr). De bestuursorganen die bevoegd zijn op grond van deze drie onderliggende wetten, kunnen het Brzo handhaven. In de nota van toelichting, Staatsblad 1999, nr. 234 en de nota van toelichting, Staatsblad 2006, nr. 417, is in verband met de strafrechtelijke handhaving per artikel(lid) van het Brzo aangegeven op welke formele wet(ten) het desbetreffende artikel berust. Dat is de basis geweest voor het overzicht dat is opgenomen in de tabel hierboven¹⁰. Uit de tabel kan worden afgeleid welke bestuursorganen bevoegd zijn voor de handhaving van de verschillende artikelen van het Brzo. Voor een aantal artikelen is afgeweken van de in de hiervoor genoemde nota's van toelichting genoemde grondslagen. Het gaat om de volgende afwijkingen:

artikel 13, tweede en derde lid van het Brzo zijn in de hiervoor genoemde nota's van toelichting niet genoemd als artikelen die op de Wet milieubeheer zijn gebaseerd. Aangezien het echter niet logisch is dat het bevoegd gezag Wm/Wabo deze artikelliden niet zou kunnen handhaven zijn deze toch in het overzicht opgenomen;

artikel 5, tweede, derde en vierde lid, en artikel 22 van het Brzo zijn in de hiervoor genoemde nota's van toelichting niet genoemd als artikelen die op de Wet veiligheidsregio's (voorheen: Wet rampen en zware ongevallen en Brandweerwet 1985) zijn gebaseerd. De veiligheidsregio's gaan er echter van uit dat zij wel voor deze artikelen bevoegd zijn. Deze uitleg is gebaseerd op de Seveso-Richtlijn. Ook het Ministerie van Binnenlandse zaken (nu: Ministerie van Veiligheid en Justitie) gaat ervan uit dat het toezicht op en de handhaving van artikel 5 Brzo (met name VBS) een taak is in het kader van de rampenbestrijding, zie de circulaire van de Minister van BZK "Uitvoering Brzo '99 n.a.v. BeterZO" (<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2007/05/11/circulaire-uitvoering-brzo-99-n-a-v-beterzo.html>).

Wettelijke grondslag handhavingsbevoegdheden

Hieronder is per bestuursorgaan aangegeven wat de wettelijke grondslag is voor de bestuursrechtelijke en de strafrechtelijke handhaving. Deze grondslagen moeten vermeld worden in de bestuursrechtelijke sancties.

Inspectie SZW

In artikel 25, tweede lid, van het Brzo is bepaald dat het handelen of nalaten in strijd met het krachtens artikel 6, eerste lid, tweede zin, van de Arbeidsomstandighedenwet in de artikelen 3, tweede lid, 5, eerste tot en met vierde lid, 6, eerste lid, 7, derde lid, 9, 10, eerste lid, 11 eerste lid, 13, tweede en derde lid, 14, eerste en tweede lid, 16, vijfde lid, 17, 21, eerste lid, 22, eerste tot en met vierde lid, 23, 26, eerste lid, 27, eerste en derde lid, 28, eerste, tweede en vierde lid, en het krachtens artikel 29 bepaalde, een strafbaar feit is. Deze artikelen van het Brzo kan de Inspectie SZW dus strafrechtelijk handhaven. In artikel 25, derde lid worden bovenstaande artikelen m.u.v. artikel 23 en 29 aangemerkt als overtredingen ter zake waarvan een bestuurlijke boete kan worden opgelegd door de Inspectie SZW. Artikel 25, vierde lid, regelt de bevoegdheid voor het opleggen van een last onder bestuursdwang voor alle betreffende artikelen uit het Brzo.

¹⁰ De bevoegdheden voor de Inspectie SZW zijn in deze tabel al gebaseerd op de komende wijzigingen van het Brzo als gevolg van de "Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW regelgeving".

Bevoegd gezag

Het bevoegd gezag (Wabo/Wet milieubeheer) kan de artikelen 5, 6, 7, derde lid, 10, eerste lid, 14, 16, vierde lid, 17, 21, 26, 27 en 28 van het Brzo zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk handhaven. De bevoegdheid tot bestuursrechtelijke handhaving vloeit voort uit artikel 18.1b van de Wm j.o. artikel 5.2 van de Wabo.

De bevoegdheid tot strafrechtelijke handhaving is gebaseerd op de Wet op de economische delicten (Wed) waarin het handelen in strijd met voorschriften gesteld krachtens artikel 8.40 van de Wet milieubeheer, zoals het Brzo, is aangewezen als economisch delict (zie artikel 1a, onder 1 Wed).

Bestuur veiligheidsregio

Het bestuur van de veiligheidsregio is bevoegd om de artikelen 5, 6, 7, derde lid, 10, eerste lid, 13, 14, 16, vierde en vijfde lid, 17, 21, 22, 25, 26, 27, derde lid, en 28 van het Brzo te handhaven. De handhavingsbevoegdheid is gebaseerd op artikel 63 juncto artikel 48 van de Wvr in samenhang met het desbetreffende artikel van het Brzo. Het Brzo is namelijk een AMvB die o.a. een nadere uitwerking geeft aan de verplichting van artikel 48 Wvr (verplichting tot het verschaffen van informatie). Uit artikel 63 Wvr vloeit voort dat de handhavingsbevoegdheid is beperkt tot inrichtingen waarvoor een rampbestrijdingsplan moet worden opgesteld. Concreet gaat het dan om VR-plichtige inrichtingen. Artikel 5, eerste lid van het Brzo kan door het bestuur van de veiligheidsregio niet worden gehandhaafd. Dit artikellid geeft namelijk geen nadere uitwerking aan artikel 48 Wvr (verschaffen van veiligheidstechnische gegevens). In de tabel is dan ook een minnetje opgenomen bij dit artikellid.

De bevoegdheid om strafrechtelijk te handhaven is beperkt tot de artikelen 13, eerste lid, 14, eerste en tweede lid, 16, vijfde lid, en 21, eerste lid, van het Brzo. Dat vloeit voort uit artikel 1a, onder 1°, van de Wet op de economische delicten in samenhang met artikel 25, eerste lid, van het Brzo.

Artikelen

Artikel 16, vierde lid, bevat geen expliciete verplichting, alleen een bevoegdheid voor het bevoegd gezag om aanvullende inlichtingen te verstrekken. Het vijfde lid geeft aan dat aan het verzoek moet worden voldaan. Deze verplichting is wel handhaafbaar.

De artikelen 26 tot en met 28 waren relevant op het moment dat het Brzo in werking trad. Inmiddels mag worden aangenomen dat alle bedrijven die toendertijd onder het Brzo zijn gaan vallen een kennisgeving hebben gedaan, een stoffenlijst hebben opgesteld en een VR hebben opgesteld.

Afspraken over inzet handhaving

Uit het overzicht blijkt dat voor een aantal artikelen van het Brzo meer dan één bestuursorgaan bevoegd is tot bestuursrechtelijke handhaving. Per geval zullen de bevoegde bestuursorganen moeten afstemmen wie een bestuursrechtelijk handhavingsmiddel oplegt voor een bepaalde overtreding. Op grond van de Awb is het namelijk niet toegestaan om voor dezelfde overtreding tegelijkertijd twee of meer bestuursrechtelijke sancties toe te passen.

Bijlage B: Begrippen en gebruikte afkortingen

Begrippen

Waarschuwbingsbrief

Een brief waarin aan de overtreder wordt gevraagd (de gevolgen van) een overtreding ongedaan te maken binnen een in de brief genoemde termijn en waarin ook wordt gemeld, dat een specifiek handhavingsinstrument kan worden ingezet als binnen de gestelde termijn geen gehoor is gegeven aan het verzoek om (de gevolgen van) een overtreding ongedaan te maken.

Handhaving

In deze nota wordt onder handhaving verstaan de handhaving in enge zin zoals door de Inspectieraad in hun begrippenkader is opgenomen.

Handhaving in enge zin is een vorm van het toepassen van of dreigen met dwang in geval van geconstateerde niet-naleving gericht op een individueel geval. Er wordt daarbij wel gesproken van repressieve handhaving. Het is te onderscheiden in strafrechtelijke handhaving en bestuursrechtelijke handhaving.

Het doel van de inzet van handhaving in dit kader is:

- het beëindigen van de ongewenste situatie;
- het bestraffen van de overtreding, en
- het voorkomen van herhaling in de toekomst.

De bestuursrechtelijke handhaving heeft betrekking op het toepassen of dreigen met dwang die door het bestuur wordt ingezet en in zijn geheel via het bestuursrecht wordt afgedaan.

De strafrechtelijke handhaving wil zeggen dat bij niet-naleving een proces-verbaal wordt opgemaakt voor de Officier van Justitie met als doel het nemen van strafvorderlijke beslissingen. Dit gebeurt al dan niet na een door het bestuur ingezette dreiging met dwang.

Handhavingsinstrument

Om dwang toe te passen of te dreigen met dwang worden zogenaamde handhavingsinstrumenten ingezet. Deze worden schriftelijk ingezet, dan wel na een concrete actie of bevel schriftelijk bevestigd.

In deze strategie zijn als handhavinginstrument te beschouwen: de waarschuwing, de eis tot naleving, de last onder dwangsom, de last onder bestuursdwang, de bestuurlijke boete, de stillegging, het exploitatieverbod onder dwangsom en het proces-verbaal.

Gebruikte afkortingen

AMvB	Algemene maatregel van bestuur
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BOA	Buitengewoon opsporingsambtenaar
BG	Bevoegd gezag
Br	Bestuursrecht
Brzo	Besluit risico's zware ongevallen
Bvr	Besluit veiligheidsregio's
I-SZW	Inspectie SZW
LAT RB	Landelijke Aanpak Toezicht Risicobeheersing Bedrijven
NIM	Nieuwe inspectiemethodiek
OM	Openbaar Ministerie
PBZO	Preventiebeleid zware ongevallen
Rrzo	Regeling risico's zware ongevallen
Sr	Strafrecht
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VBS	Veiligheidsbeheerssysteem
VR	Veiligheidsrapport
Vregio	Veiligheidsregio
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wed	Wet economische delicten
Wm	Wet milieubeheer
Wvr	Wet veiligheidsregio's

Bijlage C : Samenstelling werkgroep Handhaving (2012)

Robert Mout (DCMR) Voorzitter

Marc du Maine (LAT bureau) Secretaris vanaf 1-4-2012

Lisette Sanderse (LAT bureau) Secretaris tot 1-4-2012

Paul van der Riet (Inspectie SZW)

Ruud Janssen (Provincie Zeeland)

Frans Hettinga (Inspectie SZW)

Gerard Drenthen (Brandweer Zuid-Limburg)

Rob Vos (Provincie Zuid-Holland)

Nihat Malkoc (Veiligheidsregio Noord-Holland Noord)

Lex Wagemaker (DCMR)

Jurgen Stokkel (RWS Noord-Holland / Utrecht)

Ferdinand Motman (Ministerie SZW)

Pieter van den Bergen (DMB Amsterdam)

Robbert Plarina (Plarina projectmanagement)

Toelichting prioriteitstelling

Om een onderscheid te kunnen maken in de aanpak van overtredingen is een prioriteitsstelling gemaakt. Deze prioriteitsstelling is niet nieuw, maar betreft een geactualiseerde versie ten opzicht van de prioriteitsstelling uit het voorheen geldende handhavingsbeleid “Handhaven doen we zo”.

In het handhavingsprogramma dat jaarlijks wordt vastgesteld is vastgelegd welke taken we het komende jaar gaan uitvoeren. Hierin zijn ook de projecten benoemd. Deels is de benodigde capaciteit voorspelbaar en vooraf te schatten, deels ook niet.

De werkvoorraad is de afgelopen jaren veranderd. Zo worden er door de crisis en veranderde wetgeving minder vergunningen verleend. Er is daardoor ook minder capaciteit benodigd voor controle van vergunningen. Door de prioriteitstelling en de keuzes in het toezicht zoals we deze de afgelopen jaren hebben gehanteerd is er op dit moment sprake van een goede balans tussen de beschikbare capaciteit en de werkvoorraad/aantallen handhavingssdossiers. De inspecteur maakt direct een inschatting hoe belangrijk de aanpak van een situatie is. Er wordt direct door de inspecteur een schifting gemaakt, waardoor niet elke overtreding mee terug wordt genomen.

Het streven is om de balans ook goed te houden. Als door wat voor reden dan ook blijkt dat deze balans niet meer goed is moet worden gekeken of (bestuurlijk) andere keuzes moeten worden gemaakt.

Het basisprincipe van de prioritering blijft tweeledig. Enerzijds omdat nog steeds geldt dat we in verband met de beschikbare capaciteit niet alle overtredingen op kunnen pakken en we keuzes moeten maken in wat we doen. Anderszijds omdat niet alles hoeft te worden aangepakt. Een strikte toepassing van de regels kan in sommige gevallen zelfs tot maatschappelijk onwenselijke situaties leiden.

De prioriteitstelling in de aanpak is er op gericht om te kunnen differentiëren naar verschillende maten van maatschappelijke wenselijkheid. In een dergelijke prioriteitstelling zullen overtredingen die gevolgen hebben voor de veiligheid bijvoorbeeld hoger scoren dan andere overtredingen. Uiteindelijk gaat het dus over het maken van keuzes. Keuzes die ‘het wenselijke’ in de aanpak van overtredingen in verband brengen met de beschikbare capaciteit. En dus: keuzes voor zaken die we wel aanpakken, en zaken die we niet aanpakken. Met dit beleid beogen we het achterliggende keuzeprocess transparant te maken.

Over het algemeen kan worden gesteld dat hoe meer punten een situatie krijgt, hoe meer noodzaak er is tot het oppakken van de zaak. Er zijn verschillende voorbeelden van praktijksituaties doorgerekend. Op basis daarvan is de uitkomst dat het individueel oppakken van zaken met minder dan 30 punten in principe niet wordt gedaan (voorbeelden: een niet in het oog springende illegale schutting op achtererfgebied, een dakkapel die iets te groot is uitgevoerd).

Afwijken van het beleid is mogelijk. De professionele beoordeling van een situatie kan er toe leiden dat gekozen wordt voor het aanpakken van een situatie, ondanks een score van minder dan 30 punten.

Er zijn factoren aan de tabel toegevoegd, met name in kolom C. De toevoegingen betreffen een aanscherping van de prioritering die we voorheen hanteerden. Het maakt meer transparant wat we als gemeente belangrijk vinden en hoe we keuzes maken.

In het voorheen geldende handhavingsbeleid gold een minimumscore van 15 punten. De verhoging van de minimumscore betekent niet dat we tegen minder overtredingen handhavend willen optreden. De verhoging van de minimumscore is gedaan omdat een score van 15 bijna

altijd gehaald wordt en daarmee feitelijk geen betekenis heeft (want dan zou je toch weer alle overtredingen gaan aanpakken).

Uitleg factoren

In kolom A wordt onderscheid gemaakt in het soort overtreding dat plaatsvindt. Is er geen sprake van een overtreding, dan komt de score van kolom A op 0 uit. Sommige overtredingen worden als ernstiger ervaren dan anderen. Overtredingen die als ernstiger worden ervaren krijgen een hoger puntenaantal dan overtredingen die als minder ernstig worden ervaren. Er kan sprake zijn van meerdere overtredingen. In kolom A worden dan meerdere factoren ingevuld.

Belangrijk te noemen is dat onder kolom A puur de geconstateerde overtredingen worden ingevuld. Bij de factoren onder C wordt beoordeeld of er factoren zijn die de urgentie van aanpak verhogen. Voor het grootste deel vindt daar dus de beoordeling van de situatie plaats.

In kolom B worden de verschillende gebieden binnen onze gemeente onderscheiden. De hogere scores voor het buitengebied en het Stadserf komen voort uit de wens om deze gebieden extra te willen beschermen. Ook de ligging in een aandachtsgebied zorgt voor een hoge score. Van een aandachtsgebied is bijvoorbeeld sprake als het gebied een hogere beeldregie kent in de nota Kwaliteit voor Enschede.

Onder de kolom C worden factoren onderscheiden die de noodzaak tot aanpak van een overtreding vergroten. In de eerste plaats gaat het om effecten die een overtreding op de veiligheid, gezondheid en/of leefbaarheid kunnen hebben. Ten tweede wordt onderscheid gemaakt in de manier waarop de situatie bekend is geworden. Een laatste categorie van omstandigheden raakt aan de geloofwaardigheid van de overheid en de manier waarop we de doelen die we als gemeente hebben gesteld willen bereiken. Zo wordt extra aandacht gegeven aan onderwerpen uit de speerpunten van het coalitieakkoord en krijgt een zaak meer punten als de situatie niet in ons beleid past en niet gelegaliseerd kan worden.

Aan deze factoren wordt zoveel belang gehecht dat zij in de systematiek worden ingezet als een vermenigvuldigingsfactor. Zijn er meer factoren aan de orde, dan wordt de vermenigvuldigingsfactor bepaald door de som van de betreffende factoren. Bijvoorbeeld: een score van 3 plus 5 levert een vermenigvuldigingsfactor van 8 op.

Totaal score $(A+B) \times (C\ 1 + C\ 2\ \text{etc.})$

De totaalscore wordt bereikt door de scores van (A) aard van de overtreding, en (B) deel van de stad waar de overtreding plaatsvindt, bij elkaar op te tellen, en deze te vermenigvuldigen met de som van de scores uit (C).

Toelichting op factoren die de noodzaak tot aanpak vergroten

Hieronder worden de verschillende factoren voorzien van een korte toelichting.

1. *Levensbedreigende situatie (bijvoorbeeld instortings-/brandgevaar)*

Levensbedreigende situaties hebben vanzelfsprekend de hoogste prioriteit om (direct) tegen op te treden. Hierbij geldt dat het advies van de deskundige discipline, bijvoorbeeld de bouwinspecteur of de brandweer, bepalend is. Het levensbedreigende karakter van de situatie wordt door de deskundige op schrift gesteld. Deze rapportage dient mede als basis voor de handhavingsactie. Er wordt direct een aanschrijving gestuurd. Termijnen worden gehouden.

2. *Gevaar voor derden of gevaar voor gezondheid*

Bij gevaar of gevaar voor de gezondheid wordt de prioriteit ook verhoogd. Voorbeelden hiervan zijn de verspreiding van asbestdeeltjes na een brand, de slechte staat van een bouwwerk waardoor materiaal in de openbare ruimte kan vallen of de slechte staat van een bouwwerk, waardoor het niet meer veilig betreden kan worden.

3. *Hinder/overlast*

Overlast is een subjectief begrip. Daarom moet altijd uit nader onderzoek blijken of ervaren overlast ook daadwerkelijk als onrechtmatige overlast kan worden aangemerkt. Bij de beoordeling daarvan zijn eerdere meldingen (ook bij partners zoals de politie) en de bevindingen bij controles belangrijk. Voorbeelden van overlast zijn geluidsoverlast door het gebruik van machines bij bouw- of sloopwerkzaamheden, geuroverlast door bijvoorbeeld stoken van openhaardhout door een schoorsteen die niet aan de eisen voldoet. Ook beperking van lichtinval kan als hinder worden aangemerkt.

4. Verzoek om handhaving

Een verzoek om handhaving is het nadrukkelijke verzoek om handhavend op te treden. De besluitvorming is aan termijnen gebonden. Een verzoek om handhaving kan alleen afkomstig zijn van een belanghebbende (degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit betrokken is). Dit punt dient om de zaak hoog op de werkvoorraad te krijgen, omdat aan de reactietermijn op een handhavingsverzoek een wettelijke termijn gekoppeld is. Het kan wel zo zijn dat de inhoudelijke beoordeling er toe leidt dat het verzoek wordt afgewezen omdat het qua overtreding zelf weinig prioriteit heeft.

5. Klacht/melding belanghebbende

In dit geval gaat het om het bekend worden van een situatie bij ons doordat een omwonende of andere belanghebbende dit bij ons aangeeft. Vaak wordt daarbij aangegeven dat zij overlast ervaren van de situatie. Deze factor wordt ook aangekruist in het geval dat naam en adres van klager bekend zijn, maar zij aan hebben gegeven anoniem te willen blijven ten opzichte van de overtreder, bijvoorbeeld in verband met mogelijke represailles.

Een klacht is minder sterk dan een handhavingsverzoek. In het kader van goede dienstverlening wordt ook altijd gereageerd op een klacht. De reactie kan ook zijn dat (nog) niet handhavend wordt opgetreden omdat de zaak te weinig prioriteit heeft.

6. Eigen waarneming

Eigen waarneming houdt in dat medewerkers van de afdeling Handhaving Objectgebonden zelf een situatie hebben waargenomen. Ook een signaal van collega's binnen onze organisatie valt onder eigen waarneming.

7. Anonieme klacht/klacht of melding geen belanghebbende

Wanneer personen anoniem klagen in de procedure (en bij ons geen gegevens van diegene bekend zijn gemaakt) of een situatie aandragen waarbij zij geen belanghebbende zijn levert dit geen extra score op. In principe worden deze klachten niet opgepakt, tenzij er sprake blijkt te zijn van een dringende situatie, zoals een onveilige situatie.

8. Projectmatige aanpak

Wanneer het een overtreding betreft waarvan de aanpak in projectverband is vormgegeven levert dat een extra score op. Projecten kunnen betrekking hebben op de aanpak van specifieke (veel voorkomende) overtredingen, overtredingen in een bepaald gebied, en/of overtredingen die gezamenlijk met andere disciplines worden aangepakt. Denk hierbij aan de aanpak van overtredingen die naar voren zijn gekomen bij een gebiedsinventarisatie naar aanleiding van de actualisatie van een bestemmingsplan.

9. Prioriteit op grond van B&W-akkoord en bestuurlijke afspraken

In het coalitieakkoord zijn de speerpunten van het college van burgemeester en wethouders benoemd. Als een onderwerp in het coalitieakkoord is benoemd als speerpunt krijgt dit een extra score, om zo bij te dragen aan realisatie van het coalitieakkoord. Opname van dit onderdeel is gedaan voor het besef welke onderwerpen het college belangrijk vindt. Speerpunten uit het huidige coalitieakkoord (2010-2014) zijn bijvoorbeeld duurzaamheid en het koesteren van het buitengebied.

Onder dit onderdeel vallen ook de bestuurlijke afspraken die gemaakt zijn met de portefeuillehouder Handhaving over het oppakken van bepaalde zaken (bijvoorbeeld klachten met betrekking tot onzelfstandige bewoning).

10. Herhaalde overtreding/zelfde overtreder/na weigering toch uitvoeren

Notoire overtredders dragen, wanneer daar niet tegen wordt opgetreden, bij aan het beeld van een ongeloofwaardige overheid. Een beeld dat het herhaald overtreden van regels de kans op het uitblijven van een sanctie vergroot, moet zoveel mogelijk voorkomen worden. Dit punt wordt ook aangevinkt als er sprake is van bouwen/gebruik nadat een vergunning hiervoor is geweigerd of als uit vooroverleg is gebleken dat de plannen geen doorgang kunnen vinden.

11. Monument

Wanneer de overtreding verband houdt met een monument levert dat een extra score op. Enschede beoogt deze panden zoveel mogelijk in ere te houden.

12. Samenloop overtreding met andere regelgeving/ander bevoegd gezag

Het is mogelijk dat behalve een overtreding van de bouw- of ruimtelijke regelgeving een overtreding van bijvoorbeeld milieuregelgeving plaats vindt. In het kader van integraal toezicht (Wabo) levert dit extra zwaarte op. Deze factor wordt alleen aangekruist als er sprake is van samenloop met regelgeving of een ander bevoegd gezag op het gebied van Leefomgeving. Wanneer er een samenloop is met bijv de Wet kinderopvang of de Arbeidsinspectie is deze factor niet van toepassing.

15. Legalisatie niet mogelijk

Wanneer legalisatie van de huidige situatie niet mogelijk is wordt de score verhoogd. Plannen en beleid zijn vastgesteld om bepaalde doelen en ambities binnen onze gemeente te realiseren. In het licht daarvan is het ook logisch dat gehandhaafd wordt op situaties die daar niet in passen en waar geen medewerking aan wordt verleend.

16. Welstandsexces (ernstige strijd met redelijke eisen)

In geval van ernstige strijd met redelijke eisen van welstand is de uitstraling op de omgeving dermate negatief dat hierdoor de score wordt verhoogd.

17. Welstandsadvies negatief

Wanneer het welstandsadvies negatief is, wordt de score eveneens verhoogd. Echter, met een lichtere factor als wanneer sprake is van ernstige strijd.

Overig

Als legalisatie mogelijk lijkt en de aanpak van een situatie geen prioriteit heeft, wordt er gemeld dat er een overtreding is geconstateerd, dat legalisatie wellicht mogelijk is, maar dat we het aan de overtreder over laten om wel of geen aanvraag in te dienen c.q. de situatie op een andere manier op te lossen.

Uitwerking voorbeelden

Rotte kozijnen en slechte dakpannen, klacht belanghebbende, welstand negatief

<i>Strijd met Bouwbesluit 2012</i>	3
Bebouwde kom	4
Klacht belanghebbende	2
Welstand negatief	1
Legalisatie niet mogelijk	1
$(3+4)*(2+1+1)=28$	

Strijdig gebruik woning voor bedrijf, verzoek om handhaving, samenloop met andere regelgeving (geen melding Activiteitenbesluit gedaan)

Strijdig gebruik bestemmingsplan	5
Bebouwde kom	4

Verzoek om handhaving	2
Legalisatie niet mogelijk	1
Samenloop met andere regelgeving	2
$(5+4)*(2+1+2)=45$	

Instortingsgevaar gebouw met publieksfunctie

Strijd Bouwbesluit 2012	3
Gebiedsdeel onafhankelijk	4
Levensbedreigende situatie	8
Eigen waarneming	1
Prioriteit ogv B&W-akkoord/bestuurlijke afspraak	2
Legalisatie niet mogelijk	1
$(3+4)*(8+1+2+1)=84$	

Woning omzetten naar onzelfstandige woonruimte, legalisatie niet mogelijk, klacht belanghebbende

Overtreding Huisvestingsverordening	3
Bebouwde kom	4
Klacht belanghebbende	2
Prioriteit ogv B&W-akkoord/bestuurlijke afspraak	2
Legalisatie niet mogelijk	1
$(3+4)*(2+2+1)=35$	

Aanleggen zonder vergunning (graven en dempen sloten)

Aanleggen zonder vergunning	2
Buitengebied	7
Eigen waarneming	1
Prioriteit ogv B&W-akkoord	2
$(2+7)*(1+2)=27$	

Reclame zonder vergunning in stadserf, welstandsadvies negatief

Reclame-object zonder vergunning	2
Stadserf	7
Eigen waarneming	1
Welstandsadvies negatief	1
Prioriteit ogv B&W-akkoord	2
$(2+7)*(1+1+2)=36$	

Afwijkingsmogelijkheid beleid

In deze beleidsregel is ernaar gestreefd om het beleid voor zoveel mogelijk toekomstige situaties goed te regelen. Artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht maakt het mogelijk om in voorkomende gevallen gemotiveerd van het beleid af te wijken, indien anders de situatie ontstaat waarin er voor één of meer belanghebbenden gevolgen ontstaan, die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.

Voor intern gebruik/werkinstructie

Samenvatting speerpunten uit college-akkoord 2010-2014 “Vertrouwen in Enschede”

1. We streven ernaar om samen met onze partners te bewerkstelligen dat nieuwe woningen, kantoor- en bedrijfspanden zoveel mogelijk voldoen aan de hoogste energiewaarden. Daarbij passen zonnepanelen op daken om te voorzien in duurzame energieopwekking. In het kader van Energieneutraal zetten we in op besparingsmogelijkheden op energieverbruik (led-verlichting voor lantaarnpalen), op het stimuleren van het gebruik van alternatieve energie en het bouwen van energieneutrale wijken en bedrijfsterreinen.
2. Investeren in het binnenklimaat van scholen is nodig om ‘frisse scholen’ te realiseren.

3. We streven samen met onze inwoners naar een schone, veilige en duurzame leefomgeving.
4. Wij kiezen voor een impuls in de vergroening van woonwijken en dorpen, vooral met inzet van de buurtbewoners.
5. Door toekomstgericht en levensbestendig te bouwen, houden we de mogelijkheid open om een eengezinswoning eenvoudig om te bouwen of geschikt te maken voor seniorenbewoning en andersom.
6. Enschede beschikt over een groot buitengebied. We koesteren de cultuurhistorische en landschappelijke waarde hiervan en willen deze graag combineren met recreatie en toerisme. Dat kan via uitbreiding van groene/blauwe diensten, bescherming van cultuurhistorische elementen en gebouwen en het toestaan van nieuwe economische functies voor een duurzame ontwikkeling.
7. Investeren in een aantrekkelijke binnenstad.
8. Aanjagen van werk en creatie van banen
9. Kennispark als motor voor nieuwe werkgelegenheid
10. Een goed ondernemersklimaat in de stad is van groot belang. Wij zetten de lijn door van minder regelgeving, versnelde (vergunning)procedures, duidelijke communicatie en een toegankelijk bestuur.
11. Grote projecten zoals de ontwikkeling van het luchthaventerrein en Kennispark Twente zijn dragers van het ruimtelijk-economisch beleid. We zetten in op ontwikkeling van de luchtvaart in Twente, waarbij we kiezen voor een duurzame compacte luchthaven in het groen met behoud van natuurwaarden in de omgeving van het vliegveld.
12. Vitale sportverenigingen: verenigingen krijgen extra steun als ze hun accommodaties openstellen voor de wijk (kinderopvang, speeltuinen, activeringswerk of activiteiten voor jongeren en ouderen).

Nota kwaliteit voor Enschede

In de nota kwaliteit voor Enschede wordt aangegeven welke gebieden een hogere beeldregie hebben. In deze gebied willen we dat de kwaliteit van de omgeving een optimale waarde heeft. Het gaat om de volgende gebieden:

1. (inter-)nationaal bekende (landschaps-)architectuur

Bijvoorbeeld: Museumlaan, voorzieningenknoop Roombeek, Volkspark

2. Essentieel onderdeel in de stedenbouwkundige structuur of de cultuurhistorie van Enschede

Bijvoorbeeld: binnenstedelijke pleinen, hoofdwegenstructuur

3. Traffic bezoekers

Bijvoorbeeld: binnenstad, belangrijke invalsroutes en plekken met publiekstrekkers. In het bijzonder ook de plekken waar het 'merk' Enschede wordt geladen voor (nieuwe) bezoekers.

Zie de onderstaande kaart voor de locatie van de gebieden.

KWALITEIT VOOR ENSCHEDE

