

EFFECTIEF HANDHAVEN

**PROVINCIALE NALEVINGSSTRATEGIE
OMGEVINGSRECHT 2012-2015**

Vastgesteld door Gedeputeerde Staten in hun vergadering van 2011

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	4
1.1	De provinciale handhavingstaak	
1.2	Doel van de nalevingsstrategie	
1.3	Definitie toezicht en handhaving	
1.4	Nalevingsstrategie in relatie tot RUD / Jaarprogramma V&H	
1.5	Coalitie-akkoord en politieke keuzes	
1.5.1	Jaarprogramma V&H hét moment van bestuurlijke beleidsinvloed	
2.	Beleidsomgeving nalevingsstrategie	6
2.1	Beleidscyclus	
2.2	Omgevingsanalyse	
2.1.1	Risico-analyse	
2.3	Beschrijving prioriteiten	
2.4	Doelstellingen ‘smart’ maken	
2.4.1	Doelstellingen ‘smart’ formuleren	
2.5	Evaluatie en verslaglegging	
2.6	De cirkel weer rond	
3.	Nalevingsstrategie	9
3.1	De nalevingsstrategie als afwegingskader in concrete situaties	
4.	Preventiestrategie	13
4.1	Voorkómen dat overtredingen ontstaan	
4.1.1	De ‘Tafel van elf’	
4.1.2	De nalevings- en handhavingspiramide	
4.1.3	Aan de slag	
5.	Toezichtstrategie	16
5.1	Doel en functies toezichtstrategie	
5.2	Vormen van toezicht	
5.3.1	Locatiegebonden en gebiedsgericht toezicht	
5.3.2	Vormen van gecoördineerd toezicht bij een niet enkelvoudige omgevingsvergunning met samenloop	
5.3	Toezicht en prioriteitstelling	
5.4	Basiswerkwijze toezichtsbezoek	
5.5	Vernieuwing toezicht	
5.5.1	Zelfcontrole	
5.5.1.1	Nadelen zelfcontrole-aanpak	
5.5.1.2	Zelfcontrole-aanpak krijgt vervolg	
5.6	Systeemtoezicht	
6.	Sanctiestrategie (bestuursrechtelijk)	23
6.1	Landelijke procedurele kwaliteitseisen	
6.2	Schema bestuursrechtelijke sanctiestrategie	
6.3	Beslismomenten	
6.3.1	Uitgangspunten beslismomenten	
6.4	Handleiding per beslismoment	
6.4.1	Onomkeerbare overtredingen met acuut gevaar	
6.4.2	Andersoortige (niet) verwijtbare overtredingen	
6.4.3	Mogelijke strafrechtelijke aanpak	
6.5	Basiswerkwijze bestuursrechtelijke sanctie	
6.6	Basiswerkwijze strafrechtelijke sanctie	
6.7	Handhaving overtredingen door overheden of eigen overheid	

- 6.8 Transparantie hersteltermijnen en zwaarte sancties
 - 6.8.1 Hersteltermijn en begunstigingstermijn
 - 6.8.2 Keuze sancties
 - 6.8.3 Modaliteit en hoogte van de dwangsom
 - 6.8.4 Hoogte dwangsom

7. Gedooagstrategie

31

- 7.1 Alleen onder bijzondere omstandigheden
 - 7.1.1 Afzien van handhaven
 - 7.1.2 Karakter van de gedooagstrategie
- 7.2 Wat is gedogen?
- 7.3 Grensvlak tussen handhaven en gedogen
 - 7.3.1 Passief gedogen ‘not-done’
 - 7.3.2 Soms ongewenste resultaten bij actief gedogen
 - 7.3.3 Nog een vaste praktijk
- 7.4 Wanneer is gedogen aanvaardbaar?
- 7.5 Gedogen beperken in omvang en/of tijd
- 7.6 Gedogen expliciet en na zorgvuldige en kenbare belangenafweging
- 7.7 Gevalen waarin kan worden gedooagd
- 7.8 Gedogen aan controle onderwerpen
- 7.9 Afstemming met de handhavingspartners

8. Afweging Strafrecht - Bestuursrecht

35

- 8.1 Beslismomenten - afweging strafrecht / bestuursrecht
 - 8.1.1 Maatwerk bij aanpak in kleursporen ‘grijs’, ‘rood’ en ‘groen’
- 8.2 Bestuurlijk optreden
- 8.3 Strafrechtelijk optreden
- 8.4 Komende veranderingen
 - 8.4.1 Structuurveranderingen
 - 8.4.2 Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu

Bijlage: integraal stroomschema

INLEIDING

Dit is de Nalevingsstrategie Omgevingsrecht 2012-2015 van de Provincie Utrecht. Het is een (niet limitatieve) beschrijving van het geheel aan mogelijke interventies dat de provincie kan toepassen om wettelijk/beleidsmatig gewenst gedrag te bevorderen. Accenten en handhavingsintensiteit(en) kunnen per jaar verschillen en worden telkens (samen met eventuele nieuwe ontwikkelingen) waar nodig toegelicht en/of uitgewerkt in het Jaarprogramma Vergunningverlening & Handhaving.

Op 6 december 2011 stelden Gedeputeerde Staten de notitie ‘Uitgangspunten van de afdelingen Vergunningverlening en Handhaving voor 2012’ vast. De notitie beschrijft voor de directie en het bestuur van de provincie Utrecht de uitgangspunten van de werkzaamheden van de afdelingen Vergunningverlening en Handhaving voor 2012 e.v. en de vele landelijke ontwikkelingen en organisatorische veranderingen die in 2012 e.v. op het werk van beide afdelingen van invloed zullen zijn. De voorliggende provinciale Nalevingsstrategie Omgevingsrecht 2012-2015 is een nadere uitwerking daarvan. Een tweede uitwerking (het Jaarprogramma Vergunningverlening en Handhaving 2012) hebben Gedeputeerde Staten in januari 2012 vastgesteld.

Provincies en gemeenten moeten beschikken over een actuele nalevingsstrategie. Dat is een kwaliteitseis uit het *Besluit omgevingsrecht (art. 7)* en de *Ministeriële regeling omgevingsrecht (art. 10)*.¹ De essentie van deze kwaliteitseisen is, dat keuzes in toezicht en handhaving gefundeerd en transparant moeten zijn. Een nalevingsstrategie is een waarborg voor een zo groot mogelijke eenduidigheid en uniformiteit in het provinciale optreden en beschrijft het geheel aan interventies dat wordt ondernomen om wettelijk/beleidsmatig gewenst gedrag te bevorderen. Provincies (maar ook gemeenten en waterschappen) moeten op grond van landelijke² procedurele kwaliteitscriteria beschikken over een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en een gedoogstrategie. Samen met de facultatieve ‘preventiestrategie’ zijn deze vier strategieën samen te vatten onder de noemer ‘nalevingsstrategie’. In hoofdstuk 3 is dit schematisch weergegeven.

1.1 De provinciale handhavingstaak

De provinciale nalevingsstrategie omgevingsrecht heeft betrekking op alle wet- en regelgeving waarvoor de provincie binnen het domein van het omgevingsrecht bevoegd gezag is. Het betreft (niet limitatief) de Flora- en faunawet, Verordening schadebestrijding dieren, Boswet, Natuurbeschermingswet, Ontgrondingenwet, Landschapsverordening (opvolger van voormalige Verordening

¹ In hoofdlijnen is de essentie van deze 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 nalevingsstrategie 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;
- 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.

² 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).

bescherming natuur en landschap (Vnl)), Stikstofverordening, Ontgrondingenwet, Wegenverordening, Provinciale Milieu Verordening (PMV), Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden, Waterwet, Wet bodembescherming (o.a. bodemsaneringen), Wet milieubeheer (buiten inrichtingen (art. 10.2 en art. 10.63 Wm) en Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (binnen inrichtingen), Wet Milieubeheer, Vuurwerkbesluit, Besluit risico's zware ongevallen (Brzo), Wet luchtvaart, Wet ruimtelijke ordening en Woningwet.

1.2 Doel van de nalevingsstrategie

De nalevingsstrategie is een *beslissingsondersteunend model* en heeft tot doel de provinciale handhaver *sturing* te geven in het proces om te komen tot een besluit over de wijze waarop in principe op een overtreding moet worden gereageerd. Door iedere handhaver dezelfde beslissingsmomenten en instructies te laten volgen, ontstaat meer *uniformiteit* in de uiteindelijke besluitvorming van de provincie als handhavingsorganisatie en een *effectievere en efficiëntere uitvoering* van de handhaving. Het besluitvormingsproces wordt hiermee *transparant* voor zowel bedrijven, burgers, instanties, overtreders, handhavingspartners als derden. Een strategie maakt de afhandeling ook reproduceerbaar. Beslissingen van handhavers en besturen zijn immers niet vrijblijvend. Een goede onderbouwing van beslissingen, met de 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

1.3 Definitie toezicht en handhaving

In deze nalevingsstrategie worden de volgende definities van toezicht en handhaving gehanteerd:

- **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.

1.4 Nalevingsstrategie in relatie tot RUD / Jaarprogramma Vergunningverlening en Handhaving

De jaarlijkse uitvoeringsprogrammering³ laat zien welk takenpakket uitgevoerd gaat worden. Dat gebeurt op basis van het beleidscyclusprincipe (zie hfdst. 2). Ook procedurele en instrumentele aspecten uit de voorliggende handhavingsstrategie (bijv. ontwikkeling handhaving via zelfcontrole of systeemtoezicht) vinden jaarlijks hun formatieve en/of financiële vertaling in het Jaarprogramma Vergunningverlening en Handhaving. Hetzelfde geldt voor in dat jaar te leggen handhavingsaccenten, eventuele andere nalevingsmethodes en handhavingsintensiteiten per beleidsonderdeel.

De provinciale Nalevingsstrategie Omgevingsrecht 2011-2015 geldt voor de duur van één collegeperiode. Voor zover van toepassing fungeert de strategie als provinciaal vertrekpunt richting de voor ogen staande provinciebrede Regionale Uitvoerings Dienst (RUD). Zodra de nieuwe RUD soepel draait, zal de provincie – vanuit haar regierol – het bestuur van de RUD vragen om, samen met de andere handhavingspartners binnen de provincie, alsnog een eigen provinciebrede RUD-handhavingsstrategie op te stellen. De voorliggende geactualiseerd provinciale strategie kan dan te zijner tijd worden vervangen door een provinciebrede RUD-nalevingsstrategie.

³ Officieel: het Jaarprogramma Vergunningverlening en Handhaving.

1.5 Coalitie-akkoord en politieke keuzes

Het huidige Coalitieakkoord 2011-2015 kent geen expliciete doelstellingen voor vergunningverlening en handhaving. Ze omvat wel een drietal uitgangspunten voor de invulling van de provinciale kerntaken en wettelijke taken:

1. de focus ligt op het uitvoeren van kerntaken en wettelijke taken;
2. uitgegaan wordt van vertrouwen in de samenleving met nadruk op de eigen verantwoordelijkheid;
3. de provincie moet vooral een oplossingsgerichte overheid zijn.

Bij dit laatste gaat het College op zoek naar een nieuwe aanpak en instrumenten die het oppakken van ieders eigen rol en verantwoordelijkheid stimuleren. Deze aanpak wordt gekenmerkt door een cultuur van doelgericht en oplossingsgericht werken: meedenken in plaats van bezwaren en problemen opwerpen. Regels moeten er zijn en worden gehandhaafd enkel en alleen om de doelen efficiënt en effectief te kunnen realiseren en niet als doel op zich. Het opleggen van regels (ook in deze provinciale Nalevingsstrategie Omgevingsrecht 2012-2015) moet daarom niet uitgaan boven hetgeen wettelijk noodzakelijk is.

1.5.1 Jaarprogramma V&H hét moment van bestuurlijke beleidsinvloed

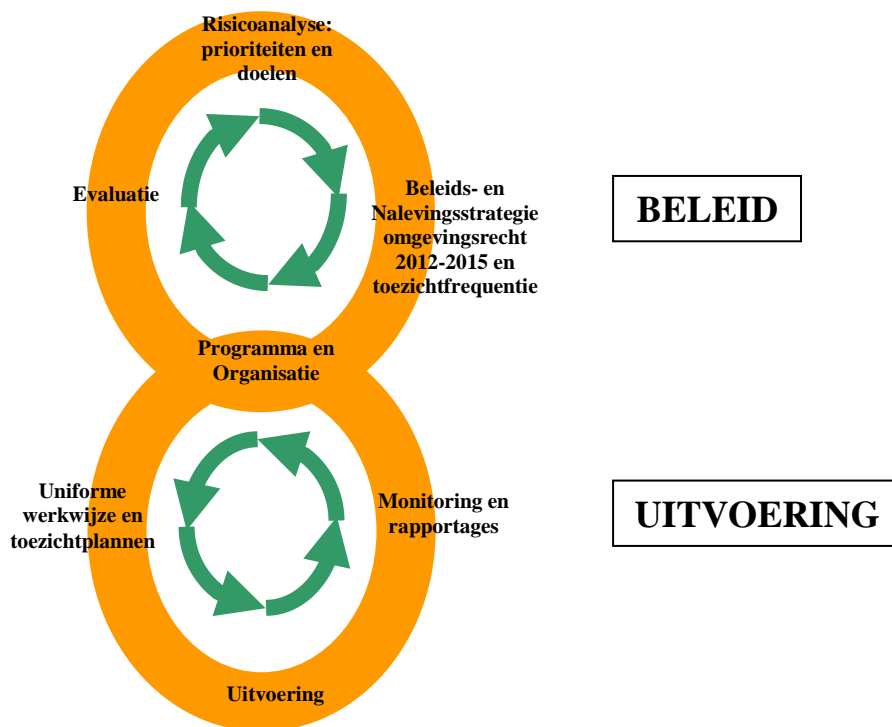
Het grootste deel van het werkveld van de afdelingen Vergunningverlening en Handhaving bestaat uit het in medebewind uitvoeren van landelijke wet- en regelgeving. Beleidskeuzes in de uitvoering worden de laatste jaren steeds verder landelijk beperkt door wettelijke kwaliteitseisen (o.a. Besluit omgevingsrecht) of verplichte organisatiestructuren (RUD's). De afdelingen AVV en AHH krijgen in 2012 daarnaast voorzienbaar te maken met de nodige ingrijpende landelijke ontwikkelingen, die van invloed zullen zijn op taakuitvoering. De concrete gevolgen voor inhoud, organisatie, menskracht en middelen zijn momenteel nog ongewis. Daarom is er voor gekozen om deze nalevingsstrategie omgevingsrecht het karakter mee te geven van een algemeen juridisch kader waarin de basisprincipes en de bandbreedte van het provinciale nalevingsbeleid zijn vastgelegd. Jaarlijks worden waar nuttig en noodzakelijk in het Jaarprogramma Vergunningverlening & Handhaving juridische beleidsaccenten en/of voorstellen voor handhavingsintensiveringen en alternatieve benaderingen voorgesteld. De huidige turbulentie aan regionale en landelijke ontwikkelingen vereisen veel flexibiliteit. Een voor vier jaar geldende nalevingsstrategie omgevingsrecht met voor vier jaar geldende expliciete bestuurlijke keuzes op het gebied van naleving zou belemmerend/verstarrend werken binnen de zich thans voordoende maatschappelijke werkelijkheid. Daarmee vormt het Jaarprogramma Vergunningverlening & Handhaving voor het bestuur jaarlijks het belangrijkste moment van beleidsinvloed op de werkzaamheden van de afdelingen AVV en AHH.

2. BELEIDSOMGEVING NALEVINGSSTRATEGIE OMGEVINGSRECHT 2012-2015

Dit hoofdstuk beschrijft de beleidsmatige omgeving van de provinciale Nalevingsstrategie omgevingsrecht 2012-2015. De beleidscyclus (van omgevingsanalyse tot en met evaluatie – de ‘big eight’), en dan met name het naleefgedrag, staan hierbij centraal.

2.1 Beleidscyclus

Ingevolge het landelijke professionaliseringstraject milieuhandhaving moeten toezicht en handhaving gebaseerd zijn op prioriteiten die zijn vastgesteld op basis van een goede risicoanalyse. De risicoanalyse maakt deel uit van de hieronder – als ‘big eight’ – afgebeelde handhavingsbeleidscyclus. In die figuur zijn beleid en uitvoering aangeduid als twee afzonderlijke, tegen elkaar indraaiende cirkels.



Figuur Risico-analyse en Nalevingsstrategie omgevingsrecht in de 'Big 8'

In de bovenste cirkel worden prioriteiten en doelen vastgesteld. Die worden vertaald in een werkplanning met bijbehorende capaciteit, neergelegd in een jaarlijks uitvoeringsprogramma (het Jaarprogramma Vergunningverlening & Handhaving). Van daaruit wordt de oversteek gemaakt naar de onderste cirkel. Deze geeft de uitvoering van toezicht en handhaving weer. Toezicht en handhaving worden uitgevoerd op uniforme werkwijze aan de hand van toezichtsplannen per bedrijf of branche. De uitvoering wordt gemonitord door gedurende het jaar na te gaan of de planning gehaald wordt. Op dit punt in de uitvoeringscirkel aangekomen wordt weer de oversteek naar de beleidscirkel gemaakt. Evaluatiegegevens zijn immers input voor de beleidscirkel. De jaarresultaten worden geëvalueerd en vastgelegd in het jaarplan / handhavingsuitvoeringsprogramma. De resultaten dienen als input voor de

nieuwe risico-analyse. Daarmee is de beleidscyclus weer gesloten. De risico-analyse en de provinciale Nalevingsstrategie omgevingsrecht 2012-2015 maken derhalve deel uit van de beleidscirkel.

2.2 Omgevingsanalyse

Voor het voeren van een effectief handhavingsbeleid is inzicht⁴ nodig in problemen, risico's en naleefgedrag binnen een gemeente, waterschap of provincie. Een omgevingsanalyse⁵ biedt een transparante en systematische onderbouwing voor het stellen van prioriteiten in toezicht en handhaving. Het verschaft een analyse van specifieke problemen in handhavingsdomeinen, mogelijk optredende negatieve effecten, kansen dat dergelijke negatieve effecten daadwerkelijk optreden en recente ontwikkelingen rond het naleefgedrag per beleidsdomein. Op basis van een omgevingsanalyse kunnen gefundeerd prioriteiten in toezicht en handhaving worden gesteld. Op bestuurlijk niveau kan er zo sturing worden gegeven aan handhavingsinspanningen en kan de beschikbare toezichtcapaciteit zo effectief mogelijk worden ingezet.

2.2.1 Risico-analyse

Een gekwalificeerde omgevingsanalyse bestaat uit tenminste de volgende twee onderdelen:

1. beschrijving van het takenpakket en het handhavingsveld + recente resultaten naleefgedrag;
2. risico-analyse.

Ad 1. Beschrijving van het takenpakket en handhavingsveld

Duidelijk moet zijn om welke toezichtstaken het gaat. Gaat het om wettelijke of facultatieve taken? Welke handhavingsobjecten en/of gebieden waar toezicht op gehouden moet worden, betreft het? Is er sprake van bijzonderheden ten aanzien van handhaving? Wat valt er te melden over het (per beleidsveld) geconstateerde (meerjarige) naleefgedrag? In een omgevingsanalyse gaat het dus over primair structurele handhavingsproblemen (bijv. type bedrijven en gebieden die voor veel problemen zorgen). Zo wordt duidelijk waar specifieke handhavingsaandacht nodig is.

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 grotendeels verband met het naleefgedrag van voorschriften. Niet-naleving is dus een belangrijke wegingsfactor. Voor een zo realistisch mogelijk beeld moet de naleeffactor gebaseerd zijn op zo recent mogelijke handhavingsresultaten ('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 risicoscore, hoe hoger de prioriteit. De provincie heeft nog eind 2011 een nieuwe risico-analyse opgesteld. In 2011 is ook, samen met handhavingspartners, een start gemaakt met Informatie Gestuurde Handhaving. Par. 2.3. gaat in op de vertaalslag van risico's naar prioriteiten.

⁴ Inzicht vergt het hebben van voldoende relevante gegevens. In het Jaarprogramma Vergunningverlening en Handhaving 2011 is daartoe een nieuw instrument geïntroduceerd: Informatie Gestuurde Handhaving (IGH). Dat staat voor planmatig en gestructureerd gegevens verzamelen en analyseren. Om zó bedrijven, personen, handelingen en handelingsmomenten op het spoor te komen die de aandacht (méér dan) waard zijn.

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 een transparante wijze aan hoe tot een bepaalde keuze gekomen is.

⁷ Voor bouwtoezicht is een landelijke risico-analyse gemaakt (toetsings- en toezichtprotocol), die leidend is voor het stellen van prioriteiten in het bouwtoezicht. Hierin ontbreekt echter een inschatting van de kans van optreden. Maar die info-box raakt meer en meer gevuld naarmate 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 handhavingsveld spelen en hoe groot deze risico's zijn, kunnen er prioriteiten qua toezicht/handhaving gesteld worden. Vanuit risicogericht toezicht zullen de onderwerpen met de hoogste risico's de hoogste prioriteit krijgen. Naast 'technisch-inhoudelijke' argumenten worden handhavingsprioriteiten natuurlijk ook bepaald door landelijke en provinciale prioriteiten. Op basis daarvan bepalen GS in het jaarlijkse Jaarprogramma Vergunningverlening en Handhaving welke prioriteiten voor het betreffende jaar gaan gelden.

2.4 Doelstellingen 'smart' maken

Uit de resultaten van de jaarlijkse evaluatie van het Jaarprogramma Vergunningverlening en Handhaving moet het effect van toezicht en handhaving kunnen worden afgeleid. Uit het Jaarprogramma Vergunningverlening en Handhaving moet ook duidelijk blijken welke doelen er aan het eind van het programmajaar bereikt moeten zijn. Daartoe moet – afhankelijk van het betreffende handhavingsbeleidsveld – een mix van de volgende type doelen worden geformuleerd:

1. Prestatiedoelstellingen: geleverde prestaties van de organisatie uitgedrukt in bijvoorbeeld 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 aan het aantal gegronde klachten of bijv. het aantal handhavingsverzoeken);
4. Inputdoelstellingen: de inzet van de organisatie uitgedrukt in het aantal uren (bijvoorbeeld voor surveillance c.q. het opsporen van illegale activiteiten).

In het Jaarprogramma Vergunningverlening en Handhaving 2012 zullen (behalve voor handhaving bouw- en woningtoezicht⁹) waar mogelijk ook naleef- en leefomgevingsdoelstellingen worden opgenomen.

2.4.1 Doelstellingen 'smart' formuleren

Om achteraf vast te kunnen stellen in hoeverre doelen zijn gerealiseerd, moeten de doelen specifiek, meetbaar, realistisch en tijdgebonden 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 handhavingsdoel;
- 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 uitgevoerde controles per activiteit / type vergunning;
- het aantal bezochte objecten / activiteiten;
- het aantal bezoeken per (type) gebied;
- het aantal geconstateerde overtredingen, inclusief aard van overtreding¹⁰;
- het aantal hercontroles per categorie;
- het aantal gegronde klachten;
- het aantal verzoeken om handhaving;
- het aantal sanctiecontroles per categorie;

⁹ 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 dit 'rode' kleurspoor voornamelijk in ieder geval input- en prestatiedoelstellingen worden geformuleerd.

¹⁰ Alleen globaal: de aard van de overtredingen en het aantal per object.

- het aantal sancties naar soort;
- het aantal opgelegde sancties naar type;
- het aantal geëffectueerde (verbeurde) sancties naar type;
- het aantal keren dat naast of in plaats van bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk is opgetreden.

2.5 Evaluatie en verslaglegging

Bij een goede verantwoording over de uitvoering van de handhavingsactiviteiten wordt zowel de effectiviteit als de efficiëntie van de uitgevoerde handhaving beoordeeld. Met het verslag wordt intern en extern verantwoording afgelegd over het handhavingsproces en de resultaten en effecten hiervan. De basis voor de verslaglegging is het Jaarprogramma Vergunningverlening en Handhaving. Onderscheid wordt gemaakt in een beleidsmatige evaluatie - die uitmondt in een verslag dat door het bestuur wordt vastgesteld - en een (hieronder niet verder uitgewerkte) bedrijfsmatige evaluatie. In het beleidsmatige jaarverslag wordt verslag gedaan over:

- de in het handhavingsprogramma geplande en werkelijk uitgevoerde activiteiten, waarbij waar mogelijk aantallen worden genoemd;
- de meest voorkomende overtredingen, klachten en het naleefgedrag m.b.t. de verschillende activiteiten;
- eventuele aanpassingen van de toezichtstrategie ter verhoging van de effectiviteit van de handhaving.

In het jaarverslag worden de volgende onderdelen opgenomen:

Onderwerp	Toelichting
1. Prestaties: uitgevoerde activiteiten	<p>Doel: bepalen realisatie productiedoelstellingen.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aantal uitgevoerde controles/toezichtsacties per taakonderdeel (bijv. 1^e, 2^e of 3^e controle), op basis van het uitvoeringsprogramma, bijzonderheden en vergelijking met voorgaande jaren voor doorlopende activiteiten / verbruikte uren. • Bijzonderheden per activiteit (bestuurlijk, danwel 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 uitvoeringsprogramma): naleefgedrag. • Aard van de overtredingen (bij 'groen' kan het, naast vergunningvoorschriften, ook gaan om vrije 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. p-v's en bestuurlijke waarschuwingen. • Bijzonderheden en vergelijking met voorgaande jaren. • Aantal en aard klachten (vergelijking voorgaande jaren). • Toetsing aan doelstellingen. • 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 consequenties hiervan voor het komende jaar.

2.6 De cirkel weer rond

Op basis van de hiervoor genoemde elementen wordt er (naast regionaal of landelijk beleid) een goed uitgangspunt verkregen om doelen en strategie vast te stellen. In combinatie met het geconstateerde naleefgedrag (onwetendheid, bewuste overtreding, etc.) kan vervolgens voor elke activiteitscategorie de meest geschikte vorm en frequentie van toezicht worden vastgesteld. De provinciale Nalevingsstrategie omgevingsrecht 2012-2015 is daarvoor het uitgangspunt.

3. NALEVINGSSTRATEGIE

De provinciale nalevingsstrategie is de beschrijving van het geheel aan interventies dat door de provincie kan worden ondernomen om wettelijk en/of beleidsmatig gewenst gedrag te bevorderen.

Provincies (maar ook gemeenten en waterschappen) moeten op grond van de wettelijke landelijke¹¹ procedurele kwaliteitscriteria beschikken over een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en een gedoogstrategie.¹² Samen met de facultatieve 'preventiestrategie' (waaronder de 'Tafel van elf') zijn deze vier strategieën samen te vatten onder de noemer 'nalevingsstrategie'. Het geheel is hieronder schematisch weergegeven.



Preventiestrategie (hfdst. 4): legt vast met welke instrumenten de provincie het door haar gewenste naleefgedrag wil bereiken en welke rol handhaving daarbij speelt.

Toezichtstrategie (hfdst. 5): beschrijft de diverse vormen van toezicht en wat de basiswerkwijze daarbij is (om zicht te houden op het naleefgedrag).

Sanctiestrategie (hfdst. 6): omvat de basisaanpak voor bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden bij overtredingen (hoe repressief optreden). De sanctiestrategie is gericht op het herstel van een ongewenste situatie en het waar nodig bestraffen van de veroorzaker hiervan.

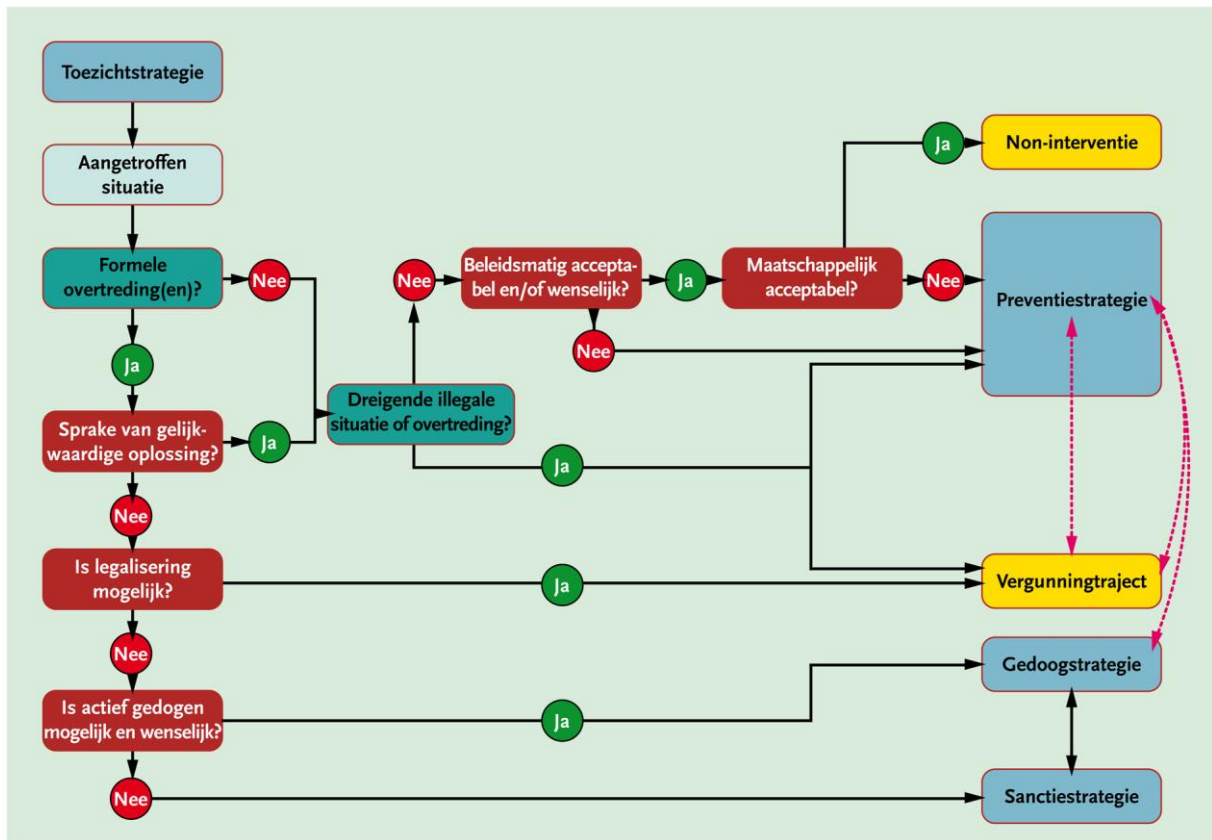
Gedoogstrategie (hfdst. 7): beschrijft situaties en condities waarbij de inzet van sancties tegenover overtreders tijdelijk achterwege kan blijven (hoe te handelen bij afzien van handhaving).

¹¹ 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).

¹² De in de linkerkolom van het schema opgenomen preventiestrategie is een extra (facultatief) onderdeel. Ze biedt voor de provincie aanknopingspunten om na te gaan hoe overtredingen kunnen worden voorkomen.

3.1 De nalevingsstrategie als afwegingskader in concrete situaties

De nalevingsstrategie is het overall-kader als het gaat om de vraag ‘hoe te handelen bij de aangetroffen situatie?’ Het complete scala aan mogelijkheden is hieronder schematisch weergegeven:



Vertrekkpunt in dit schema is de situatie die een toezichthouder (naar aanleiding van programma, klacht, incident, vergunningaanvraag, etc.) ter plekke aantreft. De nalevingsstrategie heeft als eerste beoordelingskader de vraag of er sprake is van een formele overtreding op basis van algemene of specifieke regelgeving.

4. 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 artikel 7.2, vierde lid, van 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.

4.1 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. Dit 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. De provincie maakt, om de naleving van wet- en regelgeving effectief te bevorderen een bewuste keuze uit de verschillende instrumenten om naleving te beïnvloeden en betreft daarbij de in het Coalitie-akkoord genoemde drie taakuitvoeringspijlers: focus op kerntaken, sturen op vertrouwen en werken aan een oplossingsgerichte overheid. Voor de feitelijke invulling van deze beleidsinstek gebruikt de provincie Utrecht de twee, in par. 4.1.1 en 4.1.2 genoemde hulpmiddelen.

4.1.1 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’.¹³ 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

¹³ 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. De ‘Tafel van elf’ is kortom een beknopte toets voor de handhaafbaarheid van regels.

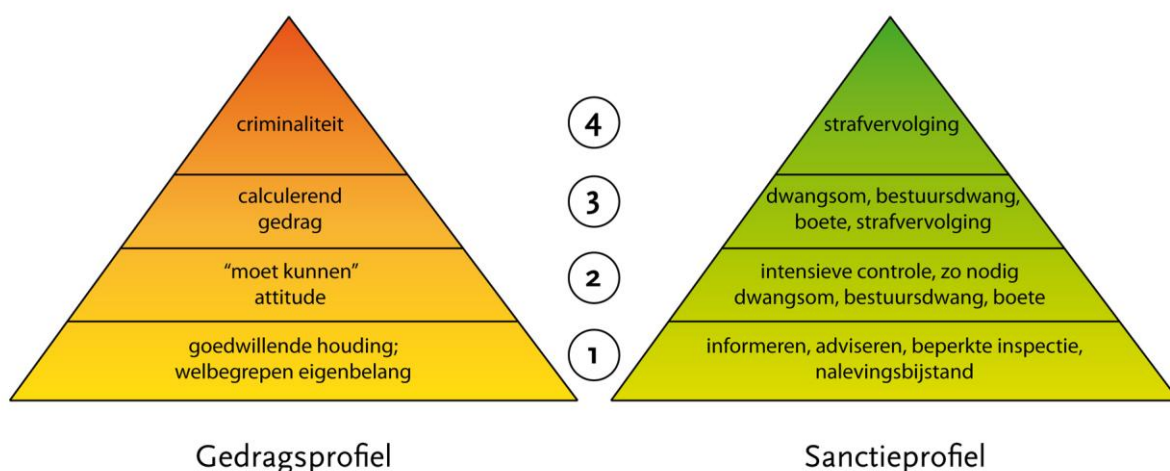
Toelichting:

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 batenoverweging. 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 ondermeer 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 doelgroepanalyse worden bepaald welke instrumenten het meeste effect zullen hebben.

4.1.2 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 hard ingrijpen vragen, relatief beperkt in getal zijn (de top van de piramide).

Toelichting bij de getallen 1 t/m 4 bij de 2 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 groep (nummer 1) vormt de brede basis van de piramide. Deze grootste doelgroep (de 'goedwillenden') is de basis van de nalevingspiramide. Voor deze doelgroep is het passend om jaarlijks voorlichtende activiteiten in het Jaarprogramma V&H 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. Deze groep leent zich bijvoorbeeld ook voor het stimuleren van zogeheten 'zelfcontrole'.¹⁴*

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.¹⁵*

4. *De top van de piramide tenslotte (nummer 4) wordt gevormd door criminele organisaties en individuen. Hier vindt men de georganiseerde misdaad. Die gaat vaak gepaard met andere vormen van criminaliteit en geweld en opereert niet zelden grensoverschrijdend.¹⁶*

4.1.3 Aan de slag!

De provinciale Nalevingsstrategie omgevingsrecht 2012-2015 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 jaarlijks verschijnende Jaarprogramma Vergunningverlening & Handhaving.

¹⁴ Met informeren, adviseren, beperkte inspectie/nalevingsbijstand kan bij deze groep al veel resultaat worden bereikt.

¹⁵ 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 V&H intensieve controles met een strikt stappenplan op te nemen. Voorlichting en advisering is bij deze doelgroevovertuiging niet effectief.

¹⁶ 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.

5. 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 en/of de geest ervan).

Besluit Omgevingsrecht, artikel 7.2, vierde lid, onder a : Toezichtstrategie

Tot de toezichtstrategie¹⁷ behoort in ieder geval:

- a) de wijze waarop de controle ter plaatse wordt voorbereid en uitgeoefend;
- b) de frequentie waarmee routinematige controlebezoeken (integrale, thematische of administratieve) 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 de controle en verificatie plaatsvinden van de resultaten van de controles die zijn uitgevoerd door personen die een inrichting drijven.

5.1 Doel en functies toezichtstrategie

Met de toezichtstrategie wordt ten eerste helderheid gegeven in de verschillende toezichtsvormen die binnen de onderscheiden handhavingsdomeinen worden toegepast. Ten tweede wordt daarbij eenduidigheid aangebracht in de basiswerkwijze per toezichtsvorm. Als functies van toezicht kunnen daarbij worden genoemd:

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.

¹⁷ Het gaat bij de toezichtstrategie om de voorbereiding en het afleggen van periodieke of incidentele controlebezoeken (integrale, thematische, gebiedsgerichte of administratieve controlebezoeken) ter plaatse, 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.

5.2 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 Afgestemd	Aspectcontrole/diepte-onderzoek 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 Marginaal Steekproefsgewijs	Beoordeling op hoofdlijnen en kenmerkende details Visuele inspectie, vluchtige beoordeling op het oog 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 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 handavingcampagne, 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 handavingsverzoek	De toezichthouder controleert of de klacht terecht is ingediend. Een milieuklacht wordt vaak via de provinciale milieuklachtentelefoon ingediend.

5.2.1 Locatiegebonden en gebiedsgericht toezicht

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

- **Cluster 1:** toezicht op locatiegebonden 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 locatiegebonden 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-locatiegebonden en zijn surveillances en schouwen vaak de meest geschikte toezichtsvorm.

Hieronder is per toezichtscluster aangegeven welke toezichtsvorm geschikt is, afhankelijk van de prioriteit.

Cluster 1: Toezicht op locatiegebonden 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 handavingsverzoeken 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.

5.2.2 Vormen van gecoördineerd toezicht bij een niet enkelvoudige omgevingsvergunning met samenloop

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. De Wabo verlangt dat toezicht op de omgevingsvergunning gecoördineerd plaatsvindt.¹⁸ 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. Het zijn dus hoofdzakelijk 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 toezichtsvorm het meest passend is. Uitgangspunt is dat gecoördineerd toezicht plaatsvindt voor in principe de volgende situaties:

- onderwerpen die in meerdere handhavingsbelevingsvelden 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).

5.3 Toezicht en prioriteitstelling

De toezichtstrategie wordt in sterke mate bepaald door de prioriteitskwestie (met name op basis van actuele resultaten van het naleefgedrag en via Informatie Gestuurde Handhaving verkregen info). De uiteindelijk gekozen prioriteit bepaalt hoe vaak (inspectiefrequentie) er geïnspecteerd wordt, op welke thema's en met welke diepgang. En bij surveillances op welke aspecten er specifiek wordt gelet. Goed

¹⁸ 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.

inzicht in naleefgedrag rond 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 voor zover van toepassing de volgende bronnen:

- a) inspecties: op basis van het jaarprogramma V&H, 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 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) zelftoezicht: toezicht en rapportage, uitgevoerd door de betrokkene zelf;¹⁹
- i) info via IGH: planmatig en gestructureerd verzamelde en geanalyseerde gegevens met de bedoeling op grond daarvan bedrijven, personen, handelingen of handelingsmomenten te kunnen duiden die de aandacht (méér dan) waard zijn.

5.4 Basiswerkwijze toezichtsbezoek

Een onderdeel van de toezichtstrategie is de beschrijving van de basiswerkwijze voor toezichtsbezoeken of toezichtsacties. Hieronder wordt de basiswerkwijze voor de voorbereiding van een toezichtsbezoek, de feitelijke uitvoering en de rapportage van het toezichtsbezoek beschreven.

a. Voorbereiding

Algemeen: afhankelijk van de toezichtstrategie wordt de toezichtsactie 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 kernmerken 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 achtergrond-informatie hebben over het gebied, zoals de financiële administratie en de ontheffing- en vergunningverleners.

b. Uitvoering

Type toezicht	Uitvoering
Tijdelijke en voortdurende (bedrijfs-) activiteiten op	De toezichthouder stelt zich waar mogelijk en wenselijk voor, legt het doel van het toezichtsbezoek 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 toezichtsbezoek en welke

¹⁹ Zie inhoud noot 9 (inzake project 'zelfcontrole') en paragraaf 5.6

een vaste locatie	vervolgacties hij of zij n.a.v. dit bezoek kan verwachten. Naast de feitelijke controle kan tijdens het toezichtsbezoek 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.

5.5 Vernieuwing toezicht

5.5.1 Zelfcontrole

In 2010 heeft afdeling Handhaving van de provincie Utrecht een project ‘Zelfcontrole’ opgestart. Ruim 30 goed presterende inrichtingen zijn in 2010 en 2011 niet meer standaard fysiek gecontroleerd. In plaats daarvan hebben zij een vragenlijst ontvangen met het verzoek zichzelf te controleren en de resultaten naar de afdeling Handhaving van de provincie te sturen. De provincie heeft vervolgens steekproefsgewijs nog enkele controles uitgevoerd. Speciaal-toezicht-bedrijven en bedrijven die de milieuregels slecht naleven, werden vanzelfsprekend niet bij dit project betrokken.

De doelstellingen van het project ‘Zelfcontrole’ zijn:

- verminderen van de toezichtlast (zowel bij provincie, als bij de betrokken inrichtingen);
- intern en extern samenwerken en delen van kennis;
- verzamelen van gegevens om het naleefgedrag binnen de branches te meten en gericht daarop te sturen, bijvoorbeeld aan de hand van een met de verkregen gegevens opgesteld, branchedocument.

Het project is mede ook opgestart met de bedoeling om de verkregen tijdswinst te kunnen steken in bedrijven die hun milieuvergunning slecht(er) naleven. Overigens heeft de provincie de toezichtlast ook nog op een andere manier beperkt. Zo is bijvoorbeeld vrij recent ook een digitaal registratiesysteem voor faunabeheer ingevoerd. Niet alleen worden daarmee de administratieve lasten beperkt, maar tevens ook het aantal administratieve overtredingen.

5.5.1.1 nadelen zelfcontrole-aanpak

Zelfcontrole, maar ook vergunningen op hoofdlijnen/hoofdzaken, vergunningen op maat en systeemcontrole, zijn allemaal vormen van modernisering en vernieuwing van vergunningverlening en handhaving. Aan deze vernieuwingen zitten ook juridische, politieke en publicitaire risico's vast. Immers, hoe zit het met de provinciale juridische aansprakelijkheid en politieke verantwoordelijkheid wanneer, ondanks milieuzorgsystemen, bedrijfsmilieuplannen, bedrijfsinterne milieuzorg, milieu-auditing en in het verleden gerechtvaardigd vertrouwen, bij toepassing van zelfcontrole ongelukken gebeuren en strafbare feiten gepleegd (kunnen) worden? De provincie heeft ervoor gekozen om voornoemd risico te nemen en om het provinciaal toezicht tóch door middel van zelfcontrole en een pilot systeemgericht toezicht (waarbij niet de daadwerkelijke naleving maar de capaciteit van het bedrijf om naleving te borgen centraal staat), te moderniseren. Door middel van zorgvuldige evaluaties wordt getracht om de daarmee samenhangende risico's te minimaliseren.

5.5.1.2 zelfcontrole-aanpak krijgt vervolg

Uit een in 2011 uitgevoerde uitgebreide evaluatie van het project is duidelijk het succesvolle karakter ervan gebleken. De resultaten van het project geven voldoende aanleiding om het concept verder op te schalen. Op deze manier wordt een nog grotere win-win-situatie gecreëerd voor het bedrijfsleven (dat zich moet houden aan de milieuregelgeving) en een provinciale overheid die zo efficiënt mogelijk moet toezien op de naleving ervan. De betrokken bedrijven hebben in 2010 en 2011 hun verantwoordelijkheid gepakt. Met dit alles heeft de provincie (bij andere bedrijven) meer tijd kunnen steken in een scherpere handhaving daar waar het echt nodig is.

Kortom: zelfcontrole is in 2010/2011 voldoende succesvol geweest om er de komende jaren mee door te gaan. Het zal daarom ook de komende jaren onderdeel uit blijven maken van de Jaarprogramma's Vergunningverlening en Handhaving.

5.6 Systeemtoezicht

Alle provincies hebben zich inmiddels geschaard achter het landelijk programma Vernieuwing Toezicht, gericht op een efficiëntere handhaving en minder toezichtlasten. De provincie Utrecht geeft hier op de volgende manier uitvoering aan:

- Vernieuwing van het toezicht bij de branches autodemontagebedrijven, 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 overheid daar meer op vertrouwen en afstand nemen. Deze vorm van toezicht introduceren wij bij grotere bedrijven die al beschikken over kwaliteitsmanagement-systemen. Bij deze bedrijven willen wij ook komen tot afgestemd toezicht naar het voorbeeld van de Brzo-werkwijze.

6. SANCTIESTRATEGIE (bestuursrechtelijk)

De sanctiestrategie beschrijft de basisaanpak voor het bestuursrechtelijk optreden bij overtredingen van wet- en regelgeving en omvat:

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

De basis van de sanctiestrategie 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 7.2, vierde lid, onder c en d: 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.

6.1 Landelijke procedurele kwaliteitseisen

De sanctiestrategie is geënt op de vanaf 1-10-2010 in het Besluit omgevingsrecht (Bor) neergelegde procedurele kwaliteitscriteria.²⁰ In hoofdlijnen is de essentie van deze kwaliteitseisen als volgt: de handhavingsorganisatie handelt op grond van een sanctiestrategie, waarin de basisaanpak voor het bestuursrechtelijk/strafrechtelijk optreden bij overtredingen is vastgelegd. De sanctiestrategie omvat tenminste:

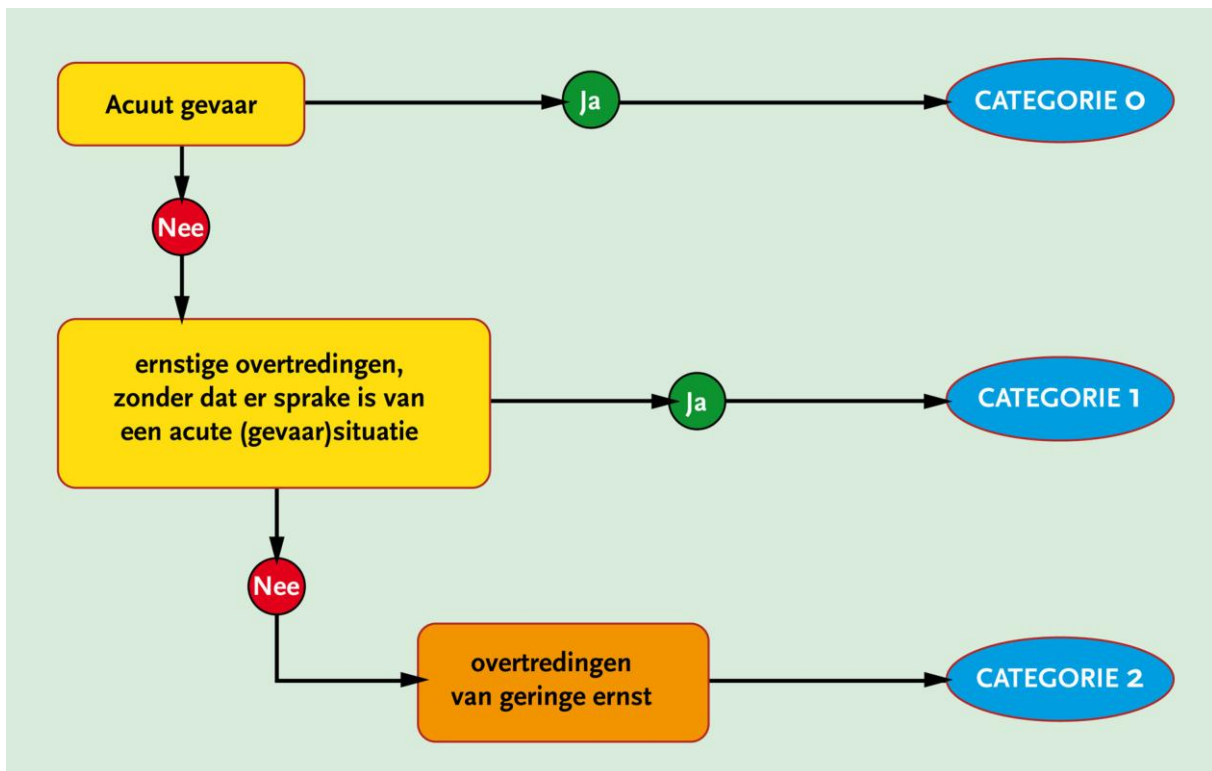
- een op elkaar afgestemd bestuursrechtelijk/- strafrechtelijk optreden tegen overtreding van de gestelde normen in wet- en regelgeving, e.e.a. gerelateerd aan de Wabo;
- een passende reactie op geconstateerde strijdigheden;
- een stringenter reactie bij voortduring van de overtreding;
- een regeling 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. 7 – gedogen).

6.2 Schema bestuursrechtelijke sanctiestrategie

Het schema van de bestuursrechtelijke sanctiestrategie op de volgende pagina is een weergave van de afspraken over de wijze van handhaven in algemene gevallen. Dit zorgt voor eenduidigheid richting Utrechtse burgers en bedrijven.

²⁰ Hoofdstuk 7 Besluit omgevingsrecht (Bor), Staatsblad 2010, 143

In onderstaand schema worden bestuursrechtelijk 3 categorieën overtredingen (nul, één en twee) onderscheiden:



Toelichting categorie 0, 1 en 2 indeling:

Categorie 0: urgente, ernstige zaken die direct dienen te worden beëindigd. Er is sprake van acuut gevaar voor natuur en milieu en/of de volksgezondheid is in gevaar en/of de veiligheid is in het geding. Er is snelheid vereist om tot beëindiging van de overtreding te komen

Actie: **direct toepassen bestuursdwang**

- geen begunstigingstermijn
- afschrift aan RMT (wanneer overtreding milieu-gerelateerd is)

Categorie 1: ernstige overtredingen zonder dat er sprake is van een acute (gevaar)situatie

Actie: **1. Bestuurlijke waarschuwing**

Indien niet tijdig hersteld:

2. **Sanctiebeschikking** (opleggen dwangsom / bestuursdwang) en afschrift aan RMT (wanneer overtreding milieu-gerelateerd is)

Indien niet tijdig hersteld:

3. **Verbeuren en innen dwangsom /uitvoeren bestuursdwang**

Categorie 2: overtredingen van geringe ernst

Actie: **1. OMO-brief** (vriendelijke brief met verzoek de overtreding ongedaan te maken; een bestuurlijke waarschuwing wordt op dat moment als een te zwaar middel beschouwd);

Indien niet tijdig hersteld:

2. **Bestuurlijke waarschuwing**

Indien niet tijdig hersteld:

3. **Sanctiebeschikking** (opleggen dwangsom / bestuursdwang) en afschrift aan RMT (wanneer overtreding milieu-gerelateerd is)

Indien niet tijdig hersteld:

4. **Verbeuren en innen dwangsom /uitvoeren bestuursdwang**

Uitzonderingen zijn in principe mogelijk (bijv. bij de inwerkingtreding van nieuwe wet- en regelgeving). Denkbaar is dat in dergelijke gevallen een extra waarschuwing wordt gegeven. Anderzijds, wanneer sprake is van een spoedeisend belang, wordt er niet gewaarschuwd en wordt er door of namens de provincie direct opgetreden. In ieder geval in de volgende situaties is er sprake van een spoedeisend belang:

- dreigende onomkeerbaarheid;
- levensgevaar.

6.3 Beslismomenten

Binnen de beslismomenten is de bestuursrechtelijke handhaving als uitgangspunt genomen. Sommige milieu-overtredingen kunnen echter beter (primair) strafrechtelijk of gezamenlijk gehandhaafd worden. Zie hiertoe hoofdstuk 8.

Hierbij valt te denken aan eenmalige, kortdurende overtredingen of overtredingen met onomkeerbare gevolgen. In dergelijke situaties kan er voor gekozen worden om de overtreding alleen strafrechtelijk te handhaven. Daar waar in de strategie gesproken wordt over strafrechtelijk optreden wordt, naast het gewone strafrecht, ook het zogenaamde 'bestuursstrafrecht' of punitieve handhavingsrecht (bestuurlijke boete en bestuurlijke strafbeschikking) bedoeld."

In de beslismomenten of instructies is noch voor bestuur, noch voor politie, een termijn voor actie in termen van dagen of weken opgenomen. Het mag voor zichzelf spreken, dat een daadkrachtig en geloofwaardig optreden van bestuur én justitie wordt versterkt door acties zo snel mogelijk op de constatering van een overtreding te laten volgen. In lokaal handhavingsoverleg of tijdens het provinciebrede Kernoverleg Handhaving kunnen bestuurlijke en strafrechtelijke partners elkaar aanspreken op de snelheid van reageren en afspraken maken over concrete termijnen en zaken. Genoemde overlegstructuren zijn ook de plek waar afwijkingen van de strategie besproken kunnen/moeten worden. Een goede registratie van de genomen beslissingen met de eventuele afwijkingen en argumenten maakt een transparante uniforme handhaving mogelijk. Vanzelfsprekend kunnen in spoedeisende situaties het aanspreken en afspraken maken ook buiten deze gremia plaatsvinden.

6.3.1 Uitgangspunten beslismomenten

Bij de totstandkoming van de beslismomenten is een aantal uitgangspunten gehanteerd die op de achtergrond altijd mee moeten spelen bij het maken van een keuze:

1. *Alle voorschriften zijn belangrijk. Overbodige voorschriften moeten in vergunningprocedures (aan de bron) worden weggenomen. De medewerker toezicht/handhaving hoeft deze afweging niet meer te maken. Als dergelijke voorschriften nog wel zijn opgenomen en handhaving niet gewenst is, moet worden teruggaan naar de bron om dit te veranderen;*
2. *Degene die verantwoordelijk is voor het naleven van de voorschriften weet of had kunnen weten wat van hem/haar wordt verwacht of weet waar toelichting op de voorschriften te vinden is. Dit houdt in dat veel energie in het voortraject gestopt moet worden met daarna een actieve voorlichting;*
3. *De gedachte is dat het merendeel van de burgers en/of bedrijven van goede wil is.*

Naast de reguliere procedure voor spoedeisend optreden, kent de sanctiestrategie in principe geen situatie waarin direct een sanctie wordt opgelegd. Dat is inherent aan de Awb-procedure. Immers, na het aantreffen van een (niet acuut) delict bij een eerste bezoek, volgt conform de Awb dat een overtreder de gelegenheid krijgt gehoord te worden over een voorgenomen sanctie. Omdat dit meestal schriftelijk gebeurt, volgt na het bezoek een bestuurlijke waarschuwing met hersteltermijn. Na de hersteltermijn volgt het 2^e bezoek. Pas dan wordt bij voortdurende strijdigheid een beschikking genomen. Aangezien hier een begunstigingstermijn in zal zijn opgenomen, volgt altijd ook nog een 3^e bezoek.

6.4 Handleiding per beslismoment

De basis van deze strategie wordt gevormd door beslismomenten. Op basis van beslismomenten wordt bepaald welke handhavingsreactie wordt toegepast, en welke vervolgactie(s) volgen als een sanctie niet tot het gewenste resultaat leidt.

6.4.1 Onomkeerbare overtredingen met acuut gevaar

Op het moment dat een overtreding wordt geconstateerd, c.q. dreigt te ontstaan (de basis voor preventief bestuursrechtelijk handelen, artikel 5:7 Awb), volgt het eerste beslismoment. Hierbij moet de handhaver zich de vraag stellen of de overtreding zodanig is dat deze leidt tot acuut gevaar. Als hiervan sprake is, is direct optreden noodzakelijk. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om instortingsgevaar, explosiegevaar en brandgevaarlijke situaties, gevaar voor de (volks)gezondheid, veiligheid en openbare orde. Ook het risico van het ontstaan van onomkeerbare schade, bijvoorbeeld aan flora en fauna, wordt beschouwd als acuut gevaar. Bij een 'Ja' is er sprake van acuut gevaar en is onmiddellijk optreden vereist.

Als er acuut gevaar is, moet er met spoed gehandeld worden. Stilleggen van de bouw (of sloop) of van de milieu-activiteit, of wel direct ingrijpen door bijvoorbeeld het opruimen van afval of gemorste chemicaliën, of als provincie zelf indien nodig tot sloop over te gaan, zijn dan hét instrument. De beschikking volgt dan achteraf (art 5.24 lid 6 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).

De samenwerking tussen het bestuursrecht en strafrecht is in dit blok uitermate belangrijk. Dat betekent dat onmiddellijk bij de uitvoering van de beschikking (meestal het toepassen van een last onder bestuursdwang) het opmaken van een proces-verbaal (eventueel met voorlopige maatregel) plaats dient te vinden.

De mogelijkheid voor het toepassen van de bestuurlijke boete is hier bewust niet opgenomen omdat de bestuurlijke boete is bedoeld als instrument bij kleine delicten, vooral bij leefbaarheids-overtredingen in de openbare ruimte. Zie hoofdstuk 8.

6.4.2 Andersoortige (niet) verwijtbare overtredingen

Bij 'Nee' is direct optreden niet noodzakelijk. Vervolgens doet zich dan het tweede beslismoment voor: is er al dan niet sprake van aantoonbaar verwijtbaar handelen? En is er sprake van een gevaarlijke situatie? Of vond de overtreding juist niet doelbewust plaats? Betrof het een zogeheten incident?

Van aantoonbaar verwijtbaar handelen is in elk geval sprake in de volgende omstandigheden:

1. *De betrokkene is in een eerder stadium op de hoogte gebracht van de voorschriften.*
2. *Er is sprake van herhaling.*
3. *Er worden algemeen bekende voorschriften overtreden.*
4. *Er is sprake van doelbewust handelen.*
5. *Er is sprake van aantasting van de geloofwaardigheid van de overheid.*
6. *De overheidscontrole wordt belemmerd.*
7. *Er sprake van berekenend of onbetrouwbaar gedrag.*

Bij verwijtbaar handelen en/of aanwezigheid van gevaar wordt er krachtiger opgetreden dan wanneer er sprake is van een niet doelbewuste overtreding. De ernst van de overtreding bepaalt mede de hersteltermijn die altijd redelijk moet zijn. Ook hier zijn geen vaste afspraken neergelegd over het opmaken van een proces-verbaal. Deze moeten met de strafrechtelijke partners worden gemaakt. Aanbevolen wordt om altijd proces-verbaal op te maken tenzij er argumenten zijn om dat niet te doen.

De beantwoording van de vraag of er sprake is van een gevaarsituatie ligt bij de toezichthouder. Die heeft de kennis om dit in te kunnen schatten. Hiervoor zijn geen richtlijnen uitgewerkt in deze strategie. Het is immers niet mogelijk om deze afwegingen voor alle beleidsterreinen uit te werken en vast te stellen. De strategie zou hierdoor ook onnodig star worden. Let wel: het gaat hierbij niet om acuut gevaar. Dat zit in het vorige beslismoment.

6.5 Basiswerkwijze bestuursrechtelijke sanctie

Hieronder is aangegeven in welke situaties de provincie voor welke bestuursrechtelijke sancties kiest. De provincie kiest voor toepassing van een:

1. Last onder bestuursdwang²¹

Wanneer het een ernstige overtreding betreft en er, gezien de gevolgen, sprake is van spoed bij het opheffen ervan en de overtreder zelf niet in staat is of bereid is de overtreding te beëindigen of ongedaan te maken. Het betreft een zogenoemde herstelsanctie gericht op het geheel of gedeeltelijk herstellen van de overtreding op kosten van de overtreder.

2. Last onder dwangsom²²

Geen urgente situatie waarbij de overtreding geheel of gedeeltelijk moet worden opgeheven c.q. hersteld en waarbij een financiële prikkel effectief is. Het betreft een herstelsanctie gericht op het geheel of gedeeltelijk herstellen van de overtreding c.q. het voorkomen en/of herhalen van de overtreding.

Opties daarbij zijn:

- 2.1 getrap²³: er wordt een maximum aan de te verbeuren dwangsom gesteld met een vastgesteld bedrag per overtreding (veelal bij milieu-overtredingen) of tijdsduur (veelal bij overtredingen in de bouw) van de overtreding. Deze wordt toegepast bij gedragsvoorschriften waarbij sprake is van een kans op herhaling van de overtreding;
- 2.2 ineens: er wordt uitgegaan van één dwangsombedrag dat in één keer wordt verbeurd. Deze wordt gekozen wanneer een getrapte dwangsom tot een te laag bedrag leidt om als prikkel te dienen om de overtreding te beëindigen. Of in een situatie waarin een dwangsom een preventieve werking heeft naast een bouwstop in het voorbeeld van een te plaatsen trapje bij een bouwwerk. Een dergelijke plaatsing moet immers in één keer plaatsvinden.

3. Bestuurlijke boete

Wanneer het gaat om ongewenste situaties waarbij een financiële prikkel preventief (afschrikkend) kan werken.²⁴ Dit moet expliciet in de wet geregeld zijn.

4. Intrekking van de vergunning

Enkele voorbeelden hiervan zijn:

- a. **Bouwen**: onjuiste of onvolledige opgave of het niet-tijdig overleggen van de gegevens als bedoeld in voorheen artikel 40a Ww (de zogenaamde bouwvergunning op hoofdlijnen), het niet voldoen aan een aan de bouwvergunning verbonden voorwaarde, het niet tijdig beginnen van de bouwwerkzaamheden, een oponthoud in de werkzaamheden gedurende een bepaalde periode en tot slot de intrekking van de bouwvergunning op verzoek van de vergunninghouder;
- b. **Milieu**: wanneer sprake is van ontoelaatbare negatieve gevolgen voor het milieu en het stellen van voorschriften daarvoor redelijkerwijs geen oplossing biedt.

5. Sluiting van de inrichting

Gedeputeerde staten hebben de mogelijkheid een inrichting (tijdelijk) te sluiten vanwege het structureel niet voldoen aan vergunningvoorschriften. Betreft het een Whvbz-inrichting, dan is de burgemeester van de betreffende gemeente hiertoe bevoegd.

²¹ Een last onder bestuursdwang en een last onder dwangsom mogen niet tegelijkertijd worden toegepast (artikel 5:31 en 5:36 Awb). Tenzij ze een verschillend doel hebben en/of het primair om een verschillend delict gaat.

²² Een last onder dwangsom mag niet worden opgelegd als het belang dat het betrokken voorschrift beoogt te beschermen zich daartegen verzet (artikel 5:32 Awb). Dit is het geval als bij voortdurende van de overtreding gevaar bestaat of de gevolgen van de overtreding erger/groter worden.

²³ Opmerkingen:

- Een getrapte/repeterende dwangsom heeft in principe de voorkeur, tenzij sprake is van gevallen waarin meer 'sanctiedruk' noodzakelijk is. In deze gevallen kan een hogere dwangsom ineens effectief zijn.
- In geval van recidive wordt het dwangsombedrag substantieel verhoogd.
- Bouwen: in geval van een stilgelegd bouwwerk kan de dwangsom worden gebruikt om de stillegging te 'bevriezen', ofwel een preventieve dwangsom.
- Volgens jurisprudentie is het mogelijk direct een last onder dwangsom op te leggen in spoedeisende situaties.

²⁴ Een bestuurlijke boete is niet bedoeld om hiermee de overtreding te beëindigen, maar is een bestraffende sanctie.

6.6 Basiswerkwijze strafrechtelijke sanctie

Hieronder is aangegeven voor welke strafrechtelijke sancties de provincie kan kiezen:

a) **Bestuurlijke strafbeschikking (strafrecht)**

Bij ongewenste situaties (kleine overtredingen in de openbare ruimte, waarbij een financiële prikkel preventief (afschrikkend) kan werken.²⁵

b) **Melding van een strafrechtelijke overtreding bij het OM (wanneer er geen BOA beschikbaar is)**

c) **Proces-verbaal door een BOA bij het constateren van een strafrechtelijke overtreding**

De paragrafen 6.5 en 6.6 geven de basiswerkwijze weer. Er kunnen zich in de praktijk altijd situaties voordoen waar, met goed stuurmanschap, van de basiswerkwijze moet kunnen worden afgeweken. Van tevoren vastgelegde beleidlijnen zijn nooit compleet omdat het onmogelijk is vooraf alle denkbare overtredingen te voorzien, dan wel uit te werken per beleidsdomein. Afwijkingen van de basiswerkwijze worden altijd met betrokkene(n) besproken. Elke afwijking wordt gemotiveerd en gedocumenteerd. In het algemeen zal dat gebeuren in de externe beschikking of anders ten minste in het handhavingss dossier.

6.7 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 eerder beschreven hoofdlijn gereageerd. Een eventuele dwangsom wordt ten laste gebracht van het Afdelingsbudget.

Onderstaand is de basiswerkwijze bij overtredingen door de eigen overheid:

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 zondig innen.	De brief wordt gericht aan de provinciesecretaris.

²⁵ De beschikking is niet bedoeld om hiermee een overtreding te beëindigen. Een belangrijk verschil met de bestuurlijke boete is dat de oplegging en inning bij de bestuurlijke strafbeschikking via het CJIB loopt en deze onder het strafrecht valt.

6.8 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 nadeel van een tabel waarin aan een standaardovertreding een standaardhersteltermijn en een standaard sanctiezwaarte wordt gekoppeld, is dat *afwijkingen* ervan moeten worden gemotiveerd. Het voordeel is dat conformiteit niet/minder hoeft te worden gemotiveerd.

6.8.1 Hersteltermijn en begunstigingstermijn

Bij een handhavingsbeschikking die strekt tot het ongedaan maken van de overtreding of het voorkomen van verdere overtreding wordt in de beschikking een termijn gesteld gedurende welke de overtreder de last kan uitvoeren zonder dat een dwangsom wordt verbeurd of bestuursdwang wordt toegepast, de zogenaamde begunstigingstermijn. Deze termijn moet redelijk zijn en in ieder geval voldoende lang om de aangeschrevene ook daadwerkelijk in staat te stellen de last uit te voeren. Als een last gericht is op het voorkomen van een herhaling van een overtreding is een begunstigingstermijn soms niet nodig. Vaak gaat het dan om overtredingen van gedragsvoorschriften. Bij dergelijke overtredingen hoeven vaak geen voorzieningen of maatregelen te worden getroffen. De overtreder dient uitsluitend zijn gedrag te veranderen. Het kan soms toch raadzaam zijn om in dergelijke gevallen een korte begunstigingstermijn te stellen, bijvoorbeeld omdat de overtreder zijn personeel moet instrueren.

6.8.2 Keuze sancties

Bij een overtreding kan gekozen worden tussen de volgende sancties: last onder bestuursdwang, last onder dwangsom, intrekken vergunning en/of proces verbaal. Daarnaast kan sinds het inwerking treden van de 4e tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) gekozen worden uit een bestuurlijke boete of een bestuurlijke strafbeschikking. E.e.a. is uitgewerkt in par. 6.5. Zie ook hoofdstuk 8. Daarnaast moet nog rekening worden gehouden met het volgende:

- Het Openbaar Ministerie heeft de zelfstandige bevoegdheid om strafrechtelijk op te treden naast of in plaats van bestuursrechtelijke sancties.
- 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. Dit omdat de dwangsom minder belastend wordt gevonden dan bestuursdwang.
- Indien de overtreding al is beëindigd en geen risico voor herhaling bestaat, is bestuursrechtelijk optreden niet meer mogelijk. In die situatie wordt gekozen voor strafrechtelijk optreden.
- Er is in een aantal gevallen de mogelijkheid van de bestuurlijke boete of strafbeschikking. Een bestuurlijke boete en een bestuurlijke strafbeschikking kunnen niet gelijktijdig worden toegepast (zie ook hoofdstuk 8).

6.8.3 Modaliteit en hoogte van de dwangsom

Het bevoegde gezag kan de dwangsom vaststellen op een bedrag ineens of een bedrag per tijdseenheid waarin de last niet is uitgevoerd of per overtreding van de last. Het vastgestelde bedrag moet in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsomoplegging.

6.8.4 Hoogte 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 investeringen. 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. Het bepalen van een dwangsom blijft maatwerk. Een bestuursorgaan heeft bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom en het maximum van het te verbeuren bedrag een ruime mate van beleidsvrijheid. 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).

Om het bevoegde gezag enig houvast (een referentiepunt) te geven bij het bepalen van onder meer de hoogte van de dwangsom en het maximum te verbeuren bedrag is in het kader van het professionaliseringsproject op landelijk niveau een leidraad dwangsombedragen en hersteltermijnen samengesteld. Deze is gebaseerd op ontwikkelingen her en der in het land.²⁶ Deze landelijke leidraad is geen uitputtende lijst maar bevat enkele voorbeelden van standaardovertredingen. Inmiddels is de lijst aangevuld met de onderdelen RO/Bouwen en Bijzondere wetten. De referenties zijn bedoeld als leidraad en zijn geen vaste gegevens. Per geval zal moeten worden bekeken of het redelijk is de referenties toe te passen of dat hiervan moet worden afgeweken. De lijsten zijn niet uitputtend. Daarnaast heeft iedere gemeente zijn eigen Bouwverordening en Algemene Plaatselijke Verordening, zodat de omschrijving van de overtreding per gemeente kan verschillen. Geprobeerd is een zo groot mogelijke ‘algemene deler’ te vinden. De leidraad is te vinden op de internetpagina van het handhavingsportaal.

Ten overvloede wordt vermeld dat het bevoegde gezag altijd zelf een deugdelijke motivering van de gekozen bedragen in de beschikking dient op te nemen. De hoogte van de bedragen moet tot doel hebben de overtreding ongedaan te (laten) maken of te voorkomen. De dwangsom moet in ieder geval zó hoog zijn dat er een voldoende prikkel van uitgaat om de overtreder te bewegen de overtreding te beëindigen. Na het verlopen van de begunstigingstermijn moet de beschikking worden geëffectueerd. Vervolgens moeten de dwangsommen (of de kosten van het toepassen van bestuursdwang) worden ingevorderd.

²⁶ De Leidraad 'handhavingsacties en termijnen' is opgenomen in een apart document dat via de website www.handhavingsportaal.nl beschikbaar is en regelmatig geactualiseerd wordt.

7. 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 7.2, vierde lid: 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.

7.1 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.'*²⁷

Overigens gelden ook de beginselen zoals beschreven in o.a. de regeringsnota 'Grenzen aan gedogen' nog steeds.²⁸

7.1.1 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.

7.1.2 Karakter van de gedoogstrategie

De gedoogstrategie heeft het karakter van een beleidsregel (in de betekenis die de Algemene wet bestuursrecht daaraan toekent): 'een algemene regel over de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van de handhavingsbevoegdheid van een bestuursorgaan.' De Awb bepaalt ook: 'Het bevoegde gezag handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor één of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens

²⁷ ABRvS 7 juli 2004, zaaknr. 200306199/1

²⁸ 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 in zake 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.

bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen’²⁹.

7.2 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:

- *uitdrukkelijk schriftelijk gedogen*
- *tijdelijke karakter (bij voorkeur vooruitlopend op vergunningverlening)*
- *verbonden aan voorwaarden*
- *betrokkenheid van belanghebbenden (hoorplicht van art. 4:7 en 4:8 Awb)*

7.3 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.

7.3.1 Passief gedogen ‘not-done’

Sinds de Kamerbrieven ‘Gezamenlijk beleidskader inzake het terugdringen van het gedogen van milieuovertredingen’³⁰ en ‘Grenzen aan gedogen’³¹ is het in Nederland ‘not done’ om passief te gedogen. Gedogen moet actief gebeuren: dat wil zeggen schriftelijk, via publicatie voor derde-belanghebbenden kenbaar, van voorwaarden voorzien en beperkt tot een bepaald termijn. Deze gedoogverklaringen worden door de bestuursrechter als beschikkingen c.q. besluiten in de zin van artikel 1:3 Awb aangemerkt en staan aldus voor bezwaar en beroep open. Op deze wijze staat het bestuurlijke gedogen aan rechterlijke toetsing bloot en wordt de gedoogpraktijk verder genormeerd. Ook de provincie Utrecht houdt zich aan deze lijn. Wanneer ze na een zorgvuldige afweging tot de conclusie komt dat er bij een bepaalde overtreding van handhavend optreden zal worden afgezien, dan wordt daartoe een appellabel besluit (een gedoogbeschikking) opgesteld.

7.3.2 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 de legaliseerbaarheid van de overtreding door middel van vergunningverlening, moet de provincie in dit soort gevallen afzien van handhavend optreden omdat er dan, volgens vaste jurisprudentie, sprake is van een gedoogwaardige situatie.³² Wanneer de provincie dan een gedoogbeschikking zou afgeven, dan is de kans klein dat het proces-verbaal tot een

²⁹ De inherente afwijkingbevoegdheid als bedoeld in artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht.

³⁰ TK 1991 -1992, 22 343, nr. 2

³¹ TK 1996 – 1997, 25 085, nrs. 1 - 2

³² Zie ABRvS 30 juni 2004, JB 2004, 293, m. nt. C.L.G.F.H. Albers: Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan gevegd worden van handhavend optreden af te zien. “Dit kan zich voordoen indien concreet uitzicht op legalisatie bestaat.”

veroordeling door de strafrechter leidt. Immers: kan wat gedoogwaardig is strafwaardig zijn? Dat betekent, dat zowel een handhavingsbeschikking als ook 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.

7.3.3 Nog geen vaste praktijk

Omdat de provincie nog niet veel ervaring met het strafrecht heeft opgebouwd, is er nog geen sprake van een gegroeide vaste praktijk. Om in een situatie zoals hier boven beschreven adequaat te kunnen handelen, zou ervoor gekozen kunnen worden om in de gedoogstrategie – onder strikte voorwaarden – tóch ruimte te laten voor passief gedogen, voorzover van toepassing en voorzover praktisch niet irreëel, in combinatie met maatregelen op basis van bijv. de Wet Economische Delicten (WED). Een dergelijke afwijking (maar ook alle andere afwijkingen van deze Nalevingsstrategie 2011-2015), kunnen alleen maar bij GS-besluit genomen worden.

7.4 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.

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 er concreet uitzicht op legalisatie bestaat. Ook kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien. Dit zijn situaties waarbij het achterliggend belang beter gediend is met het tijdelijk afzien van handhavend optreden. 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.

7.5 Gedogen beperken in omvang en/of tijd

Gedogen is slechts aanvaardbaar zolang en voor zover zich de betreffende uitzonderingssituatie voordoet. Zodra de formele gedooftermijn is verstreken, of er andere omstandigheden zijn die de gedooftsituatie 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.

7.6 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.

7.7 Gevallen waarin kan worden gedoogd

Gedogen moet een uitzondering zijn en moet voldoen aan de juridische kaders. In de volgende gevallen kan de provincie gedogen:

1. in een overgangssituatie;
2. vooruitlopend op het verlenen van een vergunning die een verbetering voor het milieu oplevert;
3. als vernietiging van een vergunning voor een bestaand bedrijf / situatie door de Raad van State op formele gronden heeft plaatsgevonden;
4. als het voorschriften betreft die technisch niet kunnen worden nageleefd en moeten worden aangepast;
5. in gevallen waarin onderzocht moet worden hoe een overtreding van voorschriften kan worden beëindigd en waarvoor het nodig is de handeling nog enige tijd uit te voeren;
6. als het overtredingen van regels betreft terwijl hogere regelgeving of wijzigingen daarvan in voorbereiding is en redelijkerwijs verwacht kan worden dat deze de in de overtreding gestelde eisen op korte termijn zal versoepelen;
7. kortdurende activiteiten en eenmalige proeven;
8. als wet- en regelgeving niets anders toestaat dan gedogen.

7.8 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 bestuur 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 handhavinginstrumenten een belangenafweging vooraf dient te gaan. Het feit dat het bestuur 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 tenietgegangene investeringen (bijvoorbeeld indien er sprake was van vooraf gekwalificeerd gedogen en de overtreder onder invloed daarvan investeringen heeft verricht).

7.9 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.

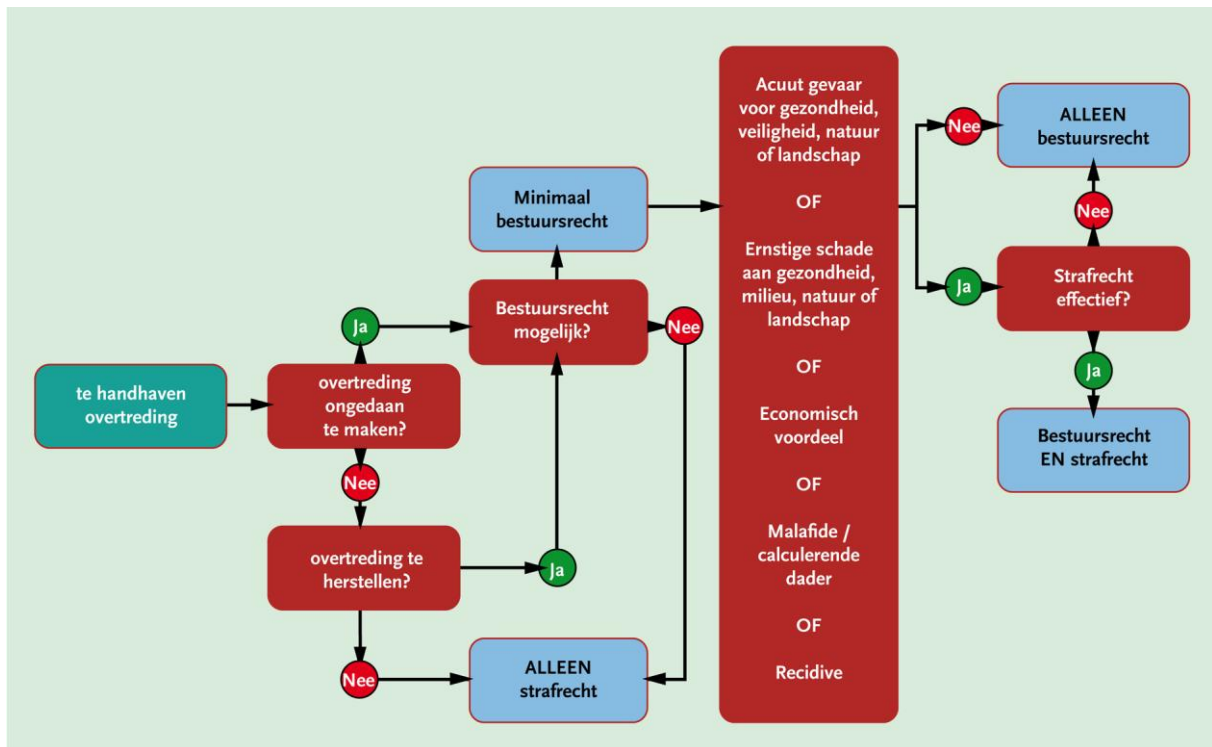
8. AFWEGING STRAFRECHT - BESTUURSRECHT

In deze Nalevingsstrategie omgevingsrecht 2012-2015 is tot hertoe de bestuursrechtelijke handhaving als uitgangspunt genomen. Sommige overtredingen kunnen echter beter (primair) strafrechtelijk of gezamenlijk gehandhaafd worden. Hierbij valt te denken aan eenmalige, kortdurende overtredingen of overtredingen met onomkeerbare gevolgen.

8.1 Beslismomenten - afweging strafrecht / bestuursrecht

Onderstaand stroomschema geeft aan hoe de provincie bepaalt met welk sanctie-instrumentarium gehandhaafd zou moeten worden bij een te handhaven overtreding: alleen bestuursrechtelijk, alleen strafrechtelijk of in een combinatie van beide.

Illustratie Strafrecht – bestuursrecht



De keuze voor het instrumentarium hangt af van factoren die samenhangen met de overtreding en de overtreder. Centraal uitgangspunt is dat het bestuursrecht vooral gericht is op herstel (reparatoir) en het strafrecht vooral gericht is op straffen (punitief). Indien een overtreding en de gevolgen ervan niet meer ongedaan te maken zijn, is het bestuursrecht meestal niet effectief. Indien daar wel sprake van is, hangt het van een aantal aspecten af of het strafrecht ook een rol zou moeten spelen. Deze zijn:

- acuut gevaar voor milieu, gezondheid, veiligheid of natuur en landschap;
- ernstige schade aan milieu, natuur, landschap of gezondheid;
- economisch voordeel van ten minste € 1.000,-;
- een bewust overtredende of calculerende dader;
- recidive.

Deze omstandigheden maken een overtreding dermate ernstig dat een zogenaamde 'tik op de vingers' op zijn plaats is. Strafrecht en bestuursrecht functioneren in de handhaving van het milieurecht naast elkaar, met ieder een eigen functie. Indien sprake is van samenloop van overtredingen, dient in principe voor elke afzonderlijke overtreding bovenstaand schema en de daaruit voortvloeiende acties (zoals hierna beschreven) nagevolgd te worden.

Maatwerk bij aanpak in kleursporen 'grijs', 'rood' en 'groen'

In het Jaarprogramma Vergunningverlening en Handhaving wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende kleursporen. Duidelijk is dat bijvoorbeeld bij grote(re) bedrijven het naleefgedrag, de motieven daarvoor, de effecten daarvan en de signaleringskans vaak anders zijn dan bij overtredingen die natuur en landschap kunnen aantasten.

Bij overtredingen door grote industriële bedrijven blijkt dat strafrechtelijke handhaving in de praktijk vaak niet effectief is, omdat de hoogte van de boetes niet afschrikwekkend genoeg is. Het accent ligt daar dan ook bij het bestuurlijke optreden, bijvoorbeeld via het opleggen van een dwangsom. Voor overtredingen die bijvoorbeeld leiden tot schade aan natuur en landschap, is (in eerste instantie) vaak alleen een strafrechtelijke aanpak mogelijk (zoals op grond van de Boswet en de Natuurbeschermingswet) of effectief. De provincie hanteert daarom bij bedrijfsgerichte (grijze en rode kleurspoor) primair bestuurlijke instrumenten en aanvullend het strafrecht. Bij vrije velddelicten (vooral groene kleurspoor) is het strafrecht leidend.

8.2 Bestuurlijk optreden

Uit voorgaand schema blijkt hoe in een concrete zaak in principe opgetreden moet worden: strafrechtelijk, bestuursrechtelijk of in een combinatie van beide. Als uit het stroomschema blijkt dat bestuursrechtelijk opgetreden dient te worden, moet dit gebeuren zoals omschreven in de in hoofdstuk 6 weergegeven Sanctiestrategie.

8.3 Strafrechtelijk optreden

Voor de strafrechtelijke handhaving stelt het Functioneel Parket nadrukkelijk prioriteiten. Het uitgangspunt bij het innemen van milieuzaken is een afweging naar de *ernst van het strafbare feit* en de *aard van de dader*. Daarbij worden de volgende afwegingen gemaakt:

- a. De ernst van het strafbare feit wordt sterk bepaald door de (mogelijke) gevolgen van het strafbare gedrag> Met name (het risico van) doden en gewonden, alsmede het bestaan van (dreigende, d.w.z. er bestaat een reële kans op) onomkeerbare ernstige schade aan milieu, volksgezondheid, voedselveiligheid, flora en fauna. Ook de samenloop met andere strafbare feiten is van belang, evenals de omvang van de schade in financiële zin, het aantal (financieel) gedupeerden en de mate waarin het gedrag concurrentievervalsing oplevert.
- b. Bij de persoon van de dader is van belang of er sprake is van:
 - o Recidiverend gedrag;*
 - o Calculerend, malafide of belemmerend gedrag.*

Van strafrechtelijke recidive is in juridische zin sprake als er een veroordeling heeft plaatsgevonden. Aanvullend wordt in deze handhavingstrategie voor het strafrechtelijke traject ook van recidive gesproken als het OM een aanbod voor transactie aan de overtreder heeft aangeboden (en deze is betaald).

Indien een zaak niet aan één van deze criteria voldoet, wordt deze in principe niet afgedaan door het Functioneel Parket. Deze zaken worden door het Functioneel Parket aangeduid als 'bagatelzaken'. In de gevallen waarin het bestuur dergelijke zaken toch strafrechtelijk wil afdoen, zal gekozen moeten worden voor de bestuurlijke strafbeschikking.

Indien een zaak op grond van bovenstaande criteria wél door het Functioneel Parket wordt ingenomen

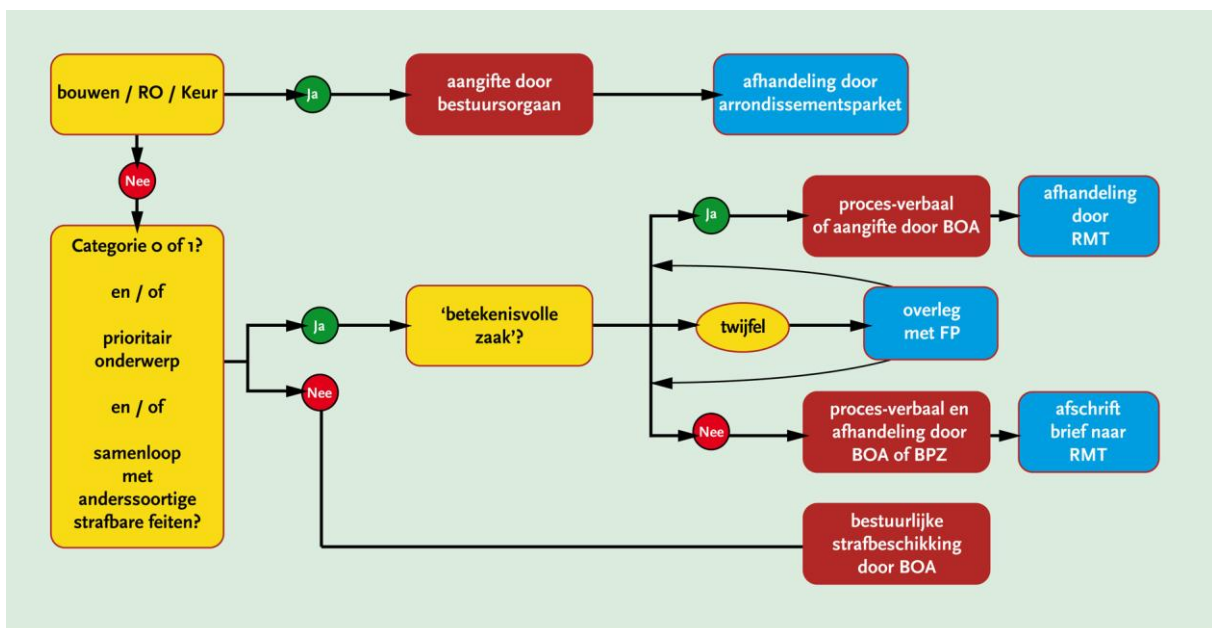
en afgedaan, is het de vraag door wie de zaken worden opgepakt en aangeleverd. Daarvoor zijn in principe drie mogelijkheden: het regionale milieuteam (RMT), de basispolitiezorg (bpz) of de buitengewone opsporingsambtenaar (boa). Het Functioneel Parket hanteert als uitgangspunt dat de RMT's zich bezighouden met zogenaamde betekenisvolle zaken. Hiervoor gelden de volgende voorwaarden:

- *Het onderzoek is opgestart op basis van een pre-weegdocument, en/of;*
- *Er voorlopige hechtenis werd toegepast, en/of;*
- *Bijzondere opsporingsbevoegdheden werden gebruikt, en/of;*
- *Het opsporingsonderzoek is gestart op basis van de uitkomsten van een (in samenspraak met het Functioneel Parket) opgestelde risic-analyse (risico is kans maal negatief effect) en/of;*
- *Dagvaarding vindt plaats voor de meervoudige (economische) strafkamer.*

Indien sprake is van één of meer van de bovenstaande omstandigheden, is er sprake van een 'betekenisvolle zaak'. De betreffende zaak wordt dan opgepakt door het RMT. De overige zaken dienen in beginsel door de boa te worden opgepakt. Indien dat op grond van lokale afspraken mogelijk is, kan hiervoor ook de basispolitiezorg (bpz) ingeschakeld worden.

Meerdere handhavingspartners, zoals gemeenten, de waterschappen, provincie en rijksinspecties, beschikken over eigen omgevingsboa's. Deze boa's maken zelfstandig proces-verbaal (p-v) op. Bij complexe zaken wordt zo nodig met het RMT of IMT samengewerkt. P-v's worden door deze boa's rechtstreeks bij het Functioneel Parket of Kantongerecht aangeleverd. Als een p-v over milieu gerelateerde overtredingen wordt opgemaakt, worden de RMT's geïnformeerd over bedoelde zaken; afschriften van handhavingsbrieven worden aan het RMT gestuurd. P-v's op het terrein van bouw, ruimtelijke ordening of brandweer worden rechtstreeks met het parket van het Kantongerecht opgenomen. Het kan voorkomen dat bestuursorganen (in de toekomst) zaken strafrechtelijk willen handhaven die door het Functioneel Parket niet worden ingenomen en afgedaan (de bagatelzaken). P-v's van dergelijke overtredingen krijgen van het Functioneel Parket geen opvolging. Een instrument om deze overtredingen aan te pakken is – op termijn – mogelijk via de bestuurlijke strafbeschikking op grond van art. 257ba Wetboek van Strafvordering en de Wet OM-afdoening. Bij hieruit voortvloeiende boetes van meer dan € 100,- krijgt de overtreder een aantekening in de Justitiële Registers (oftewel een strafblad). De feitelijke uitvoering geschiedt door boa's.

In onderstaand figuur is weergegeven of zaken strafrechtelijk door bestuursorganen (boa's) of door de



Politie (RMT) worden afgedaan, uitgaande van het beleid van het Functioneel Parket. In de figuur wordt voorzien in een overlegmoment tussen de toezichthouder / Boa en het Functioneel Parket wanneer er bij het bestuursorgaan twijfel bestaat over de vraag of er in een concrete situatie sprake is van een ‘betekenisvolle zaak’ of prioritair onderwerp. Het gaat bij een ‘betekenisvolle zaak’ immers om strikt strafrechtelijke factoren waarin bij een bestuursorgaan vaak geen inzicht bestaat. Voor de regionale milieuteams (RMT’s) is het van belang dat men geïnformeerd wordt over bevindingen van bestuurlijke handhaving, ook als er geen sprake is van een ‘betekenisvolle zaak’. Op basis van bestuurlijke handhavingbrieven kunnen verbanden en dwarsrelaties worden gelegd, ketens in kaart worden gebracht en criminaliteitsbeeld-analyses worden gemaakt. Dergelijke informatie is voor RMT’s onontbeerlijk om betekenisvolle zaken te kunnen opsporen. In vorenstaand figuur is e.e.a. weergegeven.

8.4 Komende veranderingen

In de hiervoor geschetste afstemming bestuursrecht – strafrecht gaan gedurende de looptijd van deze nalevingsstrategie enkele veranderingen plaatsvinden. De belangrijkste zijn de structuurveranderingen bij de politie en het bestuur, alsmede de komst van de bestuurlijke strafbeschikking milieu.

8.4.1 Structuurveranderingen

In 2012 ondergaat de organisatie van de politie een ingrijpende verandering: de 25 regionale politiekorpsen worden samengevoegd tot één nationale politieorganisatie. Deze verandering brengt ook veranderingen mee in de wijze van afstemmingsoverleg tussen de provincie Utrecht, de politie en het Functioneel Parket. Mogelijk vindt een opschaling van het overleg plaats, waarbij ook het gebied van de provincie Flevoland en de Noord-Hollandse regio Gooi- en Vechtstreek wordt betrokken.

Ook aan de bestuursrechtelijke kant gaan structuren veranderen: in 2013 komen er Regionale Uitvoeringsdiensten, die als backoffice voor provincies en gemeenten (en mogelijk ook andere overheden) taken gaan uitvoeren. Als gevolg van de advisering van de Commissie Mans – die constateerde dat de handhaving té versnipperd was georganiseerd en dat dit vooral ten koste ging van een goede afstemming bestuursrecht/strafrecht – wil het Functioneel Parket de deze afstemming, maar ook de coördinatie van de boa’s, vooral via de nieuwe RUD’s laten verlopen.

Deze voorzienbare veranderingen in de onderlinge afstemming laten het bovenstaande schema onverlet.

8.4.2 Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu

Omdat het Openbaar Ministerie wenst dat de gespecialiseerde milieupolitie zich alleen bezighoudt met ‘betekenisvolle zaken’ wordt per 1 maart 2012 een nieuw strafrechtelijk instrument gecreëerd, waarmee het bestuur met inzet van de eigen boa’s eenvoudige zaken zelf kan aanpakken: de bestuurlijke strafbeschikking milieu. De komst van dit instrument maakt onderdeel uit van landelijke afspraken over de afstemming bestuursrecht – strafrecht.

Soorten strafbeschikkingen

De mogelijkheid tot het nemen van een strafbeschikking is vastgelegd in de Wet OM-afdoening. Vanwege capaciteitsproblemen in de rechtspraak is enkele jaren geleden gezocht naar mogelijkheden de overbezette strafrechters te ontlasten. Eén van die mogelijkheden werd gevonden in de Wet OM-afdoening. Met de invoering van deze wet in 2008 is een deel van de zaken die eerst door de rechter werd gedaan, bij het OM komen te liggen.

Het Openbaar Ministerie mag sinds 1 februari 2008 voor een aantal veel voorkomende strafbare feiten zelf straffen opleggen, een strafbeschikking. Het gaat om niet-vrijheids-benemende straffen, voornamelijk geldstraffen. Als een bestrafte het niet eens is met zijn strafbeschikking, kan hij bezwaar maken door verzet in te stellen bij het OM. De strafrechter zal de strafzaak dan in zijn geheel opnieuw beoordelen.

Het OM ontwikkelt sinds 2008 meerdere soorten strafbeschikkingen voor verschillende instanties

en/of verschillende werkterreinen. Zo is er de politiestrafbeschikking. Deze is gericht op de overtredingen waarvoor de politie voorheen een transactie kon aanbieden. Er bestaat ook een strafbeschikking die het OM in handen kan geven van bestuurlijke instanties. Zo is er inmiddels een bestuurlijke strafbeschikking voor overlastfeiten. Deze strafbeschikkingsmogelijkheid heeft het OM in handen gegeven van de gemeenten.

Met de Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu wil het OM bestuurlijke handhavingsinstanties die - breed omschreven - milieu in hun takenpakket hebben, een instrument in handen geven om eenvoudige milieuovertredingen zelf ook strafrechtelijk aan te kunnen pakken. De provincies krijgen dit instrument per 1 maart 2012 in handen. Conform hun wensen over de centrale coördinatierol van de RUD's wil Justitie het instrument in een later stadium toebedelen aan de directeur van de RUD.

Landelijke feitenlijst

De feiten waarvoor het bestuur de bestuurlijke strafbeschikking Milieu kan gebruiken, worden jaarlijks landelijk vastgesteld en gepubliceerd in een landelijke lijst. De lijst geeft per overtreding de hoogte van het boetebedrag weer. Het bedrag komt grotendeels ten goede aan het bestuurlijk bevoegd gezag dat de strafbeschikking heeft uitgevaardigd en is bedoeld om te voorzien in de opleidingskosten van de boa's.

Belangrijk aspect bij de inwerkingtreding van de bestuurlijke strafbeschikking Milieu is, dat de milieupolitie in principe geen pv's meer zal opmaken voor de feiten die in de landelijke lijst staan vermeld. In de landelijke afspraken tussen justitie en bestuur over de onderlinge taakverdeling is de mogelijkheid van het strafrechtelijk aanpakken van het overtreden van deze feiten neergelegd bij het bestuur.