

**Provinciale strategie
Vergunningverlening,
Toezicht en
Handhaving
Omgevingsrecht
2016-2019**

Vastgesteld door Gedeputeerde Staten in hun vergadering van 2015

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	4
1.1	Waarom een provinciale strategie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht 2016-2019?	
1.2	De provinciale vergunningverlenings- en handhavingstaak	
1.3	Doel provinciale VTH strategie Omgevingsrecht 2016-2019	
1.4	Definitie vergunningverlening, toezicht en handhaving	
1.5	Scope van de nieuwe provinciale VTH-strategie	
1.6	Coalitieakkoord en politieke keuzes	
2.	Beleidsomgeving provinciale strategie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht 2016-2019	7
2.1	Beleidscyclus	
2.2	Omgevingsanalyse	
2.3	Beschrijving prioriteiten	
2.4	Doelstellingen ‘smart’ maken	
2.4.1	<i>Doelstellingen ‘smart’ formuleren</i>	
2.5	Evaluatie en verslaglegging	
2.6	De cirkel weer rond	
3.	Visualisering provinciale strategie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht 2016-2019	11
3.1	De VTH strategie Omgevingsrecht 2016-2019 als afwegingskader	
4.	Strategie Vergunningverlening	13
4.1	Criterium probleemanalyse	
4.2	Criteria strategisch beleidskader	
4.3	Operationeel beleidskader	
4.4	Planning en control	
4.5	Vorbereiding	
4.6	Uitvoering en monitoring met concrete procescriteria voor vergunningverlening	
5.	Preventiestrategie	16
5.1	Voorkómen dat overtredingen ontstaan	
5.1.1	<i>De ‘Tafel van elf’</i>	
5.1.2	<i>De nalevings- en handhavingspiramide</i>	
5.2	Aan de slag	
6.	Toezichtstrategie	19
6.1	Doel en functies Toezichtstrategie	
6.2	Vormen van toezicht	
6.2.1	<i>Locatiegebonden en gebiedsgericht toezicht</i>	
6.2.2	<i>Afgestemd (gecoördineerd) toezicht</i>	
6.3	Toezicht en prioriteitstelling	
6.4	Basiswerkwijze toezichtbezoek	
6.5	Systeemtoezicht	
7.	Handhavingsstrategie	25
7.1	Landelijke procedurele kwaliteitseisen	
7.1.1	<i>Achtergrond en aanleiding</i>	

- 7.1.2 *Beoogde brede werking, doel en positionering*
- 7.1.3 *Werking, implementatie en monitoring en evaluatie*
- 7.2 Visie handhavingsstrategie
 - 7.2.1 *Onafhankelijkheid – sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavingsinstanties*
 - 7.2.2 *Professionaliteit en vakmanschap – training, opleiding, kennis- en informatie-uitwisseling*
 - 7.2.3 *Betrouwbaarheid – beginselplicht tot handhaven en verantwoording afleggen*
 - 7.2.4 *Eenvoud – een passende interventie bij iedere bevinding en hoe daar toe te komen*
 - 7.2.5 *Gezamenlijkheid – overleg, afstemming, planmatig en informatie gestuurd gezamenlijk optreden*
- 7.3 Realisatie handhavingsstrategie – stappenplan
 - 7.3.1 *Stap 1 – positionering bevinding in de interventiematrix*
 - 7.3.2 *Stap 2 – bepalen verzwarende aspecten*
 - 7.3.3 *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*
 - 7.3.4 *Stap 4 – Optreden met de interventiematrix*
 - 7.3.5 *Stap 5 – Vastlegging*
- 7.4 Handhaving overtredingen door overheden of eigen overheid
- 7.5 Transparantie hersteltermijnen en zwaarte sancties

8. Gedoogstrategie

36

- 8.1 Alleen onder bijzondere omstandigheden
 - 8.1.1 *Afzien van handhaven*
 - 8.1.2 *Karakter van de gedoogstrategie*
- 8.2 Wat is gedogen?
- 8.3 Grensvlak tussen handhaven en gedogen
 - 8.3.1 *Passief gedogen ‘not-done’*
 - 8.3.2 *Soms ongewenste resultaten bij actief gedogen*
 - 8.3.3 *Nog geen vaste praktijk*
- 8.4 Wanneer is gedogen aanvaardbaar?
- 8.5 Gedogen beperken in omvang en/of tijd
- 8.6 Gedogen expliciet en na zorgvuldige en kenbare belangenafweging
- 8.7 Gevallen waarin kan worden gedoogd
- 8.8 Gedogen aan controle onderwerpen
- 8.9 Afstemming met de handhavingspartners

Bijlage 1:	Begrippen	41
Bijlage 2:	Leidraad bij de Landelijke Handhavingsstrategie	44
Bijlage 3:	Toelichting interventies van licht naar zwaar	51
Bijlage 4:	Beleidsregel bestuurlijke boetes Wet lokaal spoor	53

1. INLEIDING

Dit is de strategie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht 2016-2019 van de provincie Utrecht. Het is een kaderstellend document voor de Regionale Uitvoerings Dienst (RUD) Utrecht, de RUD Noordzeekanaalgebied en onze eigen provinciale organisatie om wettelijk, c.q. beleidsmatig gewenst gedrag te bevorderen op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) omgevingsrecht. Accenten en handhavingsintensiteit(en) kunnen per jaar verschillen en worden telkens (samen met eventuele nieuwe ontwikkelingen) waar nodig toegelicht en/of uitgewerkt in het door ons jaarlijks vast te stellen provinciale deel van het RUD Utrecht VTH-Jaarprogramma.

Op 20 december 2011 stelden wij de provinciale Nalevingsstrategie Omgevingsrecht 2012-2015 vast. Het betrof een niet limitatieve beschrijving van mogelijke interventies van de provincie in het kader van de uitoefening van haar toezichts- en handhavingstaken.

Het landschap van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) is inmiddels op diverse punten fundamenteel veranderd. Zo hebben wij de handhavingswerkzaamheden op basis van het Besluit Risico's Zware Ongevallen (Brzo) per 1-7-2013 belegd bij de voor dit doel speciaal opgerichte interprovinciale RUD Noordzeekanaalgebied. Daarnaast hebben wij vrijwel alle overige VTH-taken waarvoor de provincie bevoegd gezag is, per 1-7-2014 uitbesteed aan de RUD Utrecht. Alleen de vergunningverleningstaken 'groene' regelgeving zijn bij de provincie achtergebleven. De per 1-12-2015 van kracht geworden Wet lokaal spoor (Wls) is een nieuwe VTH loot aan de boom.

1.1 Waarom een provinciale strategie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht 2016-2019?

De voorliggende provinciale strategie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht 2016-2019 heeft een wettelijke grondslag. Het Besluit omgevingsrecht (Bor, hfdst. 7¹)² schrijft voor dat elke provincie en gemeente moet beschikken over een beschrijving van hun handhavingsbeleid voor de uitvoering van de Wabo-taken. Het bevoegde bestuursorgaan (Burgemeester en Wethouders, respectievelijk ons college) moet dit beleid vaststellen en kenbaar maken aan resp. gemeenteraad en provinciale staten. Vanaf begin/medio 2016 zal ook ieders beleid rond vergunningverlening wettelijk verplicht in een beleidsdocument vastgelegd moeten worden.³ In deze nieuwe provinciale strategie hebben wij daarop alvast geanticipeerd.

¹ In deze strategie hanteren wij het gewijzigde Besluit omgevingsrecht (ontwerp-besluit, versie 20-10-2015).

² In hoofdlijnen is de essentie van de landelijke kwaliteitseisen als volgt: de handhavingsorganisatie handelt op grond van een strategie, waarin de basisaanpak voor het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden bij overtredingen is vastgelegd. De VTH-strategie Omgevingsrecht omvat tenminste:

- een op elkaar afgestemd bestuursrechtelijk - strafrechtelijk optreden tegen overtreding van de gestelde normen in wet- en regelgeving die gerelateerd zijn aan de Wabo en een passende reactie op geconstateerde strijdigheden en een stringenter reactie bij voortdurende van de overtreding;
- een regeling voor optreden tegen strijdigheden die zijn begaan door de eigen organisatie en/of andere overheden;
- transparantie over te stellen termijnen voor het opheffen van (standaard)overtredingen en over de zwaarte van sancties daarvoor en de mogelijkheid om schriftelijk gemotiveerd af te wijken van de strategie.

³ 'Kwaliteitscriteria 2.1 voor vergunningverlening, toezicht en handhaving krachtens de Wabo', Uitvoering met ambitie.nl, 7 september 2012. Deze kwaliteitscriteria 2.1 zijn landelijk afgesproken tussen Rijk, IPO, VNG en Unie van waterschappen. Uitgangspunt in deze provinciale strategie zijn de in het kader van de landelijke zelfevaluatie 2013 gehanteerde criteria-overzichten en de deskundigheids- en beschikbaarheidscriteria als bedoeld in onze eind 2015 vastgestelde Verordening Kwaliteit Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht provincie Utrecht 2016.

De essentie van de landelijke kwaliteitseisen is, dat te maken keuzes rond vergunningverlening, toezicht en handhaving altijd gefundeerd en in elk geval transparant moeten zijn. De provinciale VTH strategie Omgevingsrecht 2016-2019 is een waarborg voor een zo groot mogelijke eenduidigheid en uniformiteit in het provinciale optreden. Zie ook onder par. 1.3. Provincies, gemeenten en waterschappen moesten op grond van het Besluit Omgevingsrecht⁴ al langer beschikken over een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en een gedoogstrategie. Samen met de facultatieve ‘preventie-strategie’ hebben wij deze set strategieën samengevat onder de noemer ‘Nalevingsstrategie’. Daaraan is nu nog toegevoegd de provinciale strategie Vergunningverlening. In hoofdstuk 3 is e.e.a. schematisch weergegeven, nu onder de noemer ‘provinciale VTH strategie Omgevingsrecht’.

1.2 De provinciale vergunningverlenings- en handhavingstaak

De provinciale strategie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht 2016-2019 heeft betrekking op alle wet- en regelgeving waarvoor de provincie binnen het domein van het omgevingsrecht bevoegd gezag is. De vergunningverlenings- en handhavingkaders staan in landelijke wetten en besluiten en in provinciale verordeningen, zoals (niet limitatief) de Flora- en faunawet, Verordening schadebestrijding dieren, Boswet, Natuurbeschermingswet, Ontgrondingenwet, Landschapsverordening (Lsv), Ontgrondingenwet, Wegenverordening, Provinciale Milieu Verordening (PMV), Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden (Whvbz), Waterwet, Wet bodembescherming (o.a. bodemsaneringen, spoedlocaties), Wet milieubeheer (buiten inrichtingen (art. 10.2 en art. 10.63 Wm) en Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo binnen inrichtingen), Wet milieubeheer (Wm), Vuurwerkbesluit, Besluit risico’s zware ongevallen (Brzo), Wet luchtvaart, Wet ruimtelijke ordening (Wro), Woningwet, Wet lokaal spoor (vanaf 1-12-2015) en AmvB’s (zoals Bouwbesluit, Activiteitenbesluit, Besluit omgevingsrecht, enz.).

1.3 Doel provinciale VTH strategie Omgevingsrecht 2016-2019

De provinciale strategie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht 2016-2019 is een *beslissingsondersteunend model* voor zowel provincie (vergunningverlening ‘groene’ regelgeving), RUD Noordzeekanaalgebied (Brzo-taken) en RUD Utrecht (alle overige VTH-taken waarvoor de provincie bevoegd gezag is) en heeft tot doel vergunningverleners en handhavers (waar nodig op een door de uitvoerende organisatie zelf nog verder uit te werken wijze) *sturing* te geven in het proces om te komen tot een besluit over de wijze waarop op een vergunningaanvraag en een overtreding moet worden gereageerd.

Door iedere vergunningverlener en handhaver dezelfde beslissingsmomenten en instructies te laten volgen, ontstaat meer *uniformiteit* in de uiteindelijke besluitvorming van de behandelende organisatie. Dat draagt bij aan een *effectievere en efficiëntere uitvoering* van vergunningverlening en handhaving. Het besluitvormingsproces wordt er transparanter door, zowel voor bedrijven, burgers, instanties, overtreders, handhavingpartners, als derden. Een strategie maakt de afhandeling ook reproduceerbaar. Beslissingen van vergunningverleners, handhavers en besturen zijn immers niet vrijblijvend. Een goede onderbouwing van beslissingen, met de voorliggende strategie als uitgangspunt, is noodzakelijk. En dat zowel in situaties waarbij de strategie gevolgd wordt, als wanneer er van wordt afgeweken. Rechtsgelijkheid moet de inzet zijn. Dat biedt ondersteuning bij eventuele rechtsgangen.

1.4 Definitie vergunningverlening, toezicht en handhaving

In deze provinciale strategie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht 2016-2019 worden de volgende definities van vergunningverlening, toezicht en handhaving gehanteerd:

- **Vergunningverlening** is het afgeven van een beschikking door een bestuursorgaan waarbij aan een bedrijf, particulier of (bestuurlijke) organisatie toestemming wordt verleend om een bepaalde

⁴ In 2002 is onder de noemer ‘Professionalisering van de Milieuhandhaving’ landelijk gestart met een gezamenlijk project van IPO, VNG en Unie van Waterschappen en de toenmalige ministers van VROM en V&W om de handhaving van milieuwetgeving te verbeteren. Er zijn ruim 50 procedurele kwaliteitscriteria ontwikkeld waaraan een professionele handhaving moet voldoen (geregeld in het Besluit omgevingsrecht en de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Bor – Staatsblad 2010, 143 en Mor – Staatscourant 2010, nr. 5162, d.d. 1 april 2010).

activiteit (die zonder vergunning verboden is en niet mag worden uitgevoerd), tóch (voor een bepaalde tijd) wél uit te voeren;

- **Toezicht** is het verzamelen van informatie om vast te stellen of er sprake is van een overtreding. Vervolgens het beoordelen of er sprake is van een overtreding en of handhavend optreden in de rede ligt;
- **Handhaving** is (in brede zin op te vatten als) het ‘doen naleven’. Dit omvat zowel preventieve maatregelen (zoals voorlichting en subsidies) als repressieve maatregelen (o.a. bestuursdwang en strafrechtelijk optreden). Voorafgaand aan die maatregelen zal de overheid altijd toezicht uitoefenen.

Voor andere relevante definities verwijzen wij korthedshalve naar Bijlage 1.

1.5 Scope van de nieuwe provinciale VTH strategie Omgevingsrecht 2016-2019

De scope van de nu voorliggende provinciale VTH strategie Omgevingsrecht 2016-2019 is anders als die van de per eind 2015 aflopende Nalevingsstrategie Omgevingsrecht 2013-2015. Vooral vanwege de overdracht van provinciale VTH-taken aan uitvoeringsorganisaties als de RUD Utrecht en de RUD Noordzeekanaalgebied. Defacto voeren beide RUD's nu immers namens de provincie de meeste Wabo VTH-taken uit. Als opdrachtgever van de RUD's stelt de provincie de kaders voor de uitvoering. Eén van die kaders is deze VTH strategie Omgevingsrecht 2016-2019. Het is één van de instrumenten aan de hand waarvan provincie en de beide RUD's hun VTH Jaarprogramma uitvoeren. In hoofdstuk 2 is aangegeven dat beleidsplanning en beleidsuitvoering plaatsvinden op basis van het principe van de beleidscyclusgedachte. Soms komen procedurele en instrumentele aspecten/kapstukken uit de provinciale VTH strategie Omgevingsrecht 2016-2019 ook direct en concreet terug in de feitelijke uitvoeringsprogrammering (bijv. ontwikkeling handhaving via systeemtoezicht) of in de vorm van zich wijzigende vergunningverlenings- of handhavingsaccenten, andere nalevingsmethodes en/of verschuivingen van handhavingsintensiteit tussen beleidsonderdelen.

Deze provinciale VTH strategie Omgevingsrecht 2016-2019 is een algemeen strategisch/juridisch beleidskader waarin de basisprincipes en de bandbreedte van het provinciale VTH-beleid zijn vastgelegd. Jaarlijks worden, waar nuttig en noodzakelijk, in de VTH-Jaarprogramma's van de beide RUD's juridische beleidsaccenten en/of voorstellen voor handhavingsintensiveringen en alternatieve benaderingen voorgesteld. Beide RUD VTH-Jaarprogramma's zijn voor ons jaarlijks het belangrijkste moment van beleidsbeïnvloeding op de bij de RUD's ondergebrachte VTH-werkzaamheden.

1.6 Coalitie-akkoord en politieke keuzes

De nieuwe provinciale strategie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht 2016-2019 geldt voor de duur van één collegeperiode. Het Coalitieakkoord 2015-2019 kent geen expliciete doelstellingen en uitgangspunten voor vergunningverlening en handhaving. In algemene zin kunnen er uit het collegeprogramma voor de provinciale VTH taken wel de volgende (algemene) uitgangspunten worden gedestilleerd:

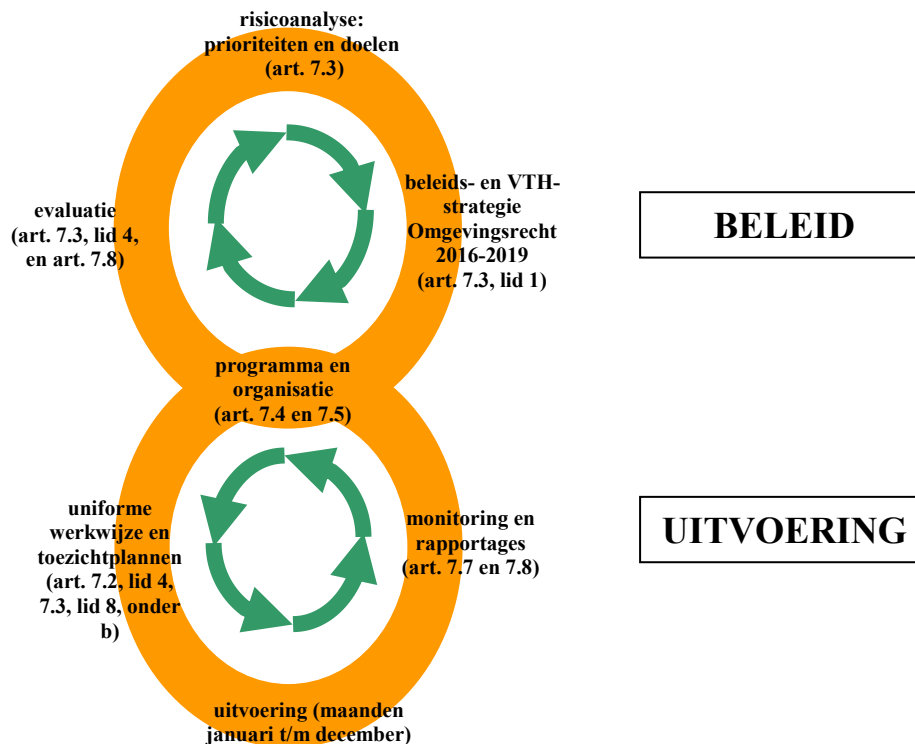
1. De focus van de provincie ligt op het uitvoeren en verder versterken van kerntaken met een omslag van beleidsvorming naar uitvoering;
2. Het handhaven van een gezonde leefomgeving is onze verantwoordelijkheid;
3. Het bereiken van doelen staat voorop; wij zetten alleen regels in ter ondersteuning daarvan;
4. Wij gaan uit van vertrouwen in de samenleving, in de kracht van mensen, met meer nadruk op de eigen verantwoordelijkheid.

2. BELEIDSOMGEVING STRATEGIE VERGUNNINGVERLENING, TOEZICHT EN HANDHAVING OMGEVINGSRECHT 2016-2019

Dit hoofdstuk beschrijft de beleidsmatige omgeving van de provinciale strategie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht 2016-2019. De beleidscyclusgedachte (van omgevingsanalyse tot en met evaluatie – de ‘big eight’), en vooral het naleefgedrag, staan hierbij centraal.

2.1 Beleidscyclus

Ingevolge het Besluit omgevingsrecht (Bor) moeten toezicht en handhaving gebaseerd zijn op prioriteiten die zijn vastgesteld op basis van een goede risico-analyse als essentiële onderlegger voor in de jaarlijkse RUD VTH Jaarprogramma's beleidsinhoudelijk in te vullen prioriteiten en doelen. De risico-analyse maakt deel uit van de hieronder – als ‘big eight’ – afgebeelde beleidscyclus. In die figuur zijn beleid en uitvoering aangeduid als twee afzonderlijke, tegen elkaar indraaiende cirkels.



Figuur: Risico-analyse en VTH-strategie Omgevingsrecht in de 'Big 8' (artikelnummering uit gewijzigde BOR, ontwerpbesluit, versie 20-10-2015)

In de bovenste cirkel stellen wij beleidsinhoudelijke VTH-prioriteiten en VTH-doelen vast op basis van o.a. ons Bodem-, Water- en Milieuplan 2016-2021 (BWM-plan en de op dit plan gebaseerde BWM-Uitvoeringsagenda). De RUD Utrecht en de RUD Noordzeekanaalgebied vertaalt die prioriteiten en doelen in een werkplanning met bijbehorende capaciteiten en legt e.e.a. neer in hun jaarlijks, in opdracht van de provincie uit te voeren, VTH-Jaarprogramma. Van daaruit wordt de ‘oversteek’ gemaakt naar de onderste cirkel. Deze geeft de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving weer. Uitvoering vindt op uniforme wijze plaats aan de hand van werkplannen per beleidsterrein. De uitvoering wordt gemonitord door gedurende het jaar na te gaan of de planning gehaald wordt en door te rapporteren over de in het Besluit omgevingsrecht neergelegde kwalitatieve

monitoringsaspecten (in het bijzonder aantallen, uren, geconstateerd naleefgedrag en andere relevante sturingsinformatie). Op dit punt wordt weer de ‘oversteek’ naar de beleidscirkel gemaakt. Evaluatie-, c.q. uitvoeringsgegevens vormen input voor de beleidscirkel. De jaarresultaten worden geëvalueerd en vastgelegd en zijn op hun beurt weer input voor het nieuwe VTH Jaarprogramma en (op wat langere termijn) voor een nieuwe meerjarige risico-analyse. Daarmee is de beleidscyclus weer gesloten.

2.2 Omgevingsanalyse

Voor het voeren van een effectief vergunningverlenings- en handavingsbeleid is inzicht nodig in problemen, risico’s en naleefgedrag (wat betreft handhaving). Een risico- (annex omgevings-) analyse⁵ is een transparante/systematische onderbouwing voor het stellen van vergunningverlenings-, toezichts- en handavingsprioriteiten. Het verschaft per beleidsveld inzicht in specifieke problemen, mogelijk optredende negatieve effecten, kansen dat dergelijke negatieve effecten daadwerkelijk optreden en (recente) ontwikkelingen rond het naleefgedrag. Op basis van een omgevingsanalyse kunnen wij gemotiveerd prioriteiten stellen wat betreft vergunningverlening, toezicht en handhaving. E.e.a. stelt ons in staat om op bestuurlijk niveau sturing te geven aan de door de RUD Utrecht, de RUD Noordzeekanaalgebied en intern (team VVN) te plegen VTH-inzet. Intern en voor beide RUD’s is het een perfect hulpmiddel om de beschikbare VTH-capaciteit zo effectief en efficiënt mogelijk in te zetten. Een gekwalificeerde omgevingsanalyse bestaat uit tenminste de volgende twee onderdelen:

1. beschrijving van het takenpakket op het gebied van vergunningverlening en handhaving + (voor handhaving) de per beleidsitem geconstateerde ontwikkelingen rond het naleefgedrag;
2. de feitelijke risico-analyse.

Ad 1. Beschrijving van het takenpakket en het handavingsveld

Duidelijk moet zijn om welke specifieke beleidstaken het gaat. Gaat het om wettelijke of facultatieve taken? Is er sprake van bijzonderheden? Wat valt er te melden over de termijnen waarbinnen vergunningen zijn verleend en wat betreft handhaving het geconstateerde (meerjarige) naleefgedrag? In een omgevingsanalyse gaat het dus primair over structurele problemen en aandachtspunten. Zo wordt duidelijk welke VTH-beleidsonderdelen in welke mate bijzondere aandacht nodig hebben.

Ad 2. Risico-analyse

Een belangrijk onderdeel van een risico-analyse is de zogeheten risicomatrix. Een risicomatrix is een hulpmiddel⁶ om inzichtelijk te maken welke negatieve effecten kunnen optreden. En hoe groot de kans is dat deze negatieve effecten zich daadwerkelijk zullen voordoen⁷. Het kans-aspect houdt vooral verband met het naleefgedrag van voorschriften. Niet-naleving is dus een belangrijke wegingsfactor. Voor een zo realistisch mogelijk beeld moet de naleefactor gebaseerd zijn op zo recent mogelijke handavingsresultaten (d.w.z. ‘harde’ ervaringscijfers) uit de afgelopen jaren. Op basis van de gegevens wordt de rekensom (negatief) effect x kans = risico gemaakt. Daarna is het mogelijk om prioriteiten in het takenpakket vast te stellen.⁸ Hoe hoger de risico-score, hoe hoger de prioriteit. De meest recente provinciale risico-analyse dateert van eind 2011. Wij hebben die in samenspraak met de RUD Utrecht in 2015 geactualiseerd in het kader van een update van ons Beleidsplan Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2013-2015. Korthedshalve verwijzen wij daar naar. In par. 2.3 gaan wij in op de vertaalslag van risico's naar prioriteiten.

⁵ Het uitvoeren van een omgevingsanalyse is geen wetenschappelijke bezigheid. Het is en blijft een hulpmiddel om op een gefundeerde wijze tot prioriteiten in het toezicht te komen. Het detailniveau van de analyse moet bij voorkeur overeenkomen met de complexiteit van de toezichtstaak.

⁶ Opgemerkt wordt, dat een risicomatrix niet een 100% objectief instrument is, al geven cijfers altijd de indruk van objectiviteit en exactheid. De vooronderstellingen (criteria en uitgangspunten) zijn immers afwegingen. De methodiek geeft wel op transparante wijze aan hoe tot een bepaalde keuze gekomen is.

⁷ Voor bouwtoezicht is een landelijke risico-analyse gemaakt (toetsings- en toezichtsprotocol), die leidend is voor het stellen van prioriteiten in het bouwtoezicht. Hierin ontbreekt echter een inschatting van de kans van optreden. Maar naar mate die infobox meer en meer gevuld raakt, kan het geconstateerde naleefgedrag méér en béter wordt gemonitord.

⁸ Voor alle duidelijkheid wordt opgemerkt, dat het niet de bedoeling is om tussen de kleursporen ‘grijs’ (milieu), ‘groen’ (natuur), ‘blauw’ (water) en ‘rood’ (RO-wetgeving) prioriteiten te stellen. De methode van een omgevingsanalyse met risico-analyse is daarvoor niet geschikt. Het gaat dus alleen om het stellen van prioriteiten binnen de 4 kleursporen.

2.3 Beschrijving prioriteiten

Zodra duidelijk is welke risico's en problemen er in het VTH-werkveld spelen en hoe groot deze risico's zijn, kunnen er VTH prioriteiten gesteld worden. Vanuit risicogericht toezicht zullen de onderwerpen met de hoogste risico's de hoogste prioriteit krijgen. Naast 'technisch-inhoudelijke' argumenten worden prio's natuurlijk ook bepaald door landelijke en provinciale beleidsprioriteiten. Uiteindelijk bepalen wij in de jaarlijks door de RUD's aan ons voorgelegde concept VTH-Jaarprogramma's welke VTH-prio's voor het betreffende jaar gaan gelden.

2.4 Doelstellingen 'smart' maken

Uit de resultaten van de jaarlijkse evaluatie van de VTH-Jaarprogramma's van beide RUD's en die van team VVN moet de impact/het effect van vergunningverlening, toezicht en handhaving zijn af te leiden. Uit de VTH-Jaarprogramma's moet ook duidelijk blijken welke doelen er aan het eind van het programmajaar bereikt moeten zijn. Daartoe moet – afhankelijk van het handhavingsbeleidsveld⁹ – een mix van de volgende type handhavings- en beleidsdoelen zijn geformuleerd:

1. Prestatiedoelstellingen: geleverde prestaties van de RUD Utrecht, uitgedrukt in bijv. het aantal uit te voeren controles, voorlichtingsinspanningen, uren- en middelenbesteding, enz.;
2. Naleefdoelstellingen: de mate waarin wettelijke voorschriften worden nageleefd (op een bepaald moment, door een bepaalde doelgroep);
3. Leefomgevingsdoelstellingen (of breder: effectdoelstellingen): de gewenste kwaliteit van de fysieke woon- en leefomgeving (o.a. af te leiden uit het aantal gegronde klachten of bijv. het aantal handhavingsverzoeken);
4. Inputdoelstellingen: de inzet van de RUD Utrecht / de RUD Noordzeekanaalgebied uitgedrukt in het aantal uren (bijvoorbeeld voor surveillance c.q. het opsporen van illegale activiteiten).

Inmiddels maken zogeheten kritische prestatie-indicatoren deel uit van de meest recente VTH-Jaarprogramma's.¹⁰

2.4.1 Doelstellingen 'smart' formuleren

Om achteraf vast te kunnen stellen in hoeverre doelen zijn gerealiseerd, moeten de doelen specifiek, meetbaar, afrekenbaar, realistisch en tijdgebonden ('smart') geformuleerd zijn. De doelen moeten ook indicatoren bevatten op basis waarvan kan worden beoordeeld in hoeverre het doel is bereikt. Een goede indicator moet:

- valide zijn: meet de indicator wat het bedoelt te meten ten aanzien van het VTH-doel?
- betrouwbaar zijn ten aanzien van de registratie: iedereen registreert op dezelfde manier en de registratie is volledig;
- praktisch inpasbaar zijn: de indicator moet passen in de dagelijkse praktijk qua registratie.

Hoe specifiek en meetbaarder een doel is geformuleerd, hoe eenvoudiger het is om goede indicatoren te formuleren. Voor de input-, prestatie- en naleefdoelstellingen kunnen (afhankelijk van de formulering van de doelstellingen) de volgende indicatoren worden gebruikt:

- het aantal verleende vergunningen (binnen en buiten de afhandelingstermijn);
- het aantal uitgevoerde controles per activiteit / type vergunning;
- het aantal bezochte objecten / activiteiten en het aantal bezoeken per (type) gebied;
- het aantal geconstateerde overtredingen, inclusief aard van de overtreding¹¹;
- het aantal hercontroles per categorie en het aantal gegronde klachten;
- het aantal handhavingsverzoeken, het aantal sanctiecontroles per categorie en sancties naar soort;
- het aantal opgelegde sancties naar type en het aantal geëffectueerde (verbeurde) sancties naar type;
- het aantal keren dat, naast of in plaats van bestuursrechtelijk, ook strafrechtelijk is opgetreden.

⁹ E.e.a. geldt vanzelfsprekend ook (maar dan anders) voor vergunningverlening 'groene' regelgeving (team VVN);

¹⁰ Het formuleren van concrete handhavingsdoelstellingen is bij bouw- en woningtoezicht in het algemeen nog geen gemeengoed. Voor dat onderdeel zal in de nieuwe collegeperiode een groei-model worden gehanteerd. Dit houdt in dat voor het 'rode' kleurspoor vooralsnog alleen input- en prestatiedoelstellingen worden geformuleerd.

¹¹ Alleen globaal: de aard van de overtredingen en het aantal per object.

2.5 Evaluatie en verslaglegging

Bij een goede verantwoording over de uitvoering van de vergunningverlenings- en handhavingsactiviteiten wordt zowel de effectiviteit als de efficiëntie beoordeeld. Met het verslag wordt (in- en extern) verantwoording afgelegd over de doorlopen vergunningverlenings- en handhavingstrajecten. Het vertrekpunt voor de verslaglegging zijn de beide RUD VTH Jaarprogramma's. Onderscheid wordt gemaakt in een beleidsmatige evaluatie - die uitmondt in een verslag dat door ons wordt vastgesteld - en een (hieronder niet verder uitgewerkte) bedrijfsmatige evaluatie. In het beleidsmatige jaarverslag wordt verslag gedaan over:

- de in de beide V&H-programma's geplande en werkelijk uitgevoerde activiteiten, waarbij aantallen worden genoemd in combinatie met vastgestelde ontwikkelingen rond termijnen (binnen en buiten de termijn) waarbinnen aangevraagde vergunningen en ontheffingen zijn verstrekt;
- de meest voorkomende overtredingen, klachten en het naleefgedrag m.b.t. de verschillende activiteiten;
- eventuele aanbevelingen m.b.t. de aanpassingen van de Toezichtstrategie ter verhoging van de effectiviteit van de handhaving.

In het provinciale VTH Jaarverslag worden kortom tenminste op de volgende items ingegaan:

Onderwerp	Toelichting
1. Prestaties: uitgevoerde activiteiten	<p>Doel: bepalen realisatie productiedoelstellingen.</p> <ul style="list-style-type: none">• Aantal verleende vergunningen / ontheffingen / andere vergunning gerelateerde zaken.• Aantal uitgevoerde controles/toezichtsacties per taakonderdeel (bijv. 1^e, 2^e of 3^e controle), op basis van het VTH-uitvoeringsprogramma, bijzonderheden en een vergelijking met voorgaande jaren voor doorlopende activiteiten / verbruikte uren.• Bijzonderheden per activiteit (bestuurlijk, dan wel inhoudelijk).• Toetsing aan doelstellingen / vermelding beschikbare uren.• Uitgevoerde projecten: resultaten en bijzonderheden.• Conclusies.
2. Resultaten: naleefgedrag en effectiviteit	<p>Doel: bepalen naleefgedrag en effectiviteit van handhavingsinspanningen.</p> <ul style="list-style-type: none">• Aantal geconstateerde overtredingen bij eerste controle per onderscheiden taakonderdeel (volgens VTH-uitvoeringsprogramma): naleefgedrag.• Aard van de overtredingen (bij 'groen' kan het, naast vergunningvoorschriften, ook om vrij veld overtredingen gaan; bij Wm betreft het vergunningvoorschriften).• Vergelijking met voorgaande jaren bij doorlopende activiteiten.• Aantal en aard opvolgingsacties n.a.v. overtredingen (van waarschuwingen tot en met effectueren sanctie) per onderscheiden taakonderdeel (hoeveel 'druk' is nodig om overtredingen ongedaan te maken?). Denk aan bijv. pv's en bestuurlijke waarschuwingen.• Bijzonderheden en vergelijking met voorgaande jaren.• Aantal en aard klachten (vergelijking voorgaande jaren).• Toetsing aan doelstellingen en conclusies.
3. Conclusies en consequenties	<p>Doel: schetsen algemeen beeld resultaten uitvoering en verbeteren effectiviteit handhaving en programmering.</p> <ul style="list-style-type: none">• Algehele conclusies over prestaties, resultaten en inzet en gerealiseerd naleefgedrag en consequenties hiervan voor het komende jaar.

2.6 De cirkel weer rond

Op basis van de hiervoor genoemde elementen kunnen wij (naast consequenties van ander regionaal of landelijk beleid) onderbouwd aangeven welke nieuwe VTH doelen en/of voortzetting van bestaande VTH doelen wij nastreven in een volgende (jaar)periode. In combinatie met het door de RUD Utrecht en de RUD Noordzeekanaalgebied per beleidsitem vastgestelde naleefgedrag (onwetendheid, bewuste overtreding, etc.) kan vervolgens voor het daarop volgende VTH-jaar voor elke activiteitscategorie de meest geschikte vorm/insteek en frequentie van vergunningverlening, toezicht en handhaving worden vastgesteld.

3. VISUALISERING PROVINCIALE STRATEGIE VERGUNNINGVERLENING, TOEZICHT EN HANDHAVING OMGEVINGSRECHT 2016-2019

De provinciale strategie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht 2016-2019 is de beschrijving van het palet aan (beleids-)maatregelen dat de provincie ten dienste staat om wettelijk en/of beleidsmatig gewenst gedrag te bevorderen.

Provincies (maar ook gemeenten en waterschappen) moeten al sinds 2005 op grond van de wettelijke landelijke procedurele kwaliteitscriteria¹² beschikken over een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en een gedoogstrategie. Vanaf begin/medio 2016 moeten deze organisaties ook vergunningverlenende taken als beleidsstrategie vastleggen.¹³ Samen met de facultatieve ‘preventiestrategie’ zijn deze vijf strategieën samen te vatten onder de noemer van een strategie ‘omgevingsrecht’. Het geheel is hieronder schematisch weergegeven.



Strategie Vergunningverlening (hfdst. 4): verschaft inzicht in inhoudelijke en procedurele werkwijzes bij vergunningverlenings- en ontheffingentrajecten, met als oogmerk de uitvoeringskwaliteit en de handhaafbaarheid van (omgevings-)vergunningen te optimaliseren.

Preventiestrategie (hfdst. 5): legt vast met welke instrumenten de provincie het door haar gewenste naleefgedrag wil bereiken en welke rol vergunningverlening en handhaving daarbij spelen.

Toezichtstrategie (hfdst. 6): beschrijft de diverse vormen van toezicht en wat de basiswerkwijze daarbij is (om zicht te houden op het naleefgedrag).

¹² In 2002 is onder de noemer ‘Professionalisering van de Milieuhandhaving’ landelijk gestart met een gezamenlijkproject van IPO, VNG en Unie van Waterschappen en de toenmalige ministers van VROM en V&W om de handhaving van milieuwetgeving te verbeteren. Er zijn toen ruim 50 procedurele kwaliteitscriteria ontwikkeld waaraan professionele handhaving moet voldoen (geregeld in het Besluit omgevingsrecht en de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Bor – Staatsblad 2010, 143 en Mor – Staatscourant 2010, nr. 5162, d.d. 1 april 2010). Begin/medio 2016 krijgt een aangepaste versie van het Bor kracht van wet.

¹³ De in de linker kolom van het schema opgenomen strategie vergunningverlening + de preventiestrategie bieden voor de provincie aanknopingspunten om na te gaan hoe de RUD Utrecht, de RUD NZKG en onze eigen organisatie (wat betreft ‘groene’ vergunningverlening) het vergunningverleningsinstrumentarium het beste kunnen insteken en hoe overtredingen het meest effectief en efficiënt kunnen worden tegengegaan.

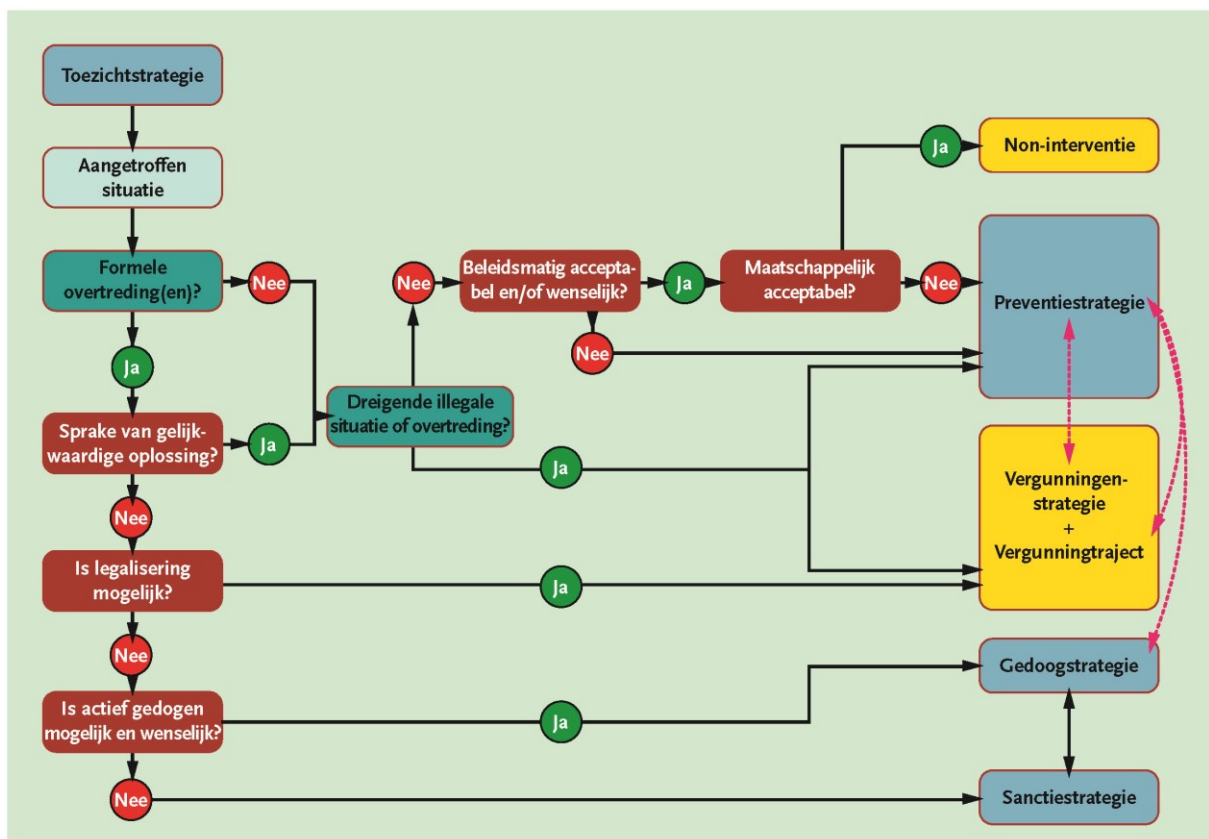
Handhavingsstrategie (hfdst. 7): het betreft een strategie die een op een is overgenomen uit de recent verschenen Landelijke Sanctiestrategie. Ze omvat de basisaanpak voor bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden bij overtredingen (hoe repressief op te treden?). De sanctiestrategie is gericht op het herstel van een ongewenste situatie en het waar nodig bestraffen van de veroorzakers hiervan.

Gedooagstrategie (hfdst. 8): beschrijft situaties en condities waarbij de inzet van sancties tegenover overtreders tijdelijk achterwege kan blijven (hoe te handelen bij afzien van handhaving?).

3.1 De provinciale strategie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht 2016-2019 als afwegingskader in concrete situaties

De provinciale strategie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht 2016-2019 is het overall-kader als het gaat om de vraag ‘hoe te handelen bij de aangetroffen, te reguleren en/of te handhaven situatie?’

Het complete scala aan regulerings- (= vergunningverlenings-), toezichts- en handhavings-mogelijkheden is hieronder schematisch weergegeven:



Vertrekpunt in dit schema is de situatie die een toezichthouder (naar aanleiding van het VTH Jaarprogramma, een klacht, incident of vergunningaanvraag, etc.) ter plekke aantreft. De provinciale strategie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht 2016-2019 heeft als eerste beoordelingskader de vraag of er sprake is van een formele overtreding op basis van algemene of specifieke regelgeving. Voor het overige spreekt bovenstaand schema voor zich.

4. STRATEGIE VERGUNNINGVERLENING

De strategie Vergunningverlening heeft betrekking op de procedurele inrichting van trajecten, leidend tot volwaardige en gedragen vergunningen en ontheffingen. Zorgvuldigheid en weloverwogenheid zijn hierbij essentiële vereisten. Een gedegen insteek van een vergunningen- en ontheffingentraject verkleint het risico op latere problemen bij naleving en/of handhaving.

Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving), art. 5.3

Artikel 5.3

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over:
 - a. de kwaliteit van de uitvoering van taken en bevoegdheden door de betrokken bestuursorganen met betrekking tot de omgevingsvergunning en, voor zover dit in de betrokken wet is bepaald, met betrekking tot activiteiten waarvoor krachtens die wetten regels zijn gesteld,
 - b. de kwaliteit van de handhaving door de betrokken enz.) – zie hierna hfdst. 6 e.v.

In artikel 21 van de Grondwet staat de zorgplicht van de overheid voor het milieu/de leefomgeving vermeld. De gezamenlijke overheden hebben hier een belangrijke taak te vervullen. Met behulp van de instrumenten vergunningverlening, toezicht en handhaving kunnen overheden hieraan (naast andere instrumenten) invulling geven.

In dit hoofdstuk staat vergunningverlening centraal. De landelijk afgesproken kwaliteitscriteria (set 2.1) zijn bedoeld om de uitvoering van vergunningverlening door gemeenten en provincies in het omgevingsrecht te professionaliseren en de kwaliteit in de organisatie te borgen. Door te voldoen aan de criteria is het bevoegd gezag in staat om de landelijk gewenste procedurele kwaliteit te leveren. De set 2.1 maakt inzichtelijk welke vergunningenkwaliteit burgers, bedrijven en instellingen, maar ook overheden onderling en als opdrachtgevers, mogen verwachten. Voor een weergave van alle procedurele kwaliteitscriteria (t.b.v. vergunningverlening en handhaving (incl. de nieuwe inhoudelijke criteria over opleiding en kritische massa) wordt hierna bij meerdere items verwezen naar het overzicht van de landelijke kwaliteitscriteria.¹⁴ Dit hoofdstuk 4 is een direct gevolg van het feit dat de reeds bestaande landelijke procedurele kwaliteitscriteria voor handhaving, voor zover van toepassing, als gevolg van het wetsvoorstel VTH vanaf/medio 2016 ook gaan gelden voor de vergunningverleningstaak.

De kwaliteitscriteria voor vergunningverlening gelden in de eerste plaats voor de uitvoering van taken en bevoegdheden met betrekking tot de omgevingsvergunning in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en voor de uitvoering van taken en bevoegdheden in een aantal andere wetten, die nauw samenhangen met de omgevingsvergunning (bijvoorbeeld omdat voor de in die andere wetten geregelde handelingen ook een omgevingsvergunning is vereist). Het betreft, niet limitatief, de Flora- en faunawet, de Natuurbeschermingswet, de Monumentenwet, de Wet ruimtelijke ordening, de

¹⁴ De nota 'Uitvoering met ambitie.nl' is een uitgave van PUMA; het Programma Uitvoering Met Ambitie is een samenwerking tussen VNG, IPO, Unie van Waterschappen en Rijksoverheid. Op 19 december 2014 is op basis van deze nota het voorstel van wet tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) aan de Tweede Kamer aangeboden. De kwaliteitscriteria voor kritieke massa (opleiding, werkervaring, kennis, frequentie en benodigde aantal medewerkers) krijgen geen wettelijke verankering. De voor handhaving geldende procescriteria gaan ook gelden voor vergunningverlening. Het bevoegd gezag is zelf verantwoordelijk voor het borgen van de kritieke massa als geheel (basistaken en niet-basistaken) en van het vergunningenproces bij de niet-basistaken. Hiervoor krijgt ieder bevoegd gezag een zorgplicht. Iedere gemeente moet door haar gemeenteraad een verordening vast laten stellen met de kwaliteitsafspraken voor vergunningverlening, toezicht en handhaving van de basistaken. Ook provinciale staten stellen een dergelijke verordening vast. Eind december 2015 hebben wij daartoe een concept vastgesteld.

Woningwet en een aantal milieuwetten, waaronder de Wet bodembescherming. De Wet lokaal spoor is niet bij de Wabo aangehaakt.

De criteria hebben betrekking op het minimale kwaliteitsniveau dat nodig is om taken op het gebied van vergunningverlening tijdig en met de juiste procedurele en inhoudelijke kwaliteit en met de vereiste snelheid/continuïteit te kunnen uitvoeren. De afbakening is gebaseerd op art. 2.1. van de Wabo. Op grond daarvan is de volgende onderverdeling qua vergunning- en ontheffingverlenende werkzaamheden te maken:

- Het verlenen, weigeren, wijzigen of intrekken van een omgevingsvergunning;
- Het afhandelen van meldingen;
- Het verlenen van ontheffingen;
- Het opstellen en vaststellen van een verklaring van geen bedenkingen.

Vergunningverlening door de provincie en de RUD Utrecht moet vanaf begin/medio 2016 minimaal voldoen aan de onderstaande zeven procedurele hoofdcriteria (nader uitgewerkt in de nota 'Uitvoering met ambitie.nl'). Voor het overige hanteren wij de criteria voor vergunningverlening zoals opgesomd in het kader van de medio 2013 landelijk gehouden Zelfevaluatie Kwaliteitscriteria (zie ook noot 3).

4.1 Criterium probleemanalyse

Voor de taken op het gebied van vergunningverlening en meldingen, die op grond van de Wabo verplicht zijn, handelt het bevoegd gezag op basis van een bestuurlijk vast te stellen probleemanalyse, ten einde sturing te kunnen geven aan haar inspanningen op het gebied van vergunningverlening en het afhandelen van meldingen. Voor alle besluiten omtrent omgevingsvergunningen betreft dit een analyse van de complexiteit en aard van de te verwachten vergunningen ten einde een gefundeerde inschatting te kunnen maken wat betreft de benodigde capaciteit. De probleemanalyse wordt minimaal 1 keer per 4 jaar opgesteld en bestuurlijk vastgesteld. De probleemanalyse wordt, indien noodzakelijk, tussentijds geactualiseerd (afhankelijk van de jaarlijkse monitorings- en evaluatieresultaten).

4.2 Criteria strategisch beleidskader

Het kader voor de uitvoering van de omgevingsvergunning wordt gevormd door Europese, landelijke of lokale wet- en regelgeving, alsmede beleidsmatige kaders. De prioriteiten en doelstellingen omvatten tenminste:

- a. een omschrijving van het doel van de vergunningverlening per beleidsveld;
- b. prioriteiten, rekening houdend met de probleemanalyse en met evaluaties;
- c. vastlegging van concreet meetbare doelen ten aanzien van de frequentie waarmee het milieudeel van de omgevingsvergunning geactualiseerd wordt;
- d. meetbare (in- en output) indicatoren voor alle doelstellingen, incl. afspraken over monitoring van die indicatoren.

Op basis van de vastgestelde prioriteiten en doelstellingen wordt de benodigde capaciteit gepland en vastgelegd in de begroting, alsmede de financiële middelen.

4.3 Operationeel beleidskader

Het bevoegd gezag handelt op grond van een strategie en objectieve criteria voor het beoordelen en beslissen over een omgevingsvergunning en het afhandelen van meldingen, ter uitwerking van de in de wet bepaalde criteria. In deze strategie is vastgelegd welke vormen van vergunningverlening worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is. Het bevoegd gezag zorgt er voor, dat de basiswerkwijze van vergunningverlening volgens een geborgd proces verloopt. Het bevoegd gezag beschikt (voor zover van toepassing) over ontheffingenbeleid. Het bevoegd gezag handelt voorts op grond van objectieve criteria voor het beoordelen en beslissen over een omgevingsvergunning in aanvulling op de hiertoe in de wet bepaalde criteria.

4.4 Planning en control

Het bevoegd gezag zorgt voor de afstemming tussen de bestuurlijk vastgestelde doelen en prioriteiten, alsmede de inzet van de personele en financiële middelen, en zorgt voor borging

hiervan in de begroting. Op basis van de vastgestelde prioriteiten en doelstellingen worden de benodigde capaciteit en financiële middelen ingepland en vastgelegd in de begroting. In 'Uitvoering met ambitie.nl' is aangegeven wat dat 'borgen' c.a. bevat. Het bevoegd gezag handelt ook op grond van een uitvoeringsprogramma voor vergunningverlening. Het programma kan in één document worden opgenomen, samen met het uitvoeringsprogramma voor toezicht en handhaving, mits ze zijn aan te merken als te onderscheiden delen. Het uitvoeringsprogramma moet een duidelijke verbinding bevatten met de gestelde prioriteiten en doelstellingen, een weergave van de concrete activiteiten en een uitwerking van het uitvoeringsprogramma in een concrete werkplanning voor alle betrokken organisatie-onderdelen. Organisatorisch moet er bij het bevoegd gezag sprake zijn van een scheiding tussen vergunningverlening en handhaving. Ook moet sprake zijn van een roulatiesysteem bij objecten, partijen en inrichtingen waar frequent en intensief controles worden uitgevoerd. Bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden (incl. aansturing BOA's) moeten op schrift zijn vastgelegd. De procesbeschrijvingen moeten zijn geborgd. Zie 'Uitvoering met ambitie.nl' voor aanvullende aspecten.

4.5 Voorbereiding

Het bevoegd gezag handelt op grond van protocollen voor de voorbereiding en uitvoering van haar Wabo-taken. Voor vergunningverlening betreft dit een uitwerking voor de onderdelen vooroverleg, beoordeling concept-aanvraag, ontwerp-besluit, bedenkingen, bezwaar en beroep en overdracht naar handhaving. In alle procesfasen vindt er (kwalitatief) voldoende in- en externe afstemming plaats (zie voor nadere toelichting 'Uitvoering met ambitie.nl'). Ook handelt het bevoegd gezag op grond van protocollen voor de communicatie, het informatiebeheer en de informatie-uitwisseling van vergunning- en toezichtresultaten, aangekondigde of opgelegde sancties en gedoogbesluiten.

4.6 Uitvoering

De vergunningverlenende organisatie beschikt over voldoende kwantitatieve en kwalitatieve voorzieningen en hulpmiddelen die de taakuitvoering informatietechnisch, milieutechnisch, juridisch en administratief mogelijk maken.

4.7 Monitoring met concrete procescriteria voor vergunningverlening

Het bevoegd gezag handelt op grond van een systematiek van monitoring van het proces van vergunningverlening en handhaving, waarbij ook de resultaten en voor zover mogelijk de effecten hiervan worden gemonitord. De monitoring van de kwaliteit en resultaten van de vergunningverleningsactiviteiten is tenminste gericht op de volgende procedurele criteria voor vergunningverlening:

- a) *Aantal en aard ingediende vragen;*
- b) *Aantal besluiten op basis van ingediende aanvragen;*
- c) *Aantal afgehandelde meldingen, onderverdeeld in relevante categorieën;*
- d) *Aantal besluiten onderverdeeld naar relevante categorieën;*
- e) *Aantal ingediende bezwaren/beroep door initiatiefnemers en percentage gehonoreerd;*
- f) *Tijdigheid van de geleverde producten;*
- g) *De effecten van afgegeven vergunningen voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving;*
- h) *De inhoudelijke kwaliteit van de producten.*

5. PREVENTIESTRATEGIE

De preventiestrategie is de aanpak en werkwijze met inzet van andere instrumenten dan toezicht en handhaving. Doel: voorkómen dat overtredingen ontstaan. Deze andere instrumenten zijn dus gericht op het verbeteren van het spontane naleefgedrag.

Ministeriële regeling Omgevingsrecht, artikel 10.3, tweede lid, onder a : Preventiestrategie

Tot de onderwerpen met betrekking waartoe de (handhavings)strategie als bedoeld in het Bor, inzicht geeft, behoren voorts:

- a) de wijze waarop de naleving van het bepaalde bij of krachtens de wet, of het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde, wordt bevorderd;
- b) de voorlichting aan personen die een inrichting drijven, inzake de voor hen krachtens het bepaalde bij of krachtens de wet of de betrokken wetten geldende voorschriften.

5.1 Voorkómen dat overtredingen ontstaan

Handhaving van overtredingen kan effectief zijn, maar hoeft niet altijd de meest doelmatige aanpak te zijn. Handhavend optreden betekent het corrigeren van een ongewenste situatie. Dat is voor de overtreder, het bestuursorgaan en/of eventuele andere partijen weinig doelmatig in situaties waarbij overtredingen ontstaan uit gebrek aan kennis of informatie. In zulke gevallen is het juist doelmatiger om te voorkómen dat overtredingen ontstaan. Dat vereist een professionele afweging wat betreft de inzet van instrumenten. Bij overtredingen moet altijd worden gekeken naar onderliggende motieven. Wij maken, om de naleving van wet- en regelgeving effectief te bevorderen, een bewuste keuze uit de verschillende instrumenten om naleving te beïnvloeden en betrekken daarbij de in ons coalitie akkoord genoemde drie taakuitvoeringspijlers: focus op kerntaken, sturen op vertrouwen en werken aan een oplossingsgerichte overheid. Voor de feitelijke invulling van deze beleidsinstek worden de in par. 5.1.1 en 5.1.2 genoemde hulpmiddelen gebruikt.

5.1.1 De ‘Tafel van elf’

Veel regels worden spontaan nageleefd. Er is dan geen uitdrukkelijk toezicht nodig. Evenmin hoeven er dan sancties opgelegd te worden om naleving te bewerkstelligen. Bij spontane naleving speelt een aantal aspecten een rol. Deze zijn weergegeven in de ‘Tafel van elf’.¹⁵ Het zijn 11 denkbare redenen die (spontane) naleving van regels bevorderen c.q. beïnvloeden:

Dimensies voor spontane naleving	Handhavingsdimensies
	6. Meldingskans
1. Mate van kennis van de regels (bekendheid en duidelijkheid)	7. Controlekans
2. Wegen kosten op tegen de baten?	8. Detectiekans
3. Mate van acceptatie (begrip)	9. Selectiviteit van toezicht
4. Normgetrouwheid van de doelgroep	10. Sanctiekans
5. Aanwezigheid informele controle/ maatschappelijke controle	11. Sanctie-ernst

¹⁵ De methode van de ‘Tafel van elf’ is ontwikkeld door het Ministerie van Justitie. De basisgedachte bij de ‘Tafel van elf’ is, dat regels (voordat ze kunnen worden nageleefd) om te beginnen eerst bekend moeten zijn bij degenen van wie naleving wordt verwacht. Daarnaast is het nodig dat de doelgroep in staat is om het gewenste gedrag te vertonen en hiertoe ook de wil heeft. Kortom, de ‘Tafel van elf’ is een beknopte toets voor de handhaafbaarheid van regels.

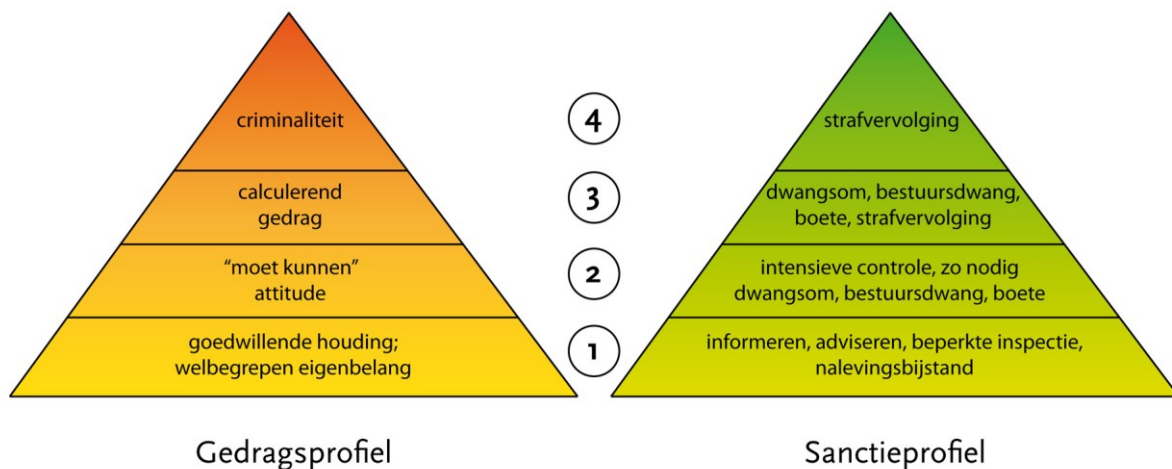
Toelichting:

1. **Kennis van de regels:** goede voorlichting aan burgers en bedrijven leidt tot bekendheid met en duidelijkheid over wet- en regelgeving. Voorlichting en communicatie kunnen bijvoorbeeld variëren van branchegerichte voorlichting, info over handhaving in productbladen en persberichten, tot info via de eigen internetsite.
2. **Kosten / baten:** burgers en bedrijven maken bij hun keuze van het naleefgedrag een kosten- en batenafweging. Er wordt gekeken naar financieel-economische factoren, maar ook naar de invloed op het imago of de reputatie. Zij wegen die risico's af.
3. **Mate van acceptatie:** gekeken wordt naar de mate waarin beleid en regelgeving door de doelgroepen worden aanvaard. Gedacht kan worden aan de handhaafbaarheid van voorschriften. Voorschriften en besluiten moeten daarom:
 - o eenduidig zijn;
 - o controleerbaar zijn en niet voor meerdere uitleg vatbaar;
 - o feitelijk en technisch uitvoerbaar zijn.
4. **Normgetrouwheid van de groep:** in welke mate is de doelgroep bereid om zich in het algemeen te conformeren aan het gezag van de overheid?
5. **Informeel controle:** het gaat hierbij om controle door niet-overheidsinstanties (denk aan sociale controle in de eigen omgeving of door concurrenten).
6. **Informeel meldingskans:** hoe groot is de kans dat de overtreding aan het licht komt? Bij sommige overtredingen is de pakkans groot i.v.m. de mate waarin derden bereid zijn te klagen;
7. **Controlekans:** factoren die hierbij een rol spelen zijn de controlefrequenties en de door de doelgroepen geschatte kans op controle.
8. **Detectiekans:** het gaat hierbij om de kans dat bij een controle ook daadwerkelijk één of meer overtredingen worden geconstateerd.
9. **Selectiviteit:** hebben overtreders het idee dat ze vaker worden gecontroleerd dan degenen die wél naleven? Het is van belang daar waar nodig een differentiatie toe te passen in de handhavingaanpak. Zo werkt het inmiddels bij de provincie Utrecht lopende traject 'zelfcontrole' motiverend op bedrijven die een relatief goed naleefgedrag hebben.
10. **Sanctiekans:** naleving van regels is ook afhankelijk van de kans op een sanctie. Die kans wordt onder meer bepaald door de handhaafbaarheid van de regels.
11. **Sanctie-ernst:** de hoogte en soort van de aan de overtreding gekoppelde sanctie en overige nadelen van sanctieoplegging hebben invloed op het naleefgedrag.

De inzet van toezichts- en handhavinginstrumenten is effectiever naarmate deze meer aangrijpt en aansluit op de reden(en) van niet naleven door de betreffende doelgroep(en). Om te komen tot een optimale interventie kan via een doelgroep-analyse worden bepaald welke instrumenten het meeste effect zullen hebben.

5.1.2 De nalevings- en handhavingspiramide

Een tweede methode voor het bewust kiezen van een instrument ter bevordering van de naleving van wet- en regelgeving, is de zogenoemde handhaving- of reguleringspiramide.



Ian Ayres and John Braithwaite, Responsive regulation: transcending the deregulation debate, New York, 1995

Net als de 'Tafel van elf' is ook dit instrument een kapstok voor toezichthouders om in de praktijk op aangepaste wijze te reageren. Er moet worden gekeken naar motieven bij overtredingen. De intentie

van een overtreder is ook bij deze methode een belangrijk gegeven. De strategie van de aangepaste reactie houdt in, dat de interventie wordt aangepast aan het gedrag van de overtreder en de aard van de overtreding. De structuur van de piramide is een weergave van het ervaringsfeit dat overtredingen die gering van aard zijn en slechts een kleine correctie vergen, het meest voorkomen (de basis van de piramide). En dat ernstige normschendingen die om een hard ingrijpen vragen, relatief beperkt in getal zijn (de top van de piramide).

Toelichting bij de getallen 1 t/m 4 bij de twee piramides:

1. *Het gros van degenen voor wie de regels zijn bedoeld, is geneigd om die regels te volgen. Een reden om de regels te overtreden is voor deze groep gebrek aan kennis, onkunde en overmacht. Deze grootste doelgroep (nummer 1), de 'goedwillenden', is de brede basis van de nalevingspiramide. Voor deze doelgroep is het passend om jaarlijks voorlichtende activiteiten in het Jaarprogramma VTH op te nemen. Ook activiteiten om de doelgroep te helpen om regels na te leven en het plannen van beperkte controles, passen in dat plaatje.*¹⁶

2. *Een kleinere groep (nummer 2) in de piramide heeft de houding van 'moet kunnen'. Deze groep neemt het niet zo nauw met het collectieve belang en ziet geen overtreding in bijvoorbeeld een vervuilende lozing naar het oppervlaktewater of een onjuiste vorm van vervoer van gevaarlijke chemicaliën.*

3. *Een nog kleinere groep (nummer 3) is steeds geneigd tot opportunistisch en calculerend gedrag. Regels en daarachter liggende belangen hebben voor hen geen betekenis. Alleen de pakkans en de daarop volgende straf kunnen hen ervan weerhouden om in strijd met de regels te handelen.*¹⁷

4. *De top van de piramide tenslotte (nummer 4) wordt gevormd door criminele organisaties en individuen. Hier vindt men ook de georganiseerde misdaad. Die gaat vaak gepaard met andere vormen van criminaliteit en geweld en opereert niet zelden grensoverschrijdend.*¹⁸

5.2 Aan de slag

De provinciale strategie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht 2016-2019 is niet de plaats om precies aan te geven welke concrete preventie-activiteiten de komende jaren opgepakt gaan worden en (voor zover van toepassing) met welke intensiteit. Het kan daarbij gaan om bijvoorbeeld kennisbijeenkomsten, de implementatie van e-handhaving en de inrichting/opzet van controlebezoeken. Daarvoor wordt korthedshalve verwezen naar het jaarlijkse RUD VTH Uitvoeringsprogramma.

¹⁶ Met informeren, adviseren, beperkte inspectie/nalevingsbijstand kan bij deze groep al veel resultaat worden bereikt.

¹⁷ Voor de doelgroepen onder 2 en 3 (resp. 'moet kunnen' of 'naleven kost te veel, ik doe het pas als ze (de handhavers) langskomen'), is het raadzaam om in het Jaarprogramma VTH intensieve controles met een strikt stappenplan op te nemen. Voorlichting en advisering is bij deze doelgroevovertuiging niet effectief.

¹⁸ Voor de kleine doelgroep die bewust (meerdere) regels overtreedt (criminaliteit), past het om doelgericht intensieve projecten te plannen (bijv. ketenhandhaving). Waarschuwen is dan niet effectief. Intensieve samenwerking met en goede ondersteuning van de strafrechtelijke organisatie (signalering, gezamenlijk optrekken) is daarbij vereist wil je als provincie Utrecht inhoud geven aan het imago van een geloofwaardige en eenduidige overheid.

6. TOEZICHTSTRATEGIE

In de Toezichtstrategie is vastgelegd welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is. Toezicht houdt in het controleren van de naleving van wet- en regelgeving. Ergo: observeren en constateren of er wel of niet aan de regels wordt voldaan (zowel naar de letter, als naar de geest ervan).

Besluit Omgevingsrecht, artikel 7.3, achtste lid, onder b: Toezichtstrategie

Tot de Toezichtstrategie¹⁹ behoort in ieder geval:

- a) de wijze waarop de controle ter plaatse wordt voorbereid en uitgeoefend;
- b) de frequentie waarmee routinematige controlebezoeken (integraal, thematisch of administratief) worden afgelegd;
- c) de wijze waarop zakelijke gegevens en bescheiden worden gecontroleerd;
- d) de wijze waarop het toezicht wordt uitgeoefend op de naleving van o.a. het bepaalde bij of krachtens de betrokken wet(ten) (o.a. controlebezoeken naar aanleiding van klachten);
- e) de wijze waarop controle en verificatie plaatsvinden van de resultaten van de controles die zijn uitgevoerd door personen die een inrichting drijven.

6.1 Doel en functies Toezichtstrategie

De Toezichtstrategie verschaft helderheid wat betreft de verschillende toezichtsvormen die binnen de onderscheiden handhavingsdomeinen worden toegepast. Ten tweede zorgt de toezichtstrategie voor eenduidigheid in de basiswerkwijze per toezichtsvorm. Functies van toezicht zijn:

Voor de provincie:

- toezicht verschaft inzicht in het naleefgedrag, motieven daarvoor en effecten bij specifieke bedrijven, locaties of activiteiten;
- toezichtresultaten zijn bepalend voor de vraag of, en zo ja hoe, moet worden opgetreden door de provincie en/of andere instanties;
- toezicht biedt (op aggregatieniveau) zicht op de effectiviteit van het optreden en legt trends en ontwikkelingen bloot die mogelijk vragen om een bijstelling van het beleid.

Voor de onder toezicht staande:

- toezicht maakt richting ondernemer/particulier duidelijk op welke punten zijn/haar naleefgedrag onvoldoende is en wat daarvan de consequenties zijn (voor de omgeving en voor hem/haar zelf);
- toezicht draagt bij aan zicht hebben/krijgen op mogelijkheden om naleefgedrag te verbeteren;
- toezicht heeft een preventieve werking richting bedrijf of burger (zéker na constatering en sanctionering van een overtreding). Toezicht doet de kans op detectie ervaren;
- toezicht heeft een algemene preventieve werking (kans op inspectie en daardoor detectie van overtredingen).

Voor de omgeving:

- toezicht draagt bij aan het vertrouwen dat de veiligheid, gezondheid en leefbaarheid in de woon-, werk- en verblijfsomgeving voldoende gewaarborgd is.

¹⁹ Het gaat bij de Toezichtstrategie om de voorbereiding en het afleggen van periodieke of incidentele controlebezoeken ter plaatse (integrale, thematische, gebiedsgerichte of administratieve controlebezoeken), de controlefrequenties voor het uitvoeren van routinematige bezoeken, het afleggen van incidentele bezoeken naar aanleiding van klachten, meldingen, ongevallen of incidenten, de controle van administratieve bescheiden, de controle en verificatie van de controlemaatregelen die door of in opdracht van vergunninghouders zelf worden uitgevoerd, enz.

6.2 Vormen van toezicht

Om effectief te werk te gaan, is het nodig om verschillende vormen van toezicht te hanteren. Toezicht moet gedifferentieerd en gecombineerd worden uitgevoerd. Bijvoorbeeld op grond van kenmerken van de onder toezicht staande en de handavingshistorie. Controlebezoeken kunnen zowel aangekondigd als onaangekondigd plaatsvinden. Bij toezicht kan ook onderscheid worden gemaakt tussen actief toezicht en passief toezicht. Actief toezicht vindt planmatig plaats en komt tot uiting in routinematig toezicht en projectmatig toezicht. Passief toezicht wordt ook wel ad hoc toezicht genoemd en vindt plaats naar aanleiding van klachten, meldingen, calamiteiten en handavingsverzoeken.

Actief toezicht	Verbijzondering	Toelichting
1. Routinematig toezicht		Systematisch toezicht op eenzelfde object, bedrijf of gebied, waarbij de controlefrequentie jaarlijks (opnieuw) wordt bepaald. De controlefrequentie is afhankelijk van prioriteit en naleefgedrag en via Informatie Gestuurde Handhaving verkregen info. In principe wordt bij routinematig toezicht de naleving van de complete vergunning tegen het licht gehouden.
	Totaal / integraal	Controle van alle aspecten tot op detailniveau (variërend van hoofdlijnen tot kenmerkende details).
	Thematisch	Aspectcontrole/diepte-onderzoek.
	Afgestemd	Controle wordt van te voren kortgesloten/afgestemd met andere toezichtpartners.
	Systeemtoezicht	Controle is primair gefocust op hetgeen het bedrijf zélf onderneemt om risico's te beheersen en te borgen dat regelgeving wordt voorkomen.
	Steekproefsgewijs Onaangekondigd	Controle a.d.h.v. een a-selecte of selecte steekproef. Bezoek aan de locatie zonder een voorafgaande afspraak (met vertegenwoordigers ervan) om de werkzaamheden en activiteiten te controleren (voorbeeld: controles op het afmeren van vaartuigen en controles bij bedrijven).
	Aangekondigd	Idem, maar dan mét voorafgaande afspraak.
2. Toezicht op tijdelijke activiteiten en toezicht op gedoogsituaties		Toezicht op tijdelijke activiteiten, zoals bodemsaneringen en bouw- en sloopactiviteiten.
	Volledig	Controle van alle aspecten tot op detailniveau.
	Selectief	Aspectcontrole/diepte-onderzoek.
	Representatief	Beoordeling op hoofdlijnen en kenmerkende details
	Marginaal	Visuele inspectie, vluchtige beoordeling op het oog.
	Steekproefsgewijs	Controle a.d.h.v. een a-selecte of selecte steekproef.
3. Projectmatig toezicht		Toezicht dat zich richt op een specifiek thema, branche (bijv. administratief toezicht bij alle sloperijbedrijven) of gebied en een projectmatige aanpak vergt. De basis voor de keuze van een projectmatige aanpak kan liggen in landelijke en/of regionale thema's en zaken die binnen de gemeente- of provinciegrenzen spelen in een bepaald gebied of binnen een bepaalde branche. Hieronder vallen ook een handavingscampagne, stimuleringsactie of infocampagne.
4. Surveillance		Met een gewone personenauto rijdt de toezichthouder rond en zoekt naar overtredingen (voorbeeld: controle op het verbod om een reclamebord in een weiland te plaatsen). Het betreft meestal gebiedsgericht toezicht.
	Posten	Met een gewone personenauto gaat de toezichthouder op één of meerdere locaties staan om te onderzoeken of op die locatie een overtreding wordt begaan (voorbeeld: controle op jagers).
	Transportcontrole	Surveillances of postacties waarbij wordt samengewerkt met politie om bijvoorbeeld de transportbrieven van vrachtwagens met afvalstoffen en grond te controleren.

Milieuvlucht	Met een vliegtuig wordt een vlucht gemaakt om overtredingen op te sporen. Mogelijke overtredingen worden op de foto gezet. Voorbeelden: controles op het (illegaal) kappen van bos en het storten van puinafval in een weiland.
5. Administratief toezicht	Een (on)aangekondigde controle om de (afvalstoffen)administratie van een locatie of van een bedrijf te controleren. De beoordeling kan zowel tijdens een controlebezoek als van achter het bureau plaatsvinden (wanneer gegevens worden opgestuurd in geval van een rapportageverplichting).
6. Ketentoezicht	Een keten is een samenspel van opeenvolgende 'actoren' die werken met dezelfde (afval)stofstroom, zoals verontreinigde grond. Denk bijvoorbeeld aan: aannemers, advies- en ingenieursbureau's, laboratoria, grondreinigers en stortplaatsen. De toezichthouder onderzoekt de keten. Hij onderzoekt wie daarin een rol spelen, wat de belangrijkste stappen in het proces zijn en wat de momenten zijn waarop een actor een stof overdraagt. De toezichthouder kiest een controlemethode. Bij ketentoezicht wordt veel samengewerkt met handhavingpartners, zoals gemeenten, andere provincies en politie.
Passief toezicht	
Controles naar aanleiding van klachten, meldingen, calamiteiten of een handhavingsverzoek	De toezichthouder controleert of de klacht terecht is ingediend. Een milieuklacht wordt vaak via de provinciale milieuklachtentelefoon ingediend.

6.2.1 Locatie gebonden en gebiedsgericht toezicht

In de Toezichtstrategie wordt onderscheid gemaakt naar verschillende clusters van toezicht:

- **Cluster 1:** toezicht op locatie gebonden objecten / activiteiten (tijdelijk en routinematig) – voornamelijk het 'grijze' kleurspoor;
- **Cluster 2:** gebiedsgericht toezicht (op basis van de Landschapsverordening) – vooral het 'groene' kleurspoor.

Dit onderscheid wordt gemaakt omdat er (wezenlijke) verschillen zijn in de wijze waarop het toezicht wordt uitgevoerd. Het kenmerkende van toezicht op locatie gebonden objecten en -activiteiten is, dat deze objecten en activiteiten bij de provincie bekend zijn en er gerichte inspecties kunnen worden uitgevoerd. Bij gebiedsgericht toezicht zijn de activiteiten minder of niet-locatie gebonden en zijn surveillances en schouwen vaak de meest geschikte toezichtvorm.

Hieronder is per toezichtcluster aangegeven welke toezichtvorm geschikt is, e.e.a. afhankelijk van de prioriteit.

Cluster 1: Toezicht op locatie gebonden objecten en activiteiten (kortdurend en voortdurend)

Afhankelijk van de problematiek rondom de naleving van de wet- en regelgeving wordt bepaald in welke fasen van de uitvoering (inspectiefrequentie) er wordt geïnspecteerd, op welke thema's en met welke diepgang.

Aard toezicht	Toelichting
Volledige inspectie	Beoordeling van alle onderdelen op detailniveau.
Thematisch	Controle van specifieke thema's of aspecten.
Representatief/integraal	Beoordeling op hoofdlijnen en kenmerkende details.
Marginaal	Visuele inspectie, vluchtige beoordeling op het oog.
Steekproefsgewijs / ad hoc	Er vinden respectievelijk géén, dan wel steekproefsgewijs of op basis van klachten, dan wel op basis van meldingen of handhavingsverzoeken en/of calamiteiten, inspecties plaats. Dit kan ook gelden voor gevallen waarin een vergunning- of meldingsplicht ontbreekt.

Cluster 2: Gebiedsgericht toezicht

Afhankelijk van de problematiek (omvang gebied en/of naleefgedrag) wordt bepaald hoe vaak en op welke thema's een gebied wordt gecontroleerd en met welke diepgang.

Aard toezicht	Toelichting
Projectmatig	Gericht specifieke overtredingen opsporen op thema of buitengebied.
Surveillance/schouw	Controle op direct opvallende zaken tijdens een algemene toezichtronde (met auto, (brom-)fiets of lopend).
Ad-hoc controle	Controle op basis van klachten of meldingen.

De gekozen vorm van toezicht kan variëren en is mede afhankelijk van het gewenste en reeds bereikte naleefgedrag.

6.2.2 Afgestemd (gecoördineerd) toezicht

De Wabo²⁰ verlangt dat toezicht op de omgevingsvergunning afgestemd/gecoördineerd plaatsvindt.²¹ Er zijn vier modellen voor het vormgeven van afgestemd toezicht:

1. **Met elkaar controleren:** vanuit bouw, milieu en eventuele andere aandachtspunten gezamenlijk controleren; vooral van belang in complexere situaties waar milieu, bouw én andere relevante aandachtspunten tegelijkertijd meerdere specialismen vragen voor een goede beoordeling van de situatie.
2. **Na elkaar controleren:** verschillende toezichthouders voeren, afhankelijk van de fase van het project (sloop, realisatie, oplevering, ingebruikname, exploitatie) een inspectie uit. Hoofdzakelijk dus geen gezamenlijke controles (behalve bij exploitatie). Daar waar mogelijk wordt 'over de grenzen van de fasen heen' gekeken. Voorbeeld: in het kader van een ketenaanpak bij de sloopinspectie wordt ook alvast een milieutoezichthouder meegenomen (of tenminste op de hoogte gesteld m.b.t. de verplichting om afvalstoffen te scheiden en af te geven aan een inzamelaar).
3. **Voor elkaar controleren:** brede controle voor bouw, milieu en andere aandachtspunten door één toezichthouder; vooral in relatief eenvoudige situaties waar geen bijzondere of specialistische kennis van bouwen, milieu of andere facetten wordt gevraagd.
4. **Voor elkaar signaleren:** aspectcontrole door één toezichthouder, waarbij deze op hoofdpunten ook kijkt naar andere aspecten en bijzonderheden meldt aan collega's; vooral in situaties waar specialistische kennis wordt gevraagd en overige aspecten op basis van meer generieke kennis en vaardigheden kunnen worden gecontroleerd. Ook bij handhaving in de openbare ruimte kan signaleren voor elkaar zinvol zijn.

Afhankelijk van de te controleren activiteit, het object of het gebied, wordt beoordeeld welke toezichtvorm het meest passend is. Uitgangspunt is dat gecoördineerd toezicht plaatsvindt voor in principe de volgende situaties:

- onderwerpen die in meerdere handhavingsbelevelden een hoge prioriteit hebben;
- onderwerpen die zich lenen voor een gebiedsgerichte aanpak;
- onderwerpen die zich lenen voor een branchegewijze aanpak;
- onderwerpen die gerelateerd zijn aan eenzelfde negatief effect (zie risico-analyse).

6.3 Toezicht en prioriteitstelling

De Toezichtstrategie wordt in sterke mate bepaald door de prioriteitskwestie (met name op basis van actuele resultaten van het naleefgedrag en door middel van Informatie Gestuurde Handhaving verkregen info). De uiteindelijk gekozen prioriteit bepaalt hoe vaak (d.w.z. inspectiefrequentie) er geïnspecteerd wordt, op welke thema's en met welke diepgang. En bij surveillances op welke aspecten er specifiek wordt gelet. Een goed en periodiek doorlopend inzicht in naleefgedrag rond

²⁰ Op 1-10-2010 is de Wabo (en daarmee de omgevingsvergunning) ingevoerd. Naast de nodige impact op de wijze van vergunningverlening, heeft de Wabo ook gevolgen voor de handhaving.

²¹ Dit geldt uiteraard alleen voor die gevallen waarin sprake is van een omgevingsvergunning met samenloop en waarbij het zinvol is om tussen toezichthoudende partijen over toezicht en handhaving af te stemmen. Bij een enkelvoudige omgevingsvergunning die alleen over het kappen van een boom gaat, valt er weinig af te stemmen.

handhavingsobjecten en door doelgroepen is dus essentieel voor een effectieve en efficiënte prioriteitstelling in het toezicht!

Om inzicht in het naleefgedrag te verkrijgen, hanteert de provincie Utrecht / de RUD Utrecht / de RUD Noordzeekanaalgebied voor zover van toepassing de volgende bronnen:

- a) inspecties: op basis van het jaarprogramma VTH, andere werkprocessen (zoals het pro-actief implementeren van best bestaande technieken) of meldingen (klachten, voorvallen, etc.);
- b) administratieve bronnen: op basis van rapportages (zoals grondwatermonitoring, milieujaarverslagen, metingen, enz.);
- c) bronnen van derden: Kamer van Koophandel, politie, onderzoeksinstellingen;
- d) luchtfoto's: opsporen van veranderingen op basis van vergelijking qua fysieke veranderingen;
- e) signalering: op basis van (systematische) observaties van eigen buitendiensten of buitendiensten van andere instanties;
- f) surveillance: periodieke rondgang door gebieden met als insteek integrale observatie;
- g) schouw of project: gerichte controle van en/of steekproef van alle situaties op bepaald facet, type activiteiten of specifiek gebied;
- h) info langs de weg van Informatie Gestuurde Handhaving: planmatig en gestructureerd verzamelde en geanalyseerde gegevens met de bedoeling op grond daarvan bedrijven, personen, handelingen of handelmomenten te kunnen duiden die de aandacht (méér dan) waard zijn.

6.4 Basiswerkwijze toezichtbezoek

Een onderdeel van de Toezichtstrategie is de beschrijving van de basiswerkwijze voor toezichtbezoeken of toezichtacties. Hieronder wordt de basiswerkwijze voor de voorbereiding van een toezichtbezoek, de feitelijke uitvoering en de rapportage van het toezichtbezoek beschreven.

a. Voorbereiding

Algemeen: afhankelijk van de Toezichtstrategie wordt de toezichtactie voorbereid.

Type toezicht	Voorbereiding
Tijdelijke en voortdurende (bedrijfs-) activiteiten op een vaste locatie	Dossieronderzoek: vergunningen, bezoekrapportages, correspondentie en andere relevante documenten. <ul style="list-style-type: none"> Inzicht in de voor handhaving relevante kenmerken van het bedrijf of het object, zoals relevante technische aspecten van de bedrijfsvoering, de meest risicovolle aspecten en het naleefgedrag. Zo nodig vindt intern afstemming plaats met vergunningverlening.
Gebiedsgericht werken	Waar mogelijk dossieronderzoek: rapportages, klachten en meldingen, registratiesysteem en andere relevante bronnen. <ul style="list-style-type: none"> Inzicht in de voor handhaving relevante kenmerken van het gebied, zoals de meest risicovolle locaties of probleemlocaties, c.q. naleefgedrag. Zo nodig vindt intern afstemming plaats met relevante organisatie-onderdelen die meer achtergrondinformatie hebben over het gebied, zoals de financiële administratie en de ontheffing- en vergunningverleners.

b. Uitvoering

Type toezicht	Uitvoering
Tijdelijke en voortdurende (bedrijfs-) activiteiten op een vaste locatie	De toezichthouder stelt zich waar mogelijk en wenselijk voor, legt het doel van het toezichtbezoek uit en legitimeert zich op verzoek. De toezichthouder neemt ter plekke geldende regels (bezoekersreglement, etc.) in acht. De toezichthouder controleert of wordt voldaan aan de geldende (vergunning)voorschriften. De onder toezicht staande wordt geïnformeerd over de bevindingen van het toezichtbezoek en welke vervolgacties hij of zij n.a.v. dit bezoek kan verwachten. Naast de feitelijke controle kan tijdens het toezichtbezoek voorlichting (bijvoorbeeld actuele ontwikkelingen, de gehanteerde sanctiestrategie) en advies (wijze waarop verbetering/correctie kan worden doorgevoerd)

	gegeven worden. Er worden termijnen gesteld/meegedeeld waarbinnen overtredingen ongedaan gemaakt moeten worden. Voor zover van toepassing wordt in het vervolgtraject schriftelijk aangegeven wat de bezwaar- en beroepsmogelijkheden voor de overtreder zijn.
Gebiedsgericht werken	Bij het constateren van een overtreding wordt waar mogelijk de overtreder te woord gestaan en geïnformeerd over de overtreding en de sanctieprocedure. Daarnaast wordt eventueel voorlichting gegeven over het sanctiebeleid en advies gegeven over alternatieven. Voor zover van toepassing wordt in het vervolgtraject schriftelijk aangegeven wat de bezwaar- en beroepsmogelijkheden voor de overtreder zijn.

c. Rapportage

Type toezicht	Rapportage
Tijdelijke activiteiten	<ul style="list-style-type: none"> • Registratie controlegegevens in registratiesysteem. • Vanwege de vaak beperkte duur van de activiteit is het lang niet altijd zinvol om over de bevindingen met de overtreder te corresponderen. Er wordt wel een constateringsbrief verstuurd indien: <ul style="list-style-type: none"> • de overtuiging bestaat dat afspraken niet zullen worden nagekomen; • het een politiek zeer gevoelig dossier betreft; • er sprake is van onwil / de betrokkene bekend staat als recidivist.
Voortdurende activiteiten	<ul style="list-style-type: none"> • Registratie controlegegevens in registratiesysteem. • Toesturen constateringsbrief (goed / foutbrief) naar gecontroleerde.
Gebiedsgericht werken	<ul style="list-style-type: none"> • Registratie overtredingen in registratiesysteem.

6.5 Systeemtoezicht

Alle provincies hebben zich geschaard achter het landelijk programma Vernieuwing Toezicht, gericht op een efficiëntere handhaving en minder toezichtlasten. Wij / de RUD Utrecht / de RUD Noordzeekanaalgebied geven daar op de volgende manier uitvoering aan:

- Vernieuwing van het toezicht bij de branches auto-demontagebedrijven, op- en overslagbedrijven, puinbrekers en metaalrecyclingbedrijven. Samen met de branche organisaties zijn toezichtprotocollen ontwikkeld, gericht op de essenties van het toezicht. De provincie Utrecht heeft hier landelijk een belangrijk aandeel in gehad;
- Bredere toepassing van systeemtoezicht: deze vorm van toezicht richt zich op de systemen die een bedrijf zelf heeft om naleefgedrag te verbeteren. Naarmate die systemen aantoonbaar beter functioneren, kan de RUD Utrecht / de RUD Noordzeekanaalgebied daar meer op vertrouwen en meer op afstand gaan staan. Deze vorm van toezicht wordt geïntroduceerd bij grotere bedrijven die al beschikken over kwaliteitsmanagementsystemen. Het is onze bedoeling om ook bij deze bedrijven te komen tot afgestemd toezicht naar het voorbeeld van de Brzo-werkwijze.

7. HANDHAVINGSSTRATEGIE

De Handhavingsstrategie beschrijft de basisaanpak voor het bestuurs- en/of strafrechtelijk optreden bij overtredingen van wet- en regelgeving en omvat:

1. *een passende reactie op geconstateerde overtredingen;*
2. *een stringenter reactie bij voortdurende van de overtreding;*
3. *een regeling voor optreden tegen overtredingen door de eigen organisatie;*
4. *een beschrijving van mogelijke sancties.*

De basis van de handhavingsstrategie wordt gevormd door beslismomenten. Beslismomenten en bijbehorende instructies bepalen welke de handhavingsreactie is, en welke vervolgactie(s) volgen als een sanctie niet tot het gewenste resultaat leidt.

Besluit Omgevingsrecht, artikel 7.3, achtste lid, onder a en b: Sanctiestrategie

Het handhavingsbeleid geeft voorts inzicht in de strategie die het bestuursorgaan hanteert met betrekking tot:

- a. de wijze waarop bestuurlijke sancties (alsmede de termijnen die bij het geven en uitvoeren daarvan worden gehanteerd) en de strafrechtelijke handhaving onderling worden afgestemd, en waarbij tevens aandacht wordt besteed aan de aard van de geconstateerde overtredingen;
- b. de wijze waarop het bestuursorgaan omgaat met overtredingen die zijn begaan door of in naam van dat bestuursorgaan of van andere organen behorende tot de overheid.

7.1 Landelijke procedurele kwaliteitseisen

De Landelijke Handhavings-(of sanctie-)strategie is mede geënt op de vanaf 1-10-2010 in het Besluit omgevingsrecht (Bor) neergelegde procedurele kwaliteitscriteria.²² In hoofdlijnen is de essentie van deze kwaliteitseis als volgt: elke handhavingsorganisatie handelt op grond van een sanctiestrategie, waarin de basisaanpak voor het bestuursrechtelijk/strafrechtelijk optreden bij overtredingen is vastgelegd. De sanctiestrategie omvat tenminste:

- een op elkaar afgestemd bestuursrechtelijk / strafrechtelijk optreden tegen overtreding van de gestelde normen in wet- en regelgeving, e.e.a. gerelateerd aan de Wabo;
- een passende reactie op geconstateerde strijdigheden;
- een stringenter reactie bij voortdurende van de overtreding;
- een regeling voor optreden tegen strijdigheden die zijn begaan door de eigen organisatie en/of andere overheden;
- transparantie over te stellen termijnen voor het opheffen van (standaard)overtredingen en over de zwaarte van sancties daarvoor;
- de mogelijkheid om schriftelijk gemotiveerd af te wijken van de strategie;
- een beschrijving van mogelijke sancties (bestuursdwang, opleggen LOD, intrekken vergunning of situatie gedogen waarin dat beter op z'n plaats is dan handhaving (zie hfdst. 8 – gedoogstrategie).

7.1.1 Achtergrond en aanleiding

Op 11 april 2013 zijn de grondslagen van het nieuwe stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH)²³ voor de Wabo bestuurlijk vastgesteld. Het nieuwe stelsel beoogt een robuuste professioneel werkende uitvoeringsstructuur, waarin Omgevingsdiensten een centrale rol vervullen.

²² Hoofdstuk 7 Besluit omgevingsrecht (Bor), Staatsblad 2010, 143.

²³ Het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving voor de Wabo, Uitvoering met ambitie.nl, vastgesteld tijdens Bestuurlijk Omgevingsberaad op 11 april 2013.

Omgevingsdiensten zijn vanuit de rijksoptiek bedoeld om:

- knelpunten op te lossen, zoals die onder andere zijn vastgesteld door de Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving;²⁴
- bij te dragen aan de realisatie van beleidsdoelen in de fysieke leefomgeving (een schoner milieu, natuur en water, veiliger leefomgeving, betere naleving);
- te komen tot vermindering van de door het bedrijfsleven ervaren regel- en toezichtdruk en tot een gelijk speelveld voor bedrijven;
- tot een heldere rolverdeling te komen in combinatie met een eenvoudige en effectieve afstemming tussen het bestuurs- en strafrecht.

Het nieuwe VTH-stelsel is in 2013 tot stand gekomen en is in 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 handhavingsstrategie is primair uitgewerkt voor het onderdeel onder 2), in de vorm van een instrument voor alle overheden om eenduidig te interveniëren naar aanleiding van tijdens het toezicht gedane bevindingen. De handhavingsstrategie heeft ook raakvlakken met de onderdelen 1) en 3). Met onderdeel 1) vanwege het uitwisselen van ervaringen met (het toepassen van) de (landelijke) handhavingsstrategie, 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) handhavingsstrategie en de op termijn voorziene evaluatie van het VTH-stelsel en de landelijke handhavingsstrategie. Wij hebben de Landelijke Sanctiestrategie één op één overgenomen, waarmee onze eerdere, in het kader van de eind 2015 aflopende Nalevingsstrategie Omgevingsrecht 2012-2015 vastgestelde handhavingsstrategie, ook om die reden is komen te vervallen²⁵. In Bijlage 2 is met het oog op een zo eenduidig mogelijke toepassing van de LHS aanvullend nog een Leidraad opgenomen.

7.1.2 Beoogde brede werking, doel en positionering

Beoogde brede werking

De handhavingsstrategie 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 wetten.²⁶ Toepassing van de handhavingsstrategie leidt tot afgestemd en effectief bestuurs- en/of strafrechtelijk handelen. Daarom is de handhavingsstrategie breder toepasbaar dan op alleen het omgevingsrecht.

²⁴ De Tijd is Rijk, juli 2008.

²⁵ Dat was voor ons eveneens een reden om onze voormalige Nalevingsstrategie Omgevingsrecht 2013-2015 niet simpelweg te verlengen maar deze waar mogelijk mede te enten op deze, recent beschikbaar gekomen landelijke handhavingsstrategie. Met de vaststelling van deze provinciale strategie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht 2016-2019 hebben wij de landelijke handhavingsstrategie tot de onze gemaakt en is er in dit document daarom, voor zover toepasselijk, sprake van 'onze Handhavingsstrategie';

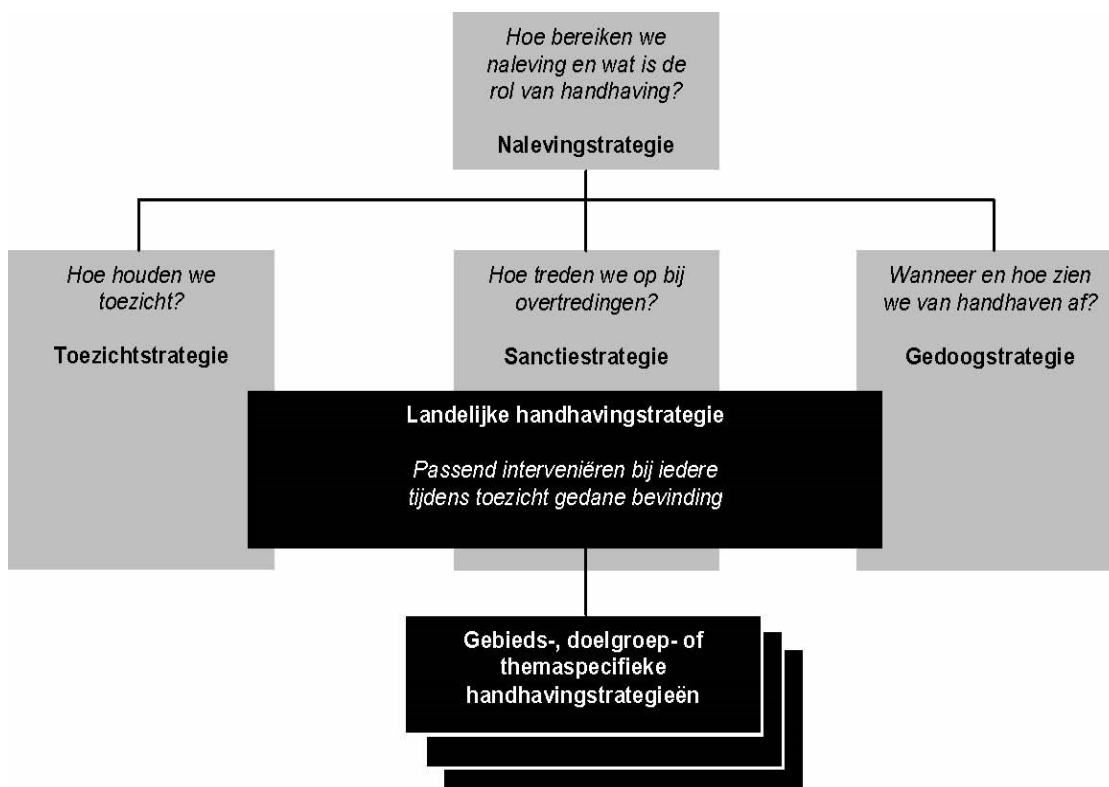
²⁶ Op de publicatiedatum van onderhavig document is hoofdstuk 5 van de Wabo ('Bestuursrechtelijke handhaving') voor wat betreft de handhaving van toepassing op de volgende wetten, voor zover dit bij of krachtens deze wetten is bepaald: de Flora- en faunawet, de Monumentenwet 1988, de Natuurbeschermingswet 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 handhavingsstrategie daarop (vooralsnog) niet van toepassing is.

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 handhaven²⁷). 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 strafrecht.²⁸ 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 handhavingsstrategie, 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 handhavingsstrategie een duidelijke visie op handhaven (par. 7.2) en een uitgeschreven en geïnstrumenteerde aanpak (par. 7.3).*

Positionering

Handhavingsinstanties moeten op grond van het Besluit omgevingsrecht (Bor) zoals hiervoor al gezegd, naast een toezichts-, sanctie- en gedoogstrategie, vanaf begin/medio 2016 ook een vergunningenstrategie hebben. De landelijke handhavingsstrategie ondersteunt de handhavingscomponent door één lijn te brengen in hoe instanties reageren op tijdens het toezicht gedane constatering.



Positionering landelijke handhavingsstrategie (LHS)

Hierboven is de positionering van de Landelijke Handhavings- (of sanctie-) strategie (LHS) weergegeven. De LHS raakt in bovenstaand figuur ook de gedoogstrategie aan. Dit betekent dat de LHS erkent, dat er omstandigheden kunnen zijn om van (bestuursrechtelijk) handhaven af te zien. Dat laat eventuele strafvervolging door het OM overigens onverlet.²⁹

²⁷ Geformuleerd in ABRvS 7 juli 2004, LJN AP8242.

²⁸ EG richtlijn nr. 2008/99/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008.

²⁹ Gedogen in Nederland 25085, nr. 2, 1996 – 1997.

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 LHS in die figuur ook de Toezichtstrategie aan. De handhavingsstrategie gaat niet over het toezicht als zodanig (prioriteiten, manieren van toezicht houden, en dergelijke).

De figuur op de vorige pagina toont tot slot dat er specifieke strategieën (die sporen met de handhavingsstrategie) onder de handhavingsstrategie kunnen hangen voor gebieden (bijvoorbeeld Natura-2000), groepen van normadressaten (BRZO-bedrijven) of speciale thema’s. Indien een met de handhavingsstrategie sporende specifieke strategie voorhanden en bestuurlijk vastgesteld is, wordt deze specifieke strategie gevolgd.

7.1.3 Werking, implementatie en monitoring en evaluatie

Voor de Wabo en de in artikel 5.1 van de Wabo opgenomen wetten³⁰ is de handhavingsstrategie voor gebruik in het VTH-stelsel opgeleverd aan het Bestuurlijk omgevingsberaad. Het overnemen en invoeren van de handhavingsstrategie is onderdeel van de VTH kwaliteitscriteria voor Wabo bevoegde overheden.³¹ 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 handhavingsstrategie. De handhavingsstrategie is een landelijk geldend afwegingsinstrument dat iedereen volgt om van bevinding naar interventie te komen. Dit onderstreept dat de handhavingsstrategie vooral een instrument is voor uitvoerders.

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

7.2 Visie handhavingsstrategie

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

7.2.1 Onafhankelijkheid – sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavingsinstanties

Handhavingsinstanties en hun medewerkers handelen consequent en vasthoudend op basis van de geldende wet- en regelgeving en de handhavingsstrategie. Het belang van sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavingsinstanties 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.

7.2.2 Professionaliteit en vakmanschap – training, opleiding, kennis- / 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. Handhavingsinstanties brengen en houden daarom de voor handhaven vereiste³² kennis en kunde op peil en ondersteunen binnen hun

³⁰ Vooralsnog met uitzondering van de Kernenergiewet en de Wet bescherming Antarctica.

³¹ Paragraaf 5.2.4 Kwaliteitscriteria 2.1 voor vergunningverlening, toezicht en handhaving krachtens de Wabo, Uitvoering met ambitie.nl, 7 september 2012.

³² Onder andere voldoen aan de voor het VTH-stelsel voor de Wabo gedefinieerde kwaliteitscriteria.

organisaties een cultuur waarin (het elkaar aanspreken op) kennis en informatie uitwisselen, samenwerken en handhavers die zich blijven ontwikkelen, vanzelfsprekend zijn.

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

Landelijk overleg over de implementatie en uitvoering van de handhavingsstrategie gebeurt tijdens de implementatieperiode voor wat betreft het omgevingsrecht in het Implementatieberaad. Regionaal overleg ter zake vindt plaats in (de voorportalen van) het Bestuurlijk Handhavingsoverleg (in onze provincie het Provinciaal Milieu Overleg) van de bevoegde overheden en het Functioneel Parket van het OM.

7.2.3 Betrouwbaarheid – beginselplicht tot handhaven en verantwoording afleggen

Handhavingsinstanties hebben een beginselplicht tot handhaven.³³ 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 in het geval van gemeenten respectievelijk provincies). De toepassing van de handhavingsstrategie is onderdeel van deze verantwoordingsrelatie.

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

Met de handhavingsstrategie wordt ingezet op een passende interventie bij iedere bevinding. Handhavers hanteren de handhavingsstrategie bij iedere bevinding en maken daarbij gebruik van de in de strategie opgenomen instrumenten. Omwille van rechtsgelijkheid waarborgt dit passend interveniëren een eenduidig optreden, dat wil zeggen: het in vergelijkbare zaken maken van vergelijkbare keuzes en het op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen van interventies, en dat 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 van vóór de bevinding, naleving waarborgt, herhaling voorkomt en/of straft daar waar dit passend is of noodzakelijk is om de normadressaat tot naleven te bewegen, dan wel de norm te bevestigen. Dit betekent dat twee keuzes 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 par. 7.3. 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 handhavingsstrategie noodzakelijk.

Ad. 2

De keuze van de in te zetten bestuursrechtelijke interventie(s) vindt plaats aan de hand van de in par.

33

Geformuleerd in ABRvS 7 juli 2004, LJN AP8242.

7.3 opgenomen interventieladder en interventiematrix, waarbij het spoedig herstellen van de situatie voor de bevinding de eerste prioriteit is.

7.2.5 *Gezamenlijkheid* – overleg, afstemming, planmatig en informatiegestuurd gezamenlijk optreden

Toezicht houden gebeurt op basis van door bevoegde overheden bestuurlijk vastgestelde handhavingsprogramma's, inclusief financiering en menskracht, die zijn afgestemd met alle bij het omgevingsrecht betrokken instanties. Afgestemde handhavingsprogramma's en de handhavingsstrategie borgen in combinatie dat de overheden planmatig gezamenlijk optreden, bij het toezicht en bij bevindingen die tijdens dat toezicht zijn gedaan.³⁴ Informatie is voor goede risico-analyses en daarop gebaseerde handhavingsprogramma's onontbeerlijk.

7.3 Realisatie handhavingsstrategie - stappenplan

Deze paragraaf bevat een stappenplan voor het toepassen van de in paragraaf 7.2 opgenomen visie. Startpunt van het stappenplan is een tijdens het toezicht gedane bevinding.

7.3.1 *Stap 1 – positionering bevinding in de interventiematrix*

De (mogelijke) gevolgen van de overtreding	4. Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar				
	3. Van belang				
	2. Beperkt				
	1. Vrijwel nihil				
		A. Goedwillend:	B. Moet kunnen:	Calculerend:	Bewust en structureel / crimineel:
		<ul style="list-style-type: none"> • Onbedoeld • Pro-actief 	<ul style="list-style-type: none"> • Onverschillig 	<ul style="list-style-type: none"> • Bewust belemmerend en/of risiconemend 	<ul style="list-style-type: none"> • Fraude • Oplichting • Witwassen
Gedrag van 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.

³⁴

Beperking toezichtlast: naleving bewerkstelligen tegen zo gering mogelijke kosten.

De interventiematrix

De handhaver bepaalt ten eerste in welk segment van de interventiematrix hij de bevinding positioneert³⁵ 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.

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, pro-actief 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 handavingshistorie 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 handavingsstrategie 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'³⁶ 13 bevat het landelijk kader voor gedogen: een gedoogsituatie is van tijdelijke aard doordat het handelen binnen afzienbare tijd ophoudt, dan wel doordat waarschijnlijk een vergunning zal worden verleend. Ingeval tot gedogen wordt besloten, dient het landelijke kader voor gedogen onverkort te worden gevolgd. Gedogen laat eventuele strafvervolgning door het OM overigens onverlet. Voor het overige wordt verwezen naar hoofdstuk 8.

³⁵ Geldt enkel voor bevindingen die een overtreding zijn.

³⁶ Gedogen in Nederland 25085, nr. 2, 1996-1997

7.3.2 Stap 2 – Bepalen verzwarende aspecten

De handhaver bepaalt of er verzwarende aspecten zijn die moeten worden betrokken bij de afweging om 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 branche-onderdeel, een certificerende instelling, een persoon die een openbaar ambt bekleedt, de eigen organisatie.
3. Financiële sanctie heeft vermoedelijk geen effect Een bestuurlijke boete kan waarschijnlijk niet geïnd worden of is waarschijnlijk door de normadressaat als (bedrijfs)kosten ingecalculeerd.
4. Combinatie met andere relevante delicten Andere handelingen zijn gepleegd ter verhulling van de feiten, zoals valsheid in geschrift, corruptie of witwassen.
5. Medewerking van deskundige derden De normadressaat is bij zijn handelen ondersteund door deskundige derden, zoals vergunningverlenende of certificerende instellingen, keuringsinstanties en branche-organisaties. 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.

7.3.3 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 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 handhavingsinstantie 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 handhavingsinstanties, politie en OM gemaakte algemene afspraken over hun samenspel. Alleen zó 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 handhavingsinstantie, 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 toezichthouders 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.

7.3.4 Stap 4 – Optreden met de interventiematrix

De handhavingsstrategie 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 (zie figuur op volgende pagina) 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 7.3.1) 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 3 zijn alle interventies eveneens van licht naar zwaar nog nader toegelicht.

Waar in de interventiematrix op de volgende pagina 'PV' staat, betreft het de middelzware en zware segmenten die in stap 3 zijn afgestemd tussen handhavingsinstantie en OM. Als in overleg is besloten dat het OM niet optreedt, zijn er in deze situaties de in de interventiematrix op de volgende pagina aangegeven (op herstel en/of op bestraffing gerichte) bestuursrechtelijke interventies om te overwegen, en ook de BSBm is gepositioneerd.

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.

De (mogelijke) gevolgen van de overtreiding

4. Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar	<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD Verscherpt toezicht</p>	<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht</p>	<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaaf of erkenning</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</p>	<p>Strafrecht PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaaf of erkenning</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</p>
3. Van belang	<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek,</p>	<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht</p>	<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht</p>	<p>Strafrecht PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaaf of erkenning</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</p>
2. Beperkt	<p>Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren</p>	<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen</p>	<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht</p>	<p>Strafrecht PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</p>
1. Vrijwel nihil	<p>Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren</p>	<p>Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren</p>	<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek Waarschuwen</p>	<p>Strafrecht PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</p> <p>Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen</p>

A. Goedwillend:

- Onbedoeld
- Pro-actief

B. Moet kunnen:

- Onverschillig

Calculerend:

- Bewust belemmerend en/of risico nemend

Bewust en structureel / crimineel:

- Fraude
- Oplichting
- Witwassen

Gedrag van overtreder

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

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 handhavingsinstanties 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, etc.

7.3.5 Stap 5 – Vastlegging

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

7.4 Handhaving overtredingen door overheden of eigen overheid

Handhaving van voorschriften van een andere overheid of een onderdeel van de eigen overheid is niet anders als handhaving van voorschriften bij derden. Hier gelden, méér nog dan bij particulieren en bedrijven, nalevingsdoelen in de sfeer van algemeen normbesef en geloofwaardigheid van de normerende overheid. Natuurlijk kunnen er praktische of juridische complicaties optreden, in het bijzonder bij het strafrechtelijk vervolgen van de overheid of bij het bestuurlijke optreden tegen de eigen overheid. Democratische controle is in die gevallen uiteindelijk het meest krachtige instrument om de naleving van regelgeving te bewerkstelligen. Elke interne regeling voor het signaleren van en het optreden tegen overtredingen van een andere of de eigen overheid moet dan ook gericht zijn op het maximaal kunnen functioneren van de democratische controle, onder andere door maximale transparantie. Op overtredingen van overheden volgt inhoudelijk dezelfde reactie als op overtredingen van burgers en bedrijven. In de procedure wordt transparant en openbaar gehandeld. Overheden of publieke ondernemingen, die overtredingen blijken te plegen, worden bestuursrechtelijk op precies dezelfde wijze behandeld als private ondernemingen of burgers. Ook op overtredingen begaan door diensten of gelieerde instellingen van de eigen organisatie, wordt conform de eerder beschreven hoofdlijn gereageerd. Een eventuele dwangsom wordt ten laste gebracht van het afdelingsbudget. Onderstaand is de basiswerkwijze bij overtredingen door de eigen overheid weergegeven:

Volg- nr.	Omschrijving actie	Product	Bijzonderheden
0	Constateren overtreding tijdens toezichtsactie (regulier of na melding of klacht)	Controle	Geen
1	Waarschuwen en afspreken	Bestuurlijke waarschuwing.	De brief wordt gericht aan de provinciesecretaris.
2	Uitvoeren hercontrole	Hercontrole	
3	Opnieuw afspreken	Tweede (concept)brief (zienswijze-brief). D.w.z. een last onder dwangsom en die zonodig innen.	De brief wordt gericht aan de provinciesecretaris.

7.5 Transparantie hersteltermijnen en zwaarte sancties

Het is belangrijk dat de overheid zo veel mogelijk transparant is bij het bepalen van de termijnen die verbonden worden aan het opheffen van overtredingen, en aan de wijze waarop de hoogte van eventuele sancties wordt bepaald. Een tabel is één van de mogelijkheden. Een nadeel van een tabel waarin aan een standaardovertreding een standaardhersteltermijn en een standaardsanctie-zwaarte wordt gekoppeld, is dat *afwijkingen* ervan moeten worden gemotiveerd. Het voordeel is dat conformiteit niet/minder hoeft te worden gemotiveerd. De nadelen wegen bij ons zwaarder dan de voordelen. Wij kiezen daarom (vanuit ons streven naar maatwerk) niet voor een tabel. Voor wat betreft de Wet lokaal spoor ligt dat anders vanwege de in artikel 44 Wet lokaal spoor genoemde specifieke boetebedragen. Korthedshalve verwijzen wij naar Bijlage 4.

8. GEDOOGSTRATEGIE

Gedogen is het bewust afzien van sancties in geval van overtredingen. Het is alleen toegestaan als het actief gebeurt en er een besluit van het bestuursorgaan aan ten grondslag ligt. Er moet dus een gedoogbeschikking komen.

Besluit Omgevingsrecht, toelichting over artikel 7.3, achtste lid, onder b: Gedoogstrategie

Het handhavingsbeleid geeft voorts inzicht in de strategie die het bestuursorgaan hanteert met betrekking tot het juist expliciet achterwege laten van handhaving in een situatie waarin dat beter op zijn plaats is dan handhaving.

8.1 Alleen onder bijzondere omstandigheden

Wat betreft gedogen conformeren wij ons aan de huidige vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State:

*‘Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet uitzicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat van optreden in de concrete situatie behoort te worden afgezien’.*³⁷

Overigens gelden ook de beginselen zoals beschreven in o.a. de regeringsnota ‘Grenzen aan gedogen’ nog steeds.³⁸

8.1.1 Afzien van handhaven

Het is bekend dat de praktijk weerbarstig is en vol verrassingen. Bij vrijwel elke controle wordt wel een afwijking geconstateerd. Daarvoor zijn verschillende redenen te bedenken. Het kan zijn dat de aanvrager geen rekening heeft gehouden met bepaalde zaken of dat bij de uitvoering totaal onvoorziene omstandigheden nopen tot afwijking. Dat hoeft echter niet altijd te leiden tot handhaving. In dit hoofdstuk worden enkele handreikingen gegeven over gedogen van overtredingen. Het motto vanuit de preventie is: 'Handhaven is goed, maar preventie is beter. Wanneer toezicht echter tot handhaven leidt, is daadwerkelijk handhaven de regel en gedogen de uitzondering. Uitsluitend met uitzicht op legalisatie kan in een dergelijke situatie het middel gedogen onder voorwaarden uitkomst bieden en aanvaardbaar worden ingezet. Handhavend optreden mag ook niet onevenredig zijn in verhouding tot het ermee te dienen belang. Wanneer een van deze twee situaties zich voordoet, is een gedoogbesluit wenselijk.

8.2 Wat is gedogen?

Onder ‘gedogen’ verstaan wij het volgende: *het bestuur dat bevoegd is tot handhaving ziet willens en wetens (tijdelijk) af van optreden tegen een overtreding.* De bevoegdheid om te gedogen kan worden afgeleid uit het discretionaire karakter van de handhavingsbevoegdheden. In de jurisprudentie wordt een aantal eisen aan het gedogen gesteld:

³⁷ ABRvS 7 juli 2004, zaaknr. 200306199/1

³⁸ Bestaande uit de 'eerste gedoogbrief' van de ministers VROM en Verkeer en Waterstaat van 28 mei 1990, TK 1989-1990, 21 137, nr. 269, de 'tweede gedoogbrief' van de ministers van VROM en Verkeer en Waterstaat van 10 oktober 1991, onder de titel 'Gezamenlijk beleidskader inzake het terugdringen van het gedogen van milieu-overtredingen', TK 1991-1992, 22 343, nr. 2 en de kabinetsnota 'Grenzen aan gedogen', TK 1996-1997, 25 085, nrs. 1-2.

- Uitdrukkelijk schriftelijk gedogen, dus actief gedogen;
- Neergelegd in een beschikking, waaruit blijkt van een expliciete, zorgvuldige, kenbare belangenafweging ten aanzien van specifiek benoemde gedragingen;
- Tijdelijk karakter;
- Verbonden aan voorwaarden;
- Betrokkenheid van belanghebbenden (hoorplicht van art. 4:7 en 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht);
- Gedogen dient aan controle te zijn onderworpen.

8.3 Grensvlak tussen handhaven en gedogen

De overgang tussen handhaven en gedogen is vloeiend. Wanneer houdt handhaving op en begint gedogen? Het grensvlak bevindt zich tussen de volgende uitersten: handhaving is het opleggen van een sanctie tegen een overtreding. Als geen sanctie wordt opgelegd, gedooft het bestuur. Inzoomend op het begrip ‘gedogen’, is er vervolgens het onderscheid tussen passief en actief gedogen: als een bestuursorgaan na een zorgvuldige belangenafweging gedooft – onder het stellen van voorwaarden – dan is er sprake van actief gedogen. Komt gedogen voort uit het onvermogen of uit onwil tot handhaven (regelgeving is slecht uitvoerbaar, handhavende instantie is slecht geëquipeerd, weinig capaciteit, etc.), dan is sprake van passief gedogen.

8.3.1 *Passief gedogen ‘not-done’*

Sinds de Kamerbrieven ‘Gezamenlijk beleidskader inzake het terugdringen van het gedogen van milieuovertredingen’³⁹ en ‘Grenzen aan gedogen’⁴⁰ is het in Nederland ‘not-done’ om passief te gedogen. Gedogen moet actief gebeuren: dat wil zeggen schriftelijk, via publicatie voor derdebelanghebbenden kenbaar, van voorwaarden voorzien en beperkt tot een bepaald termijn. Dergelijke gedoogverklaringen worden door de bestuursrechter als beschikkingen c.q. besluiten in de zin van artikel 1:3 Awb aangemerkt en staan zo voor bezwaar en beroep open. Op deze wijze staat het bestuurlijke gedogen aan rechterlijke toetsing bloot en wordt de gedoogpraktijk verder genormeerd. Vanzelfsprekend houden ook wij ons aan deze lijn. Wanneer wij / de RUD Utrecht / de RUD Noordzeekanaalgebied na een zorgvuldige afweging tot de conclusie komen, resp. komt dat er bij een bepaalde overtreding van handhavend optreden zal worden afgezien, dan wordt daartoe een appellabel besluit (een gedoogbeschikking) opgesteld.

8.3.2 *Soms ongewenste resultaten bij actief gedogen*

Er zijn echter ook situaties waar actief gedogen tot ongewenste resultaten kan leiden. Dit is met name het geval op het raakvlak van bestuurs- en strafrecht. Als bedrijven bij herhaling of stelselmatig (en dus verwijtbaar) illegale situaties creëren doordat zij met bepaalde activiteiten alvast beginnen voordat er een vergunning is verleend, dan kan er (omwille van het daarmee verbonden calculerend, malafide of belemmerend gedrag) voor strafrechtelijk optreden gekozen worden. Er wordt dan proces-verbaal opgemaakt met het doel dat de strafrechter het bedrijf een boete oplegt. Echter, omdat er bestuursrechtelijk gezien sprake is van legaliseerbaarheid van de overtreding door middel van vergunningverlening, moet(en) wij / de RUD Utrecht / de RUD Noordzeekanaalgebied in dit soort gevallen afzien van handhavend optreden omdat er dan, volgens vaste jurisprudentie, sprake is van een gedoogwaardige situatie.⁴¹ Wanneer er dan een gedoogbeschikking wordt afgegeven, dan zal het proces-verbaal niet snel tot een veroordeling door de strafrechter leiden. Immers: kan wat gedoogwaardig is, strafwaardig zijn? Dat betekent, dat in zulke situaties zowel een handhavingsbeschikking als een gedoogbeschikking tot ongewenste effecten leidt. Het verwijtbare gedrag van de calculerende dader kan slechts dán met succes aangepakt worden wanneer de provincie een gedoogbeschikking achterwege laat en passief gedooft.

³⁹ TK 1991 -1992, 22 343, nr. 2

⁴⁰ TK 1996 – 1997, 25 085 , nrs. 1 - 2

⁴¹ Zie ABRvS 30 juni 2004, JB 2004, 293, met noot C.L.G.F.H. Albers: Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan gevergd worden van handhavend optreden af te zien. Dit kan zich voordoen indien concreet uitzicht op legalisatie bestaat.

8.3.3 *Nog geen vaste praktijk*

Omdat wij nog niet veel ervaring met het strafrecht hebben opgebouwd, is er nog geen sprake van een gegroeide vaste praktijk. Om in een situatie zoals hierboven beschreven adequaat te kunnen handelen, kiezen wij er voor om in onze gedoogstrategie – onder strikte voorwaarden – in zulke situaties tóch ruimte te laten voor passief gedogen, voor zover van toepassing en voor zover praktisch niet irreal, in combinatie met maatregelen op basis van bijv. de Wet Economische Delicten (WED). Een dergelijke afwijking (maar ook alle andere afwijkingen van deze provinciale Nalevingsstrategie Omgevingsrecht 2015-2019), kunnen door ons alleen maar bij GS-besluit genomen worden.

8.4 **Wanneer is gedogen aanvaardbaar?**

Gedogen is slechts in uitzonderingsgevallen aanvaardbaar en onder de voorwaarde dat de situatie beperkt is in omvang en/of tijd. Gedogen dient:

- expliciet en na zorgvuldige, kenbare belangenafweging plaats te vinden, en
- aan controle te zijn onderworpen.

Hieronder worden deze situaties kort toegelicht.

a) In overgangssituaties kan gedogen aanvaardbaar zijn als de consequenties van handhaving niet in redelijke verhouding staan tot de belangen die met (onmiddellijke) handhaving gemoeid zouden zijn. Bij een *overgangssituatie* kan het bijvoorbeeld gaan om:

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

b) Gedogen kan aanvaardbaar zijn als het achterliggende belang dat een norm primair beoogt te beschermen, in uitzonderingsgevallen die de wetgever niet heeft voorzien, beter gediend is met (tijdelijk), al dan niet onder voorwaarden, afzien van handhaving. Ook kan een zwaarder wegend belang gedogen soms rechtvaardigen. Rechtsbeginselen kunnen er toe leiden dat ook andere belangen dan het door de norm te beschermen belang moeten worden meegenomen in de afweging. Voor al deze omstandigheden geldt dat zij slechts in uitzonderingsgevallen en onder zorgvuldige belangenafweging kunnen worden toegepast mits het gedogen zoveel mogelijk in omvang en tijd beperkt is.

8.5 **Gedogen beperken in omvang en/of tijd**

Gedogen is slechts aanvaardbaar zolang en voor zover zich de betreffende uitzonderingssituatie voordoet. Zodra de formele gedoogtermijn is verstreken, of er andere omstandigheden zijn die de gedoogsituatie doen beëindigen, wordt overgegaan tot handhaving. Ook kan de noodzaak om te gedogen weggenomen worden door de situatie te legaliseren. Is (tijdelijke) legalisering van de overtreding mogelijk, dan verdient dit altijd de voorkeur boven gedogen.

8.6 **Gedogen expliciet en na zorgvuldige en kenbare belangenafweging**

Gedogen moet altijd in de vorm van een beschikking. Een gedoogbeschikking dient expliciet en na zorgvuldige en kenbare belangenafweging te worden genomen. Ook moet de gedoogbeschikking uiteraard voldoen aan de overige eisen die de Algemene wet bestuursrecht aan besluiten stelt. Alleen als gedoogbeschikkingen expliciet en dus ook schriftelijk zijn genomen en tevens van een zorgvuldige en kenbare motivering zijn voorzien, zijn ze ook daadwerkelijk onderworpen aan de mogelijkheid van controle. Het besluit zal ook duidelijk moeten zijn over de gedragingen die gedoogd worden en over de (eind)termijnen en de voorwaarden die aan het gedogen gesteld worden. Ook moet in de beschikking een verwijzing staan dat derden alsnog tegen de toestemming bezwaar kunnen maken.

8.7 Gevallen waarin kan worden gedoogd

Het gedogen moet voldoen aan een aantal eisen:

- Uitdrukkelijk schriftelijk gedogen, dus actief gedogen;
- Neergelegd in een beschikking waaruit blijkt van een expliciete, zorgvuldige, kenbare belangenafweging ten aanzien van specifiek benoemde gedragingen;
- Tijdelijk karakter;
- Verbonden aan voorwaarden;
- Betrokkenheid van belanghebbenden (hoorplicht van art. 4:7 en 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht);
- Gedogen dient aan controle te zijn onderworpen.

Een verzoek om het gedogen van een overtreding dient te allen tijde schriftelijk te geschieden en wordt getoetst aan de volgende criteria (er hoeft dus niet te worden voldaan aan álle criteria):

- Er moet sprake zijn van een uitzonderlijke situatie in het bijzonder een overmacht- of overgangssituatie: dit is bijvoorbeeld aan de orde als de vergunning op formele gronden is vernietigd en een nieuwe vergunningprocedure moet worden opgestart (overmacht). Spoedeisende belangen vallen ook onder dit criterium (denk daarbij aan: noodvoorzieningen naar aanleiding van bedrijfsprocesstoringen, tijdelijke opslagbehoeften, tijdelijke overschrijding geluidnormen of bijv. tijdelijke overschrijding van capaciteitsgrenzen);
- Er moet een complete (ontvankelijke) aanvraag om vergunning zijn ingediend bij het bevoegde gezag, die (mede) de activiteit(en) waarop het gedoogverzoek betrekking heeft, omvat. Bovendien moet er een gerede kans zijn dat de vergunning wordt verleend;
- Er moeten klemmende redenen (zwaarwegende argumenten) zijn om de afgifte van een gedoogbeschikking te kunnen rechtvaardigen;
- De te gedogen activiteit(en) moet(en) op milieuhygiënisch verantwoorde wijze kunnen plaatsvinden;
- De afgifte van een gedoogbeschikking mag niet volstrekt onredelijk zijn ten opzichte van derde belanghebbenden (bijvoorbeeld omwonenden van de inrichting/ locatie);
- Bij het afwegen van de betrokken belangen door het bevoegde gezag moet het resultaat zijn dat het belang van gedogen zwaarder weegt dan het belang van stringente handhaving van de milieuwetgeving én dat gedogen zich verzet tegen toepassing van een sanctie (last onder bestuursdwang, last onder dwangsom). De aanvrager moet schriftelijk aantonen dat hij een dergelijk zwaarder wegend belang heeft;
- De afgifte van een gedoogbeschikking mag niet leiden tot een belangen- of tegenstrijdigheidsconflict met andere (milieu-)wetten en/of voorschriften die door andere bevoegde gezagen zijn gesteld, of redelijkerwijs als gevolg van de te nemen gedoogbeschikking gesteld moeten worden;
- Er moet bij het bevoegde gezag vertrouwen zijn in het nalevingsgedrag van het betrokken bedrijf /initiatiefnemer.

Bij de besluitvorming omtrent het al dan niet gedogen van een bepaalde overtreding wordt getoetst aan de bovengenoemde criteria. Deze negen criteria spelen mee bij de belangenafweging, maar dit betekent niet automatisch dat ze als strikte voorwaarden moeten worden beschouwd. Het besluit om al dan niet te gedogen is namelijk een discretionaire bevoegdheid van het bevoegde gezag.

8.8 Gedogen aan controle onderwerpen

Wil de overheid geloofwaardig zijn, dan is het van evident belang dat de gedogende instantie zelf de controle uitoefent. Een actieve houding en extra aandacht zijn dus vereist. Dat gedoogbeschikkingen niet moeten worden verward met echte vergunningen, blijkt vooral wanneer de handhaving van gedoogvoorwaarden aan de orde is. Gedoogvoorwaarden bevatten de condities waaronder het bevoegd gezag bereid is geen gebruik te maken van de handhavingsbevoegdheid. Indien de overtreder zich niet aan de condities houdt, riskeert hij een sanctie. Omdat de overtreding van gedoogvoorwaarden niet kan worden gezien als de overtreding van een wettelijk voorschrift, kan de overtreding van dergelijke voorwaarden geen grondslag vormen voor het nemen van een sanctiebeschikking. Wel kan een

dergelijke overtreding de aanleiding vormen voor een sanctie ter zake van de oorspronkelijke overtreding.

Uitgangspunt is dat aan de inzet van de bestuurlijke handhavingsinstrumenten een belangenafweging vooraf dient te gaan. Het feit dat het bevoegd gezag een bepaalde overtreding heeft gedoogd, is een factor die op verschillende plaatsen in die belangenafweging een rol speelt. Daarbij moeten de belangen van de overtreder, van derden en het algemeen belang zorgvuldig worden afgewogen. Dat kan ertoe leiden dat, ondanks het eerdere gedogen, tóch kan worden opgetreden. Om te voldoen aan de evenredigheidseis van art. 3:4, tweede lid, Awb kan het echter nodig zijn de overtreder enigszins tegemoet te komen, door hem bijvoorbeeld een langere termijn te gunnen, feitelijke medewerking te verlenen bij het ongedaan maken van de overtreding en - in een uitzonderlijk geval - door financiële compensatie aan te bieden voor tenietgegane investeringen (bijvoorbeeld indien er sprake was van vooraf gekwalificeerd gedogen en de overtreder onder invloed daarvan investeringen heeft verricht).

8.9 Afstemming met de handhavingspartners

Binnen een handhavende organisatie dient een gedoogbeschikking goed afgestemd te worden. Zo zal er binnen een gemeente veelal overleg moeten plaatsvinden tussen milieu, brandweer, ruimtelijke ordening en bouwen, om te voorkomen dat een situatie uit het ene oogpunt zou worden gedoogd, terwijl dit op de andere gebieden niet mogelijk is.

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 handhavingsoverleg	Een overleg onder coördinatie van de provincie waaraan de handhaving-partners deelnemen. Het BHO stelt uitgaande van de landelijke handhavingsprioriteiten de regionale / lokale handhavingprioriteiten vast.
Bestuurlijk Omgevingsberaad	Centraal bestuurlijk overleg over het stelsel VTH o.l.v de Minister van I&M, 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.
Gedoogstrategie	Een bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd in welke situaties en onder welke condities inzet van sancties tegenover overtreders tijdelijk achterwege kan blijven.
Handhaving	Het door toezicht bewerkstelligen en zo nodig met toepassing van bestuursrechtelijke of strafrechtelijke middelen bereiken dat de regelgeving wordt nageleefd.
Handhavingsprogramma	Op onderkende risico's en vastgestelde prioriteiten gericht handhavings-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.
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.
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 redenen 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;

	<p>d. een regeling voor optreden tegen overtredingen door de eigen organisatie en andere overheden;</p> <p>e. transparantie over te stellen termijnen voor het opheffen van (standaard)overtredingen en over de zwaarte van sancties daarvoor.</p>
Schulduitsluitingsgrond	Omstandigheid die de verwijtbaarheid van een handeling bij nader inzien wegneemt. Mogelijke reden om uiteindelijk geen sanctie op te leggen.
Strafuitsluitingsgronden	Er zijn twee categorieën strafuitsluitingsgronden: rechtvaardigheidsgronden en schulduitsluitingsgronden. Zie aldaar.
Strategische milieukamer	Overleg tussen het Functioneel Parket van het OM, de inspecteurs-generaal van de ILT, NVWA en de Inspectie SZW, de Nationale Politie, een vertegenwoordiging van de Omgevingsdiensten en het bestuurlijk bevoegd gezag. De SMK stelt de landelijke prioriteiten vast voor de strafrechtelijke handhaving en de afstemming van de strafrechtelijke handhaving op de bestuurlijke handhaving.
Toezicht	Het controleren of en in hoeverre wettelijke bepalingen worden nageleefd.
Toezichtstrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is.
VTH kwaliteitscriteria	Kwaliteitscriteria die inzichtelijk maken welke kwaliteit burgers, bedrijven en instellingen, maar ook overheden onderling en opdrachtgevers mogen verwachten bij de uitvoering of de invulling van taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH taken).
Zorgvuldigheidsbeginsel	In de Algemene wet bestuursrecht vastgelegd rechtsbeginsel, dat de overheid een besluit zorgvuldig moet voorbereiden en nemen: correcte handeling van de burger, zorgvuldig onderzoek naar de feiten en belangen, procedure goed volgen en deugdelijke besluitvorming.

Bijlage 2 – Leidraad bij de Landelijke Handhavingsstrategie



foto provincie Utrecht

Inhoud

Inleiding	46
Gebruik van de Leidraad	46
Bestuursrecht	46
Naamgeving	46
Stappen	47
<i>Waarschuwen</i>	47
<i>Last onder bestuursdwang of last onder dwangsom</i>	47
<i>Uitzonderingen</i>	47
Last onder dwangsom of last onder bestuursdwang?	48
Begunstigingstermijnen en dwangsombedragen	48
<i>Begunstigingstermijn</i>	48
<i>Dwangsom</i>	48
Dwangsom heeft niet het gewenste effect	48
Last intrekken	48
Gedoogstrategie	48
Strafrecht	49
Protocol Buitengewone opsporingsambtenaren	49
Middelen van de BOA's	50
<i>Bestuurlijke strafbeschikking milieu</i>	50
<i>Melding bij het OM</i>	50
<i>Proces-verbaal door een BOA</i>	50
<i>Strafrechtelijke waarschuwing</i>	50
Werkafspraken met de Politie en het Openbaar Ministerie	50

Inleiding

De landelijke handhavingstrategie (verder de strategie) is vastgesteld om eenduidig te in te grijpen naar aanleiding van tijdens het toezicht gedane constatering. Deze handhavingstrategie is enkel een sanctiestrategie, geen preventie,- toezichts,- of gedoogstrategie.

Om eventuele ongelijkheid van interpretatie van de strategie te voorkomen, en om de sanctionering naar aanleiding van overtredingen zoveel mogelijk gelijk te trekken is deze leidraad opgesteld. Het betreft dus een aanvulling op strategie. Hierin worden onder andere de benaming van de verschillende stappen en het moment van controle geregeld. De leidraad ziet niet op de preventiestrategie, nalevingsstrategie en toezichtstrategie, dit kan door de gemeenten en de provincie individueel vastgesteld worden. In deze leidraad is wel de gedoogstrategie opgenomen.

Gebruik van de Leidraad

De strategie en de leidraad hebben tot doel de handhavers van de RUD, de gemeenten en de provincie sturing te geven over de wijze waarop in principe op een overtreding moet worden gereageerd. Door iedere handhaver dezelfde beslismomenten en instructies te laten volgen, ontstaat meer uniformiteit in de uiteindelijke besluitvorming. Het besluitvormingsproces wordt hiermee transparant voor zowel bedrijven, burgers, instanties als opdrachtgevers van de RUD.

Ook kan het voorkomen dat tegen een overtreding niet kan worden opgetreden omdat de toezichthouder daar, gelet op de aard van de overtreding, niet toe bevoegd is. In dat geval is het wel gewenst dat de constatering worden gemeld bij het overheidsorgaan dat bevoegd is handhavend op te treden.

Deze leidraad is bedoeld als levend document. Als er andere afspraken gemaakt worden, kan dat in deze leidraad verwerkt worden. De voorliggende tekstversie was ten tijde van de vaststelling van deze VTH-strategie Omgevingsrecht 2016-2019 de meest actuele.

Bestuursrecht

Naamgeving

Constatering	Een waarneming die door een tijdens een controle wordt gedaan. Beoordeling van de constatering kan ertoe leiden dat deze als een overtreding wordt gekwalificeerd.
Overtreding	Het niet-naleven van vergunningen, wetgeving of regelgeving.
Controle	Het bezoeken van een locatie om te controleren of wordt voldaan aan de vergunningvoorschriften dan wel aan wet- en regelgeving. Controle kan plaatsvinden ter gelegenheid van regulier toezicht, naar aanleiding van een melding, klacht of handavingsverzoek.
Waarschuwing	Een tekst (in de vorm van bijvoorbeeld een brief of controlerapport, analogo of digitaal) waarin wordt aangegeven welke overtreding is geconstateerd en waarin een redelijke begunstigingstermijn wordt gegeven. In deze brief worden ook de consequenties benoemd voor het geval dat de in de brief genoemde maatregelen niet (tijdig) worden getroffen.
Begunstigingstermijn	De termijn die in een handavingsbeschikking wordt gegeven, gedurende welke de overtreder de last kan uitvoeren zonder dat een dwangsom wordt verbeurd of bestuursdwang wordt toegepast.
Voornemen	Een schriftelijke aankondiging om een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang op te leggen, met daarin het verzoek om zienswijzen tegen het voornemen in te dienen.
Last onder dwangsom	Een herstelsanctie gericht op het geheel of gedeeltelijk herstellen van een overtreding dan wel het voorkomen of herhalen daarvan, op straffe van het verbeuren van een dwangsom.
Verbeuring	Als na afloop van de begunstigingstermijn opnieuw geconstateerd wordt dat de overtreding niet is beëindigd, verbeurt de dwangsom van rechtswege en moet deze betaald worden.
Invorderingsbeschikking	Een beschikking waarin wordt vastgesteld dat de begunstigingstermijn is verstreken en de overtreding niet of onvoldoende ongedaan is gemaakt en de dwangsom daarom van rechtswege is verbeurd. Er wordt verzocht binnen een daarin genoemde termijn tot betaling van de dwangsom over te gaan.
Last onder bestuursdwang	Een herstelsanctie gericht op het geheel of gedeeltelijk beëindigen of ongedaan maken van een overtreding en de gevolgen daarvan, dan wel ter voorkoming van herhaling. In de last wordt het kostenverhaal aangezegd.

Kostenverhaalsbeschikking

Worden de overtredingen niet binnen de begunstigingstermijn ongedaan gemaakt en zorgt het bestuursorgaan zelf voor het ongedaan maken, dan kunnen de kosten op de overtreder worden verhaald.

Een besluit waarin de aan de toepassing van bestuursdwang verbonden kosten worden genoemd en de overtreder daarvoor aansprakelijk wordt gesteld.

Stappen

In de strategie wordt bij lichtere overtredingen gekozen voor de aanpak *waarschuwen*, wat drie stappen inhoudt: een waarschuwing, een voornemen en vervolgens een definitieve last. Bij de zwaardere overtredingen wordt gekozen voor *LOD/LOB*, welk twee stappen inhoudt: voornemen en vervolgens een definitieve last. Om een overtreding niet te lang te laten voortbestaan, moet het aantal controlemomenten beperkt zijn.

Waarschuwen

Voor de aanpak 'waarschuwen' geldt dat nadat een waarschuwing is gegeven, nog een controle volgt. Deze controle kan zowel een deskcontrole als een fysieke controle ter plaatse zijn. Blijkt bij die controle dat de vastgestelde overtreding niet ongedaan is gemaakt, dan is de volgende stap het versturen van een voornemen aan de overtreder. Hiertegen kunnen door de overtreder zienswijzen naar voren worden gebracht, waarna, zonder een nadere controle, een definitieve last onder dwangsom of last onder bestuursdwang volgt. Na het verstrijken van de begunstigingstermijn wordt opnieuw gecontroleerd. Als de begunstigingstermijn ongebruikt is verstreken, dan volgt een invorderingsbeschikking of wordt uitvoering gegeven aan de bestuursdwang. De kosten daarvan worden verhaald door het nemen van een kostenverhaalsbeschikking.

Stap	Fase
Controle	Toezicht
Waarschuwen	Toezicht
Controle	Toezicht
Voornemen	Handhaving
Definitieve last	Handhaving

Last onder bestuursdwang of last onder dwangsom

Voor de optie 'LOB, LOD' zal de handhaver na de eerste controle een voornemen versturen. Hiertegen kunnen door de overtreder zienswijzen naar voren worden gebracht, waarna, zonder een nadere controle, een definitieve last onder dwangsom of last onder bestuursdwang volgt. Na het verstrijken van de begunstigingstermijn wordt opnieuw gecontroleerd. Als de begunstigingstermijn ongebruikt is verstreken, dan volgt een invorderingsbeschikking of wordt uitvoering gegeven aan de bestuursdwang. De kosten van de bestuursdwang worden verhaald door het nemen van een kostenverhaalsbeschikking.

Stap	Fase
Controle	Toezicht
Voornemen	Handhaving
Definitieve last	Handhaving

Uitzonderingen

Denkbaar is dat in bepaalde gevallen een extra waarschuwing wordt gegeven of na het voornemen een extra controle wordt uitgevoerd. Het staat de toezichthouder vrij een extra stap te nemen in het handhavingstraject.

Aan de andere kant kan in een spoedeisend geval, volgens de Algemene wet bestuursrecht, bestuursdwang worden toegepast, zonder voorafgaande last en dus ook zonder voornemen en begunstigingstermijn. Er is sprake van een spoedeisend geval bij dreigende onomkeerbaarheid of bij levensgevaar. Als de situatie daartoe aanleiding geeft, kan deze bestuursdwang ook zonder besluit toegepast worden. Dan moet alsnog zo spoedig mogelijk een besluit tot toepassing van bestuursdwang worden genomen en bekend gemaakt worden.

Een LOD/LOB mag opgelegd worden zodra het gevaar voor een overtreding klaarblijkelijk blijkt, dit wordt een preventieve last genoemd. Het eerst versturen van een waarschuwing heeft in dit geval geen toegevoegde waarde, omdat de overtreding niet voor een bepaalde datum ongedaan gemaakt kan worden. Bij een preventieve last worden dan ook de stappen van de aanpak 'LOB, LOD' gevolgd.

Last onder dwangsom of last onder bestuursdwang?

Per casus zal bekeken moeten worden welke last het geëigende middel is, een dwangsom of een bestuursdwang. De keuze van de sanctie moet evenredig zijn. Dit houdt in dat, daar waar mogelijk, wordt gekozen voor een last onder dwangsom in plaats van een last onder bestuursdwang. De last onder dwangsom wordt over het algemeen minder belastend gevonden dan bestuursdwang.

Indien de overtreding al is beëindigd en er geen risico voor herhaling bestaat, is bestuursrechtelijk optreden niet meer mogelijk. In die situatie kan worden gekozen voor strafrechtelijk optreden, bijvoorbeeld gezien de ernst van de overtreding en het verkregen economisch voordeel.

Het bevoegde gezag heeft de mogelijkheid een inrichting (tijdelijk) te sluiten, bijvoorbeeld vanwege het structureel niet voldoen aan vergunningvoorschriften. Hiervoor is een last onder bestuursdwang het geëigende middel.

Begunstigingstermijnen en dwangsombedragen

Om de begunstigingstermijn, de hoogte van de dwangsom en het maximaal te verbeuren bedrag te bepalen bij een last onder dwangsom wordt de 'leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen' als algemene richtlijn gebruikt.⁴² Vervolgens zal de toezichthouder moeten bepalen of de bedragen en termijnen die hier worden genoemd, ook recht doen aan de betreffende overtreding.

Begunstigingstermijn

De begunstigingstermijn moet redelijk en in ieder geval voldoende lang zijn om de aangeschrevene ook daadwerkelijk in staat te stellen de last ongedaan te maken.

Als een last gericht is op het voorkomen van een herhaling van een overtreding of het nalaten van een overtreding is een begunstigingstermijn vaak niet nodig. Het kan soms toch raadzaam zijn om in dergelijke gevallen een korte begunstigingstermijn te stellen, bijvoorbeeld omdat de overtreder zijn personeel moet instrueren.

Dwangsom

Bij de hoogte van de dwangsommen moet rekening gehouden worden met de omvang van de overtreding, de omvang van de schade en de vereiste investering. Er kan bijvoorbeeld gekeken worden naar de omvang van de investering en het eventueel behaalde financieel voordeel. Bij de hoogte van een dwangsom kan ook onderscheid gemaakt worden tussen particulieren en bedrijven. De hoogte van de dwangsom kan en moet doelgericht op de ernst van de overtreding worden afgestemd (evenredigheid) en tot doel hebben de overtreding tegen te gaan of te voorkomen (effectiviteit).

Dwangsom heeft niet het gewenste effect

Het kan voorkomen dat een last onder dwangsom wordt opgelegd en het maximale bedrag verbeurd, terwijl de overtreding niet ongedaan is gemaakt. Als er voor gekozen wordt om weer een last onder dwangsom op te leggen, kan de dwangsom twee keer zo hoog worden vastgesteld. Een andere optie is natuurlijk bestuursdwang, op die manier kan verzekerd worden dat de overtreding wordt opgeheven.

Last intrekken

Door de overtreding ongedaan te maken komt de last onder dwangsom of last onder bestuursdwang niet te vervallen. Een last kan op verzoek van de overtreder worden ingetrokken. Hierbij moet wel goed gekeken worden of er geen kans is dat de overtreding weer wordt begaan.

Gedoogstrategie

In uitspraken van de Raad van State is een beginselplicht tot handhaven geformuleerd. Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet uitzicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat van optreden in de concrete situatie behoort te worden afgezien. Als een van deze twee situaties zich voordoet, is een gedoogbesluit wenselijk.

⁴² Deze leidraad is te vinden via de website van Infomil;

Een verzoek om het gedogen van een overtreding dient te allen tijde schriftelijk te geschieden en wordt getoetst aan onderstaande criteria. Deze negen criteria spelen mee bij de belangenafweging, maar dit betekent niet automatisch dat ze als strikte voorwaarden moeten worden beschouwd. Het besluit om al dan niet te gedogen is namelijk een discretionaire bevoegdheid van het bevoegde gezag.

- Er moet sprake zijn van een uitzonderlijke situatie, in het bijzonder een overmacht- of overgangssituatie. Dit is bijvoorbeeld aan de orde als de vergunning op formele gronden is vernietigd en een nieuwe vergunningprocedure moet worden opgestart (overmacht). Spoedeisende belangen vallen ook onder dit criterium;
- Er moet een complete, ontvankelijke aanvraag om vergunning zijn ingediend bij het bevoegde gezag, die de activiteiten waarop het gedoogverzoek betrekking heeft, omvat. Bovendien moet er een gereede kans zijn dat de vergunning wordt verleend;
- Er moeten klemmende redenen zijn om de afgifte van een gedoogbeschikking te kunnen rechtvaardigen;
- De te gedogen activiteiten moeten op milieuhygiënisch, verantwoorde wijze kunnen plaatsvinden;
- De afgifte van een gedoogbeschikking mag niet volstrekt onredelijk zijn ten opzichte van derde belanghebbenden;
- Bij het afwegen van de betrokken belangen moet het belang van gedogen zwaarder wegen dan het belang van handhaving van de wet- en regelgeving. De aanvrager moet schriftelijk aantonen dat hij een dergelijk zwaarwegend belang heeft;
- De afgifte van een gedoogbeschikking mag niet leiden tot een belangen- of tegenstrijdigheids- conflict met andere (milieu-)wetten en/of voorschriften die door andere bevoegde gezagen zijn gesteld, of redelijkerwijs als gevolg van de te nemen gedoogbeschikking gesteld moeten worden;
- Er moet bij het bevoegde gezag vertrouwen in het nalevingsgedrag van het betrokken bedrijf /initiatiefnemer zijn.

Het gedogen moet voldoen aan een aantal eisen:

- Uitdrukkelijk schriftelijk gedogen, dus actief gedogen;
- Neergelegd in een beschikking waaruit blijkt van een expliciete, zorgvuldige, kenbare belangenafweging ten aanzien van specifiek benoemde gedragingen;
- Tijdelijk karakter;
- Verbonden aan voorwaarden;
- Betrokkenheid van belanghebbenden (hoorplicht van art. 4:7 en 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht);
- Gedogen dient aan controle te zijn onderworpen.

Strafrecht

Protocol Buitengewone opsporingsambtenaren

Op dit moment heeft de RUD een grote groep aan BOA's (Buitengewoon opsporingsambtenaren).

Handhaving Bodem, Water en Natuur	Werkveld	Handhaving bedrijven	Werkveld
Frank Spit	Water en milieu	Jeanette van Wijk	Milieu en luchtvaart
Peter de Vries	Groen	Arnold Giesbers	Milieu
Sander van Rijswijk	Groen	Hans Versteeg	Milieu
Jeffrey Dijkink	Bodem en Zwemwater	Janneke Nijhof	Milieu
Martijn Korstanje	Water en Lsv	Arnold Kuiter	Milieu
		Jaap van Otten	Milieu

Om de mogelijkheid tot strafrechtelijk op te treden tegen een overtreding zo goed mogelijk in te richten zijn er een aantal afspraken gemaakt. Per week is er een 'BOA van de week', deze wordt bijgestaan door een BOA uit het andere handhavingsteam. De BOA van de week is gedurende kantooruren aanspreekpunt voor de toezichthouders. De BOA pakt de zaken op die zich in deze week voordoen, en maakt deze ook af. De ondersteunende BOA ondersteunt in principe met kennis en gaat mee naar een controle of een verhoor. De BOA van de week pakt de zaken op die zich hebben voorgedaan van zaterdag tot en met vrijdag. Mocht de BOA van de week onvoldoende ruimte hebben om een zaak op te pakken, dan zorgt hij of zij zelf voor vervanging.

Als een toezichthouder van mening is dat er een BOA betrokken moet worden, zorgt deze voor een kant en klaar verhaal voor de BOA. Bijvoorbeeld door een volledig verslag met vindplaatsen van de belangrijkste documenten

Daarnaast kunnen er projecten opgezet worden, waarbij een BOA actief meedraait. Een voorbeeld is de controle van vuurwerkopslag. Hier worden vaak overtredingen begaan, waarbij bestuursrecht vrij weinig nut heeft. Door een vaste BOA te betrekken bij deze controles, kan hier snel op gereageerd worden. Om de werklust te verlichten nemen we voor dit soort projecten contact op met het Openbaar Ministerie, mogelijk kunnen bepaalde overtredingen worden afgedaan met een verkort proces-verbaal. Deze werkwijze wordt na een jaar geëvalueerd.

Middelen van de BOA's

Bestuurlijke strafbeschikking milieu

Binnen de RUD werken verschillende Buitengewoon Opsporingsambtenaren (BOA) die een Bestuurlijke strafbeschikking milieu (BSBm) uit kunnen schrijven voor overtredingen uit een feitenlijst. Deze feitenlijst wordt jaarlijks herzien. Andere organisaties, zoals natuurbeherende organisaties en gemeenten, kunnen de RUD verzoeken om ook de BSBm te mogen gebruiken. Deze organisaties ondertekenen in dat geval een BSBm convenant met de RUD.

Melding bij het OM

Het Openbaar ministerie heeft de zelfstandige bevoegdheid om strafrechtelijk op te treden naast of in plaats van bestuursrechtelijke sancties. Als de RUD onvoldoende capaciteit beschikbaar heeft, of de RUD zou moeten optreden tegen haar eigen opdrachtgevers, dan kan hiervan melding gemaakt worden bij de politie. In overleg met de politie wordt bepaald wie deze zaak oppakt.

Proces-verbaal door een BOA

Als de overtreding niet op de feitenlijst van de BSBm staat, of als er een bepaald bedrag wordt overschreden, kan de BOA een proces-verbaal opmaken.

Strafrechtelijke waarschuwing

Het kan zich voordoen dat in een bepaalde casus een strafrechtelijke waarschuwing het beste middel is. Deze waarschuwing wordt opgenomen in het BOAregistratiesysteem (BRS). Op die manier kunnen de andere BOA's, maar ook de politie, nagaan wat er op een locatie speelt.

Werkafspraken met de Politie en het Openbaar Ministerie

Er is eenmaal in de zes weken een zakenoverleg waar het Functioneel Parket, de politie, de OdrU en de RUD deel aan nemen. Hier komen beleidsmatige onderwerpen aan de orde, maar ook inhoudelijke zaken.

Omdat de RUD de BSBm uitvoert is er een categoriale beschikking, een soort overeenkomst tussen het Openbaar Ministerie en de RUD. Hierin is de samenwerking met het OM vorm gegeven.

Bijlage 3 – Toelichting interventies van licht naar zwaar

Bestuursrecht herstellend

Aanspreken/informereren

Aanspreken/informereren 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/informereren gebeurt mondeling, door het verstrekken van schriftelijke informatie of door verwijzing naar websites. Aanspreken/informereren 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 handhavingsinstantie kan verzoeken om onmiddellijke beëindiging van de overtreding. Als blijkt dat de normadressaat niet bereid is aan dit verzoek te voldoen, kan de handhavingsinstantie zelf en in spoedeisende gevallen zonder voorafgaande last feitelijk optreden. Wel moet de handhavingsinstantie 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 handhavingsinstanties zonder tussenkomst van het OM kunnen opleggen. Voor feiten uit het zogenoemde 'Feitenboekje Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu- en Keurfeiten' wordt een combibon uitgeschreven (geldboete) die ter afdoening wordt gezonden aan het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). De BSBm kan los van (óf óf), parallel met (én én) of volgtijdelijk aan (eerst...dan...) op herstel gerichte interventies worden ingezet.

De BSBm is bedoeld voor relatief eenvoudige overtredingen, waarbij er over de schuldvraag geen twijfel bestaat. De 'Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingsbevoegdheid 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. 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 de handhavingsstrategie is geregeld. Een PV is de basis voor het verdere optreden van het OM dat kan leiden tot sancties als: een geldboete, een werkstraf, en gevangenisstraf, ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, publicatie van het vonnis, stillegging van de onderneming en verbeurdverklaring.

Bijlage 4 **Beleidsregel bestuurlijke boetes**

Wet lokaal spoor

Beleidsregel van het dagelijks bestuur over de toepassing van artikel 44 van de Wet lokaal spoor (Beleidsregel bestuurlijke boetes Wet lokaal spoor 2015)

Het dagelijks bestuur,

Gezien artikel 44 Wet lokaal spoor;

Besluit:

Artikel 1

Deze beleidsregel is van toepassing op alle overtredingen die als beboetbaar feit zijn aangemerkt bij of krachtens artikel 44, eerste lid, van de Wet lokaal spoor.

Artikel 2

1. Bij de vaststelling van de hoogte van de bestuurlijke boete ter zake van overtreding van een norm die zich (mede) richt tot een natuurlijke persoon, niet zijnde een onderneming, worden de normbedragen gehanteerd die zijn opgenomen in bijlage 1 bij deze beleidsregel.
2. De boete kan hoger of lager dan het normbedrag worden vastgesteld indien de zwaarte van de overtreding daartoe aanleiding geeft. Daarbij geldt dat de hoogte van het door de overtreding veroorzaakte veiligheidsrisico en de mate waarin het doelmatige gebruik van het spoor is belemmerd als boeteverhogende dan wel boeteverlagende omstandigheden gelden.

Artikel 3

1. Bij de vaststelling van de hoogte van een bestuurlijke boete ter zake van een overtreding van een norm die zich richt tot een onderneming, worden de normbedragen gehanteerd zoals opgenomen in bijlage 2 bij deze beleidsregel.
2. Het normbedrag, bedoeld in het eerste lid, wordt vermenigvuldigd met de bij de omzetcategorie van de onderneming horende factor.
3. De categorie-indeling, bedoeld in het vorige lid, luidt als volgt:

Categorie I	ondernemingen met een omzet van minder dan € 100.000	Factor 0,25
Categorie II	Ondernemingen met een omzet van ten minste € 100.000 maar minder dan € 200.000	Factor 0,5
Categorie III	Ondernemingen met een omzet van ten minste € 200.000 maar minder dan € 500.000	Factor 1
Categorie IV	Ondernemingen met een omzet van ten minste € 500.000 maar minder dan € 1.000.000	Factor 2
Categorie V	Ondernemingen met een omzet van meer dan € 1.000.000	Factor 3

4. De omzet in de zin van dit artikel is de omzet in het kalenderjaar voorafgaand aan de datum van overtreding.

5. De boete kan hoger of lager dan het normbedrag na vermenigvuldiging met de factor genoemd in lid 3 worden vastgesteld indien de zwaarte van de overtreding daartoe aanleiding geeft. Daarbij geldt dat de hoogte van het door de overtreding veroorzaakte veiligheidsrisico en de mate waarin het doelmatige gebruik van het spoor is belemmerd als boeteverhogende dan wel boeteverlagende omstandigheden gelden.

Artikel 5

Deze beleidsregel wordt aangehaald als: Beleidsregel bestuurlijke boetes Wet lokaal spoor 2015.

Artikel 6

Deze beleidsregel treedt in werking met ingang van de dag na bekendmaking.

Bijlage 1

behorende bij artikel 2 Beleidsregel bestuurlijke boetes Wet lokaal spoor 2015, met boetebedragen ter zake van overtredingen als bedoeld in artikel 44 van de Wet lokaal spoor begaan door een natuurlijke persoon, niet zijnde een onderneming

<i>Overtredingen van onderstaand artikel van de Wet lokaal spoor</i>	<i>boetenormbedrag</i>
12, eerste lid	€ 1.000
14, eerste lid	€ 3.500
40, eerste lid	€ 2.500

<i>Overtredingen van regels die zijn vastgesteld krachtens artikel 25, eerste lid, van de Wet lokaal spoor</i>	<i>boetenormbedrag</i>
Maximumsnelheid als bedoeld in artikel 6 Besluit lokaal spoor	<10 km te hard: € 250 ≥10 km te hard: € 500
Voorrangsregels als bedoeld in artikel 7 Besluit lokaal spoor	€ 1.500

Bijlage 2

behorende bij artikel 3 Beleidsregel bestuurlijke boetes Wet lokaal spoor 2015, met boetenormbedragen ter zake van overtredingen als bedoeld in artikel 44 van de Wet lokaal spoor begaan door een onderneming

<i>Overtredingen van onderstaand artikel van de Wet lokaal spoor</i>	<i>boetenormbedrag</i>
9, eerste lid	€ 75.000
10, eerste lid	€ 75.000
12, eerste lid	€ 50.000
14, eerste lid	€ 10.000
22, eerste lid	€ 10.000
23, vierde lid	€ 25.000
24, derde lid	€ 5.000
26, derde lid	€ 50.000
27, vierde lid	€ 50.000
31, eerste lid	€ 10.000
32, eerste lid	€ 75.000
32, zesde lid	€ 50.000
33, eerste lid	€ 75.000
35, eerste lid	€ 50.000
35, derde lid	€ 50.000
37, eerste lid	€ 25.000
37, tweede lid	€ 25.000
38, derde lid	€ 10.000
39	€ 50.000
40, eerste lid	€ 10.000
49, tweede lid	€ 75.000

<i>Overtredingen van regels die zijn vastgesteld krachtens artikel 25, eerste lid van de Wet lokaal spoor</i>	<i>boetenormbedrag</i>

Maximumsnelheid als bedoeld in artikel 6 Besluit lokaal spoor	<10 km te hard:€ 10.000 ≥10 km te hard:€ 50.000
Voorrangsregels als bedoeld in artikel 7 Besluit lokaal spoor	€ 30.000

TOELICHTING

Inleiding

Met dit besluit wordt invulling gegeven aan de bevoegdheid van artikel 44 Wet lokaal spoor, tot het opleggen van een boete in de in het eerste lid van dat artikel bedoelde gevallen. Artikel 44, tweede lid geeft de maximale boetebedragen voor natuurlijke personen, niet zijnde een onderneming en voor ondernemingen.

Toezicht en handhaving

Het toezicht op de naleving van de Wet lokaal spoor is belegd bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT). Handhaving is de verantwoordelijkheid van de decentrale overheden die bevoegd gezag zijn met betrekking tot het lokale spoor.

Hoogte normbedragen

Bij het, met deze beleidsregel, vaststellen van de hoogte van de bestuurlijke boetes spelen de volgende factoren:

- algemene beginselen, voortvloeiend uit jurisprudentie;
- de maximale boetes, zoals vastgesteld in artikel 44, tweede lid van de Wet lokaal spoor;
- de verplichting om de hoogte van de boete af te stemmen op de omzet van de onderneming, indien de overtreder een ondernemer is, zoals neergelegd in artikel 44, derde lid van de Spoorwegwet;
- de mate waarin de overtreding de veiligheid op en rond het lokale spoor in gevaar brengt;
- de mate waarin de overtreding het doelmatige gebruik van het lokale spoor belemmert.

Uit jurisprudentie en literatuur vloeit voort dat de hoogte van een bestuurlijke boete in redelijke verhouding moet staan tot het beoogde doel in termen van preventie (afschrikwekkende werking). De hoogte moet derhalve toereikend zijn om volgende overtredingen door dezelfde overtreder te voorkomen (speciale preventie), alsmede om potentiële overtreders te weerhouden van nieuwe, soortgelijke overtredingen (generale preventie). Artikel 44, tweede lid van de Wet lokaal spoor bepaalt welke boetes ten hoogste mogen worden opgelegd. Aan een natuurlijke persoon, niet zijnde een onderneming mag ten hoogste een boete van € 5.700,- worden opgelegd. Aan een onderneming mag ten hoogste een boete van € 225.000,- worden opgelegd. Daarnaast schrijft het derde lid van artikel 44 van de Wet lokaal spoor voor dat, wanneer het een onderneming betreft, de hoogte van de boete moet zijn afgestemd op de omzet van de onderneming.

Met deze beleidsregel is een categorie-indeling naar omzet van de onderneming vastgesteld. Bij de keuze van de boetebedragen is onderscheid gemaakt naar de ernst van de overtreding. De wettelijke maxima betekenen dat de boetes die in de praktijk kunnen worden opgelegd de bedragen van € 5.700,- respectievelijk € 225.000,- nooit kunnen overschrijden. Rekening houdend met deze bepalingen zijn de bijlagen 1 en 2 bij de beleidsregel opgesteld.

Omdat alle in deze beleidsregel genoemde boetebedragen hoger zijn dan het bedrag genoemd in artikel 5:53 van de Algemene wet bestuursrecht (€ 340,-) wordt van de overtreding steeds een rapport of proces-verbaal opgemaakt en wordt de overtreder steeds in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen.

Normadressaat en hoogte van de boete

Aan de hand van de normadressaat wordt bepaald welke bijlage bij deze beleidsregel van toepassing is. Is de overtreding begaan door een natuurlijke persoon, niet zijnde een onderneming, dan is bijlage 1 bij de beleidsregel van toepassing. Hierbij is voor wat betreft de hoogte van de boetes uitgegaan van de mate van risico voor de lokale spoorveiligheid en/of de ernst van de inbreuk op het doelmatige gebruik van het lokale spoor. Afhankelijk van de zwaarte van deze twee variabelen kan het normbedrag naar boven of beneden worden bijgesteld.

Ondernemingen

Is de overtreding begaan door een onderneming, dan is bijlage 2 bij de beleidsregel van toepassing. Ook met betrekking tot ondernemingen wordt gewerkt met een normbedrag. Om te kunnen vaststellen wat de hoogte van het normbedrag is, moet eerst gebruik worden gemaakt van de tabel in artikel 3, derde lid, van de beleidsregel, waarin wordt bepaald in welke gevallen het boetenormbedrag met welke factor moet worden vermenigvuldigd. Indien de omzet van een onderneming niet bekend is, kan die worden opgevraagd bij de onderneming. Indien de onderneming de gegevens niet binnen de genoemde termijn levert, wordt op grond van artikel 44, vierde lid, van de Wet lokaal spoor de maximale boete van € 225.000,- opgelegd. Afgezien van deze boete geldt ook voor ondernemingen dat het normbedrag naar boven of beneden kan worden bijgesteld, afhankelijk van de mate van risico voor de lokale spoorveiligheid en/of de ernst van de inbreuk op het doelmatige gebruik van het lokale spoor

Verwijtbaarheid

In artikel 5:41 van de Algemene wet bestuursrecht is bepaald dat een bestuursorgaan geen bestuurlijke boete mag opleggen voor zover de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten. Uit jurisprudenties blijkt dat bij het ontbreken van enige, al dan niet geobjectiveerde schuld, geen bestuurlijke boete mag worden opgelegd. En in situaties waarin sprake is van het volledig ontbreken van verwijtbaarheid, behoort van boeteoplegging te worden afgezien.