

Beleidsregel handhavingstrategie milieu

Aanleiding en probleemstelling

Op 22 juni 1999 is de Bestuursovereenkomst Samenwerking Handhaving Overijssel ondertekend door alle handhavingpartners, waaronder de voormalige gemeenten die onderdeel uitmaken van de Hof van Twente. Het opstellen hiervan kwam voort uit de geuite wens van de Ministers van VROM, Verkeer en Waterstaat en Justitie om per provincie gebiedsdekkende bestuursovereenkomsten te sluiten tussen alle handhavingpartners. Dit is geformuleerd in het NMP-3, waarna de provincie is opgedragen zorg te dragen voor de totstandkoming hiervan. Het doel van de afspraken in de bestuursovereenkomst is een effectieve en efficiënte handhaving van milieuwet- en regelgeving die bijdraagt aan het instandhouden en verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving. Dit kan worden bereikt door structureel, systematisch en (waar nodig) samen te handhaven bij de uitvoering van toezichts- en handhavingstaken door de verschillende partijen (waaronder het Openbaar Ministerie en de

Juridisch kader

In deze bestuursovereenkomst is o.a. overeen gekomen om een gezamenlijke handhavingstrategie te ontwikkelen. Dit ter bevordering van een uniforme en effectieve aanpak van milieuovertredingen.

De strategie moet worden vastgesteld als een beleidsregel ingevolge artikel 4.81 van de Algemene wet bestuursrecht.

De kenmerken van een dergelijke beleidsregel zijn:

1. Een bestuursorgaan kan alleen een beleidsregel vaststellen met betrekking tot een hem toekomende bevoegdheid.
2. De beleidsregel kan betrekking hebben op de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van de bevoegdheid waarop de beleidsregel betrekking heeft.

De handhavingstrategie is bij uitstek een beleidsregel in de zin van artikel 4:81 Algemene wet bestuursrecht. Hiermee wordt namelijk beleidsmatig invulling gegeven aan de handhavingbevoegdheid van het college voortvloeiende uit artikel 18.2 van de Wet milieubeheer. In de beleidsregel wordt omschreven hoe hiermee wordt omgegaan bij zowel autonome handhavinggevallen als bij situaties waarin wordt samengewerkt met politie/justitie, provincie, waterschap etc.

Voorgesteld wordt dan ook dat u als college de strategie vaststelt als beleidsregel en deze vervolgens publiceert.

Beleidsinhoudelijk kader

Het doel van de handhavingstrategie is het optreden van bestuurs- en strafrechtelijke handhavers inzichtelijk te maken zodat beide activiteiten elkaar versterken in hun effect en er een uniforme benadering van milieuovertredingen ontstaat. Door een eenduidige en eensluidende strategie te hanteren worden de verwachtingen over en weer helder. Dit draagt bij aan een meer efficiënte samenwerking.

De strategie (uitgebracht in mei 2001) bestaat uit drie onderdelen:

1. de strategie (gerelateerd aan de kernbepalingen);
2. het gedoogkader;
3. het lokaal handhavingoverleg.

Ad 1 De strategie

In het verleden werd gewerkt met een stappenplan dat geen rekening hield met de feitelijke omstandigheden. In de nieuwe aanpak wordt, afhankelijk van de overtreding, de overtreder meer of minder tijd gegund zijn fouten te herstellen en worden sancties direct of na enkele vervolgstappen geëffectueerd.

Ad 2 Het gedoogkader

Er zijn uitzonderlijke situaties waarin de strategie niet voorziet. Om toch grip te krijgen op deze situaties is in de handhavingstrategie een gedoogkader opgenomen. Het gedoogkader is als volgt omschreven: "Alleen in uitzonderlijke gevallen zal nadrukkelijk schriftelijk gedoogd worden. Hierbij wordt gedogen in omvang en tijd beperkt. Gedogen vindt plaats na een zorgvuldige en kenbare belangenafweging. Bij de belangenafweging worden ook de handhavingpartners betrokken." Ter informatie is nog bijgevoegd een samenvatting van het onderzoek naar "gedogen met beschikkingen" dat in opdracht van de VROM-inspectie is uitgevoerd door de Universiteit Utrecht en PricewaterhouseCoopers.

Ad 3 Het Lokaal Handhavingoverleg

Overleg op regelmatige basis tussen de betrokken handhavingpartners is onontbeerlijk. De afstemming tussen bestuurs- en strafrechtelijk optreden is slechts een van de taken van het LHO. De LHO's tezamen vormen de basis van de overlegstructuur Handhaving. De handhavingstrategie is in eerste instantie bedoeld voor die werkzaamheden waar samenwerking tussen handhavingpartners zinvol is. Voor de bestuursrechtelijke partners betekent de strategie dat zij zich conformeren aan de strategie, voorzover het handhaving betreft op grond van vastgestelde toezichtsplannen. Dit geldt eveneens voor het toezicht op kernbepalingen die algemeen geaccepteerd zijn. Hierbij kunnen zij rekenen op de ondersteuning van de strafrechtelijke handhavingpartners. Het Bestuurlijk Provinciaal Handhavingoverleg (BPHO) heeft op 8 maart 2000 ingestemd met de strategie en heeft deze ter instemming voorgelegd aan de samenwerkende partijen. De strategie is in het Lokaal Handhavingoverleg aan de orde gesteld en is vastgesteld als uitgangspunt voor de samenwerking tussen de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhavingpartners.

Bij de strategie is een voorlopige lijst met kernbepalingen gevoegd.

Definitie van kernbepalingen:

"Bepalingen die binnen de regeling of vergunning waarvan zij deel uitmaken, de kern vormen van de bescherming van de belangen waartoe die regeling of vergunning strekt."

Deze lijst wordt overigens in de praktijk als te ruim ervaren.

In het kader van een pilotproject binnen de gemeente Enschede, met als doel de implementatie van de gezamenlijke handhavingstrategie te realiseren, zijn de Vijf van Twente (kernbepalingen) benoemd.

De "Vijf van Twente" zijn door het BPHO vastgesteld en kunnen o.a. door gemeenten worden gebruikt ter invulling van hun handhavingsbeleid.

Deze "Vijf" komen in de plaats van de kernbepalingen die in de bijlage bij de strategie worden genoemd.

Beoogd wordt de handhavingpartners een kader te bieden waarbinnen nadere invulling kan worden gegeven aan het begrip kernbepalingen. Overtredingen van één van de vijf komen in principe, onder een aantal voorwaarden, voor het opmaken van een proces-verbaal in aanmerking. Natuurlijk kan hier, zoals hierboven reeds is gesteld, in bijzondere situaties van worden afgeweken. Verwezen wordt naar de bijlage waarin de Vijf van Twente zijn omschreven.

De handhavingstrategie is in eerste instantie bedoeld voor die situaties waarbij samenwerking meerwaarde heeft. Van samenwerking zal in ongeveer 20% van de gevallen sprake zijn. De overige 80% zullen door de betrokken partijen zelfstandig afgehandeld kunnen worden.

De strategie kan echter ook in de zaken die door de gemeente autonoom afgehandeld worden toegepast.

Dit verdient aanbeveling om de gewenste uniformiteit in de handhaving te bereiken. Natuurlijk kan in specifieke situaties van het stappenplan worden afgeweken. Dit zou bijvoorbeeld kunnen gelden voor gevallen die nog stammen uit de tijd vóór de herindeling, waar de voorgeschiedenis zodanig is dat niet direct een proces-verbaal moet worden uitgeschreven.

Hoewel het stappenplan een inkadering geeft van de handhavingbevoegdheden blijft er in concrete gevallen een zekere beoordelingsvrijheid, omdat bij iedere overtreding getoetst moet worden aan de criteria:

- doelbewust of;
- geen kennelijk incident of;
- niet gering van omvang.

Zoals gezegd houdt vaststelling van de strategie tevens in dat de gemeente zich conformeert aan het hierin opgenomen gedoogkader.

Voorgesteld wordt dan ook de Handhavingstrategie (waarbij de “Vijf van Twente” in de plaats komen van de kernbepalingen zoals die in de bijlage van de strategie worden genoemd) als beleidsregel, zowel voor de gemeentelijke controles als de handhaving in samenwerking, vast te stellen en te publiceren.