

Naleefstrategie

Nadere uitwerking van het
Handhavingsbeleid
2015 - 2018



Gemeente Blaricum
Gemeente Eemnes
Gemeente Laren



INHOUDSOPGAVE

Hoofdstuk 1	Inleiding	pag. 3
	Leeswijzer	pag. 4
Hoofdstuk 2	Inzet van instrumenten	pag. 5
Hoofdstuk 3	Landelijke handhavingstrategie	pag. 7
Hoofdstuk 4	Toezichtstrategie	pag. 10
	Afstemming	pag. 11
Hoofdstuk 5	Gedoogstrategie	pag. 11
Hoofdstuk 6	Uitvoeringsorganisatie	pag. 12
	Kwaliteitszorg	pag. 13
Bijlage 1	Stappenplan handhaving	
Bijlage 2	Afwegingskader	
Bijlage 3	Landelijke handhavingstrategie versie 1.7, d.d. 24 april 2014	

Hoofdstuk 1 Inleiding

Voor u ligt de nadere uitwerking van het “Handhavingsbeleid 2015-2018”; de “Naleefstrategie”. Het maakt de handhaving van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Algemene plaatselijke verordening (APV) concreet en draagt bij aan het bevorderen van de naleving van deze wet- en regelgeving.

Zowel het handhavingsbeleid als deze naleefstrategie geven invulling aan de kwaliteitscriteria die staan in het Besluit omgevingsrecht (Bor) van de Wabo. De handhaving van de Wabo en de APV heeft als doel de kwaliteit van de (leef)omgeving te beschermen en waar mogelijk te verbeteren.

In het jaarlijks vast te stellen Handhavingsuitvoeringsprogramma (HUP) wordt invulling gegeven aan onderwerpen die zijn opgenomen in het Handhavingsbeleid 2015-2018. De naleefstrategie is kader stellend bij de uitvoer van het HUP.

Belangrijke uitgangspunten voor handhaving zijn in de eerste plaats dat de verantwoordelijkheid voor naleving van regels in eerste instantie bij burgers en bedrijven zelf ligt. De gemeente kan niet overal en tegelijkertijd zijn en wil dat ook niet. In de tweede plaats wordt zoveel mogelijk per geval beoordeeld welke acties effectief zijn om het gewenste (naleef)gedrag te bewerkstelligen. Dit kan verschillend zijn, omdat de doelgroepen, de achterliggende motieven van het gedrag en de (handhavings)problemen veelal wisselen.

Om effectief te kunnen zijn houden we dan ook rekening met deze context.

Zo kunnen burgers en bedrijven onbewust regels overtreden, omdat zij de regels niet kennen. Ook komt het voor dat men al calculerend tot de slotsom komt dat een boete per saldo goedkoper is ten opzichte van het financieel ‘voordeel’ dat behaald wordt door het overtreden van de regels.

De naleefstrategie beschrijft op welke wijze de gemeente Blaricum, Eemnes en Laren het naleefgedrag onder burgers en bedrijven wil bevorderen en zo nodig af wil dwingen. Deze naleefstrategie bestaat uit vier deelstrategieën:

1. een strategie inzet van instrumenten: welke instrumenten zijn er om gewenst (naleef)gedrag te bevorderen en zo nodig af te dwingen en hoe zetten we deze instrumenten in?
2. de Landelijke handhavingstrategie: hoe treden we op als we overtredingen van regels constateren?
3. een toezichtstrategie: op welke wijze houden we toezicht op naleving van regels?
4. een gedoogstrategie: hoe gaan we om met gedogen van overtredingen?

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de inzet van instrumenten beschreven en in hoofdstuk 3 de in 2014 geïntroduceerde Landelijke handhavingstrategie. Hoofdstuk 4 beschrijft de toezichtstrategie en in hoofdstuk 5 de gedoogstrategie.

Deze naleefstrategie geeft sturing aan de manier waarop de handhaver reageert op een overtreding. Hierdoor komt er meer uniformiteit in de wijze van optreden. Dit betekent niet dat er volledige uniformiteit ontstaat, want handhaving blijft maatwerk. In algemene zin kan op vergelijkbare overtredingen op gelijke wijze worden gereageerd. Doel hiervan is om willekeur te voorkomen en in te zetten op rechtsgelijkheid. Dit biedt ondersteuning bij een eventuele rechtsgang.

Naast een beoogde preventieve werking, wordt er door deze strategie in beginsel uniform en effectief gehandhaafd.

NB: Artikel 4:84 van de Awb eist dat bestuursorganen handelen volgens de beleidsregels, tenzij de gevolgen van dat handelen voor één of meer belanghebbende vanwege bijzondere omstandigheden onevenredig zijn. Een afwijking van deze strategie is dus mogelijk, maar moet beschreven en/of schriftelijk gemotiveerd worden.

Hoofdstuk 2 Inzet van instrumenten

Zoals in de inleiding aangegeven, staat bij de inzet van instrumenten de effectiviteit op het gewenste (naleef)gedrag centraal en is een belangrijk uitgangspunt dat de verantwoordelijkheid voor naleving van regels in eerste instantie bij burgers en bedrijven zelf ligt. Zeker in die gevallen waarbij burgers en bedrijven hinder ondervinden van andermans gedrag zullen zij dat in eerste instantie zelf met elkaar moeten oplossen. Als zij er niet uitkomen, kan de gemeente worden gevraagd te helpen bij te dragen aan een oplossing, bijvoorbeeld door bemiddeling en in het laatste geval handhaving. Dit is zeker niet in alle gevallen de beste weg. Zo wordt bij overtredingen met acuut gevaar en/of onomkeerbare en/of veiligheidsgevolgen, direct handhavend opgetreden.

Instrumenten

De verschillende instrumenten zijn geordend naar instrumenten gericht op informeren, stimuleren, bemiddelen en sanctioneren. Hieronder worden de instrumenten kort toegelicht en wordt aangegeven in welke situaties deze effectief zijn. Bij het opstellen van het uitvoeringsprogramma wordt nader ingegaan op de inzet van deze instrumenten.

Informeren

Vertellen welke (nieuwe) regels er zijn, voor wie, waarom en hoe wordt opgetreden bij overtredingen.

Het voorkomen van overtredingen is vele malen doelmatiger voor gemeente en overtreder dan het ongedaan moeten (laten) maken van de overtreding. Er wordt al veel winst behaald door in het vergunningverleningsproces via vooroverleg/intakeoverleg en tijdens het vergunningaanvraagproces de aanvrager te informeren over belangrijke voorschriften en de redenen daarvan. Dit voorkomt in grote mate het onbewust overtreden van de regels. Verder wordt ingezet op het verstrekken van folders, informatie via internet en bij het bouwloket. Lokale media kan eveneens worden ingezet om een onderwerp nader uit te lichten.

Stimuleren

Mensen proberen te bewegen om zich aan de regels te houden.

Dat kan door goed gedrag te belonen, bijvoorbeeld door het aantal controles terug te brengen bij goed naleefgedrag (vermindering toezichtslasten). Ook kan gedacht worden aan een indirecte vorm van stimuleren, zoals het doen van aanpassingen in de openbare ruimte waarmee naleving wordt bevorderd.

Bemiddelen

Hieronder vallen mediation en pre-mediation. Bemiddeling dient er toe om conflicten en juridische procedures te voorkomen of te beëindigen. Ook kan het opleggen van een sanctie worden voorkomen.

Mediation is een vorm van conflictbemiddeling en kan worden ingezet in plaats van direct handhavend optreden, bijvoorbeeld bij klachten en overlast.

Ook kan pre-mediation worden ingezet om conflicten te voorkomen door in een vroeg stadium van een

procedure met de belanghebbenden contact op te nemen. Voorbeelden zijn gevallen waarin een negatief besluit wordt genomen op een verzoek van een burger of bedrijf (bijvoorbeeld een handhavingsverzoek) of wanneer er bezwaren zijn ingediend tegen besluiten. In voorkomende gevallen kunnen bezwaren worden weggenomen wanneer uitleg wordt gegeven over het genomen besluit en kan een juridische procedure worden beëindigd.

Sanctioneren

Maatregelen om de overtreding te (laten) herstellen of ongewenst gedrag te bestraffen.

De volgende middelen staan de gemeente ter beschikking:

- het opleggen van een last onder dwangsom;
- het opleggen van een last onder bestuursdwang;
- het (tijdelijk) intrekken (dan wel schorsen) van een vergunning;
- het sluiten van een inrichting/bedrijf;
- het opleggen van een bestuurlijke strafbeschikking;
- het doen van een kennisgeving van bekeuring;
- het opleggen van een administratieve beschikking op basis van de Wet mulder.



We beperken ons hier tot de manieren van sanctioneren die door de gemeente zelf kunnen worden uitgevoerd. De gemeente heeft daarnaast de mogelijkheid om bijvoorbeeld aangifte te doen of politie en justitie te informeren bij overtredingen.

Hoofdstuk 3 (Landelijke) handhavingsstrategie

Vanaf 2014 handhaven alle bevoegde overheden en handhavingsinstanties in Nederland een uniforme handhavingstrategie, om passend te interveniëren bij tijdens toezicht gedane bevindingen. Met de Landelijke handhavingstrategie worden reacties op beoordelingen van inspecteurs gelijkgetrokken. Verder verbindt de Landelijke Handhavingstrategie het bestuurs- en strafrecht met elkaar. De Landelijke Handhavingsstrategie treedt in de plaats van de gemeentelijke sanctiestrategie.

Het doel van de Landelijke handhavingstrategie is om uit het oogpunt van rechtsgelijkheid: uitvoering te geven aan de beginselplicht tot handhaven, passend te interveniëren bij iedere bevinding, in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes te maken en interventies op vergelijkbare wijze te kiezen en toe te passen, landsbreed door het bestuurlijk bevoegd gezag/de omgevingsdiensten, landelijke inspecties, politie en het Openbaar Ministerie.

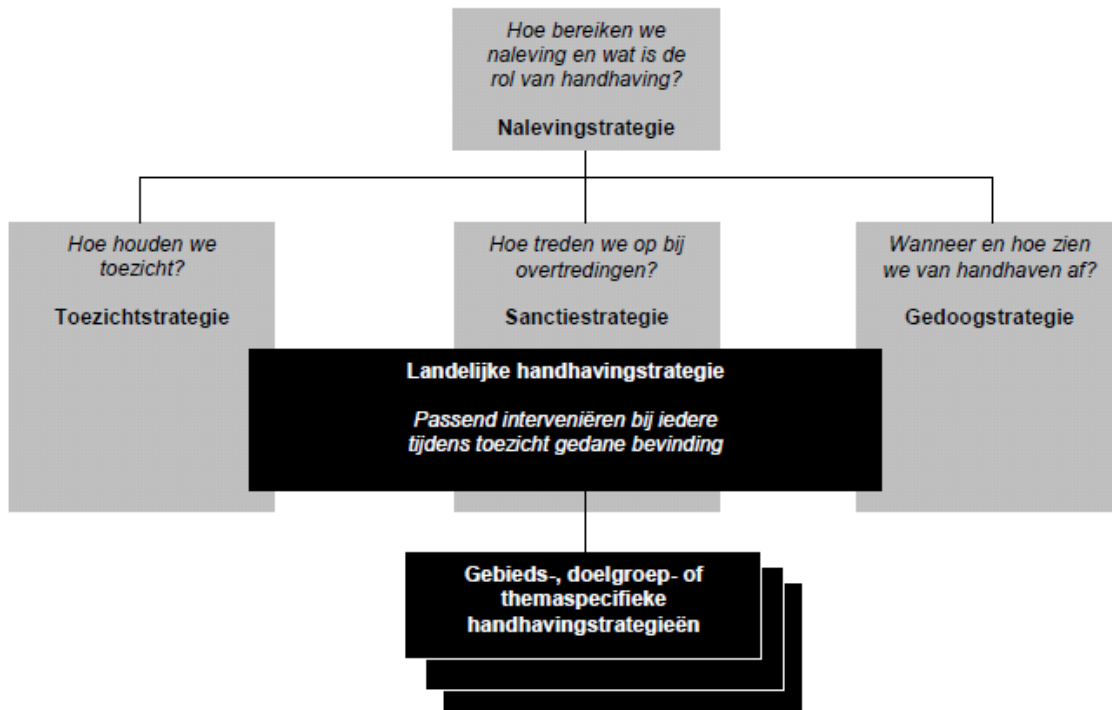
De Landelijke handhavingstrategie bevat vijf opeenvolgende stappen met hulpmiddelen. De vijf stappen worden doorlopen naar aanleiding van een tijdens het toezicht gedane bevinding:

1. De handhaver positioneert de bevinding in de interventiematrix, op basis van de ernst van de (mogelijke) gevolgen ('vrijwel nihil', 'beperkt', 'van belang' of 'aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar') en het gedrag van de overtreder ('goedwillend', 'onverschillig', 'calculerend' of 'bewust en structureel / crimineel'). De handhaver kan daarbij rekening houden met verzwarende of verzachtende argumenten. Recidive is een voorbeeld van een verzwarend argument.
2. De handhaver bepaalt of er sprake is van verzwarende aspecten die moeten worden betrokken bij de afweging om het bestuurs- en/of strafrechtelijk toe te passen, zoals opzet voor het willen halen van financieel voordeel. Hoe meer verzwarende aspecten, des te groter de reden om naast bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk te handhaven.
3. De handhaver bepaalt naar aanleiding van stappen 1 en 2 of overleg van het bestuur met politie en OM, dan wel van politie en OM met het bestuur geïndiceerd is, over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht. De interventiematrix is duidelijk over situaties waarin dit altijd noodzakelijk is. Stap 3 leidt tot duidelijkheid over hoe er in het specifieke geval wordt opgetreden: alleen bestuursrechtelijk, bestuurs- én strafrechtelijk of alleen strafrechtelijk.
4. De handhaver bepaalt welk(e) van de in de interventiematrix opgenomen instrument(en) in de betreffende situatie het eerst voor toepassing in aanmerking komt en zet dit/deze instrument(en) in totdat sprake is van naleving. Als naleving binnen de gestelde termijn uitblijft, pakt de handhaver direct door, door middel van het inzetten van een zwaardere (combinatie van) interventie(s).
5. De handhaver legt de doorlopen stappen en genomen beslissingen verifieerbaar en transparant vast volgens de binnen de handhavingsinstantie geldende administratieprocedures en -systemen.

Onderstaand figuur geeft de wijze van interveniëren aan.

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

De Landelijke Handhavingsstrategie treedt in de plaats van de gemeentelijke sanctiestrategie, en is zodoende geïncorporeerd als onlosmakelijk onderdeel van deze Naleefstrategie. De volledige Landelijke handhavingsstrategie is in de bijlage opgenomen.



Positionering landelijke handhavingstrategie binnen de Naleefstrategie

Hoofdstuk 4 Toezichtstrategie

Toezicht bestaat er in verschillende vormen. Het controleren van een verleende vergunning voor een woning is bijvoorbeeld heel wat anders dan het toezicht houden op overlast van hondenpoep. Verschillende handhavingstaken vragen daarom om diverse vormen van toezicht. Er wordt onderscheid gemaakt tussen drie toezichtvormen: 'vergunningsgericht toezicht', 'objectgericht toezicht' en 'gebiedsgericht toezicht'. Daarnaast vindt er toezicht plaats op basis van signalen, 'signaaltoezicht'. De verschillende vormen van toezicht zijn manieren om zoveel mogelijk gecoördineerd en integraal toezicht te houden. Gecoördineerd toezicht vermindert de toezichtdruk voor de klant en is het mogelijk om (waar nodig) daadkrachtiger op te treden.

Vergunningsgericht toezicht is gericht op het houden van toezicht op verleende vergunningen. Deze vindt dus plaats tijdens bouw-, sloop- of aanlegwerkzaamheden of naar aanleiding van een vergunning voor het vellen van houtopstand.

Objectgericht toezicht richt zich op het toezicht tijdens de gebruiksfase van objecten. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het periodiek controleren van cafés op het gebied van brandveiligheid door de Veiligheidsregio.

Gebiedsgericht toezicht gaat over toezicht gerelateerd aan geografische gebieden. Hiermee is het mogelijk om gericht toezicht te houden op die aspecten die voor een bepaald gebied van belang zijn.

Tot slot is *signaaltoezicht* een overkoepelende vorm van toezicht waarbij een betreffende toezichthouder een signaal doorgeeft als de geconstateerde overtreding buiten zijn expertise valt. Ook kunnen burgers, bedrijven, politiek, externe partijen zoals belangenorganisaties signalen afgeven.

Integraal toezicht omgevingsvergunning

Uitgangspunt is integraal toezicht waarbij zoveel mogelijk tussen de verschillende toezichthouders wordt samengewerkt en burgers en bedrijven met zo weinig mogelijk verschillende toezichthouders wordt geconfronteerd. Integraal toezicht kan echter verschillende vormen aannemen, waarbij de geschikte vorm afhankelijk is van de complexiteit en context van de activiteit waarop toezicht wordt gehouden. Niet elke taak leent zich namelijk voor een volledig integrale aanpak waarbij één toezichthouder op alle aspecten controleert. Zo kan het toezicht in de openbare buitenruimte eenvoudiger integraal worden uitgevoerd dan het toezicht bij complexe bedrijven. De eerste richt zich op relatief eenvoudig vast te stellen overtredingen, terwijl de tweede meer specialistische kennis vraagt van de toezichthouder en er dan al snel meerdere toezichthouders bij een controle betrokken moeten zijn. De meeste winst in vermindering van toezichtlasten zit in het toezicht op de omgevingsvergunning, waarbij meerdere handhavingstaakvelden betrokken zijn, zoals bouwen, brandpreventie, milieu en (gedeeltelijk) toezicht vanuit de APV en bijzondere wetten.

Afstemming

De gemeente doet in principe altijd mee met gezamenlijke handhavingsprojecten in de regio die georganiseerd worden met verschillende handhavingspartners zoals de omgevingsdienst en Provincie. Deze projecten worden jaarlijks opnieuw bepaald.

In een dienstverleningsovereenkomst met de regionale Veiligheidsregio, respectievelijk de Brandweer Gooi en Vechtstreek voor Blaricum en Laren en de Veiligheidsregio Utrecht voor Eemnes, is neergelegd dat de Veiligheidsregio bepaalde advies- en toezichtstaken uitvoert voor de gemeente. Het gaat om advisering en toezicht tijdens de bouwfase, milieuactiviteiten, toezicht op het Gebruiksbesluit en algemene brandveiligheidsvoorschriften en evenementenvergunningen.

Hoofdstuk 5 Gedoogstrategie

De colleges van de drie gemeenten gedogen in beginsel niet. In uitzonderlijke situaties kan het college besluiten om een overtreding te gedogen. Zo is volgens de Nota 'Grenzen aan gedogen' (Gedateerd op 31 oktober 1996) een grote terughoudendheid geboden bij gedogen en is gedogen slechts in uitzonderingssituaties aanvaardbaar. Enkel in de volgende situaties kan volgens de nota sprake zijn van aanvaardbaar gedogen:

- het handhaven zou leiden tot aperte onbillijkheden, zoals overmachts- en overgangssituaties;
- het achterliggende belang is evident beter gediend met gedogen;
- een zwaarder wegend belang rechtvaardigt gedogen.

Gedogen is weliswaar een bevoegdheid van het college, maar zeker geen verplichting. Per geval moet aan de bovenstaande criteria getoetst worden. De hoofdregel van de drie gemeenten blijft dat er in beginsel niet gedoogd wordt. Naast de hierboven genoemde inhoudelijke criteria zijn er ook nog procedurele criteria waaraan moet worden voldaan in het geval er gedoogd wordt:

- gedogen dient schriftelijk en uitdrukkelijk te gebeuren;
- gedogen moet zoveel mogelijk worden beperkt in omvang en/of in tijd;
- er moet sprake zijn van een zorgvuldige kenbare belangenafweging;
- gedogen dient aan controle te zijn onderworpen.

De drie gemeenten onderschrijven bovenstaande procedurele uitgangspunten indien er gedoogd wordt.

Gedogen gebeurt in geen geval impliciet. Wel is aan verschillende handhavingstaken een prioriteit gegeven (zie prioriteitenmatrix behorende bij het Handhavingsbeleid 2015 – 2018) welke de mate van optreden bepaald. Dit betekent niet dat er tegen overtredingen met een lage prioriteit niet wordt opgetreden, maar dat gebeurt mogelijk op een later moment. Indien een gedoogbeschikking niet wordt nageleefd, zal interventie plaatsvinden overeenkomstig de Landelijke Handhavingstrategie.

Hoofdstuk 6 Uitvoeringsorganisatie

In dit hoofdstuk wordt beschreven welke kwaliteitseisen aan de uitvoeringsorganisatie worden gesteld. Deze kwaliteitseisen vloeien direct voort uit wet- en regelgeving die betrekking hebben op de handhavingstaken vallend onder de reikwijdte van de omgevingsvergunning.

De kwaliteitseisen op het organisatorische vlak betreffen tenminste:

- een scheiding tussen vergunningverlening en handhaving op personeelsniveau;
- een roulatiesysteem voor handhavers ter voorkoming van het ontstaan van (vaste/frequente) handhavingsrelaties;
- het op schrift vastleggen van de bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden;
- een bereikbaarheidsregeling voor buiten kantooruren.

Scheiding vergunningverlening en handhaving

Binnen de afdeling Vergunningen & Handhaving (V&H) van de BEL werkorganisatie is zowel de vergunningverlening als de handhaving organisatorisch als functioneel gescheiden. Dit betekent dat een vergunningverlener niet zijn eigen vergunning controleert.

Roulatiesysteem

Om te voorkomen dat er een (te) nauwe band ontstaat tussen toezichthouder en personen werkzaam bij de te controleren objecten/gebieden (vaste toezichtrelatie), moet een handhavingsorganisatie bij grotere en omvangrijkere controles een roulatiesysteem hebben. Dit onderwerp is met name aan de orde bij de planmatige controles van bedrijven en gebruiksvergunningen.

Binnen de BEL werkorganisatie wordt personeel periodiek gerouleerd ten aanzien van het bouw- en woningtoezicht binnen de gemeenten. Uitgangspunt hiervoor is een frequentie van één keer per 3 jaar van gemeente rouleren.

Toezicht en handhaving van taken in de openbare buitenruimte wordt uitgevoerd door 3 buitengewoon opsporingsambtenaren (boa) die ieder een eigen gemeente bedienen. Ook hiervoor geldt als uitgangspunt dat zij van één keer per 3 jaar van gemeente rouleren.

Bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden

Er geldt een wettelijke verplichting de bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden van een toezichthouder/opsporingsambtenaar op schrift vast te leggen. De betrokken toezichthouders zijn door het

college van burgemeester en wethouders als zodanig aangewezen. Bij de aanwijzing zijn ook hun taken en bevoegdheden vastgelegd.

Voor alle medewerkers zijn de taken en verantwoordelijkheden vastgelegd in een toepasselijk functiebeschrijving en het competentieboek.

In de gemeentelijke mandaatregeling is verder geregeld welke zaken door het college van burgemeester en wethouders aan de afdeling V&H zijn gemandateerd.

Bereikbaarheid

Om bereikbaar te zijn voor spoedeisende klachten en/of meldingen buiten kantoortijd, wordt gebruik gemaakt van de bereikbaarheid van de politie. Afhankelijk van de klacht/melding kan zij contact opnemen met de dienstdoende ambtenaar van het crisisbeheerteam. Dit team is primair bereikbaar voor grote incidenten en rampen. Hij/zij heeft een lijst met telefoonnummers van de toezichthouders van de afdeling V&H. Klachten en/of meldingen die niet spoedeisend zijn worden zo spoedig mogelijk aan de vakafdeling doorgegeven met het verzoek deze af te handelen. Hiermee is de gemeente 24 uur per dag en 7 dagen in de week bereikbaar.

Klachten over onveilige of kapotte zaken in de openbare ruimte of meldingen over bouwprojecten of woonoverlast kunnen 24 uur per dag gemeld worden via de gemeentelijke website (Meldpunt Openbare Ruimte).

Kwaliteitszorg en kwaliteitsborging

Voor een kwalitatief goede uitvoering van de handhaving is eenduidige manier van werken en een heldere omschrijving en borging van de werkprocessen van belang. Daarnaast is de borging van de kwaliteit van het toezichthoudend en handhavend personeel essentieel. Zonder kwalitatief goed personeel zal de uitvoering van het handhavingsbeleid immers niet optimaal zijn.

De Wet Vergunningen, Toezicht en Handhaving bepaalt kwaliteitscriteria waaraan de uitvoering van Wabo-taken en toezicht op de naleving van de hieruit voortvloeiende regelgeving, zou moeten voldoen. Bij deze criteria moet men denken aan een minimum aantal medewerkers die een bepaalde taak uitvoeren, hun opleidingsniveau, een bepaalde hoeveelheid tijd die zij minimaal aan een bepaalde taak besteden, etc. De kwaliteitscriteria in de Wet VTH worden (nog) niet vastgelegd in landelijke regels. Er komt een zorgplicht voor de gemeente, zodat de kwaliteitscriteria worden geborgd. De kwaliteitscriteria moeten worden vastgelegd in een verordening. Vanuit die gedachte is het de bedoeling dat de gemeenten en provincie die samenwerken in een RUD hun verordeningen op elkaar afstemmen, zodat de kwaliteitscriteria binnen een RUD gelijk zijn. Een modelverordening wordt vanuit

de VNG ontwikkeld voor het vastleggen van de kwaliteitscriteria. Op dat het moment dat de modelverordening is opgemaakt, zal dit onderwerp op de politieke agenda worden gezet.

Automatisering

Met het softwareprogramma Squit XO, dat in 2013 is ingevoerd, is het mogelijk de voortgang van het toezicht en de handhaving te monitoren. Daarnaast worden de aanvragen voor een vergunning eveneens in Squit XO behandeld. In 2015 zal tevens de module voor het afhandelen van bezwaren tegen vergunningen en handhavingsbesluiten aan Squit XO worden toegevoegd. Op alle elementen en in relatie tot elkaar, kan de voortgang bewaakt worden en geeft het een totaal inzicht in absolute kengetallen.

Squit2Go

In 2015 zal het bouwtoezicht, in aanvulling op Squit XO, gebruik gaan maken van Squit 2Go. Het wordt hierdoor mogelijk om op een eenvoudige manier met actuele en relevante gegevens bij de hand, 'in het veld' bevindingen te registreren. Dit levert de volgende voordelen op:

- De toezichthouder heeft altijd alle geplande controles bij zich en kan die op elk gewenst moment 'uitvoeren'
- Relevante documenten van de vergunning/zaak of melding zijn beschikbaar in het veld.
- Het registreren van overtredingen aangeven op tekening en koppelen aan gemaakte foto's
- Resultaten van de ingevulde checklists worden als bevinding opgeslagen in Squit XO
- De rapportage per controlebezoek wordt geheel automatisch als document toegevoegd aan Squit XO



BySpy

De door de boa uitgeschreven processen verbaal worden opgemaakt in BySpy. Deze applicatie maakt het mogelijk om mobiel te handhaven. Hiermee kan op eenvoudige wijze en met de vereiste nauwkeurigheid een kennisgeving van een bekeuring worden opgemaakt. Tegelijkertijd vindt er een registratie plaats van het opgemaakte proces verbaal, waarmee nadien inzichtelijk is welke overtredingen er zijn geconstateerd en in welke hoeveelheid. De administratieve verwerking van processen verbaal is door invoering van BySpy afgenomen evenals de kans op onjuistheden bij het opmaken van de processen verbaal.



Bijlage 1 Stappenplan handhaving

Toezicht begint met een buitencontrole om een bepaalde situatie te constateren. De toezichthouders hebben bevoegdheden om een proces-verbaal/bestuurlijke strafbeschikking te schrijven of bestuursdwangmaatregelen te treffen. De controle kan de volgende aanleiding hebben.

Werkvoorraad vergunningen

Ongeveer 80% van het reguliere werk van de toezichthouders bestaat uit het controleren van vergunningen. Er is verschil in vergunningen die in een keer worden 'verbruikt' (zoals de evenementenvergunning of de omgevingsvergunning voor bouwen, slopen of kappen) en vergunningen die continu gebruikt worden (zoals de standplaatsvergunning of de omgevingvergunning voor het in werking hebben van een milieu-inrichting).

Losse meldingen via telefoon, brief of Melddesk

Een klacht of handhavingsverzoek komt binnen bij team Handhaving via de telefoon, via een brief of via een melding in de Melddesk Openbare Ruimte. Het wordt vervolgens uitgezet bij de verantwoordelijk toezichthouder die het meeneemt in de planning voor het gebiedsgericht toezicht of het vergunningsgericht toezicht. Vervolgens vindt er meestal op dezelfde dag (uiterlijk een dag later) een buitencontrole plaats. De zaak wordt overgedragen aan een juridisch medewerker als een handhavingstraject nodig is. De melder krijgt binnen twee dagen bericht over het resultaat. Brieven worden binnen zes weken beantwoord.

Twee stappen plan handhaving

1. Gesprek en vooraanschrijving

Bij constatering van een overtreding gaat de toezichthouder of de juridisch medewerker indien mogelijk eerst een gesprek aan met de "vermeende" overtreder. Er wordt uitgelegd dat een en ander zonder of niet conform vergunning is gebeurd. Ook wordt uitgelegd hoe de gemeente daarmee wil omgaan: is er nog legalisatie mogelijk, kan het vergunningsvrij gemaakt worden of moet er iets afgebroken worden? Op deze wijze wordt de overtreder in de gelegenheid gesteld om de overtreding te beëindigen en eventuele schade te herstellen.

In het gesprek wordt duidelijk gemaakt dat er, indien de overtreding niet binnen de gestelde termijn wordt beëindigd, met een bestuursrechtelijke maatregel (last onder dwangsom of bestuursdwang) zal worden opgetreden. De overtreder krijgt de mogelijkheid om zijn zienswijze in te dienen.

Er wordt altijd een verslag gemaakt van dit gesprek en ter bevestiging van het gesprek of de gemaakte afspraken wordt dan de brief 'vooraanschrijving' verstuurd.

2. Aanschrijving

Een aanschrijving is het definitieve besluit tot het opleggen van een last onder dwangsom, het opleggen van een last onder bestuursdwang of het intrekken van een vergunning. Het kan zijn dat een zienswijze er toe leidt dat er wordt afgezien van handhaving. Een aanschrijving valt niet onder het mandaat van de BEL Combinatie zodat de juridisch medewerker eerst moet zorgen voor een collegebesluit. Ook hierbij dient op basis van de Algemene wet bestuursrecht een begunstigingstermijn gesteld te worden waarbinnen de overtreding alsnog kan worden beëindigd. Na het verstrijken van de termijn wordt de sanctie geëffectueerd.

Soms kan het aanschrijvingstraject niet worden afgewacht is en is direct optreden noodzakelijk, bijvoorbeeld in geval van acuut gevaar of calamiteit. De sanctie moet onmiddellijk worden uitgevoerd of de gemeente onderneemt zelf actie, zonder dat een begunstigingstermijn hoeft te worden gegeven. De beschikking wordt dan achteraf op schrift gesteld. Dit komt voor bij het wegslepen van voertuigen of het stilleggen van de bouw.

Dwangsom en hersteltermijn

Het doel van het opleggen van de last onder dwangsom moet gericht zijn op het beëindigen van de overtreding (stimulans) en moet niet als boete worden gezien. De Algemene wet bestuursrecht biedt het kader bij het opleggen van een dwangsom. Bij het opleggen van een last onder dwangsom, wordt de hoogte van de dwangsom bepaald aan de hand van de ernst en omvang van de overtreding. De Algemene wet bestuursrecht geeft hierover het volgende aan: *De bedragen staan in redelijke verhouding tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom.*

Er zijn drie soorten dwangsommen te onderscheiden:

- Een bedrag ineens;
- Een bedrag per tijdseenheid waarin de last niet is uitgevoerd;
- Een bedrag per keer dat geconstateerd wordt dat de overtreding voortduurt.

De hersteltermijn die geboden wordt om een overtreding te beëindigen, is geheel afhankelijk van de zwaarte van de overtreding. In (semi)spoedeisende gevallen wordt de termijn heel kort gehouden (kwestie uren of dagen) en bij overtredingen die geen direct gevaar opleveren, wordt een ruimere termijn geboden (in beginsel 6 weken).

Lik-op-stuk

Voor overtredingen in de openbare ruimte geldt dat er in de meeste gevallen geen langdurige of duurzame relatie bestaat met de overtreder(s). In veel gevallen mag er worden aangenomen dat de overtreder weet dat de overtredingen niet zijn toegestaan. Ook is van belang dat de besteding van ambtelijke capaciteit beperkt blijft als de overtreding relatief eenvoudig ongedaan te maken is. Hierop gelet is in de meeste gevallen een "lik-op-stuk" aanpak de beste interventie. Dit betekent dat er, eventueel na een mondelinge waarschuwing, wordt geverbaliseerd of een bestuurlijke strafbeschikking wordt geschreven. Ook spoedeisende bestuursdwang hoort hierbij als er direct optreden noodzakelijk is en met twee-stappen-handhaving de situatie al weer achterhaald zou zijn. Met goede communicatie kan ook al veel bereikt worden.

Bijlage 2 Afwegingskader

1. Acuut gevaar/onomkeerbare gevolgen/veiligheidsgevolgen

Soms is een overtreding zodanig dat deze leidt tot acuut gevaar. Als hiervan sprake is, is direct optreden noodzakelijk. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om instortingsgevaar, explosiegevaar, brandgevaarlijke situaties, gevaar voor de (volks)gezondheid, veiligheid en openbare orde. Ook het risico van het ontstaan van onomkeerbare schade/gevolgen, bijvoorbeeld aan flora en fauna, wordt beschouwd als acuut gevaar.

Als er sprake is van acuut gevaar dan wordt er direct opgetreden. Hierbij kan men denken aan het stilleggen van de bouw of sloop of aan het direct opruimen van schadelijk afval. De beschikking volgt dan achteraf (artikel 5.31 Awb). Deze vorm van bestuursdwang gebeurt soms ook ter bescherming van de belangen van de overtreder (immers, de overtreder kan de voor hem/haar niet duidelijk zichtbare risico's niet opmerken of niet willen opmerken).

2. Afwijkingen van ondergeschikte betekenis

Soms worden er kleine afwijkingen van een vergunning of voorgeschreven situatie geconstateerd, die geen afbreuk doen aan het onderliggende regulerende kader. Het gaat hier om afwijkingen van ondergeschikte betekenis die, op zichzelf gezien, gelijkwaardig zijn met of zelfs beter dan de voorgeschreven norm. De afwijking is van een dusdanig ondergeschikte betekenis dat de gemeente onvoldoende daadkrachtig kan motiveren dat handhavend optreden evenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen. In dergelijke gevallen wordt van handhavend optreden afgezien. Handhaven is een middel en geen doel op zich.

Afwijkingen van ondergeschikte betekenis kunnen bijvoorbeeld ontstaan doordat er tijdens de uitvoering geen rekening is gehouden met bepaalde zaken, of dat onvoorziene omstandigheden nopen tot afwijking van een verleende vergunning/vrijstelling/ontheffing/voorschriften. Veelal gaat het om afwijkingen die minder cruciaal zijn. Indien nodig, wordt door middel van berekeningen en/of tekeningen door de overtreder aangetoond dat de gekozen/gerealiseerde oplossing een gelijkwaardige is. Van belang is dat belangen van derden niet onevenredig worden geschaad en dat er geen situatie ontstaat die is gelegen onder een wettelijk minimumniveau.

Afwijkingen van ondergeschikte betekenis worden getoetst aan het volgende kader:

- er mag geen situatie ontstaan die is gelegen onder een wettelijk minimumniveau;
- de veiligheid en gezondheid zijn gewaarborgd;
- belangen van derden worden niet onevenredig geschaad;
- er mag geen onevenredige hinder of overlast voor derden ontstaan;
- het algemeen belang wordt niet onevenredig geschaad;
- indien nodig wordt door de overtreder door middel van berekeningen en/of tekeningen aangetoond dat de gekozen/gerealiseerde oplossing een gelijkwaardige is.

3. Legalisatieonderzoek

Hierbij wordt nagegaan of iets dat gebouwd is zonder vergunning of gebruikt wordt in strijd met een bestemmingsplan alsnog gelegaliseerd kan worden. De uitkomst daarvan bepaalt niet zozeer of er gehandhaafd gaat worden maar wel tot welk resultaat de handhavinginzet moet leiden. Dit kan zijn gericht op het zorgen dat de situatie alsnog wordt vergund, dan wel wordt beëindigd.

Er wordt getoetst aan het bestemmingsplan en een advies van de Commissie voor Ruimtelijke Kwaliteit.

Landelijke handhavingstrategie

Een passende interventie bij iedere bevinding

VERSIE 1.7
24 april 2014

Inhoudsopgave

1. Inleiding

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

2. Visie landelijke handhavingstrategie

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

3. Realisatie landelijke handhavingstrategie – stappenplan

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

Bijlage 1

Begrippen

Bijlage 2

Toelichting interventies van licht naar zwaar

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

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

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

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

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

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

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

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

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

² De Tijd is Rijk, juli 2008.

1.2 Beoogde brede werking, doel en positionering

Beoogde brede werking

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

Doel

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

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

Positionering

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

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

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

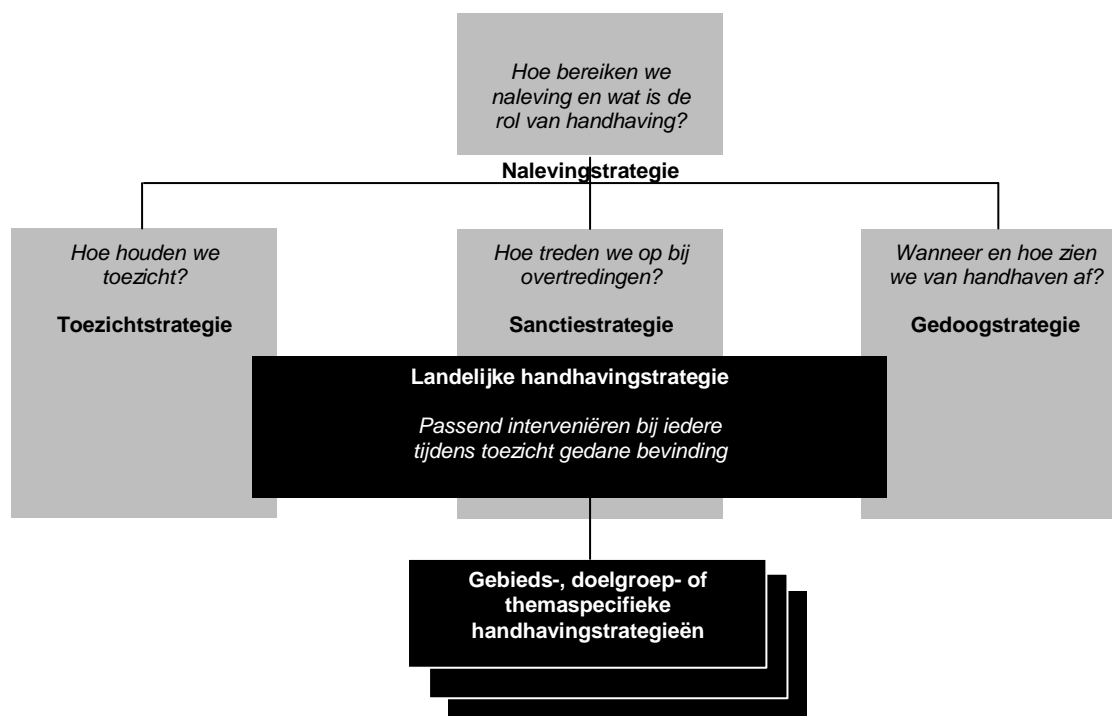
⁴ Geformuleerd in ABRvS 7 juli 2004, LJN AP8242.

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

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

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

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



Figuur 1: Positionering landelijke handhavingstrategie

1.3 Werking, implementatie en monitoring en evaluatie

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

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

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

Het overnemen en invoeren van de landelijke handhavingstrategie is onderdeel van de VTH kwaliteitscriteria voor Wabo bevoegde overheden⁸. Dit waarborgt landelijke eenduidigheid in twee opzichten, te weten:

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

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

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

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

2. Visie landelijke handhavingstrategie

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

2.1 Onafhankelijkheid – sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavinginstanties

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

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

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

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

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

2.3 Betrouwbaarheid – beginselplicht tot handhaven en verantwoording afleggen

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

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

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

¹⁰ Geformuleerd in ABRvS 7 juli 2004, LJN AP8242.

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

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

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

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

Dit betekent dat twee keuzen noodzakelijk zijn:

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

Ad. 1

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

Ad. 2

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

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

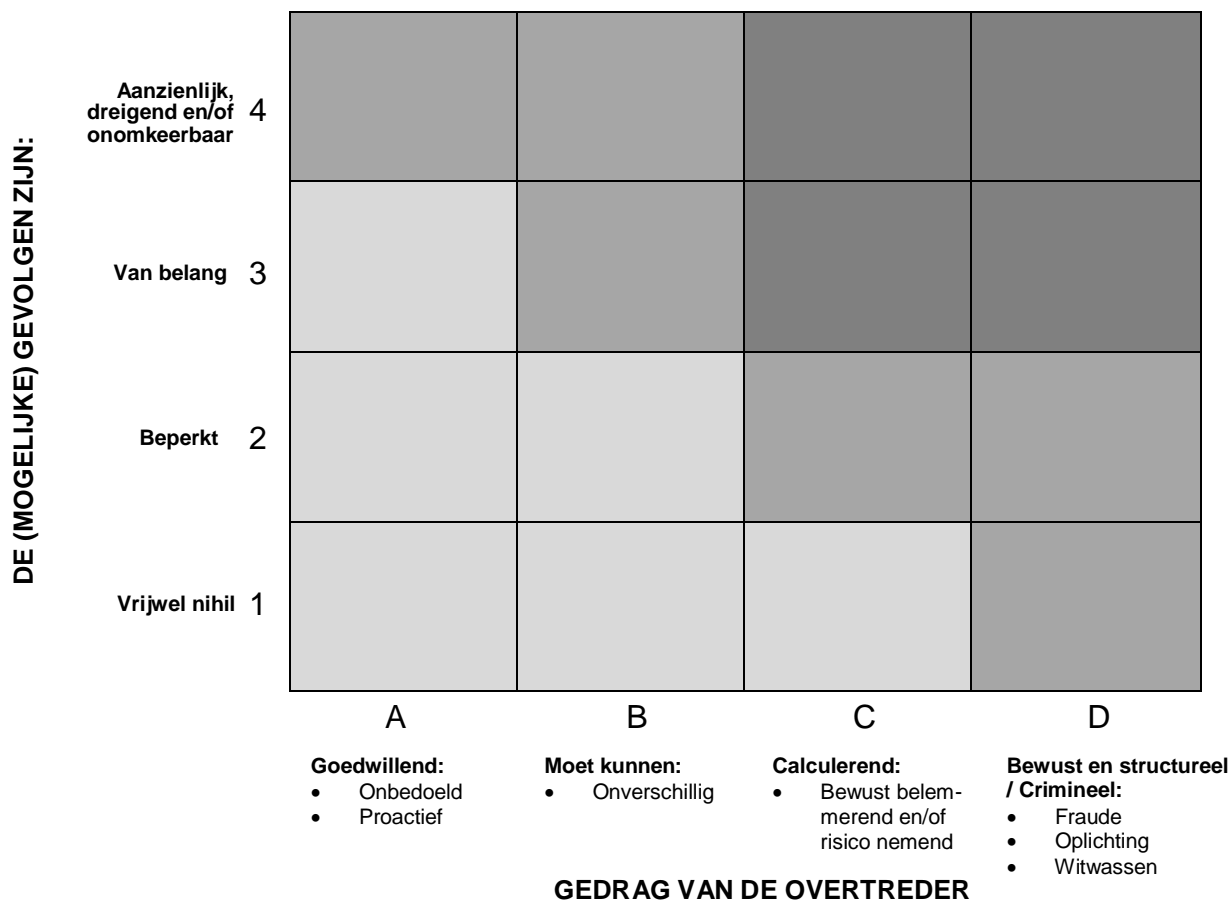
Toezicht houden gebeurt op basis van door bevoegde overheden bestuurlijk vastgestelde handhavingprogramma's, inclusief financiering en menskracht, die zijn afgestemd met alle bij het omgevingsrecht betrokken instanties. Afgestemde handhavingprogramma's en de landelijke handhavingstrategie borgen in combinatie dat de overheden planmatig gezamenlijk optreden, bij het toezicht en bij bevindingen die tijdens dat toezicht zijn gedaan¹¹. Informatie is voor goede risicoanalyses en daarop gebaseerde handhavingprogramma's onontbeerlijk.

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

3. Realisatie landelijke handhavingstrategie – stappenplan

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

3.1 Stap 1 – Positionering bevinding in de interventiematrix



Legenda

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

Figuur 2: De interventiematrix

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

¹² Geldt enkel voor bevindingen die een overtreding zijn.

Ad. 1

De gevolgen van bevindingen beoordeelt de handhaver als:

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

Ad. 2

De handhaver typeert de normadressaat als:

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

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

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

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

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

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

3.2 Stap 2 – Bepalen verzwarende aspecten

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

1. Verkregen financieel voordeel (winst of besparing). De normadessaat heeft door zijn handelen financieel voordeel behaald of financieel voordeel halen was het doel.
2. Status verdachte / voorbeeldfunctie. De normadessaat is: een regionaal of landelijk maatschappelijk aansprekende of bekende (rechts)persoon, een overheid, een toonaangevend brancheonderdeel, een certificerende instelling, een persoon die een openbaar ambt bekleedt, de eigen organisatie.
3. Financiële sanctie heeft vermoedelijk geen effect. Een bestuurlijke boete kan waarschijnlijk niet geïnd worden of is waarschijnlijk door de normadessaat als (bedrijfs)kosten ingecalculleerd.
4. Combinatie met andere relevante delicten. Andere handelingen zijn gepleegd ter verhulling van de feiten, zoals valsheid in geschrift, corruptie of witwassen.
5. Medewerking van deskundige derden. De normadessaat is bij zijn handelen ondersteund door deskundige derden, zoals vergunningverlenende of certificerende instellingen, keuringinstanties en brancheorganisaties. De handhaver moet onderbouwen op grond van welke aanwijzingen hij het vermoeden heeft dat de deskundige derde op de hoogte was en/of medewerking heeft verleend aan de geconstateerde bevinding(en).
6. Normbevestiging. Bij dit aspect geldt dat het doel van de handhaving ligt in het onder de aandacht brengen van het belang van een bepaalde norm bij de branche of bij het bredere publiek. Strafrechtelijke handhaving vindt mede plaats in het kader van normhandhaving of normbevestiging met het oog op grotere achterliggende te beschermen rechtsbelangen. Hierbij speelt de openbaarheid van het strafproces een grote rol. Als in het openbaar, door middel van een onderzoek ter terechtzitting of de publicatie van een persbericht bij een transactie of strafbeschikking, verantwoording wordt afgelegd van gepleegde strafbare feiten krijgt de normhandhaving of normbevestiging het juiste effect.
7. Waarheidsvinding. Soms kan strafrechtelijk optreden met toepassing van opsporingsbevoegdheden met het oog op de strafrechtelijke waarheidsvinding en afdoening aangewezen zijn. Bijvoorbeeld als een controle of inspectie aanwijzingen aan het licht brengt dat er meer aan de hand is, maar de bestuursrechtelijke instrumenten ontoereikend zijn om de waarheid aan het licht te brengen.

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

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

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

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

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

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

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

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

3.4 Stap 4 – Optreden met de interventiematrix

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

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

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

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

DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:

Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar 4

Van belang 3

Beperkt 2

Vrijwel nihil 1

<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 certificaat of erkenning</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</p>	<p>Strafrecht PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</p>
<p>Strafrecht BSBm / PV</p> <p>Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete</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 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 certificaat of erkenning</p> <p>Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD</p>
<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>
<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
 - Proactief

B

- Moet kunnen:**
- Onverschillig

C

- Calulerend:**
- Bewust belemmerend en/of risico nemend

D

- Bewust en structureel / Crimineel:**
- Fraude
 - Oplichting
 - Witwassen

GEDRAG VAN DE OVERTREDER

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

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

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

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

3.5 Stap 5 – Vastlegging

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

Bijlage 1 – Begrippen

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

Nalevingstrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd met welke instrumenten naleving wordt gerealiseerd en welke rol handhaving daarbinnen speelt. Een nalevingstrategie bevat in ieder geval een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en een gedoogstrategie.
Normadressaat	Natuurlijke of rechtspersoon voor wie een bepaalde norm of voorschrift geldt.
OM	Openbaar Ministerie.
Omgevingsdiensten	Diensten van provincies en gemeenten voor de uitvoering van de VTH-taken. De Omgevingsdiensten werden eerder ook wel aangeduid als Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's).
Rechtsgelijkheid	Rechtsbeginsel dat bepaalt dat gelijke gevallen gelijk dienen te worden behandeld en ongelijke verschillend naar de mate van het verschil.
Rechtvaardigingsgrond	Omstandigheid die de wederrechtelijkheid van een handeling bij nader inzien wegneemt. Mogelijke reden om uiteindelijk geen sanctie op te leggen.
Sanctie	Straf of maatregel die wordt toegepast als rechtsregels worden overschreden.
Sanctiestrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin de basisaanpak voor het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden bij overtredingen is vastgelegd. De sanctiestrategie omvat ten minste: <ul style="list-style-type: none"> a. een op elkaar afgestemd bestuursrechtelijk – strafrechtelijk optreden tegen overtreding van de gestelde milieunormen; b. een passende reactie op geconstateerde overtredingen; c. een stringenter reactie bij voortdurende van de overtreding; d. een regeling voor optreden tegen overtredingen door de eigen organisatie en andere overheden; e. transparantie over te stellen termijnen voor het opheffen van (standaard)overtredingen en over de zwaarte van sancties daarvoor.
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 – Toelichting interventies van licht naar zwaar

Bestuursrecht herstellend

Aanspreken/informeren

Aanspreken/informeren is een informele interventie (geen wettelijke basis) naar aanleiding van een inspectie die ertoe moet leiden dat de normadressaat naleeft of in staat is na te leven.

Aanspreken/informeren gebeurt mondeling, door het verstrekken van schriftelijke informatie of door verwijzing naar websites. Aanspreken/informeren is vooral aan de orde bij goedwillende normadressaten die onbedoeld niet naleven en die gemotiveerd zijn de niet naleving zo snel mogelijk zelf op te lossen.

Waarschuwen – brief met hersteltermijn

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

Bestuurlijk gesprek

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

Verscherpt toezicht

Verscherpt toezicht als interventie betreft het naar aanleiding van een inspectie meer of intensiever toezicht houden op de normadressaat. Een bestuurlijk gesprek zal hier vaak aan vooraf gaan.

Verscherpt toezicht moet worden aangekondigd, als ook onder welke voorwaarden het verscherpt toezicht weer zal worden opgeheven.

Last onder dwangsom – LOD

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

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

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

Last onder bestuursdwang – LOB

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

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

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

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

Tijdelijk stilleggen

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

Bestuursrecht bestraffend

Bestuurlijke boete

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

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

Schorsen of intrekken vergunning, certificaat of erkenning

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

Exploitatieverbod, sluiting

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

Strafrecht

Bestuurlijke strafbeschikking milieu – BSBm

De bestuurlijke strafbeschikking milieu is een op het strafrecht (artikel 257ba Wetboek van Strafvordering) gebaseerde interventie die daartoe bevoegde handhavinginstanties zonder tussenkomst van het OM kunnen opleggen. Voor feiten uit het zogenoemde 'Feitenboekje Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu- en Keurfeiten' wordt een combibon uitgeschreven (geldboete) die ter afdoening wordt gezonden aan het Centraal 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 strafbeschikkingbevoegdheid milieu- en keurfeiten' geeft in paragraaf 2.7 de beleidsvrijheid binnen gestelde grenzen aan en in paragraaf 2.8 de contra-indicaties

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

Proces-verbaal (PV)

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