

Integraal beleid
vergunningverlening,
toezicht en handhaving

2018-2022

Bestuurlijke samenvatting VTH-beleid

Inleiding

Voor u ligt de bestuurlijke samenvatting van het vergunningverlening, toezicht en handhavingsbeleid. De vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) binnen het omgevingsrecht is een basistaak van de gemeente. In het omgevingsrecht zijn regels opgesteld om de risico's voor mens en natuur te beperken, zodat de veiligheid en gezondheid niet in het geding komen. Om deze taak goed uit te kunnen voeren is een VTH-beleid belangrijk waarin strategische keuzes (visie), kaders en doelen worden gesteld. In deze bestuurlijke samenvatting wordt hierop ingegaan.

Het bestaande handhavingsbeleid was verouderd, daarnaast ontbrak beleid voor vergunningverlening. Ook heeft het college onlangs de ambitie voor de uitvoering van de VTH taken herijkt. Deze ontwikkelingen zijn verwerkt in een nieuw, actueel en passend beleid voor de opgave van de gemeente Aa en Hunze.

Relatie met de Strategische Toekomstvisie 2025

De verhouding tussen burgers onderling en tussen burgers en de overheid is complexer geworden. De gemeente heeft dan ook meerdere rollen te vervullen om ervoor te zorgen dat er invulling gegeven wordt aan onze missie: *Aa en Hunze is een aantrekkelijke woongemeente waar het buitengewoon goed leven en recreëren is, met een levendige, zorgzame en innovatieve samenleving in een robuust landschap: Aa en Hunze Buitengewoon!*

De gemeente Aa en Hunze heeft de ambitie om meer te besturen vanuit co-creatie. In co-creatie spelen inwoners, bedrijven en instellingen een stevige rol bij de aanpak van maatschappelijke vraagstukken, zo ook binnen de VTH taken. We willen zorgen voor vitaliteit, diversiteit, inspelen op kansen, initiatieven ondersteunen, maar ook zorg dragen voor de bestaande omgevingskwaliteiten, zoals ons landschap. Dit betekent dat we als overheid vroegtijdig meedenken en meebewegen. We willen onszelf en onze omgeving niet teveel beperken door alles in regels te gieten, zónder dat we daarmee een vrijbrief geven. Dat betekent durven loslaten en vertrouwen op inwoners en bedrijven en daar waar nodig aanhaken, inspringen of ingrijpen.

Voor de VTH taken betekent dit een mix van de samenwerkingsrol (activering (maatschappelijk) initiatief, medevormgever van beleid etc) en de traditionele rol (toezicht, handhaving, dienstverlening etc.).

De gemeente wil daarnaast een kernfunctie vervullen in netwerkverbanden. We werken al samen met buurgemeenten en in regioverband, dit zal in de toekomst nog meer gebeuren. Er vindt een hechte samenwerking plaats met de gemeenten Assen en Tynaarlo op de terreinen van zorg/inkomen en bedrijfsvoering (SDA). Daarnaast vindt er in SDA+N (Noordenveld) verband én in provinciaal verband nauwe samenwerking plaats op het gebied van de VTH taken.

Ambitie uitvoering VTH taken herijkt

Zoals in de inleiding al is aangegeven heeft het college de ambitie voor de uitvoering van de Wabo vergunningverlening-, handhaving- en toezichtstaken herijkt. De gemeente zorgt voor basiskwaliteit en grijpt in wanneer nodig. Dat begint aan de voorkant van het proces: verlenen van vergunningen, co-creatie en ontwikkeling, bescherming en risicobeperking. Voorkomen is beter dan genezen.

Om de uitvoering van de toezichtstaak op een verantwoord niveau te brengen is op structurele basis extra inzet nodig. In lijn met het coalitieakkoord, de toekomstvisie en de zorgplicht voor de handhavingstaak willen we deze extra inzet gebruiken om naast de behandeling van klachten en programmatische werkzaamheden (bouw, brandveiligheid), ook actief op te treden op diverse onderdelen. Hierbij gaat het onder andere om verrommeling van het buitengebied, illegale bouw en reclame en bijvoorbeeld ook om de inzet binnen de aanpak Vitale Vakantieparken.

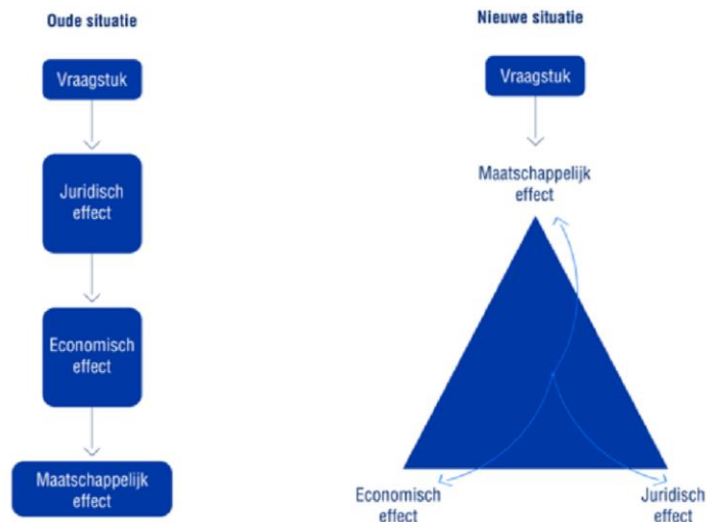
Daarnaast willen we werken zoals dat onder de Omgevingswet wordt voorgeschreven: het initiatief staat centraal. Dit betekent meer maatwerk dan voorheen. Het leveren van maatwerk vraagt een integrale afweging van belangen. Van oudsher kijken we als gemeente vooral of iets juridisch mag en of financieel haalbaar is. Deze manier van keuzes maken sluit steeds minder aan bij het bieden van ruimte aan onze inwoners en ondernemers om te komen tot de best passende oplossing.

Het wordt steeds belangrijker dat we initiatieven op hun publieke waarde (maatschappelijk effect) gaan waarderen. Dit staat voorop en vervolgens kijken we of dit juridisch en financieel te realiseren is. Hiermee komen we tot de best passende uitkomst.

Uitgangspunten actualisatie VTH-beleid

Bij de actualisatie van het VTH-beleid is sterk gekeken naar het collegeprogramma, de toekomstvisie en de komst van de Omgevingswet. De benoemde uitgangspunten voor de uitvoering van de VTH-taken worden hieronder opgesomd. De rode draad hierbij is de wens om onze werkwijze steeds meer in lijn te brengen met de Omgevingswet. De Omgevingswet bundelt de wetgeving en de regels voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Met de Omgevingswet krijgen inwoners een centrale rol. Dit is een andere manier van werken dan dat we tot nu toe gewend waren:

- Minder regels, meer ruimte voor (vernieuwende) initiatieven
- Lokaal maatwerk en vertrouwen
- We werken van buiten naar binnen
- De gemeente draagt zorg voor een 'vangnet' en voor 'basiskwaliteit'
- Het initiatief ligt meer bij de samenleving en de gemeente beweegt mee
- Waar nodig en gewenst neemt de gemeente de rol van regisseur in om samenwerking te bevorderen en ondersteuning te bieden
- We willen het robuuste natuurlijke landschap zorgvuldig beleven, beschermen en benutten
- We zetten in op gezonde en vitale vakantieparken ("toekomst vakantieparken")
- Het leveren van een bijdrage aan het verhogen van de biodiversiteit is belangrijk
- Extra pilots welstandsvrij bouwen
- Het vastleggen in beleid en regelgeving doen we alleen als dat echt nodig is
- We zien toe op de naleving van regels



Eigen verantwoordelijkheid

Een leidend principe is dat het vertrouwen in (en eigen verantwoordelijkheid van) de inwoner/ondernemer voorop staat. We gaan er vanuit dat inwoners/bedrijven de regels naleven, waarbij de gemeente zorgt voor basiskwaliteit en ingrijpt wanneer nodig. De veranderende rol van de gemeente om initiatieven vanuit de samenleving mogelijk te maken kan soms op gespannen voet staan met de naleving van regels. Bij het maken van een integrale belangenafweging (waardendriehoek) wordt hier rekening mee gehouden.

Aan de voorkant zit de ruimte om mee te bewegen met de initiatiefnemer en de omgeving: het algemeen belang, het belang van omwonenden, veiligheid en gezondheid zijn de belangrijkste pijlers. Mogelijk maken wat kan, beschermen wat moet.

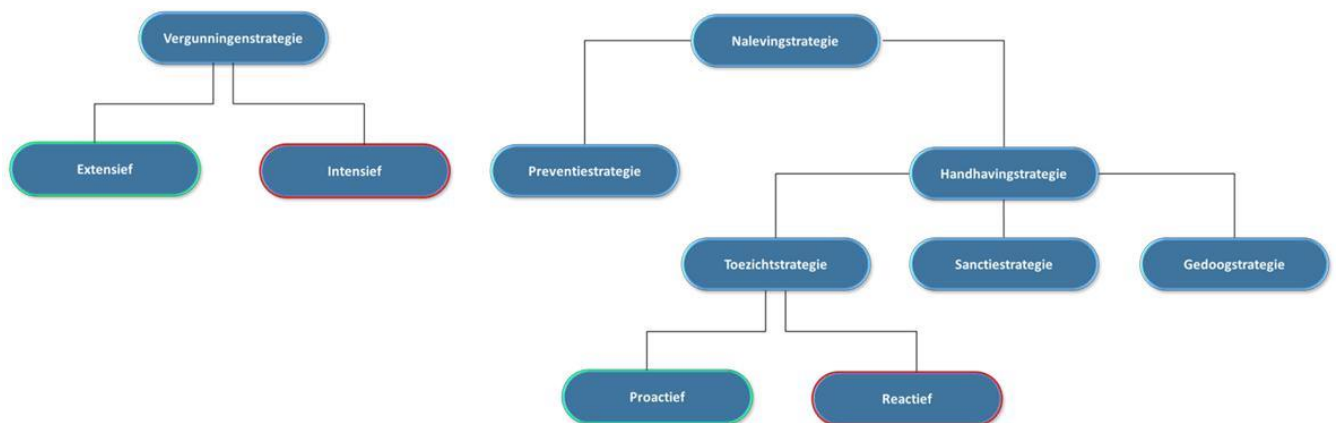
Aan de achterkant is het vaak nodig om wat rechtlijniger te zijn en op te treden als de controlerende overheid. Ook daar blijft ruimte voor maatwerk, maar daar waar het op handhaving aankomt, is al uitgebreid onderzocht of een situatie gelegaliseerd kan worden. Handhaving is dan ook 'de laatste stap' en die moet duidelijk en zorgvuldig gezet worden.

Gewenste hoofdlijn versus noodzakelijk detailniveau

De detaillistische uitwerking die het VTH beleid kent staat in schril contrast met de meer abstracte lijn vanuit het collegeprogramma.

De Wabo regelgeving en de door de raad vastgestelde verordening Kwaliteit VTH schrijven een nauwkeurige uitwerking van procescriteria voor. Deze procescriteria zijn bedoeld om tot een afgewogen inzet te komen en bieden waarborgen voor een verantwoorde uitvoering van de VTH-taken. Hiernaast is de cyclische BIG-8 weergegeven. Het strategisch VTH-beleid (en de genoemde actualisatie) betreft de bovenzijde van de cyclus. Via het VTH-jaarprogramma wordt de verbinding gelegd naar het operationeel niveau. Tijdens de uitvoering van het jaarprogramma vindt continue monitoring plaats. De verantwoording en evaluatie van het programma vindt plaats in het VTH-jaarverslag. Deze evaluatie kan leiden tot het bijstellen van beleid en / of programma.

Op strategisch niveau wordt een aantal keuzes gemaakt (strategieën vastgelegd) op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan de VTH-taken. Deze onderdelen vormen de basis van het VTH-beleid. Hieronder is dit schematisch weergegeven:



Zoals hiervoor is aangegeven bestaat het VTH-beleid uit een aantal strategische keuzes:

- Vergunningenstrategie: wij maken onderscheid tussen intensief en extensief toetsen en beoordelen.
- Preventiestrategie: de preventieve werking van goede communicatie, informatieverstrekking en advisering over wet- en regelgeving wordt vaak onderschat. Door bekendheid te geven waar Aa en Hunze voor staat, wordt een verhoogd naleefgedrag bewerkstelligd.
- Handhavingstrategie: de gemeente controleert op naleving, maar kan niet alles constateren. Wij stimuleren sociale controle, het aanspreken van elkaar op gedrag en een aanpak waarbij inwoners problemen eerst onderling oplossen, al dan niet met behulp van (buurt)bemiddeling. Mediation kan behulpzaam zijn bij het werken naar duurzame oplossingen.
- Toezichtstrategie: met het uitvoeren van controles wordt beoogd naleving van wet- en regelgeving te verhogen.
- Sanctiestrategie: Aa en Hunze past de landelijke handhavingstrategie toe. Deze strategie geeft een passende reactie op geconstateerde overtredingen.
- Gedoogstrategie: handhaven is regel, gedogen is uitzondering. Aa en Hunze volgt het door de toenmalige ministerie van VROM vastgestelde beleidskader "Grenzen aan gedogen".

Prioriteren – Risicogericht werken

De in te zetten capaciteit op vergunningverlening, toezicht en handhaving vindt risicogericht plaats. Dat wil zeggen dat de inzet zich richt op onderwerpen waar de risico's het grootst zijn. Het thema "veiligheid" scoort altijd hoog. Onder andere brandveiligheid en constructieve veiligheid zijn daarom belangrijke speerpunten. Daarnaast is ook een aantal landelijke prioriteiten benoemd zoals bijvoorbeeld opslag van gevaarlijke stoffen, asbest, verontreinigde grond en risicovolle inrichtingen. Zoals gesteld is de wet- en regelgeving op het gebied van VTH omvangrijk en is het onmogelijk om overal op in te zetten. Het doel is risico's voor de leefomgeving zoveel mogelijk te beperken. Daarom maken we onderbouwde keuzes in wat we doen en hoe we dat uitvoeren. Zo wordt de aanwezige capaciteit zo effectief en efficiënt mogelijk benut. De landelijke prioriteiten, brand-, constructieve veiligheid en handhaving strijdig gebruik zijn onderwerpen die onder andere worden meegenomen in de uit te voeren risico analyse.

De risicoanalyse is voorzien van labels. Dit zijn laag, gemiddeld, hoog en zeer hoog en corresponderen met het risico (= effect x kans). Zie hieronder voor een schematische weergave:



De gegevens van de dynamische risicoanalyse worden jaarlijks gebruikt bij het opstellen van het uitvoeringsprogramma.

Aan de hand van de in de toekomstvisie / collegeprogramma opgenomen visie, de strategische doelen en een risicoanalyse legt de gemeente de wijze van prioriteren vast. Aanvullend worden de kaders bepaald, in het uitvoeringsprogramma wordt dit nader uitgewerkt. De hiervoor genoemde wijze van prioriteren betekent niet dat er voor het bestuur geen keuzevrijheid meer bestaat. Ook het bereiken van bepaalde beleidsdoelen kan hoog scoren.

Leeswijzer VTH-beleid

Om te kunnen voldoen aan de gestelde procescriteria wordt in het VTH beleidsdocument een aantal onderdelen uitgewerkt. In het "Integraal beleid vergunningverlening, toezicht en handhaving" gaan we achtereenvolgens in op:

- de achtergrond van het beleid (aanleiding, toelichting en kaders);
- de bestuurlijke visie op vergunningverlening, toezicht en handhaving;
- een omgevingsanalyse (probleemanalyse en risicoanalyse);
- de vergunningenstrategie;
- de nalevingsstrategie;
- de beleidscyclus.

Inhoudsopgave

Afkortingen.....	7
1. Inleiding.....	8
1.1 Algemeen	8
1.2 Afbakening	9
1.3 Leeswijzer	9
2. Achtergrond VTH-beleid.....	10
2.1 Inleiding	10
2.2 Aanleiding	10
2.3 Definities.....	11
2.4 Beleidskaders.....	11
2.5 Relatie met andere (beleids)documenten	14
3. Visie.....	15
3.1 Inleiding	15
3.2 Visie.....	15
3.3 Uitgangspunten	16
3.4 Doelstellingen	16
4. Omgevingsanalyse	17
4.1 Inleiding	17
4.2 Probleemanalyse.....	17
4.3 Risicoanalyse	19
4.4 Prioriteiten	20
5. Strategie vergunningverlening	21
5.1 Inleiding	21
5.2 Algemeen.....	21
5.3 Vooroverleg.....	21
5.4 Toetsing aanvraag omgevingsvergunning – algemeen	22
5.5 Toetsing aanvraag omgevingsvergunning – inhoudelijk	22
5.6 Besluitvorming.....	25
6. Nalevingsstrategie	26
6.1 Inleiding	26
6.2 Preventiestrategie	26
6.3 Landelijke handhavingsstrategie	27
6.4 Toezichtstrategie.....	27
6.5 Sanctiestrategie	29
6.6 Gedoogstrategie.....	33
6.7 Samenwerking.....	33
7. Monitoring en evaluatie	34
7.1 Monitoring	34
7.2 Evaluatie	34
Bijlage I. Risicoanalyse	
Bijlage II. Handboek	
Bijlage III. Landelijke handhavingsstrategie	

Afkortingen

APV	Algemene Plaatselijke Verordening
BOA	Buitengewoon opsporingsambtenaar
Bor	Besluit omgevingsrecht
College	Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Aa en Hunze
DHW	Drank- en Horecawet
IPO	Interprovinciaal Overleg
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
Raad	Gemeenteraad van de gemeente Aa en Hunze
RUD	Regionale uitvoeringsdienst Drenthe
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VRD	Veiligheidsregio Drenthe
VTH	Vergunningverlening, Toezicht, Handhaving
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

1. Inleiding

1.1 Algemeen

Voor u ligt het integrale VTH-beleid van de gemeente Aa en Hunze. Hierin is het beleid voor vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van de fysieke leefomgeving vastgelegd voor de jaren 2018 tot en met 2022.

In dit document geven we aan hoe de gemeente haar VTH-taken zal uitvoeren. Bij de keuzes die daarin zijn gemaakt, hebben we ons sterk laten leiden door onze omgeving: wat zijn de eigenschappen? Wat zijn de risico's? In een zogenaamde omgevingsanalyse, die bestaat uit een probleem- en risicoanalyse, is de ernst van bepaalde risico's in onze omgeving onderzocht. Op basis hiervan zijn prioriteiten gesteld. Zo zet de gemeente haar beschikbare capaciteit in op gebieden waar de risico's het grootst zijn. Ook blijkt uit deze analyse welke taken gemiddelde of lage prioriteit hebben en dus minder intensief uitgevoerd worden.

In dit document vindt u een beknopte beschrijving van de wijze waarop de toezicht- en handhavingstaken in onze gemeente worden uitgevoerd. In het Handboek (bijlage II) wordt hier uitgebreider op ingegaan en zijn protocollen/werkinstructies opgenomen voor de uitvoering van de VTH-taken.

Vanuit het Rijk is één set met criteria vastgesteld die het fundament vormt voor een adequate uitvoering van de vergunningverlening, toezicht en handhaving van het omgevingsrecht (de kwaliteitscriteria 2.1).

De kwaliteitscriteria zijn bedoeld om de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (de VTH-taken) te professionaliseren en de kwaliteit in de organisatie te borgen. De criteria gaan over proces, inhoud en kritieke massa. De kwaliteitscriteria zijn opgenomen in de verordening kwaliteit VTH die de gemeenteraad Aa en Hunze op 29 september 2016 heeft vastgesteld.

Aan het einde van het 2e kwartaal 2014 hebben de colleges van de gemeenten Aa en Hunze, Assen, Noordenveld en Tynaarlo uitgesproken dat zij gezamenlijk willen gaan voldoen aan de kwaliteitscriteria. We komen later terug op deze criteria. In deze samenwerking staat voorop dat iedere organisatie zoveel mogelijk zelfstandig haar taken blijft uitvoeren en dat we elkaar waar nodig via de samenwerking ondersteunen. Deze samenwerking heeft ook vorm gekregen in het opstellen van dit beleid. Het is een gemeenschappelijk beleidsdocument voor de Noord-Drentse gemeenten, dat lokaal aangepast is waar nodig. De *couleur locale* komt nadrukkelijk tot uitdrukking in de uitvoeringsprogramma's, waarin specifiek voor de gemeente Aa en Hunze wordt ingegaan op de lokale situatie.

1.2 Afbakening

Het VTH-beleid richt zich specifiek op de VTH-taken die volgen uit het omgevingsrecht (bouwen, ruimtelijke ordening, milieu en (brand)veiligheid). Dit document heeft geen betrekking op de VTH-taken op het gebied van sociale wetgeving, leerplicht, belastingen en heffingen en bevolkingsadministratie.

In september 2013 hebben alle Drentse gemeenten en de provincie Drenthe ingestemd met de vorming van de Regionale Uitvoeringsdienst (RUD) Drenthe in een gemeenschappelijke regeling. De RUD Drenthe is een uitvoeringsorganisatie voor de milieutaken en is daarmee verantwoordelijk voor de vergunningverlening, het toezicht, de handhaving en advisering op dit gebied. De gemeente blijft verantwoordelijk voor het beleid op het thema milieu, daarom is dit thema opgenomen in het beleid.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we in op de achtergrond van het beleid. We beschrijven de aanleiding om nieuw beleid op te stellen en lichten toe binnen welke kaders het beleid wordt opgesteld. Ook geven we in dit hoofdstuk een overzicht van andere documenten die een raakvlak hebben met het VTH-beleid.

In hoofdstuk 3 kunt u de bestuurlijke visie op vergunningverlening, toezicht en handhaving vinden.

In hoofdstuk 4 vindt u een omgevingsanalyse, bestaande uit een probleemanalyse en een risicoanalyse, die in bijlage I te vinden is.

In hoofdstuk 5 gaan we in op de vergunningenstrategie. Hieruit blijkt dat de gemeente veel werkt volgens vaste protocollen die uitvoerig in het Handboek (bijlage II) terug komen.

Hoofdstuk 6 geeft de nalevingsstrategie weer, waarbij wordt ingegaan op een tweetal aspecten van de naleving: preventie en handhaving. Handhaving heeft zowel te maken met toezicht houden, sanctioneren als gedogen.

In dit beleidsdocument schenken we aandacht aan de beleidscyclus. Dit komt ook terug in de inhoud van het document. Het sluitstuk van de beleidscyclus, de zogenaamde BIG 8, is monitoring en evaluatie. Dit onderwerp zal besproken worden in hoofdstuk 7.

Als bijlage II is het Handboek toegevoegd. Hierin staat de werkwijze van de gemeente uitvoeriger beschreven en geven we de protocollen weer. Dit Handboek is een organisch document, dat verder aangevuld zal worden.

2. Achtergrond VTH-beleid

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de achtergronden van het VTH-beleid. Eerst staan we stil bij de aanleiding voor het opstellen van nieuw beleid voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Vervolgens gaan we in op de definities van vergunningverlening, toezicht en handhaving, waarna we de kaders beschrijven waarbinnen dit beleidsplan is opgesteld. Ten slotte geven we een overzicht van bestaande documenten die raakvlakken hebben met dit beleid.

2.2 Aanleiding

In de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en het Besluit omgevingsrecht (Bor) worden eisen gesteld aan de inhoud van VTH-beleid. Het overheidsoptreden met betrekking tot de verlening van omgevingsvergunningen, het toezicht op naleving en de handhaving van het omgevingsrecht dient uniform en integraal plaats te vinden. Daarnaast is de verplichting vastgelegd om het handhavingsbeleid uit te werken in jaarlijkse uitvoeringsprogramma's (VTH-programma).

De afgelopen jaren heeft zich een aantal ontwikkelingen voorgedaan dat invloed heeft op het VTH-beleid. De belangrijkste ontwikkeling is dat beleid sinds de inwerkingtreding van de Wet VTH (14 april 2016) niet langer alleen voor toezicht en handhaving maar ook voor vergunningverlening dient te worden opgesteld. Hierdoor was het vorige beleid uit 2009 niet meer toereikend. Overige ontwikkelingen staan hieronder opgesomd. Deze vormen samen met het voorgaande de aanleiding voor het opstellen van dit nieuwe integrale VTH-beleid.

- Het Rijk, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) zijn in 2009 een set kwaliteitscriteria overeengekomen. Deze Kwaliteitscriteria 2.1 zijn bedoeld om de uitvoering van de VTH-taken door gemeenten en provincies in het omgevingsrecht te professionaliseren en de kwaliteit in de organisatie te borgen. Deze criteria zijn zeer belangrijk voor de totstandkoming van dit VTH-beleid. We komen later uitvoerig op de kwaliteitscriteria terug.
- Het IPO en de VNG hebben een modelverordening opgesteld. Met deze verordening, op basis van de Kwaliteitscriteria 2.1, kunnen gemeenten op meer uniforme wijze de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken borgen. Deze verordening is in op 29 september 2016 vastgesteld door de gemeenteraad Aa en Hunze.
- Vanaf medio 2014 hanteren alle bevoegde overheden en handhavingsinstanties in Nederland een uniforme handhavingsstrategie. Met de Landelijke Handhavingsstrategie worden reacties op beoordelingen van toezichthouders gelijkgetrokken. Verder verbindt de Landelijke Handhavingsstrategie het bestuurs- en strafrecht met elkaar.
- Het kabinet wil het omgevingsrecht gemakkelijker maken en samenvoegen in één Omgevingswet. De Omgevingswet is niet alleen een wetwijziging, maar een totale herziening van het omgevingsrecht. De invoering zal naar verwachting plaatsvinden in 2021. Het doel van de herziening is het vereenvoudigen en bundelen van de veelheid aan regels voor ruimtelijke projecten. Hierdoor moet het gemakkelijker worden om projecten te starten. De Wet VTH zal, samen met het onderliggende besluit en de onderliggende regeling, via de Invoeringswet opgaan in de Omgevingswet. Hierbij is het uitgangspunt dat dit beleidsneutraal plaatsvindt. Dit betekent dat er geen sprake is van inhoudelijke, beleidsmatige veranderingen ten opzichte van de huidige tekst.
- Over het wetsvoorstel private kwaliteitsborging bouw vindt volop politieke discussie plaats. Aanvankelijk zou de wet in 2018 van kracht worden, op dit moment wordt het jaar 2019 genoemd. Gezien de lopende discussie over het wetsvoorstel is de kans op een latere inwerkingtreding groot. Nu nog steeds sprake is van een wetsvoorstel staat de uiteindelijke vorm nog niet vast. Onder de eerste fase vallen bouwwerken in gevolgklasse 1: bouwplannen tussen vergunningsvrije bouw en projectmatige woningbouw. Op termijn worden ook gevolgklasse 2 en 3 overgedragen aan de markt. Door de private kwaliteitsborging verandert de traditionele gemeentelijke taak van het bouwtoezicht. Het bouwtoezicht zal zich beperken tot de preventieve toets op welstand, ruimtelijke aspecten en veiligheid van de omgeving van het bouwplan en een soort van systeemtoezicht op de technische uitwerking en het voldoen aan het Bouwbesluit.

- In een recente wijziging van het Bor is opgenomen dat de bevoegde gezagen die deelnemen in een omgevingsdienst een uniform VTH-beleid dienen op te stellen voor de taken die de omgevingsdienst uitvoert. Binnen de RUD Drenthe zijn op dit gebied al een aantal documenten aanwezig in de vorm van de Drentse maat (uniform uitvoeringsniveau groot deel van de milieutaken) en het hanteren van de Landelijke handhavings- en sanctiestrategie.

2.3 Definities

Dit integrale VTH-beleid beschrijft de Vergunningverlening, Toezicht en Handhavingstaken van de gemeente Aa en Hunze. Hieronder geven we aan wat we verstaan onder Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving.

- **Vergunningverlening**
Onder vergunningverlening in het kader van het omgevingsrecht verstaan we het behandelen van meldingen, vooroverleg en het beoordelen en toetsen van aanvragen aan geldende wet- en regelgeving om uiteindelijk binnen de gestelde proceduredtijd te komen tot een kwalitatief goed besluit, zo nodig onder voorwaarden en voorschriften.
- **Toezicht**
Onder toezicht verstaan we het uitvoeren van controles en het, naar aanleiding van een klacht of melding, verzamelen van informatie om te zien of een handeling of situatie voldoet aan de daaraan gestelde eisen. Van de controles gaat een preventieve werking uit. Het toezicht kan tot resultaat hebben dat de wettelijke voorschriften, zonder inzet van verdere handhavingsmiddelen, worden nageleefd. Het toezicht omvat een breed scala aan activiteiten, vaak ook in voorlichtende, meedenkende en adviserende zin. Hierdoor kan in een vroeg stadium worden voorkomen dat een met de wet- en/of regelgeving strijdige situatie ontstaat. Anders kan door middel van aansporing, overreding of waarschuwing worden bewerkstelligd dat de voorschriften alsnog worden nageleefd. Wanneer de waarschuwingen niet tot het gewenste effect leiden, wordt voor de naleving van de wettelijke voorschriften overgegaan tot handhaving.
- **Handhaving**
Onder handhaving verstaan we het ongedaan maken of opheffen van een situatie, die in strijd is met wettelijke voorschriften. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van bestuursrechtelijke handhaving met als handhavingsmiddelen het opleggen van een last onder dwangsom of bestuursdwang, of het geheel of gedeeltelijk intrekken van een vergunning of ontheffing. Bestuursrechtelijke handhaving is gericht op het zo spoedig mogelijk beëindigen, herstellen en eventueel voorkomen van een situatie die in strijd is met wet- en regelgeving.

2.4 Beleidskaders

De kaders van het beleid worden bepaald door vereisten uit de Wabo, de Bor en de verordening kwaliteit VTH. Deze behelzen tevens de genoemde kwaliteitscriteria.

2.4.1 Kwaliteitseisen Bor

Het Bor kent op hoofdlijnen de volgende eisen voor de organisatie van toezicht en handhaving:

- **VTH-beleid**
Het bestuursorgaan stelt het beleid voor vergunningverlening, toezicht en handhaving vast dat gebaseerd is op een probleemanalyse en een naleefstrategie bestaande uit een preventie-, toezicht-, sanctie- en gedoogstrategie: hierbij stelt het bestuursorgaan vast welke doelen het zichzelf stelt en hoe deze doelen worden bereikt.
- **VTH-programma**
Het VTH-beleid wordt jaarlijks in een VTH-programma uitgewerkt. Dit programma wordt afgestemd met andere betrokken bestuursorganen en de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving.

- **Uitvoeringsorganisatie**
Het bestuursorgaan richt zijn organisatie zodanig in dat een adequate en behoorlijke uitvoering gewaarborgd is. Daartoe draagt het bestuursorgaan er in ieder geval zorg voor dat er voldoende middelen (personeel en financieel) beschikbaar zijn en dat de werkprocessen zijn beschreven.
- **VTH-jaarverslag**
Het bestuursorgaan bewaakt de resultaten van de voortgang van de uitvoering van het VTH-programma en de gestelde doelen in het VTH-beleid. Tevens rapporteert het periodiek over het bereiken van de beleidsdoelen en het VTH-programma.

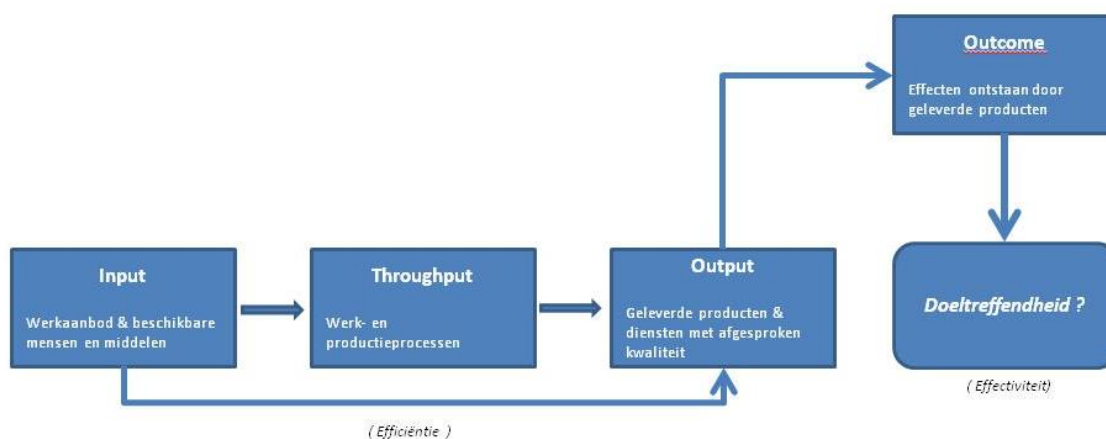
2.4.2 Kwaliteitscriteria

De eerder naar voren gekomen kwaliteitscriteria 2.1 gaan over proces, inhoud en kritieke massa. De kwaliteitscriteria vereisen een actueel en volledig VTH-beleid, waarin wordt opgenomen welke doelen de gemeente zichzelf stelt bij uitvoering van de VTH-taken, hoe deze doelen worden bereikt en op welke wijze de gemeente haar taken zal uitvoeren. Door te voldoen aan de kwaliteitscriteria zorgen we ervoor dat de gemeente in staat is de gewenste kwaliteit en continuïteit te leveren. De criteria maken inzichtelijk welke kwaliteit van de VTH-taken burgers, bedrijven en instellingen, maar ook overheden onderling en als opdrachtgevers, mogen verwachten.

Om uitvoering te geven aan de kwaliteitscriteria voor wat betreft de kritieke massa heeft de raad van gemeente Aa en Hunze op 29 september 2016 de Verordening kwaliteit Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving omgevingsrecht gemeente Aa en Hunze vastgesteld.

Voor de gemeente betekent het voldoen aan deze criteria ook, dat er een sluitende beleidscyclus moet zijn om kwaliteit te borgen, er een inhoudelijke ondergrens is en de taken belegd moeten worden bij (onderdelen van) organisaties die continuïteit in de uitvoering kunnen garanderen. Naast de zojuist beschreven kwaliteitscriteria zijn in 2010 de output- en outcomecriteria voor VTH-taken ontwikkeld. Deze bieden gemeenten handvatten voor het stellen van meetbare doelen en afrekenbare resultaten. Hiermee zijn de output- en outcomecriteria een waardevolle aanvulling op de kwaliteitscriteria, die de komende jaren zeker gebruikt zullen worden. In onderstaand figuur 2.1 wordt het nut van outcomesturing weergegeven.

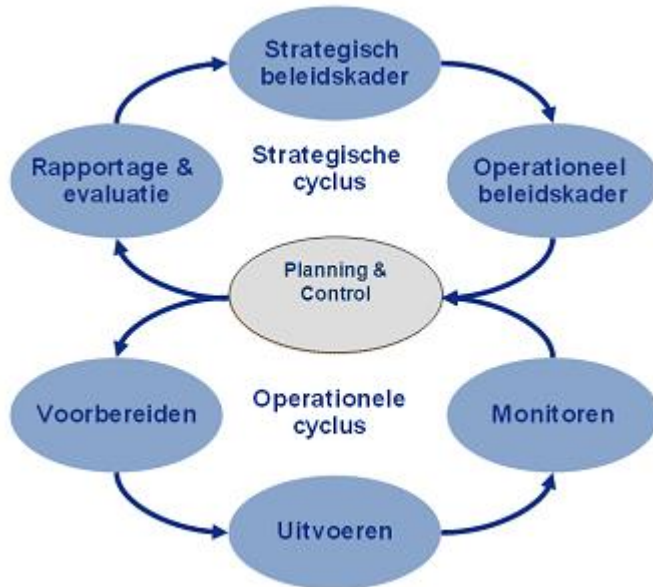
Figuur 2.1 Het nut van outcomesturing



2.4.3 Beleidscyclus

Het VTH-beleid maakt onderdeel uit van de beleidscyclus. De procescriteria beschrijven de eisen die gesteld worden aan de beleidscyclus. Door de criteria te volgen, wordt de cyclus gesloten. Daarbij hanteren we het Big 8-model. Zie figuur 2.2 voor dit model.

Figuur 2.2 Big 8-model



De procescriteria kunnen als verdere uitwerking van de kwaliteitseisen uit het Bor worden gezien. Waar het Bor alleen eisen stelt aan de onderdelen toezicht en handhaving, stellen de kwaliteitscriteria en de wet VTH eisen aan de gehele VTH-keten, inclusief vergunningverlening. Omdat onderhavig beleid alle onderdelen bevat, is gekozen om het Big 8-model als beleidscyclus te hanteren. Het model maakt vanuit een strategisch kader de vertaling naar operationeel beleid ten behoeve van kwaliteitsborging, samen met een sluitende planning en control cyclus. Op het laatste onderdeel van de beleidscyclus, monitoring en evaluatie, is verbetering nodig. We stellen ons ten doel om hier de komende jaren meer aandacht aan te geven. We komen hier verder op terug in hoofdstuk 7 Monitoring en evaluatie.

2.5 Relatie met andere (beleids)documenten

Hieronder geven we in tabel 2.1 de reeds bestaande stukken weer, die raakvlak hebben met het VTH-beleid.

Tabel 2.1 Bestaande beleidsdocumenten

Titel	Periode	Vaststelling
Herijkte strategische toekomstvisie 2025	2015-2025	College / raad
Collegeprogramma – Samen doen	2018-2022	College van B&W
Bestuursconvenant Aanpak Vitale Vakantie Parken Drenthe	2018-2024	College van B&W
Drentse Maat¹	2016-2019	College van B&W
Vergunningverlening, Toezicht en Handhavingsprogramma (VTH-Programma)	jaarlijks	College van B&W
Vergunningverlening, Toezicht en Handhavingsjaarverslag (VTH-Jaarverslag)	jaarlijks	College van B&W
Jaarprogramma RUD Drenthe	jaarlijks	College van B&W
Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht		Gemeenteraad

¹ De Drentse Maat is het uniform minimaal uitvoeringsniveau van de RUD Drenthe voor alle bevoegde gezagen, dat gezamenlijk is bepaald op basis van de Drentse milieupgave en de daarbinnen gestelde Drentse Prioriteiten. De Drentse Maat zorgt voor een outputfinanciering.

3. Visie

3.1 Inleiding

In de volgende paragraaf geven we de gemeentelijke visie op vergunningverlening, toezicht en handhaving weer. Dit doen we vanuit een aantal punten die volgens ons de kern van onze visie raken. Deze uitgangspunten leiden tot de doelstellingen, die we in de laatste alinea zullen beschrijven.

3.2 Visie

Aa en Hunze is een prachtige plattelandsgemeente. Het is sterk, vitaal en veilig. Samen met de inwoners zorgen we ervoor dat dit zo blijft en mogelijk nog sterker, leefbaarder, duurzamer en vitaler wordt. In de toekomstvisie hebben we opgenomen dat we een gemeente willen zijn waarin het goed wonen en recreëren is. Daarnaast is in de visie opgenomen dat het college de kwaliteiten van het robuuste landschap bewaakt. Een leidend principe is dat het vertrouwen in (en eigen verantwoordelijkheid van) de inwoner/ ondernemer voorop staat. We gaan er vanuit dat inwoners/bedrijven de regels naleven, waarbij de gemeente zorgt voor basiskwaliteit en ingrijpt wanneer nodig.

Wij beseffen dat vergunningverlening, toezicht en handhaven iets is dat door betrokkenen vaak als onprettig wordt ervaren. Vergunningen worden aangevraagd met een beoogd doel. Controles die hierop volgen zorgen voor overlast en handhaving is iets waar de meeste mensen liever niet mee geconfronteerd willen worden.

Soms kan het gedrag van inwoners of bedrijven een risico opleveren voor de leefomgeving en het beleid van de gemeente doorkruisen. Het is dan aan de gemeente om te zorgen dat de risico's beheersbaar blijven. Er is echter altijd een grens aan de middelen die de gemeente daarvoor kan en wil inzetten. Deze grens bepaalt daarmee ook de mate van risico's die we acceptabel vinden om door de gemeentelijke samenleving te worden gedragen.

- **Vergunningverlening**

De gemeente wil bij vergunningverlening een betrouwbare partner zijn voor inwoners en ondernemers. Zij wil zich dienstverlenend opstellen en de inwoner zo optimaal mogelijk bedienen. De gemeente Aa en Hunze kiest voor een klantgerichte en vraaggerichte benadering, waarbij een snelle en zorgvuldige en tijdige afhandeling van de vergunningaanvragen centraal staan. De inwoner wordt daarbij op een deskundige en vriendelijke wijze van informatie voorzien. Voortdurend wordt gestreefd naar verbetering van de dienstverlening.

Daarnaast wil de gemeente in vergunningverlening duidelijk en transparant zijn. Deze werkwijze moet teweeg brengen dat aanvragers van vergunningen weten waar zij aan toe zijn. Dit wordt bereikt door op gelijke wijze om te gaan met gelijke aanvragen. De gemeente kijkt, in die gevallen waar sprake is van gemeentelijke beleidsvrijheid, continue naar nut en noodzaak van het aanvraagproces en de vergunningsvoorwaarden. Zo worden overbodige toetsingskaders, procedurestappen en indieningvereisten (zoals verschillende bewijsstukken) geschrapt.

Ook wordt bij de op te stellen vergunningvoorschriften kritisch gekeken naar nut en noodzaak, bijvoorbeeld waar het gaat om op te leggen meet- en registratievereisten. De focus van de gemeente ligt niet op de beperkingen die wet- en regelgeving met zich meebrengen, maar bij het beoordelen van vergunningaanvragen wordt gezocht naar de mogelijkheden om de aangevraagde activiteiten te vergunnen (ja-tenzij principe).

De gemeente gaat uit van een eigen verantwoordelijkheid van de aanvrager bij het aanvraagproces van een vergunning. Dit houdt in dat initiatiefnemers van vergunningaanvragen in de eerste plaats zelf verantwoordelijk zijn voor het indienen van een complete aanvraag en het creëren van draagvlak of acceptatie van de voorgenomen plannen bij belanghebbenden, zoals bureaus. Uiteraard kan de gemeente hierbij adviseren. Door het toetsen van aanvragen neemt de gemeente de eigen verantwoordelijkheid van de initiatiefnemers voor het voldoen aan wet- en regelgeving (waaraan getoetst wordt) niet over.

- **Toezicht en Handhaving**

Toezicht en handhaving zijn instrumenten die bijdragen aan een veilige, leefbare en schone gemeente, een gemeente waar het goed wonen en recreëren is met een mooi en robuust landschap.

Daarnaast wil de gemeente Aa en Hunze op een goede wijze uitvoering geven aan de taken die voortvloeien uit wetgeving en beleid. De gemeente streeft naar duidelijke normen, zodat inwoners, bedrijven, instellingen en overheden hun eigen verantwoordelijkheid kunnen nemen om zich volgens de voor hen geldende regels te gedragen. Naleefgedrag neemt in die visie een centrale plaats in. Naleving is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van inwoners en bedrijven zelf. Van inwoners en ondernemers wordt verwacht dat ze zich maatschappelijk verantwoord gedragen, de regels kennen en naleven. Ook wordt van hen verwacht dat zij samenwerken en elkaar aanspreken op ieders verantwoordelijkheid.

Ter verbetering van naleefgedrag wordt gekozen voor een gerichte aanpak. De aanpak bestaat uit een doordachte combinatie van handhavinginstrumenten en wordt op de situatie toegesneden. Hierbij hebben preventieve instrumenten de voorkeur boven repressieve instrumenten.

3.3 Uitgangspunten

De gemeente Aa en Hunze hanteert de volgende uitgangspunten:

- De gemeente doet haar vergunningverlening vanuit een klantgerichte en vraaggerichte benadering;
- De gemeente waarborgt rechtszekerheid voor burgers en ondernemers;
- Minder regels, meer ruimte voor initiatieven, lokaal maatwerk en vertrouwen;
- Bij vergunningverlening wordt er meegedacht en wordt er geredeneerd vanuit oplossingen (ja, tenzij-houding);
- Er is sprake van eigen verantwoordelijkheid van inwoners, bedrijven en instellingen. Dit geldt zowel in het aanvraagproces van een vergunning als in naleving van regelgeving;
- Handhaving vindt risicogericht en, daar waar mogelijk, gebiedsgericht plaats;
- Preventief toezicht heeft de voorkeur boven repressieve handhaving.

3.4 Doelstellingen

De gemeente stelt zich het volgende ten doel:

- Veiligheid, leefbaarheid en duurzaamheid in de gemeente;
- Transparante en tijdige vergunningverlening;
- Behouden of verhogen van het nalevingsniveau;
- Het voldoen aan de kwaliteitscriteria 2.1 (zoveel mogelijk in zelfstandigheid. Daar waar nodig gezamenlijk in Noord-Drents verband, door het maken van laagdrempelige afspraken);
- Uniformiteit in de Noord-Drentse gemeenten;
- Verder professionaliseren en versterken van het programmatisch handhaven;
- De beleidscyclus sluiten door een goede monitoring en evaluatie op te zetten.

4. Omgevingsanalyse

4.1 Inleiding

De basis voor het stellen van prioriteiten en doelen met betrekking tot vergunningverlening, toezicht en handhaving wordt gevormd door een analyse van problemen en risico's binnen de fysieke leefomgeving: de omgevingsanalyse. In dit hoofdstuk beschrijven we in paragraaf 4.1 de totstandkoming van de probleemanalyse, de risicoanalyse en de prioriteiten. Ook geven we uitleg over de rol van de gemeente en de RUD Drenthe. Daarna beschrijven we het doel van de probleemanalyse en risicoanalyse. Vervolgens gaan we in paragraaf 4.2 inhoudelijk in op de probleemanalyse. Hierbij gaan we feitelijk in op de vraag: wat komt waar voor? In paragraaf 4.3 beschrijven we hoe de risicoanalyse is uitgevoerd. Hierbij gaan we in op de vraag: hoe vaak en in welke mate komt iets voor en welke risico's zijn daar aan verbonden? De prioriteiten worden weergegeven in paragraaf 4.4. In het jaarlijks op te stellen VTH-programma worden de prioriteiten en operationele doelen nader geconcretiseerd.

4.1.1 Gemeenten en RUD Drenthe

De milieutaken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving worden uitgevoerd door de RUD Drenthe. De gemeente is verantwoordelijk voor de uitvoering van deze taken evenals voor de beleidsmatige kant van de milieutaken. Voor een deel van de milieutaken hebben we de Drentse Maat vastgesteld.

Voor de 'thuis taken' geldt dat de risicoanalyse is opgesteld door handhavers en beleidsmedewerkers van vier gemeenten. Zo is ook de expertise uit de praktijk daarin meegenomen.

4.1.2 Doel probleem- en risicoanalyse

Het college van burgemeester en wethouders (hierna: college) heeft een beginselplicht tot handhaving. Dit houdt een verplichting in om tegen geconstateerde overtredingen handhavend op te treden. Het is voor de gemeente niet mogelijk om toezicht te houden op de naleving van alle regels op het gebied van de fysieke leefomgeving. Ook het effect van *niet* handhaven verschilt per overtreding. Voor een duidelijk en weloverwogen handhavingbeleid is het daarom noodzakelijk om prioriteiten te stellen. Door het stellen van prioriteiten kunnen de beschikbare middelen en capaciteit efficiënter worden ingezet. Het college heeft onlangs de ambitie ten aanzien van de VTH taken herijkt. Dit vormt de basis voor dit beleid.

Opgemerkt moet worden dat de probleem- en risicoanalyse slechts een momentopname betreft. De analyse wordt jaarlijks getoetst op actualiteit. Eens in de vier jaar dienen de probleem- en risicoanalyse in het geheel te worden herzien. Op basis van de jaarlijkse analyse wordt de beschikbare capaciteit toegerekend aan de uit te voeren taken/prioriteiten en wordt het VTH-programma zo nodig bijgesteld.

4.2 Probleemanalyse

In hoofdlijnen kan onderscheid gemaakt worden in drie gebieden: de dorpen en kleine kernen, bedrijventerreinen en het buitengebied. Elk gebied kent zijn eigen problematiek en de daaraan verbonden risico's. Bij de toets vooraf en het toezicht en handhaving achteraf wordt nauw samengewerkt met de RUDD en de Veiligheidsregio Drenthe (VRD).

4.2.1 Probleemanalyse dorpskernen

Binnen de dorpskernen is het van belang om een juiste balans te vinden tussen de soms grote diversiteit aan voorkomende functies en activiteiten. Levendigheid en bedrijvigheid staan soms haaks op de leefbaarheid van de omgeving. Voorbeelden hiervan zijn geluidsoverlast van horeca en laad- en losactiviteiten bij winkels.

In een aantal dorpen zijn functies gebundeld met een openbaar karakter. Het gaat hier bijvoorbeeld om een gemeentehuis, scholen, sporthallen, dorpshuizen en winkels. Dit zijn gebouwen met een openbare functie die door veel mensen (tegelijk) bezocht worden. Verzorgingstehuizen, kinderdagverblijven, huisartsenposten, recreatieve bedrijven en dergelijke bieden daarnaast vaak veelal (tijdelijk) onderdak aan een meer kwetsbare groep mensen. De brandveiligheid en constructieve veiligheid binnen en rondom gebouwen met een dergelijke functie zijn van groot belang.

Naast deze categorie gebouwen, hebben we in de dorpskernen ook te maken met woningbouw. Hierbij is onderscheid te maken in grondgebonden en gestapelde woningbouw, de laatste categorie soms met een verscheidenheid aan functies op de begane grond. Bij grondgebonden woningbouw is veelal sprake van een gering risico. Het is een overzichtelijke omgeving, met vaste bewoners en enkelvoudige functies als wonen. Bij gestapelde woningbouw zijn vooral constructieve veiligheid en brandveiligheid van belang.

4.2.2 Probleemanalyse bedrijventerreinen

Bedrijventerreinen kennen een eigen problematiek. Ook hier is het van belang om een juiste balans te vinden tussen de verschillende voorkomende functies. De reikwijdte is hier echter wel kleiner dan binnen de dorpskernen: de voorkomende functies zijn in principe allen aanwezig in het kader van bedrijvigheid. Mogelijke problemen doen zich voor bij bedrijventerreinen waar een combinatie van wonen en werken mogelijk is of wanneer een woonwijk direct grenst aan een bedrijventerrein.

Vanuit milieuwet- en regelgeving bestaat de kans dat de ene bedrijfswoning beschermd dient te worden ten aanzien van de bedrijvigheid van het naastgelegen perceel. Binnen een bedrijventerrein hebben we te maken met een aantal (mogelijk negatieve) effecten op de directe en de aangrenzende omgeving: geluid, geur, stof en externe veiligheidsaspecten zijn van invloed op de gebruiksmogelijkheden van de directe en de nabije omgeving. Tot slot kunnen we ook te maken hebben met gebruik van gronden en bouwwerken in strijd met de geldende ruimtelijke bepalingen.

4.2.3 Probleemanalyse buitengebied

In het buitengebied zijn enkele belangrijke functies in hoofdzaak te onderscheiden. De agrarische en de recreatieve sector zijn hier breed vertegenwoordigd. Daarnaast is aan een groot deel van het gebied een belangrijke natuurwaarde toegekend: de Ecologische Hoofdstructuur en Natura-2000 gebieden en het Nationaal Landschap Drentsche Aa. Ook vindt in het buitengebied (veelal solitair gelegen) bedrijvigheid plaats, wordt er (solitair) gewoond en lopen er belangrijke transportleidingen van gas, water en elektra en infrastructurele hoofdverbindingen door. Het buitengebied is een grootschalig gebied met een grote diversiteit aan functies. Deze functies staan soms op gespannen voet met elkaar, waardoor een zorgvuldige afweging op zijn plaats is.

Door de schaal van het buitengebied is het geheel soms moeilijk te overzien: illegale bebouwing, strijdig gebruik van gronden en/of bouwwerken, aantasting van aanwezige waarden door illegale werkzaamheden en permanente bewoning van niet tot bewoning bestemde percelen zijn voorbeelden van voorkomende problemen.

- **Recreatieve sector**

De recreatieve sector is een belangrijke sector in onze gemeente: hierin werken en recreëren veel mensen. Recreatie komt zeer veel voor in het buitengebied. Recreatief gebruik vindt plaats in gebouwen, tijdelijke bouwwerken, kampeermiddelen en in de openbare ruimte. Het gebruik van gronden en gebouwen voor recreatieve doeleinden wijkt af van de overige functies: de recreant maakt relatief kort gebruik van de voorzieningen en is niet altijd bekend met het gebouw of de omgeving waar men is. Ook zijn veel recreatieve gebouwen geschikt voor het (kortstondig) ontvangen van grote groepen mensen.

Recreatief gebruik kan op gespannen voet staan met de overige in het gebied aanwezige natuur, agrarisch gebruik, wonen en bedrijven. Mensen komen recreëren omdat de kwaliteit van het gebied aanspreekt, maar juist die kwaliteit kan onder druk komen te staan als de recreatiedruk toeneemt. Aan de andere kant kunnen de functies elkaar ook versterken als zaken op elkaar afgestemd worden en goed worden geregeld.

- **Agrarische sector**

De agrarische sector is rijk vertegenwoordigd, het buitengebied is voor een groot deel in gebruik door al dan niet grondgebonden agrariërs. Dit gebruik kan op gespannen voet staan met de landschappelijke, natuurlijke en cultuurhistorische waarden van het gebied. Aanwezige kwetsbare (natuur)gebieden en gebieden met functies zoals wonen kunnen daarentegen de mogelijkheden van het agrarisch bedrijf beperken. De risico's in de agrarische sector hebben vooral te maken met milieuaspecten van het bedrijf en de omgeving.

Door het verkleinen van agrarische bedrijven komt het voor dat een voorheen tweede dienstwoning wordt afgesplitst en verkocht wordt als burgerwoning. Hierdoor vindt er geleidelijk een verschuiving plaats van een gebied met overwegend actieve agrarische inrichtingen naar een gebied met meerdere burgerwoningen. Door deze verschuiving krijgt het gebied ook een veel zwaarder beschermingsregime vanuit milieuwet- en regelgeving. Dit kan als effect hebben dat de nog wel actieve agrarische inrichtingen geen uitbreidingsmogelijkheden meer hebben.

De gemeente Aa en Hunze speelt in op bovenstaande ontwikkelingen in het buitengebied door de functies van oude agrarische gebouwen te herzien in de op te stellen ruimtelijke plannen.

4.3 Risicoanalyse

Voor het uitvoeren van een risicoanalyse maken we gebruik van een aanpak die door het Expertisecentrum Rechtshandhaving van het Ministerie van Veiligheid en Justitie is ontwikkeld in het kader van programmatisch handhaven. Bij het bepalen van een risico (R) wordt onder meer gekeken naar het product van het negatief effect (NE) en de kans op niet-naleving (K).

$$R = NE \times K$$

Per toezichtstaak wordt gescoord op het gebied van negatief effect en de kans op niet-naleving. Hoewel de risicoanalyse met cijfers werkt, is het belangrijk om er bewust van te zijn dat de uitkomst niet objectief, maar subjectief is.

Het uitvoeren van een risicoanalyse is een hulpmiddel bij het stellen van prioriteiten, maar er kunnen oorzaken zijn, waardoor er aan een bepaalde toezichtstaak toch een andere prioriteit wordt toegekend. Reden hiervoor kan bijvoorbeeld gelegen zijn in bestuurlijke aandacht voor een activiteit of een gegronde klacht van inwoners, die het als zeer storend ervaren dat regels worden overtreden. De risicoanalyse is bijgevoegd als bijlage.

Het idee van een risicoanalyse is dat beschikbare handhavingscapaciteit wordt ingezet op onderwerpen die in de risicoanalyse het hoogst scoren. Jaarlijks wordt bij het opstellen van het VTH-programma beoordeeld of de prioritering uit de risicoanalyse nog actueel is. Dit omdat de visie op risico's in de loop van enkele jaren kan veranderen. Hierdoor kan beter ingespeeld worden op ontwikkelingen of belangrijke politieke speerpunten.

De risicoanalyse wordt per handhavingsdomein uitgevoerd, en per domein worden prioriteiten gesteld. Het is belangrijk dat er bij de prioritering afstemming is tussen de handhavingsdomeinen zodat prioriteringen elkaar in de uitvoering niet tegenwerken. Zo kunnen verbindingen worden gelegd bij het formuleren van handhavingsdoelen, zoals het per gebied of per doelgroep koppelen van de handhavingsacties. Nadat voor de prioritair onderwerpen handhavingsdoelen zijn geformuleerd, wordt bepaald welke aanpak wordt gekozen om deze doelen te realiseren.

Er zijn globaal zes soorten negatief effecten te noemen die de overheid met gedragsvoorschriften probeert te voorkomen:

1. Fysieke veiligheid

In welke mate draagt het voldoen aan de voorschriften bij aan de fysieke veiligheid of zijn de gedragsvoorschriften bedoeld om de fysieke veiligheid te beschermen?

2. Kwaliteit sociale leefomgeving

In welke mate draagt het voldoen aan de voorschriften bij aan de kwaliteit van de sociale leefomgeving of zijn de gedragsvoorschriften bedoeld om de kwaliteit van de sociale leefomgeving te beschermen?

3. Financieel economische schade

Hoe groot is de financieel economische schade voor de gemeenschap of voor de gemeente als de bedoelde groepen de voorschriften overtreden?

4. Natuurschoon

In welke mate draagt het voldoen aan de voorschriften bij aan de bescherming van het natuurschoon? Zijn de gedragsvoorschriften bedoeld om het natuurschoon te beschermen?

5. Schade aan de (volks-)gezondheid

In welke mate draagt het voldoen aan de voorschriften bij aan de bescherming van de volksgezondheid? Zijn de gedragsvoorschriften bedoeld om de volksgezondheid te beschermen?

6. Schade aan het bestuurlijke of gemeentelijke imago

Hoe groot is de politiek bestuurlijke afbreuk als de voorschriften uit dit thema niet worden nageleefd? De uitslag van de risicoanalyse is bijgevoegd als bijlage I. Naast deze risicomatrix is voor de milieutaken een aparte prioritering opgesteld die is vastgelegd in de "Drentse Maat".

4.4 Prioriteiten

Een groot deel van de ongewenste gedragingen van burgers, bedrijven en overheden die zich kunnen voordoen binnen het domein van de Fysieke Leefomgeving, zijn benoemd. Feitelijk gaat het dan om overtredingen van de van toepassing zijnde wet- en regelgeving.

Per ongewenste gedraging is samen met in- en extern betrokkenen beoordeeld hoe groot de kans is dat deze overtreding zich voordoet en hoe groot de impact is als de overtreding zich voordoet. Hieruit komt een bepaalde risicoscore, die in eerste aanzet de indeling in een laag risico, gemiddeld risico of hoog risico bepaalt. Vervolgens is deze initiële indeling getoetst aan de aspecten feitelijk naleefgedrag, klachten/signalen en lokale, regionale en landelijke speerpunten. Als bijvoorbeeld blijkt dat een bepaalde overtreding op basis van kans en impact als een laag of gemiddeld risico wordt beoordeeld, maar er veel klachten ten aanzien van deze overtreding zijn of het tegengaan van deze overtreding lokaal, regionaal of landelijk prioriteit heeft, dan kan dat ertoe leiden dat de betreffende overtreding toch ingedeeld wordt als een hoog risico.

4.4.1 Eigen prioriteiten

De eigen prioriteiten van de gemeente zijn opgenomen in het VTH-programma.

4.4.2 Landelijke prioriteiten

De landelijke prioriteiten zijn opgenomen in het VTH-programma.

5.Strategie vergunningverlening

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de strategie voor vergunningverlening voor het toetsen van aanvragen voor een omgevingsvergunning of het accepteren van meldingen. Dit betreft de activiteiten voor bouwen, aanlegwerkzaamheden, handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening, brandveiligheid, milieu-inrichtingen, aanpassen van een monument, slopen, aanleggen inrit, kappen van bomen en het aanbrengen van reclame-uitingen.

Een omgevingsvergunning is meestal een 'gebonden beschikking'. Dat betekent dat het bevoegd gezag de gevraagde vergunning moet verlenen wanneer een aanvraag voldoet aan de criteria. De wijze van het indienen van de aanvraag, de voorbereidingsprocedures, de wijze van beschikken en de termijnen zijn wettelijk vastgelegd. Het bevoegd gezag heeft een beperkte vrijheid in de wijze waarop daar uitvoering aan wordt gegeven. In dit hoofdstuk gaan we daarom niet uitgebreid in op het gehele proces. Het wordt in hoofdlijnen weergegeven, zodat het een duidelijk kader biedt. Daarnaast staan we met name stil bij de specifieke invulling van de onderdelen waarbij sprake is van (enige) beleidsvrijheid. In de uitvoering wordt veel gebruik gemaakt van protocollen en checklists, waar we in dit hoofdstuk ook geregeld naar verwijzen. Deze zijn opgenomen in het Handboek in bijlage II.

Ook benoemen we enkele werkzaamheden waarvoor een meldplicht bestaat. Het kader waarbinnen deze meldingen geaccepteerd kunnen en moeten worden is gegeven in onder andere het Bouwbesluit (sloopmelding) en de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), waarin het kader is beschreven voor de melding voor het aanleggen van een inrit.

5.2 Algemeen

De vergunningverlening vindt plaats binnen de kaders van Europese, landelijke en lokale wet- en regelgeving en binnen Europese (NEC), landelijke (Actieplan fijn stof, LAP) en lokale (milieubeleidsplan) beleidsmatige kaders.

Prioriteiten bij de toetsing van aanvragen zijn gebaseerd op de probleemanalyse uit hoofdstuk 4 en de jaarlijkse evaluatie en actualisatie van deze analyse.

De behandeling van een (concept)aanvraag omgevingsvergunning gebeurt volgens een vaste procedure met behulp van een zaakstelsel. Een Wabo-casemanager is verantwoordelijk voor het gehele proces. De inhoudelijke advisering wordt verzorgd door in- en externe specialisten.

5.3 Vooroverleg

De gemeente kent twee vormen van vooroverleg: de conceptaanvraag en het principeverzoek.

- **Conceptaanvraag**
Toetsing van een concreet plan. Dit leidt niet tot een besluit als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).
- **Principeverzoek**
Veelal globale toetsing van de haalbaarheid van een plan. Dit kan leiden tot een 'principebesluit' van het college. Er is hierbij geen sprake van een besluit als bedoeld in de Awb.

Het doel van vooroverleg is om na te gaan of een voorgenomen activiteit mogelijk is. Bij strijdigheid met de (wettelijke) toetsingskaders kan vroegtijdig onderzocht worden of er een mogelijkheid is om af te wijken van deze kaders.

5.4 Toetsing aanvraag omgevingsvergunning – algemeen

De toetsing van een aanvraag omgevingsvergunning bestaat uit een intake (ontvangst), een ontvankelijkheidstoets en een inhoudelijke toets. In deze fasen worden wettelijk vastgelegde stappen uitgevoerd:

- Intake: ontvangstbevestiging, publicatie en bepaling procedure;
- Ontvankelijkheidstoets: toets aan de indieningsvereisten en mogelijkheid tot aanvulling van een incomplete aanvraag;
- Inhoudelijke toets: (specialistische) toetsing en advisering dat leidt tot besluitvorming.

Voor bepaalde projecten kunnen overige benodigde toestemmingen (vergunning) aanhaken. In die gevallen vindt zo snel mogelijk afstemming plaats met het bevoegde gezag dat verantwoordelijk is voor de aangehaakte toestemming. Dit kan invloed hebben op de te doorlopen procedure. Indien een verklaring van geen bedenkingen van dat bevoegde gezag noodzakelijk is, geldt de uitgebreide procedure. Ook kan het leiden tot het verplicht stellen van voorwaarden in de vergunning.

5.5 Toetsing aanvraag omgevingsvergunning – inhoudelijk

Per aangevraagde activiteit wordt inhoudelijk getoetst aan de in de Wabo vastgelegde weigeringsgronden. Voldoet een aanvraag niet aan deze gronden, dan moet de gevraagde vergunning geweigerd worden, tenzij daarvan gemotiveerd afgeweken kan worden.

In deze paragraaf benoemen we de relevante weigeringsgronden per activiteit. Daar waar (enige) beleidsvrijheid mogelijk is, wordt toegelicht hoe daarmee wordt omgegaan. Een doel van de vergunningverlening is in alle gevallen het borgen van rechtszekerheid. Per activiteit wordt het verdere doel van de vergunningverlening aangegeven.

5.5.1 Bouwen bouwwerk

De activiteit 'Bouwen bouwwerk' wordt inhoudelijk getoetst aan de volgende onderdelen (weigeringsgronden):

- **Bouwbesluit**
Een aanvraag omgevingsvergunning wordt getoetst aan het Bouwbesluit. De focus bij de toetsing ligt op de onderwerpen veiligheid (o.a. brandpreventie en constructies) en gezondheid (o.a. ventilatie). Daarbij wordt onderscheid gemaakt in het type bouwwerk. Een openbaar gebouw of een gebouw bedoeld voor een kwetsbare doelgroep kent een vergaande toets op deze onderwerpen, terwijl een vergunningaanvraag voor een dakkapel op hoofdlijnen wordt getoetst. Uit de aanvraag moet *voldoende aannemelijk* blijken dat het plan voldoet aan het Bouwbesluit.
- **Bouwverordening**
De toets aan de Bouwverordening vindt volledig plaats.
- **Bestemmingsplan**
De toets aan het bestemmingsplan vindt volledig plaats. Mocht er sprake zijn van strijdigheid, dan wordt afwijking daarvan overwogen volgens het Afwijkingenbeleid (zie ook paragraaf 5.5.3).
- **Welstand**
Een bouwplan wordt getoetst aan de Welstandsnota. Afhankelijk van de omvang en impact van het bouwplan adviseert de kleine of de grote Welstandscommissie hierover. Het college van B&W kan gemotiveerd afwijken van het advies.

Het doel van deze toets is het bieden van een veilige leefomgeving en het respecteren van aanwezige, veelal cultuurhistorische, waarden.

5.5.2 Uitvoeren werk(zaamheden)

De vergunningplicht en de weigeringsgronden voor de activiteit 'Uitvoeren werk(zaamheden)' zijn geregeld in het bestemmingsplan of de beheersverordening. De belangen worden afgewogen op basis van een (nader) in te dienen onderbouwing of onderzoek(en). De inhoudelijke advisering wordt uitgevoerd door interne en externe deskundigen.

Het doel van deze toets is het respecteren van aanwezige cultuurhistorische, landschappelijke en natuurlijke waarden.

5.5.3 Gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan of beheersverordening

Het grondgebied van de gemeente wordt compleet gedekt door ruimtelijke plannen (bestemmingsplannen en/of beheersverordeningen). Deze plannen zijn in de meeste gevallen niet ouder dan 10 jaar. Daar waar oudere plannen geldend zijn, is sprake van een nog te ontwikkelen locatie. In ons streven naar integraliteit van de bestemmingsplannen, wordt gebruik gemaakt van generieke bestemmingen. Waar nodig vindt maatwerk plaats.

Een aanvraag omgevingsvergunning die niet voldoet aan de planologische regels, kan alsnog vergund worden met de activiteit 'Gebruik van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan of beheersverordening'. We handelen hierbij vanuit een 'ja-tenzij' houding: in principe zijn we bereid om mee te werken aan initiatieven die planologisch strijdig zijn, tenzij er redenen zijn om dat niet te doen. Daarbij gaan we ervan uit dat het initiatief niet mag leiden tot een verslechtering van de ruimtelijke kwaliteit.

Waar nodig wordt getoetst aan het planologisch afwijkingsbeleid. Dit beleid beschrijft de handelwijze bij aanvragen die planologisch strijdig zijn. Er wordt aangegeven hoe ons bestuur omgaat met de bevoegdheid om af te wijken van de geldende planologische regels. Dit beleid is niet strijdig met lokaal, provinciaal of rijksbeleid en wordt consequent en gemotiveerd toegepast.

Er zijn vier mogelijkheden om medewerking te verlenen:

- de binnenplanse afwijking (1°);
- de buitenplanse afwijking (kruimelprocedure), met toepassing van bijlage II van het Bor (2°);
- de buitenplanse afwijking, met een projectafwijkingsprocedure (3°);
- het (postzegel)bestemmingsplan (4°).

(1°) Bij de binnenplanse wijziging bevat het bestemmingsplan altijd het beoordelingskader.

(2°) Bij toepassing van bijlage II van het Bor gaat het vooral om artikel 4. Toetsing vindt onder meer plaats aan het op te stellen planologisch afwijkingsbeleid.

(3°) De projectafwijkingsprocedure is voor plannen die niet passen in het geldende bestemmingsplan of waaraan niet met toepassing van bijlage II van het Bor kan worden meegewerkt. Met deze afwijkingsprocedure wordt afgeweken van een specifieke strijdigheid van het geldende bestemmingsplan, terwijl de bestemming er niet mee wijzigt. Deze procedure richt zich alleen op de concreet beoogde activiteit. Voor deze procedure zal aanvrager altijd een goede ruimtelijke onderbouwing moeten aanleveren. Het college besluit of meegewerkt wordt. In bepaalde gevallen is een verklaring van geen bedenkingen nodig van de gemeenteraad.

(4°) Het (postzegel)bestemmingsplan is vergelijkbaar met de projectafwijkingsprocedure. Het verschil is dat met het (postzegel)bestemmingsplan gezorgd wordt voor een aangepaste/nieuwe bestemming. Deze bestemming hoeft niet alleen de ruimtelijke basis te vormen voor de dan beoogde concrete activiteit, maar kan ook ruimte bieden voor toekomstige ontwikkelingen. Het college besluit of meegewerkt wordt. De gemeenteraad stelt het (postzegel)bestemmingsplan vast.

Het doel van deze toets is het zorgen voor een goede ruimtelijke ordening. Hierbij wordt gehandeld vanuit het denken in mogelijkheden, zonder overige belangen uit het oog te verliezen.

5.5.4 Brandveilig gebruik bouwwerk

In het Bor is opgesomd in welke gevallen sprake is van een vergunningplicht. In alle gevallen gaat het om het gebruiken van een bouwwerk, bestemd voor het verblijf van een kwetsbare doelgroep. Om deze reden wordt de toets aan het Bouwbesluit in deze gevallen volledig gedaan.

Op grond van het Bouwbesluit is er voor een bepaalde categorie bouwwerken een melding 'brandveilig gebruik' nodig. Dit is ook het geval als er gebruik is gemaakt van een gelijkwaardige oplossing. We lichten dit verder toe in het Handboek in bijlage II. Vergunningaanvragen en meldingen worden voor advies voorgelegd aan de VRD.

Het doel van deze toets is het bieden van een veilige leefomgeving.

5.5.5 Milieu-inrichtingen

Inrichtingen in de zin van de Wet milieubeheer zijn onder te verdelen in:

- De omgevingsvergunningplichtige inrichtingen;
- De op grond van het Besluit algemene inrichtingen milieubeheer (Activiteitenbesluit) meldingsplichtige inrichtingen;
- De inrichtingen die onder het Activiteitenbesluit vallen, zonder meldingsplicht.

De RUD Drenthe adviseert over de vergunningplichtige en meldingsplichtige inrichtingen en handelt deze, indien passend binnen het mandaat, zelfstandig af.

Het doel van deze toets is het beschermen van het milieu, het waarborgen van gezondheidsaspecten en het respecteren van aanwezige natuurwaarden.

5.5.6 Aanpassen rijksmonument

Aanvragen omgevingsvergunning met de activiteit 'Aanpassen rijksmonument' worden voorgelegd aan de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE). De RCE moet een verklaring van geen bedenking (VVGB) afgeven. In de omgevingsvergunning worden de voorwaarden die door de RCE aan deze VVGB worden verbonden onverkort overgenomen.

Het doel van deze toets is het respecteren en beschermen van cultuurhistorisch erfgoed.

5.5.7 Sloopwerkzaamheden

De vergunningplicht en de weigeringsgronden voor de activiteit 'Slopen bouwwerk' zijn geregeld in het bestemmingsplan of de beheersverordening. De belangen worden afgewogen op basis van een (nader) in te dienen onderbouwing of onderzoek(en). De inhoudelijke advisering wordt uitgevoerd door interne en externe deskundigen.

Op grond van het Bouwbesluit is er voor een bepaalde categorie sloopwerkzaamheden geen omgevingsvergunning nodig. Hiervoor kan worden volstaan met het doen van een sloopmelding. Voor de afhandeling van een sloopmelding, waarbij de verwijdering van asbest wordt gemeld, wordt advies ingewonnen van de RUD Drenthe. De RUD Drenthe handelt deze, indien passend binnen het mandaat, zelfstandig af.

Het doel van deze toets is het respecteren en beschermen van aanwezige cultuurhistorische waarden, het beschermen van de gezondheid en het sturen van de afvalstroom.

5.5.8 Vergunningplicht op grond van een verordening

In een gemeentelijke of provinciale verordening kan geregeld zijn dat voor bepaalde werkzaamheden een omgevingsvergunning nodig is. In de APV is onder andere de vergunningplicht vastgelegd voor het kappen van bomen en het aanbrengen van handelsreclame. Ook is hierin de meldplicht vastgelegd voor het aanpassen of maken van een uitrit. In provinciale verordeningen is onder andere de vergunningplicht vastgelegd voor het aanpassen van een provinciaal monument of het aanpassen

of maken van een uitweg. Als de vergunningplicht geldt vanuit een provinciale verordening, dan wordt de gemeente om advies gevraagd door de provincie (het bevoegd gezag). In de betreffende verordening zijn de weigeringsgronden gesteld voor de vergunningplichtige activiteit. De belangen worden afgewogen op basis van een (nader) in te dienen onderbouwing of onderzoeken. De inhoudelijke advisering wordt uitgevoerd door interne en externe deskundigen.

Het doel van deze toets is het behoud van de gebouwde en landschappelijke kwaliteiten en het bieden van een veilige leefomgeving.

5.5.9 Natuurwetgeving

(Bouw)plannen kunnen gevolgen hebben voor natuur en de flora en fauna. Als bij toetsing van het plan blijkt dat hiervan sprake kan zijn, wordt de aanvrager gevraagd een quickscan uit te voeren. De uitkomst kan zijn dat ook een vergunning of ontheffing volgens de Wet Natuurbescherming moet worden aangevraagd. Het is aan de aanvrager om ervoor te kiezen om deze procedure apart te voeren of aan te laten haken bij de aanvraag omgevingsvergunning.

Het doel van deze toets is het respecteren en beschermen van aanwezige natuurwaarden en ecologische waarden.

5.6 Besluitvorming

De besluitvorming kent 2 mogelijke voorbereidingsprocedures:

- Reguliere procedure (maximaal 8 weken);
- Uitgebreide procedure (maximaal 26 weken).

In de Wabo is geregeld voor welke activiteiten de reguliere of de uitgebreide voorbereidingsprocedure geldt.

Verlenging van de beslistermijn met maximaal 6 weken is slechts mogelijk als daarvoor een dringende reden is: dit wordt schriftelijk bekendgemaakt en gepubliceerd.

De besluitvorming vindt schriftelijk plaats. Verleende vergunningen worden in de eerstvolgende reguliere publicatie(s) bekendgemaakt.

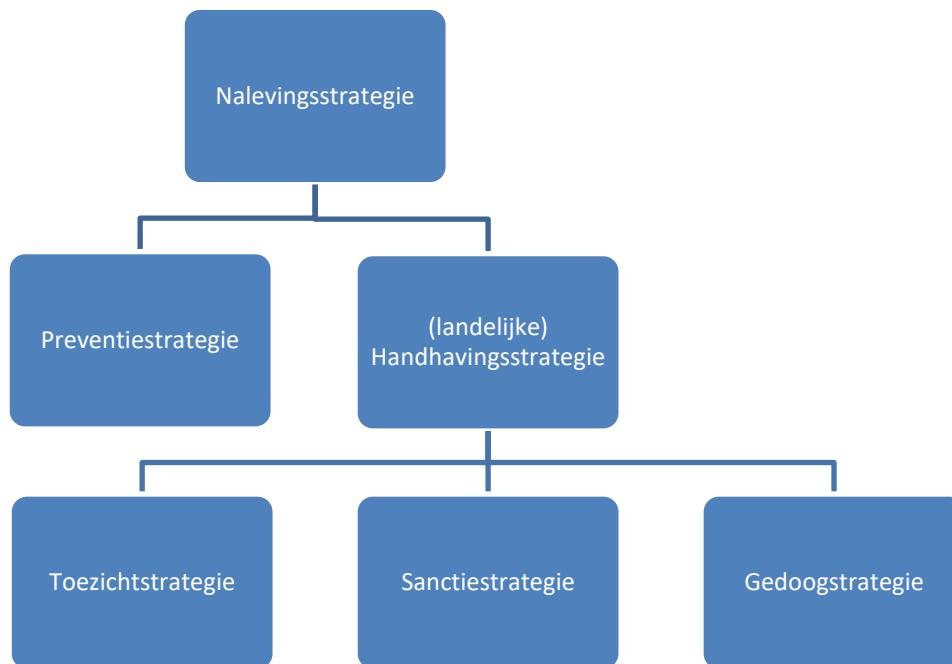
6. Nalevingsstrategie

6.1 Inleiding

Handhavingsinstanties moeten op grond van het Bor een nalevingsstrategie hebben. Deze geven we in dit hoofdstuk weer. De nalevingsstrategie geeft aan op welke wijze en met de inzet van welke instrumenten de gestelde doelen en naleving van wet- en regelgeving worden bereikt. Het geeft weer welke activiteiten de gemeente kan ondernemen om naleving van regelgeving zoveel mogelijk te verbeteren. De nalevingsstrategie bestaat uit de volgende onderdelen, die we schematisch weergeven in figuur 6.1:

- Preventiestrategie (paragraaf 6.2)
- Landelijke handhavingsstrategie (paragraaf 6.3)
- Toezichtstrategie (paragraaf 6.4)
- Sanctiestrategie (paragraaf 6.5)
- Gedoogstrategie (paragraaf 6.6)

Figuur 6.1 Nalevingsstrategie



6.2 Preventiestrategie

De voorkeur gaat uit naar het inzetten van preventieve instrumenten. Hierdoor kunnen ongewenste (onveilige) situaties worden voorkomen en hoeven tijdrovende en kostbare repressiemiddelen minder worden toegepast. Voorwaarde voor het goed functioneren van preventieve instrumenten is dat de wet- en regelgeving helder is en op acceptatie kan rekenen.

De preventie omvat communicatie, die zo gericht mogelijk plaatsvindt aan de hand van de volgende communicatievormen:

- algemene voorlichting: via websites en lokale media worden zoveel mogelijk mensen geïnformeerd over regels en de handhaving daarvan;
- gerichte informatieverstrekking: een doelgroep of gebied informeren over de specifieke regels en handhaving die voor hen of dat gebied van toepassing zijn;

- advisering aan individuen: persoonlijke voorlichting aan een inwoner of bedrijf over de regels en de handhaving ervan (te denken valt aan het Klantcontactcentrum (KCC)).

De gemeentelijke toezichthouders spelen een grote rol in de communicatie naar inwoners en bedrijven. Daarnaast kunnen zij signalen uit de buurt opvangen, zodat er samenlevingsgerichte handhaving ontstaat. Door deze preventieve inzet krijgen inwoners en bedrijven de gelegenheid om uit zichzelf aan regelgeving te voldoen.

Onder het hoofdstuk 'toezichtstrategie' gaan we nader in op preventief toezicht.

6.3 Landelijke handhavingsstrategie

De gemeente maakt gebruik van de landelijke handhavingsstrategie. Deze vindt u in bijlage III. Dit is een landelijk geldend afwegingsinstrument dat wordt gebruikt om van bevinding naar interventie te komen. De landelijke handhavingsstrategie heeft in eerste instantie betrekking op de Wabo. Lokale bestuurlijke afwegingsruimte zit in keuzes over toezichtprioriteiten en de manier van toezicht houden, maar niet in het toepassen van de landelijke handhavingsstrategie. Het afwijken van de landelijke handhavingsstrategie is alleen toegestaan indien dit aantoonbaar effectiever is.

Uit het oogpunt van rechtsgelijkheid is het doel van de landelijke handhavingsstrategie uitvoering geven aan de beginselplicht tot handhaven, passend interveniëren bij iedere bevinding, in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes maken en interventies op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen, landsbreed door het bestuurlijk bevoegd gezag/de Omgevingsdiensten, landelijke inspecties, politie en het OM.

De term 'handhavingsstrategie' drukt uit dat interveniëren breder is dan het opleggen van sancties naar aanleiding van overtredingen. Omdat interveniëren ook tijdens toezicht kan plaatsvinden, bijvoorbeeld in de vorm van aanspreken en informeren, raakt de landelijke handhavingsstrategie aan de toezichtstrategie. Ook raakt de landelijke handhavingsstrategie aan de gedoogstrategie. Dit betekent dat de landelijke handhavingsstrategie erkent dat er omstandigheden kunnen zijn om van (bestuurlijk) handhaven af te zien.

6.4 Toezichtstrategie

6.4.1 Inleiding

In de toezichtstrategie geven we aan welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is. Bij toezicht kan grofweg onderscheid worden gemaakt tussen actief toezicht en passief toezicht. Actief toezicht vindt planmatig plaats en komt tot uiting in routinematig en projectmatig toezicht. Passief toezicht vindt plaats naar aanleiding van klachten, meldingen, calamiteiten en handhavingverzoeken.

De wijze waarop toezicht wordt gehouden op naleving van wet- en regelgeving waarover de gemeente bevoegd is, heeft grote invloed op de handhaving. We gaan eerst in op de functies en bevoegdheden in het toezichthouden. Vervolgens komt het volgende in de toezichtstrategie aan bod:

- soorten toezicht en/of controles die de gemeente hanteert (6.4.3);
- de te doorlopen stappen bij een (her)controle (6.4.4);
- afstemming intern/extern (6.4.5);
- voorlichting (6.4.6);
- verantwoording toezicht (6.4.7).

Tot slot gaan we aan de hand van thema's nader in op het toezicht.

6.4.2 Functies en bevoegdheden

In deze paragraaf gaan we in op de wettelijke basis en de reikwijdte van de toezichtsbevoegdheden van de gemeente. Ook belichten we de verschillende functies binnen deze taak.

- **Toezichtbevoegdheid**

Titel 5.2 van de Awb vormt voor gemeentelijke toezichthouders het algemeen kader voor beschikbare toezichtsbevoegdheden. Daarnaast kan specifieke wet- of regelgeving een aanvullende, beperkende of toevoegende werking op dit kader hebben. In het algemeen is bij toezichtshandelingen sprake van feitelijk handelen, waar ook de algemene beginselen van behoorlijk bestuur uit afdeling 3.2 Awb op van toepassing zijn voor zover de aard van de toezichtshandeling zich daar niet tegen verzet. De toezichthouder maakt slechts gebruik van zijn bevoegdheid voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is. Hieruit vloeit voort dat de toezichthouder zijn bevoegdheid moet uitoefenen op de wijze die voor de burger de minst belastende is.

Een toezichthouder mag elke plaats betreden en mag daarbij ter ondersteuning personen meenemen en zich desnoods met behulp van de politie toegang verschaffen. Voor het betreden van een woning is toestemming van de bewoner nodig. Indien nodig kan de toezichthouder op basis van de Algemene wet op het Binnentreden daartoe worden gemachtigd. Ook mag een toezichthouder in het kader van de uitoefening van toezicht personen vragen om zich te identificeren, inlichtingen en inzage vorderen, zaken alsmede voertuigen onderzoeken en monsters nemen. Men is verplicht hieraan medewerking te verlenen.

- **Toezichthouders**

Onder toezichthouder wordt verstaan *een persoon die bij of krachtens wettelijk voorschrift is belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift*. Aan de toezichthouders wordt een legitimatiebewijs verstrekt waarop ook de wet- en regelgeving staat vermeld ten aanzien waarvan de toezichthouder bevoegd is om toezicht uit te oefenen. Binnen de gemeente zijn verschillende ambtenaren door middel van aanwijzingsbesluiten door het college aangewezen als toezichthouder. Daarin is aangegeven op welke grondslag een toezichthouder wordt aangewezen en welke bevoegdheden hij heeft. Toezichthouders worden over het algemeen belast met het houden van toezicht op de naleving van een groot deel van de wet- en regelgeving die betrekking heeft op bouwen en ruimtelijke ordening en openbare ruimte. Zo kan ook naar aanleiding van bevindingen die inspecteurs doen buiten hun eigen vakgebied actie worden ondernomen (signaaltoezicht).

Toezichthouders hebben geen verbaliserende bevoegdheid of opsporingsbevoegdheid, dit is voorbehouden aan BOA's. Zij kunnen wel overtredingen signaleren en in samenwerking met de juridisch medewerkers handhaving (met in achtneming van een groot aantal tussenstappen) overgaan tot het toepassen van bestuursrechtelijke dwangmiddelen.

- **Buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA)**

Een BOA is een opsporingsambtenaar die niet in dienst is bij de politie of de marechaussee maar wel opsporingsbevoegdheden heeft. De Minister van Justitie verleent deze bevoegdheden. Toekenning van opsporingsbevoegdheden geschiedt alleen wanneer is aangetoond dat het verkrijgen van die bevoegdheden noodzakelijk is voor het verrichten van een functie en wanneer de BOA voldoet aan eisen van vakbekwaamheid en van onbesproken gedrag is. In een akte van opsporingsbevoegdheid worden de verleende opsporingsbevoegdheden genoemd. Bij de werkzaamheden van de BOA gaat het zowel om preventief als repressief toezicht. Zijn aanwezigheid in de wijk is preventief, zodra hij een overtreder bekeurt is het repressief.

Opsporing is gericht op de ontdekking van strafbare feiten en uiteindelijk op het bestraffen van plegers. Dit is wezenlijk anders dan het houden van toezicht om overtredingen te ontdekken zodat deze ongedaan kunnen worden gemaakt. Vaak hebben BOA's echter ook toezichtbevoegdheden. Deze toezichtbevoegdheden mogen niet worden gebruikt ter opsporing van strafbare feiten. Wanneer een BOA in het kader van het houden van toezicht op enig moment vermoedt dat een strafbaar feit is gepleegd dient hij belanghebbenden in te lichten dat zij verdachten zijn (cautie). Dit moment dient ook in het proces-verbaal te worden beschreven.

Een buitengewoon opsporingsambtenaar kan van een strafbaar feit een proces verbaal opmaken, dat bewijskracht heeft. Op basis daarvan kan het Openbaar Ministerie (OM) besluiten om tot vervolging over te gaan.

6.4.3 Soorten controles

Binnen de gemeente worden de volgende soorten controles uitgevoerd:

- geplande periodieke (integrale) controles;
- incidentele controles (n.a.v. vergunningverlening, klachten, meldingen e.d.);
- bijzondere projecten;
- hercontroles;
- administratieve controles;
- controles door een BOA (conform afspraak met buurgemeente).

Deze controles hebben we nader beschreven in het Handboek in de bijlage II. Ook gaan we daarin in op 'Slim handhaven'.

6.4.4 Stappen (her)controles

Bij (her)controles zijn de volgende stappen te onderscheiden, die we verder hebben uitgewerkt in het Handboek (bijlage II):

- Voorbereiding;
- Controle ter plaatse;
- Rapportage.

6.4.5 Afstemming intern/extern

In het kader van toezicht moet een aantal zaken afgestemd worden met andere organisaties of organisatieonderdelen. Het betreft hier beleidsmatige afstemming, uitvoering en het voorkomen van rolconflict. In de samenwerkingsstrategie gaan we nader in op samenwerking en afstemming.

6.4.6 Voorlichting

Voorlichting voor, tijdens en na een controle heeft een preventieve werking. De wijze van communicatie is daarbij belangrijk. Hierover schrijven we meer in de preventiestrategie, welke onderdeel uitmaakt van de nalevingsstrategie.

6.4.7 Verantwoording toezicht

Op het gebied van toezicht en handhaving wordt er ieder jaar een VTH-jaarsverslag opgesteld. In deze rapportage wordt onder andere aandacht besteed aan het aantal controles (verdeeld naar soort controles), aantal overtredingen (verdeeld naar type overtredingen) en het naleefgedrag van dat jaar. Naar aanleiding van het naleefgedrag en eventueel veel voorkomende overtredingen kan de wijze van toezicht bijgesteld worden.

6.5 Sanctiestrategie

6.5.1 Inleiding

Wanneer tijdens toezicht een overtreding wordt geconstateerd start de handhaving. Aan het begin van dit hoofdstuk beschreven we al dat daarbij de Landelijke Handhavingsstrategie wordt gevolgd. Daarbij worden twee uitgangspunten gehanteerd:

1. iedere bevinding krijgt een passende interventie;
2. het proces om tot een passende interventie te komen is in alle gevallen gelijk.

Voor een passende interventie is het essentieel dat deze plaatsvindt met het oog op de verzamelde feiten en een beoordeling van de aard en omstandigheden van het geval. Een interventie is passend wanneer het zo effectief en efficiënt mogelijk leidt tot snel herstel van de gewenste situatie, naleving teweegbrengt, herhaling voorkomt en eventueel straft waar dat passend of noodzakelijk is om de overtreder tot naleven te brengen of de norm te bevestigen.

Dit betekent dat twee keuzes noodzakelijk zijn:

1. Hoe wordt er opgetreden: alleen bestuursrechtelijk, bestuurs- en strafrechtelijk, of alleen strafrechtelijk?
2. Welke interventies worden ingezet?

Uit de Landelijke handhavingsstrategie blijkt het principe van zo licht mogelijk starten met interveniëren, gericht op herstel, en het vervolgens snel inzetten van zwaardere interventies als naleving uitblijft. De handhaver gebruikt de interventiematrix uit de strategie, zie figuur 6.3. De handhaver weegt daartoe de ernst van de bevinding, het gedrag van de overtreder en de feiten en omstandigheden van de situatie. Dit is verder uitgewerkt in de Landelijke Handhavingsstrategie (bijlage III).

Figuur 6.2 Interventiematrix

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

Legenda

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

In de sanctiestrategie worden de volgende bestuursrechtelijke instrumenten voor het handhavingproces onderscheiden:

- **Constateringsbrief**

De overtreder wordt, door middel van een brief, gewezen op de overtreding. De overtreder krijgt de mogelijkheid binnen een gestelde termijn de overtreding te beëindigen en eventuele schade te herstellen.

- **Vooraanschrijving**

De overtreder ontvangt een bestuurlijke waarschuwing met de mogelijkheid binnen een bepaalde termijn de overtreding te beëindigen en eventuele schade te herstellen, en ontvangt hierbij een conceptbesluit. Daarbij wordt duidelijk gemaakt welke sancties open staan om de overtreding te beëindigen en eventuele schade te herstellen. De overtreder wordt in de gelegenheid gesteld een zienswijze in te dienen op de vooraanschrijving.

- **Definitieve aanschrijving**

Overeenkomstig de procedure als in de Algemene wet bestuursrecht wordt in deze aanschrijving een lastgeving opgelegd: het definitieve besluit. Na het verstrijken van de termijnen in deze beschikking worden de aangekondigde sancties geëffectueerd.

Er kunnen zich echter gevallen voordoen die aanzetten tot het direct handhavend optreden waarbij niet alle stappen kunnen worden gevolgd. Te denken valt hierbij aan acuut gevaar of calamiteiten, bijvoorbeeld een brand waarbij asbest vrijkomt, waarbij de beschikking (definitieve aanschrijving) vaak na het nemen van maatregelen wordt opgelegd. Onafhankelijk van de zwaarte van de overtreding wordt van de voormelde aanschrijvingen een afschrift aan het Openbaar Ministerie gestuurd. Het bestuursrechtelijke traject loopt wanneer wenselijk tegelijk met een passende strafrechtelijke maatregel van het Openbaar Ministerie. Hiervoor is een goede samenwerking met politie en justitie belangrijk. Te meer wanneer het bestuursrechtelijke optreden geen of onvoldoende oplossing biedt, bijvoorbeeld omdat sprake is van onherstelbare schade, wordt met de politie bekeken of er tot een strafrechtelijke vervolging wordt gekomen. Ook hiervan gaat een preventieve uitstraling uit. Het is een duidelijk statement van de gemeente.

In paragraaf 6.5.2 Sanctiestrategie sommen we kort de handhavinginstrumenten op die de gemeente tot haar beschikking heeft. In het Handboek gaan we hier nader op in. Tevens geven we in het Handboek (bijlage II) achtereenvolgens per thema aan welke specifieke handhavinginstrumenten worden gebruikt.

6.5.2 Sanctiestrategie

In de sanctiestrategie onderscheiden we de hiernavolgende bestuursrechtelijke instrumenten voor het handhavingproces. Hierbij maken we een onderscheid tussen minnelijke handhaving en repressieve handhaving. Een herstelsanctie is een op herstel gerichte interventie voor het ongedaan maken van overtredingen en/of het voorkomen van verdere of herhaalde overtreding. Een bestraffende sanctie is gericht op leedtoevoeging en kan naast een herstelsanctie worden opgelegd. Een strafrechtelijke sanctie is eveneens gericht op leedtoevoeging maar valt onder het strafrecht. Ook kan met privaatrechtelijke handhaving worden opgetreden.

6.5.2.1 Minnelijke handhaving

Minnelijke handhaving betreft de inspanningen gericht op het ongedaan maken van ongewenste situaties waarbij nog geen handhavinginstrumenten worden toegepast. Dit kan beperkt blijven tot het aanspreken of informeren van een overtreder. Denk hierbij aan de toezichthouder die overtreders aanspreekt op hun gedrag. Anderzijds kan dit ook een langdurig proces betreffen waarbij meerdere malen wordt overlegd met overtreders over het beëindigen van ongewenste situaties. De achtergrond bij deze wijze van handhaving is echter het gegeven dat er reeds een overtredingssituatie bestaat of dat deze zich zal aandienen. Behoudens situaties waarin legaliseren of gedogen is aangezegd, geldt dat deze overtredingen dienen te worden beëindigd. De wijze waarop overtredingen ongedaan gemaakt dienen te worden, de te volgen procedure en benodigde medewerking van de gemeente, de termijnen die daarvoor worden gegund en (in mindere mate) de hoogte van sancties zijn onderwerp van gesprek. Idealiter worden langs deze weg overtredingen ongedaan gemaakt terwijl toch zo veel mogelijk rekening wordt gehouden met belangen van overtreders. Ook kan schriftelijke informatie

worden verstrekt of kan verwezen worden naar websites. Aanspreken of informeren is vooral aan de orde bij goedwillende overtreders die onbedoeld niet naleven en die gemotiveerd zijn de niet naleving zo snel mogelijk zelf op te heffen.

6.5.2.2 *Repressieve handhaving*

Repressieve handhaving is globaal onder te verdelen naar drie soorten: bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en privaatrechtelijke. Het college heeft op basis van de Gemeentewet de mogelijkheid om bestuursrechtelijk te handhaven. De wijze waarop bestuursrechtelijke handhaving dient plaats te vinden is in hoofdzaak beschreven in de Awb. De inventarisatie van de handhavinginstrumenten betreft dan ook in hoofdzaak bestuursrechtelijke instrumenten.

Bij bestuursrechtelijke handhaving staat in de eerste plaats het ongedaan maken of voorkomen van overtredingen en de gevolgen daarvan voorop. Sancties die met dit doel worden opgelegd noemen we herstelsancties. Het gaat hierbij dus om het adresseren van ongewenste situaties en niet om het bestraffen van degene die deze situatie veroorzaakt. Vaak is de overtreder ook de persoon die het in zijn macht heeft om een overtreding te beëindigen maar dat hoeft niet. Uitgangspunt is dat degene die deze macht heeft wordt verplicht om overtredingen te beëindigen. Ook vallen enkele bestraffende sancties onder het bestuursrecht.

Strafrechtelijke handhaving richt zich tegen de overtreder door deze te bestraffen. In wezen gaat het om door de rechtsstaat gelegitimeerde vergelding door leedtoevoeging aan overtreders. Strafrecht richt zich daarmee dus niet op het ongedaan maken van ongewenste situaties maar op bestraffing van overtreders. Hier gaat ook een afschrikkende werking vanuit, wat preventief kan werken.

Privaatrechtelijke handhaving heeft een geheel andere invalshoek. Privaatrechtelijke handhaving door de gemeente vindt zijn herkomst in rechten van de gemeente. Daarbij treedt de gemeente op als elk andere rechtspersoon en natuurlijke persoon. De te handhaven rechten kunnen ofwel grondslag vinden in overeenkomsten waarbij het bestuursorgaan partij is en kan optreden vanwege het niet nakomen van deze overeenkomsten, ofwel het bestuursorgaan kan optreden vanuit een rechtspositie ten opzichte van bij een overtreding betrokken objecten en/of vanuit het aansprakelijkheidsrecht.

In tabel 6.1 geven we de verschillende vormen van repressieve handhaving overzichtelijk weer per categorie. Toelichting of verdere beschrijving van de sancties is te vinden in het Handboek in bijlage II.

Tabel 6.1 Vormen van repressieve handhaving

Categorie	Sanctie
Herstelsancties	Last onder dwangsom
	Preventieve last onder dwangsom
	Last onder bestuursdwang
	Tijdelijk stilleggen
Bestraffende sancties	Intrekken, beperken en schorsen van vergunningen/ontheffingen
	Bestuurlijke boete
Strafrechtelijke handhaving	Schorsen of intrekken vergunning
	Bestuurlijke strafbeschikking
Privaatrechtelijke handhaving	Hanteren van eigenaarsbevoegdheid
	Gebruik van privaatrechtelijke overeenkomst
	Actie uit onrechtmatige daad

6.6 Gedoogstrategie

Voor de gedoogstrategie wordt de kabinetsnota 'Grenzen aan Gedogen' uit 1996 gevolgd. Gezien de beginselplicht tot handhaven is het uitgangspunt van het gedoogbeleid dat er in beginsel niet gedoogd wordt. Slechts in zeer uitzonderlijke situaties is het (tijdelijk) gedogen van een overtreding een alternatief voor handhavend optreden. De te gedogen situatie moet ten minste één van de volgende uitzonderingssituaties betreffen:

- overmacht;
- legalisatietrajecten;
- nieuwe wetgeving;
- feitelijke beëindiging van de illegale activiteit;
- experimenteersituaties;
- vernietiging vergunning op formele gronden;
- het te beschermen belang is bij gedogen gebaat;
- verlenging eerdere gedoogbeschikking.

Bij gedogen spelen de belangenafweging, aansprakelijkheidskwesties, en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur als rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel een grote rol. Het uiteindelijke gedoogbesluit wordt genomen door het bestuursorgaan en is een besluit in de zin van de Awb. Tegen dit besluit kan bezwaar en beroep door belanghebbenden worden ingesteld.

6.7 Samenwerking

Samenwerking is in onze ogen een belangrijk onderdeel van de nalevingsstrategie. Door samenwerking wordt een bredere invulling gegeven aan de nalevingsstrategie. In het Handboek in bijlage II geven we uitvoerig aan met welke partijen de gemeente intern en extern samenwerkt en afstemming zoekt om de nalevingsstrategie te realiseren. Ook beschrijven we daarin op welke wijze zij dit doet. Hieronder geven we een korte impressie.

Intern vindt er contact plaats tussen toezichthouders, vergunningverleners, juristen, stedenbouwkundigen, ambtenaren openbare orde en veiligheid, teamleiders, wethouder en adviseurs van afdelingen als verkeer, civiele technische dienst of milieu.

Extern vindt er contact plaats met Veiligheidsregio Drenthe, Regionale uitvoeringsdienst Drenthe, politie, (Noord-Drentse) gemeenten, waterschappen, de provincie, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), Rijkswaterstaat, Staatsbosbeheer, woningcorporaties, maar ook met belangenverenigingen.

Er vinden tevens integrale overleggen plaats waarbij zowel verscheidene teams binnen de gemeente als externe partners deelnemen. Voorbeelden van dergelijke overleggen zijn de overleggen die betrekking hebben op horeca of evenementen, het regionaal handhavingsoverleg en het VTH-overleg tussen Noord-Drentse gemeenten.

7. Monitoring en evaluatie

In hoofdstuk 2 gaven we aan dat monitoring en evaluatie onderdeel uitmaken van de beleidscyclus zoals deze is vastgelegd in het Big 8-model. De procescriteria geven een verdere invulling aan de onderwerpen waarop monitoring en evaluatie dienen plaats te vinden. Inzicht in deze gegevens is nodig om te zien in welke mate en op welke wijze de gestelde doelen worden bereikt.

7.1 Monitoring

Gedurende de uitvoering van het VTH-programma vindt monitoring plaats van de onderwerpen die hierin zijn geregeld. Het monitoren hiervan is bijvoorbeeld belangrijk om lopende het jaar te kunnen sturen op de planning, om te controleren of gehandeld wordt conform de vastgestelde (beleids)kaders en om gegevens te verzamelen ten behoeve van de evaluatie. Juist voor dit laatste onderdeel is een flink aantal onderwerpen in de procescriteria opgenomen. Een overzicht hiervan is opgenomen in het Handboek in bijlage II. De verzamelde gegevens worden daarnaast gebruikt als input voor het VTH-programma en kunnen aanleiding zijn om het VTH-beleid op onderdelen aan te passen.

7.2 Evaluatie

De uitvoering van het beleidsplan wordt elk jaar uitgewerkt in een VTH-programma. Het VTH-programma bevat een realistische raming van de VTH-activiteiten die dat jaar zullen worden uitgevoerd. Het programma is leidend voor de uitvoering van deze taken. Daarbij dient uiteraard rekening gehouden te worden met de organisatorische en financiële mogelijkheden en de bestuurlijke ambitie.

Na afloop van elk kalenderjaar wordt een evaluatie van het VTH-programma opgesteld. Dit is het VTH-jaarverslag. In deze evaluatie wordt een overzicht gegeven van de doelstellingen uit het VTH-programma, afgezet tegen de resultaten van het betreffende jaar (output). Op een gedetailleerde wijze wordt inzicht gegeven in de prestaties op het gebied van vergunningverlening en handhaving. Hierbij gaat het onder andere om aantallen, kwaliteit, complexiteit, tijdigheid, bezoekfrequenties, geconstateerde overtredingen en naleefgedrag. Ook worden de beraamde en de daadwerkelijk bestede uren weergegeven. Indien de evaluatie daartoe aanleiding geeft, worden de prioriteiten, beleidsdoelstellingen of strategieën aangepast in het VTH-programma voor het daaropvolgende jaar.

Zoals in paragraaf 2.4.2 al is genoemd, wordt er daarnaast geëxperimenteerd met het opstellen van goede outcomecriteria. Ook deze zullen worden betrokken bij de evaluatie.

Bijlage I. Risicoanalyse

Bijlage II. Handboek

Bijlage III. Landelijke handhavingsstrategie

Landelijke handhavingstrategie

Een passende interventie bij iedere bevinding

VERSIE 1.7
24 april 2014

Inhoudsopgave

1. Inleiding

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

2. Visie landelijke handhavingstrategie

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

3. Realisatie landelijke handhavingstrategie – stappenplan

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

Bijlage 1

Begrippen

Bijlage 2

Toelichting interventies van licht naar zwaar

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

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

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

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

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

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

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

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

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

² De Tijd is Rijp, juli 2008.

1.2 Beoogde brede werking, doel en positionering

Beoogde brede werking

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

Doel

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

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

Positionering

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

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

³ Op de publicatiedatum van onderhavig document is hoofdstuk 5 van de Wabo ('Bestuursrechtelijke handhaving') voor wat betreft de handhaving van toepassing op de volgende wetten, voor zover dit bij of krachtens deze wetten is bepaald: de Flora- en faunawet, de Monumentenwet 1988, de Natuurbeschermingswet 1998, de Ontgrondingenwet, de Wet bodembescherming, de Wet geluidhinder, de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Wet milieubeheer, de Wet ruimtelijke ordening, de Waterwet en de Woningwet. De Kernenergiewet en de Wet bescherming Antarctica ontbreken in voornoemde opsomming, omdat de landelijke handhavingstrategie daarop (vooralsnog) niet van toepassing is. Geformuleerd in ABRvS 7 juli 2004, LJN AP8242.

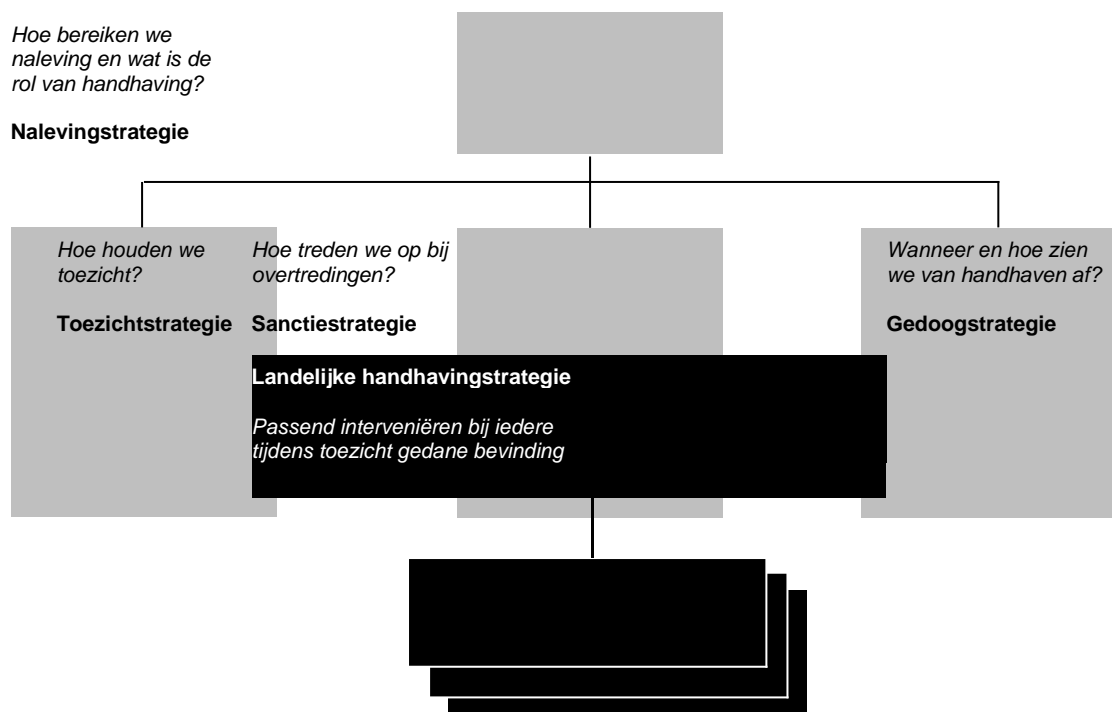
⁴

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

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

De landelijke handhavingstrategie raakt in figuur 1 ook de gedoogstrategie aan. Dit betekent dat de landelijke handhavingstrategie erkent dat er omstandigheden kunnen zijn om van (bestuursrechtelijk) handhaven af te zien. Dit laat eventuele strafvervolgning door het OM overigens onverlet ⁶.

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



Figuur 1: Positionering landelijke handhavingstrategie

1.3 Werking, implementatie en monitoring en evaluatie

Voor de Wabo en de in artikel 5.1 van de Wabo opgenomen wetten ⁷ is de landelijke handhavingstrategie voor gebruik in het VTH-stelsel opgeleverd aan het Bestuurlijk omgevingsberaad.

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

⁷ Vooralsnog met uitzondering van de Kernenergiewet en de Wet bescherming Antarctica.

Het overnemen en invoeren van de landelijke handhavingstrategie is onderdeel van de VTH kwaliteitscriteria voor Wabo bevoegde overheden ⁸. Dit waarborgt landelijke eenduidigheid in twee opzichten, te weten:

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

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

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

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

2. Visie landelijke handhavingstrategie

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

2.1 Onafhankelijkheid – sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavinginstanties

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

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

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

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

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

2.3 Betrouwbaarheid – beginselplicht tot handhaven en verantwoording afleggen

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

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

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

¹⁰ Geformuleerd in ABRvS 7 juli 2004, LJN AP8242.

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

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

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

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

Dit betekent dat twee keuzen noodzakelijk zijn:

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

Ad. 1

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

Ad. 2

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

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

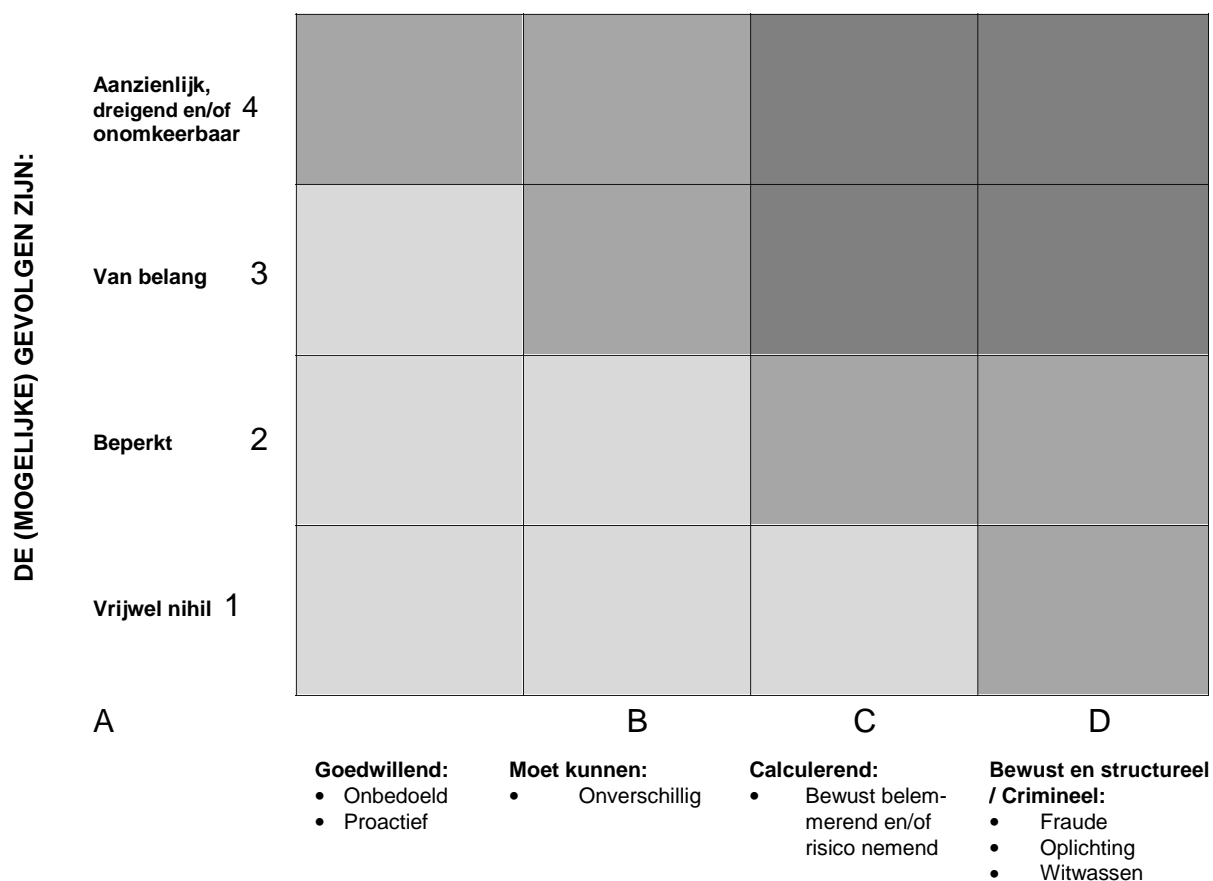
Toezicht houden gebeurt op basis van door bevoegde overheden bestuurlijk vastgestelde handhavingprogramma's, inclusief financiering en menskracht, die zijn afgestemd met alle bij het omgevingsrecht betrokken instanties. Afgestemde handhavingprogramma's en de landelijke handhavingstrategie borgen in combinatie dat de overheden planmatig gezamenlijk optreden, bij het toezicht en bij bevindingen die tijdens dat toezicht zijn gedaan ¹¹. Informatie is voor goede risicoanalyses en daarop gebaseerde handhavingprogramma's onontbeerlijk.

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

3. Realisatie landelijke handhavingstrategie – stappenplan

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

3.1 Stap 1 – Positionering bevinding in de interventiematrix



GEDRAG VAN DE OVERTREDER

Legenda

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

Figuur 2: De interventiematrix

De handhaver bepaalt ten eerste in welk segment van de in figuur 2 opgenomen interventiematrix hij de bevinding positioneert¹² door: (1) het beoordelen van de gevolgen van de bevinding voor milieu, natuur, water, veiligheid, gezondheid en/of maatschappelijke relevantie en (2) het typeren van de normadressaat.

¹² Geldt enkel voor bevindingen die een overtreding zijn.

Ad. 1

De gevolgen van bevindingen beoordeelt de handhaver als:

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

Ad. 2

De handhaver typeert de normadressaat als:

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

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

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

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

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

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

3.2 Stap 2 – Bepalen verzwarende aspecten

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

1. Verkregen financieel voordeel (winst of besparing). De 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 ingecalculleerd.
4. Combinatie met andere relevante delicten. Andere handelingen zijn gepleegd ter verhulling van de feiten, zoals valsheid in geschrift, corruptie of witwassen.
5. Medewerking van deskundige derden. De normadressaat is bij zijn handelen ondersteund door deskundige derden, zoals vergunningverlenende of certificerende instellingen, keuringinstanties en brancheorganisaties. De handhaver moet onderbouwen op grond van welke aanwijzingen hij het vermoeden heeft dat de deskundige derde op de hoogte was en/of medewerking heeft verleend aan de geconstateerde bevinding(en).
6. Normbevestiging. Bij dit aspect geldt dat het doel van de handhaving ligt in het onder de aandacht brengen van het belang van een bepaalde norm bij de branche of bij het bredere publiek. Strafrechtelijke handhaving vindt mede plaats in het kader van normhandhaving of normbevestiging met het oog op grotere achterliggende te beschermen rechtsbelangen. Hierbij speelt de openbaarheid van het strafproces een grote rol. Als in het openbaar, door middel van een onderzoek ter terechtzitting of de publicatie van een persbericht bij een transactie of strafbeschikking, verantwoording wordt afgelegd van gepleegde strafbare feiten krijgt de normhandhaving of normbevestiging het juiste effect.
7. Waarheidsvinding. Soms kan strafrechtelijk optreden met toepassing van opsporingsbevoegdheden met het oog op de strafrechtelijke waarheidsvinding en afdoening aangewezen zijn. Bijvoorbeeld als een controle of inspectie aanwijzingen aan het licht brengt dat er meer aan de hand is, maar de bestuursrechtelijke instrumenten ontoereikend zijn om de waarheid aan het licht te brengen.

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

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

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

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

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

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

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

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

3.4 Stap 4 – Optreden met de interventiematrix

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

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

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

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

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
DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:	3	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
		Strafrecht BSBm / PV	Strafrecht BSBm / PV	Strafrecht BSBm / PV	Strafrecht PV
Van belang	3	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	Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
			Strafrecht BSBm / PV	Strafrecht BSBm / PV	Strafrecht PV
Vrijwel nihil	1	Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren	Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek Waarschuwen	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen
				Strafrecht BSBm / PV	Strafrecht PV
		A Goedwillend: • Onbedoeld • Proactief	B Moet kunnen: • Onverschillig	C Calculerend: • Bewust belemmerend en/of risico nemend	D Bewust en structureel / Crimineel: • Fraude • Oplichting • Witwassen
GEDRAG VAN DE OVERTREDER					

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

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

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

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

3.5 Stap 5 – Vastlegging

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

Bijlage 1 – Begrippen

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

Nalevingstrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd met welke instrumenten naleving wordt gerealiseerd en welke rol handhaving daarbinnen speelt. Een nalevingstrategie bevat in ieder geval een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en een gedoogstrategie.
Normadressaat	Natuurlijke of rechtspersoon voor wie een bepaalde norm of voorschrift geldt.
OM	Openbaar Ministerie.
Omgevingsdiensten	Diensten van provincies en gemeenten voor de uitvoering van de VTH-taken. De Omgevingsdiensten werden eerder ook wel aangeduid als Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's).
Rechtsgelijkheid	Rechtsbeginsel dat bepaalt dat gelijke gevallen gelijk dienen te worden behandeld en ongelijke verschillend naar de mate van het verschil.
Rechtvaardigingsgrond	Omstandigheid die de wederrechtelijkheid van een handeling bij nader inzien wegneemt. Mogelijke reden om uiteindelijk geen sanctie op te leggen.
Sanctie	Straf of maatregel die wordt toegepast als rechtsregels worden overschreden.
Sanctiestrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin de basisaanpak voor het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden bij overtredingen is vastgelegd. De sanctiestrategie omvat ten minste: a. een op elkaar afgestemd bestuursrechtelijk – strafrechtelijk optreden tegen overtreding van de gestelde milieunormen; b. een passende reactie op geconstateerde overtredingen; c. een stringenter reactie bij voortdurende van de overtreding; d. een regeling voor optreden tegen overtredingen door de eigen organisatie en andere overheden; e. transparantie over te stellen termijnen voor het opheffen van (standaard)overtredingen en over de zwaarte van sancties daarvoor.
Schulditsluitingsgrond	Omstandigheid die de verwijtbaarheid van een handeling bij nader inzien wegneemt. Mogelijke reden om uiteindelijk geen sanctie op te leggen.
Strafuitsluitingsgronden	Er zijn twee categorieën strafuitsluitingsgronden: rechtvaardigheidsgronden en schulditsluitingsgronden. Zie aldaar.
Strategische milieukamer	Overleg tussen het Functioneel Parket van het OM, de inspecteurs-generaal van de ILT, NVWA en de Inspectie SZW, de Nationale Politie, een vertegenwoordiging van de Omgevingsdiensten en het bestuurlijk bevoegd gezag. De SMK stelt de landelijke prioriteiten vast voor de strafrechtelijke handhaving en de afstemming van de strafrechtelijke handhaving op de bestuurlijke handhaving.
Toezicht	Het controleren of en in hoeverre wettelijke bepalingen worden nageleefd.
Toezichtstrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is.
VTH kwaliteitscriteria	Kwaliteitscriteria die inzichtelijk maken welke kwaliteit burgers, bedrijven en instellingen, maar ook overheden onderling en opdrachtgevers mogen verwachten bij de uitvoering of de invulling van taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH taken).
Zorgvuldigheidsbeginsel	In de Algemene wet bestuursrecht vastgelegd rechtsbeginsel, dat de overheid een besluit zorgvuldig moet voorbereiden en nemen: correcte handeling van de burger, zorgvuldig onderzoek naar de feiten en belangen, procedure goed volgen en deugdelijke besluitvorming.

Bijlage 2 – Toelichting interventies van licht naar zwaar

Bestuursrecht herstellend

Aanspreken/informeren

Aanspreken/informeren is een informele interventie (geen wettelijke basis) naar aanleiding van een inspectie die ertoe moet leiden dat de normadressaat naleeft of in staat is na te leven. Aanspreken/informeren gebeurt mondeling, door het verstrekken van schriftelijke informatie of door verwijzing naar websites. Aanspreken/informeren is vooral aan de orde bij goedwillende normadressaten die onbedoeld niet naleven en die gemotiveerd zijn de niet naleving zo snel mogelijk zelf op te lossen.

Waarschuwen – brief met hersteltermijn

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

Bestuurlijk gesprek

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

Verscherpt toezicht

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

Last onder dwangsom – LOD

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

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

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

Last onder bestuursdwang – LOB

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

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

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

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

Tijdelijk stilleggen

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

Bestuursrecht bestraffend

Bestuurlijke boete

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

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

Schorsen of intrekken vergunning, certificaat of erkenning

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

Exploitatieverbod, sluiting

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

Strafrecht

Bestuurlijke strafbeschikking milieu – BSBm

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

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

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

Proces-verbaal (PV)

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