

### BIJLAGE 3: Sanctiestrategie Milieu

De sanctiestrategie Milieu wordt volledig ingevuld conform de Landelijke Handhavingstrategie (versie 1.7 van 24 april 2014). Deze strategie kent vijf stappen om tot een passende interventie te komen, welke (zie hieronder) zijn overgenomen in het gemeentelijke beleid.

#### STAP 1 – Positionering bevinding in de interventiematrix

In onderstaande interventiematrix wordt aangegeven hoe de gevolgen van de overtreding en het gedrag van de overtreder leiden tot een passende wijze van optreden.

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

#### GEDRAG VAN DE OVERTREDER

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

### *Figuur: de interventiematrix*

De handhaver bepaalt in welk segment van de interventiematrix hij de bevinding positioneert door het beoordelen van de gevolgen van de overtreding voor milieu, natuur, water, veiligheid, gezondheid en/of maatschappelijke relevantie en door het typeren van de normadressant.

### De mogelijke gevolgen van de bevindingen

1. vrijwel nihil;
2. beperkt;
3. van belang: aanmerkelijk risico op maatschappelijke onrust, milieuschade, natuurschade, waterverontreiniging, doden, zieken, gewonden (mens, plant en dier);
4. aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar: ernstige maatschappelijke onrust, milieuschade, natuurschade, waterverontreiniging, veel doden, zieken of gewonden (mens, plant en dier).

### Gedrag van de normadressaat

- A. Goedwillend;
- B. Onverschillig/ reactief: neemt het niet zo nauw met het algemeen belang, heeft een onverschillige houding, de bevindingen en de gevolgen van zijn handelen laten hem/haar koud;
- C. opportunistisch/ calculerend: bewust belemmeren van toezichthouders, sprake van mogelijkheidsbewustzijn, de gevolgen van het handelen worden op de koop toegenomen, bewust risico nemend;
- D. bewust en structureel regels overtredend, crimineel: deel uitmakend van een criminele organisatie, houdt zich bezig met fraude, oplichting, witwassen.

Als de handhaver niet in staat is om de normadressaat te typeren, dan is typering B het vertrekpunt.

### Positionering aanpassen indien nodig

De handhaver bepaalt of er verzachtende of verzwarende argumenten zijn. Bij verzachtende argumenten, waaronder de mogelijkheid tot legalisatie, wordt de in de interventiematrix gepositioneerde bevinding één segment naar links en één segment naar onder verplaatst. Bij verzwarende argumenten, waaronder recidive, één segment naar rechts en één segment naar boven. Maximaal vindt één verplaatsing plaats.

In aanvulling op de landelijke handhavingstrategie kan de handhaver het PV als sanctiemiddel inzetten voor kleine overtredingen, zoals overtredingen in de openbare ruimte en parkeren, tot en met de bedragen die zonder inmenging van het OM als sanctiebedrag mogen worden opgelegd door onze BOA's. Dit geldt voor de segmenten A1, A2 en B1 van de interventiematrix.

Verder is afwijken van de landelijke handhavingstrategie toegestaan indien dit aantoonbaar effectiever is.

## **STAP 2 – Bepalen verzwarende aspecten *binnen de segmenten***

De handhaver bepaalt of er verzwarende aspecten zijn die moeten worden betrokken bij de afweging om het bestuurs- en/of strafrecht toe te passen. Hoe meer verzwarende aspecten, des te groter de reden om naast bestuursrechtelijke handhaving ook strafrechtelijk te handhaven. De volgende verzwarende aspecten worden afgewogen:

1. Verkregen financieel voordeel (winst of besparing). De normadressaat heeft door zijn handelen financieel voordeel behaald, of financieel voordeel halen was het doel.

2. Status verdachte/ voorbeeldfunctie. De normadressaat is: een regionaal of landelijk maatschappelijk aansprekende of bekende (rechts)persoon, een overheid, een toonaangevend brancheonderdeel, een certificerende instelling, een persoon die een openbaar ambt bekleedt, de eigen organisatie.

3. Financiële sanctie heeft vermoedelijk geen effect. Een bestuurlijke boete kan waarschijnlijk niet geïnd worden of is waarschijnlijk door de normadressaat als (bedrijfs)kosten ingecalculeerd.

4. Combinatie met andere relevante delicten. Andere handelingen zijn gepleegd ter verhulling van de feiten, zoals valsheid in geschrifte, corruptie of witwassen.

5. Medewerking van deskundige derden. De normadressaat is bij zijn handelen ondersteund door deskundige derden, zoals vergunningverlenende of certificerende instellingen, keuringsinstanties en brancheorganisaties. De handhaver moet onderbouwen op grond van welke aanwijzingen hij het vermoeden heeft dat de deskundige derde op de hoogte was en/of medewerking heeft verleend aan de geconstateerde bevinding(en).

6. Normbevestiging. Strafrechtelijke handhaving vindt mede plaats in het kader van normhandhaving of normbevestiging met het oog op grotere achterliggende te beschermen rechtsbelangen. Hierbij speelt de openbaarheid van het strafproces een grote rol. Als in het openbaar, door middel van een onderzoek ter rechtszitting of de publicatie van een persbericht bij een transactie of strafbeschikking, verantwoording wordt afgelegd van gepleegde strafbare feiten, krijgt de normhandhaving of normbevestiging het juiste effect.

7. Waarheidsvinding. Soms kan strafrechtelijk optreden met toepassing van opsporingsbevoegdheden met het oog op de strafrechtelijke waarheidsvinding en afdoening aangewezen zijn. Bijvoorbeeld als een controle of inspectie aanwijzingen aan het licht brengt dat er meer aan de hand is, maar de bestuursrechtelijke instrumenten ontoereikend zijn om de waarheid aan het licht te brengen.

### **STAP 3 – Bepalen of overleg tussen bestuur, en politie en OM over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is**

Overleg over een weloverwogen inzet van het bestuursrecht, het bestuurs- én strafrecht of alléén het strafrecht is noodzakelijk als de handhaver de bevinding na stap 1 heeft gepositioneerd in de middensegmenten (A4, B3, B4, C2, D2 en D1) of zware segmenten (C3, C4, D3 en D4) van de interventiematrix. Overleg kan ook zinvol zijn bij bevindingen in lichtere segmenten, waarbij er op grond van stap 2 sprake is van één of meer verzwarende aspecten. Bestuursrechtelijke handhavers gaan indien noodzakelijk in overleg met politie en OM en omgekeerd. In situaties waarin een handhavinginstantie een Bestuurlijke Strafbeschikking oplegt, is overleg met het OM niet geïndiceerd en is strafrechtelijk optreden door het OM niet aan de orde.

Als de handhaver concludeert dat overleg geïndiceerd is, wordt gehandeld op basis van tussen bestuursrechtelijke handhavinginstanties, politie en OM gemaakte algemene afspraken over hun samenspel, waarmee accuraat en effectief optreden in voorkomende gevallen wordt gewaarborgd, in het bijzonder als er sprake is van spoed en heterdaad. Situaties waarin de gemaakte algemene afspraken niet voorzien, zullen in regulier overleg of ad hoc door de respectievelijke handhavinginstanties worden beoordeeld. Uit het overleg volgt of de bevinding alleen bestuursrechtelijk, bestuurs- én strafrechtelijk of alléén strafrechtelijk wordt opgepakt.

Standaard wordt aangifte bij het OM gedaan als toezichthouders de volgende bevindingen doen:

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

### **STAP 4 – Optreden met de interventiematrix**

Interventie start in principe zo licht mogelijk en is gericht op herstel, maar zwaardere interventies volgen snel als naleving uitblijft. De handhaver gebruikt de interventiematrix daarbij als volgt:

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

Waar in de interventiematrix 'PV' staat, betreft het de middelzware en zware segmenten die in stap 3 zijn afgestemd tussen handhavinginstantie(s) en OM. Als in overleg is besloten dat het OM niet optreedt, zijn de in het segment aangegeven bestuursrechtelijke interventies te overwegen, en ook de Bestuurlijke Strafbeschikking als strafrechtelijke interventie.

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

- Gedragsvoorschriften dienen direct in acht genomen te worden. Hiervoor dient geen of hooguit een zeer korte termijn te worden gesteld om de overtreding te beëindigen en/of herhaling ervan te voorkomen.
- In alle andere gevallen, waaronder ook plannen of voorzieningen waarvoor investeringen vereist zijn, geldt: hoe urgenter de situatie des te korter de termijn. Daarbij rekening houdend met de technische en organisatorische realiseerbaarheid in die termijn.

Naast het optreden op grond van de interventiematrix kunnen handhavinginstanties aanvullend ook hun toezichtstrategie bij het betreffende bedrijf aanpassen, bijvoorbeeld door het verhogen/verlagen van de toezichtfrequentie of het herijken van de vergunningensituatie, etc.

### **STAP 5 – Vastlegging**

De doorlopen stappen en genomen beslissingen worden verifieerbaar en transparant vastgelegd in het registratiesysteem, op zo'n manier dat hieruit kan worden afgeleid dat is voldaan aan: het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het verbod van willekeur en het verbod van misbruik van bevoegdheid.

### **Communicatie bij bestuursrechtelijke herstellende maatregelen**

Bij positionering in de lichte segmenten van de interventiematrix dient zorgvuldig naar de overtreder te worden gecommuniceerd, waarbij de reden van het ingrijpen duidelijk wordt uitgelegd. Ook de nazorg dient zorgvuldig te gebeuren, waarbij zowel het bestuur als het OM (bij flankerend beleid) worden geïnformeerd.

Bij positionering in de lichte of middensegmenten en wanneer de overtreder niet in kolom D wordt ingedeeld nemen we - indien redelijkerwijs contactgegevens zijn te achterhalen - contact op met de overtreder voordat een brief uitgaat. Hierdoor kunnen misverstanden snel opgehelderd worden, kunnen onvoorzien relevante punten naar voren komen en voelt de burger of ondernemer zich menselijker behandeld. Verder kan de burger of ondernemer op zijn eigen verantwoordelijkheid worden aangesproken en kunnen afspraken worden gemaakt voor herstel. Zie ook de vastgestelde protocollen waarin de momenten van communicatie zijn aangegeven. Gemotiveerd kan worden afgeweken van bovenstaande wijze van communiceren.

### **Handhavinginstrumentarium - toelichting interventies van licht naar zwaar**

Voor een volledige uiteenzetting verwijzen wij naar de integrale tekst van de Landelijke handhavingstrategie te vinden via:

<http://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/handhaving/landelijke/introductie/>

#### Instrumenten bestuursrecht, herstellend

- Aanspreken/informereren
- Waarschuwen – brief met hersteltermijn
- Bestuurlijk gesprek
- Verscherpt toezicht
- Last onder bestuursdwang – LOB
- Tijdelijk stilleggen (van activiteiten)
- Last onder dwangsom – LOD

#### Instrumenten bestuursrecht, bestraffend

- Waarschuwen – brief ter voorkoming van herhaling
- Bestuurlijke boete
- Schorsen of intrekken vergunning, certificaat of erkenning
- Exploitatieverbod, sluiting

#### Instrumenten strafrecht

- Bestuurlijke strafbeschikking milieu – Bestuurlijke Strafbeschikking
- Proces-verbaal (PV)