

Preambule Landelijke Handhavingstrategie, 18 maart 2014

De landelijke handhavingstrategie is een landelijk geldend afwegingsinstrument dat iedereen volgt om van bevinding naar interventie te komen. Bestuurlijke afwegingsruimte zit bij de vergunningverlening en in keuzes over toezichtprioriteiten en manieren van toezicht houden, maar niet in het toepassen van de landelijke handhavingstrategie. De in de landelijke handhavingstrategie opgenomen uitgangspunten van sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavinginstanties met een beginselplicht tot handhaven illustreren dit. De landelijke handhavingstrategie zorgt ook voor de vervlechting van het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden. Want milieuhandhaving kan alleen effectief zijn als bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving in samenhang worden toegepast, op voet van gelijkwaardigheid, maar met behoud van rol en verantwoordelijkheid en wederzijds respect daarvoor.

De overheid is verantwoordelijk voor het handhaven van de wetgeving. Bestuur en OM spelen daarbij allebei een rol. 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. Van oudsher is dit laatste – afstemming en samenwerking – een lastige horde. Voor het nemen van die horde is namelijk vertrouwen nodig tussen bestuur en OM, maar wantrouwen typeert de relatie historisch gezien het beste. Om te kijken of daarin verandering mogelijk is, zijn in de periode januari 2012 tot juli 2013 gesprekken gevoerd tussen bestuurders van provincies en gemeenten en de hoofdofficier van het Functioneel Parket van het OM. De gesprekken vonden plaats in lijn met het project 'Afstemming Bestuursrecht en Strafrecht' onder de vlag van het Programma Uitvoering met Ambitie (PUmA). De gesprekken gingen over de afstemming van de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving van het omgevingsrecht. De komst van de omgevingsdiensten werd als kans benut om het contact over en weer te intensiveren, vertrouwen op te bouwen en samen te verkennen wat het bestuursrecht van het strafrecht nodig heeft en omgekeerd voor een effectieve uitvoering van de handhaving en een goede naleving van wet- en regelgeving.

De gesprekken zijn afgerond met een op 1 juli 2013 in de Industriële Groote Club in Amsterdam afgesloten verklaring. Daarin spreken de betrokken provincie- en gemeentebestuurders en de hoofdofficier van het Functioneel Parket van het OM uit, dat milieuhandhaving alleen effectief kan zijn als bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving in samenhang worden toegepast. In de verklaring ligt verder vast dat de samenhang in optreden tot uiting moet komen in programmatische handhaving, waarbij de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving elk hun werkwijze en instrumenten inbrengen en bespreken. Dit op voet van gelijkwaardigheid, maar met behoud van rol en verantwoordelijkheid en wederzijds respect daarvoor. Tot slot is afgesproken dat prioriteiten zo veel mogelijk in afstemming worden vastgesteld en dat informatie zo veel en zo vroeg mogelijk wordt gedeeld.

De verklaring van 1 juli 2013 is afgesloten met de afspraak tussen de betrokken provincie- en gemeentebestuurders en de hoofdofficier van het Functioneel Parket van het OM, dat zij graag verder gaan op de ingeslagen weg naar vertrouwen, afstemming en samenwerking.

Die weg bestaat ten eerste uit het ontwikkelen van regionale afstemmings- en samenwerkingsoverleggen tussen provincies, gemeenten, waterschappen, omgevingsdiensten, Officier van Justitie en politie. IPO, VNG, UvW en OM ondersteunen deze ontwikkeling momenteel in het kader van de in 2013 gestarte verdere opbouw en implementatie van het nieuwe stelsel voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-stelsel).

Die weg bestaat ten tweede uit het ontwikkelen van een concreet instrument voor alle overheden om eenduidig te interveniëren naar aanleiding van tijdens toezicht gedane bevindingen, waarin het bestuursrechtelijk en het strafrechtelijk optreden zijn vervochten. De landelijke handhavingstrategie is de vrucht hiervan. De landelijke handhavingstrategie is in de tweede helft van 2013 en de eerste helft van 2014 opgesteld in een proces waarbij alle eerder genoemde partijen en betrokken ministeries actief betrokken waren.

Die betrokkenheid heeft geleid tot draagvlak voor de landelijke handhavingstrategie. De vaststelling door het Bestuurlijk omgevingsberaad bevestigt het draagvlak. De vaststelling waarborgt ook de binding aan de strategie voor de daaraan deelnemende bevoegde overheden (artikel 5.29 Wet VTH) en onderstreept het belang van de VTH kwaliteitscriteria, waarin het toepassen van de landelijke handhavingstrategie als criterium is opgenomen.

Draagvlak en binding zijn essentieel, want zij waarborgen landelijke eenduidigheid in twee opzichten, te weten: dat iedere bevinding een passende interventie krijgt en dat het proces om tot een passende interventie te komen overal hetzelfde verloopt.

Lokale en regionale bestuurlijke afwegingsruimte zit gezien het voorgaande bij de vergunningverlening en in keuzes over toezichtprioriteiten en manieren 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. De in de landelijke handhavingstrategie opgenomen uitgangspunten van sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavinginstanties met een beginselplicht tot handhaven illustreren dit.

De landelijke handhavingstrategie bevat een concreet stappenplan dat start bij een tijdens het toezicht gedane bevinding. Een belangrijke stap gelet op de voorgeschiedenis van de landelijke handhavingstrategie, is het in voorgeschreven situaties door bestuursrechtelijke handhavers opzoeken van politie en OM, dan wel het door politie en OM opzoeken van bestuursrechtelijke handhavers, om samen te bepalen hoe er wordt opgetreden: alleen bestuursrechtelijk, bestuurs- én strafrechtelijk, of alleen strafrechtelijk. Vanzelfsprekend zullen afspraken hierover zoveel mogelijk vooraf worden gemaakt in de eerder genoemde regionale afstemmings- en samenwerkingsoverleggen. Via deze overleggen zal verder de wederzijdse tevredenheid over de afstemming tussen het bestuursrecht en het strafrecht worden gemonitord vanaf de invoering van de landelijke handhavingstrategie. Knelpunten en verbeteringen komen dan concreet en snel op tafel en kunnen worden aangepakt.

De interventiematrix van de landelijke handhavingstrategie helpt handhavers ten eerste bij het typeren van de ernst van de bevinding in combinatie met het gedrag van de overtreder. De interventiematrix geeft ten tweede houvast bij het bepalen van de (combinatie van) interventie(s) die in de betreffende situatie passend is. Niettemin vereist het gebruik van de interventiematrix professionaliteit en vakmanschap, die daarom als uitgangspunten in de landelijke handhavingstrategie zijn opgenomen. Uitwisseling van kennis, leerervaringen en beste praktijken tussen handhavinginstanties is nodig om ervoor te zorgen dat de landelijke handhavingstrategie gaat leven en op dezelfde manier wordt gebruikt. De regionale afstemmings- en samenwerkingsoverleggen zullen hier een rol in vervullen, bijvoorbeeld door middel van casusbesprekingen.

Bij het opstellen van de landelijke handhavingstrategie zijn bestaande strategieën gebruikt. Met het vaststellen van de landelijke handhavingstrategie komen de bestaande handhavingstrategieën, die daarin gedeels zijn geïncorporeerd, te vervallen. Voor de bevoegde overheden betekent dit dat zij de landelijke handhavingstrategie als sanctiestrategie overnemen of hun eigen sanctiestrategie daarmee in lijn brengen. Voor de toezicht- en gedoogstrategie van de bevoegde overheden heeft de landelijke handhavingstrategie geen directe gevolgen, al is het raadzaam om de actualiteit van deze documenten in het licht van de landelijke handhavingstrategie na te gaan.

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. Besluitvorming over voorgestelde maatregelen vindt voor wat betreft het omgevingsrecht plaats in het Bestuurlijk omgevingsberaad. Gelet op de vaststelling van de landelijke handhavingstrategie in dit beraad is daarmee de cirkel gesloten.