

## Uitvoerings- en handhavingsstrategie 2023-2027

### 1. Inleiding

#### 1.1 Context

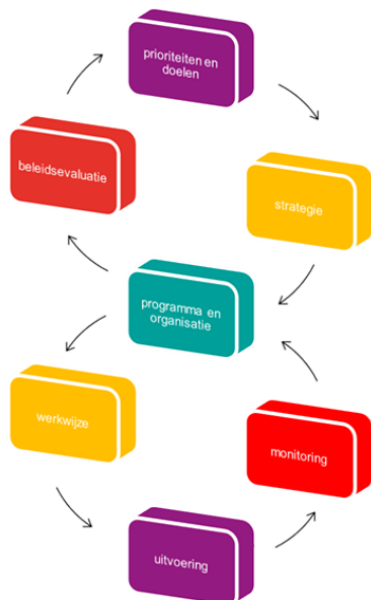
De Uitvoerings- en handhavingsstrategie 2023 – 2027 (U&H-strategie), die het Beleidsplan VTH 2019-2023 vervangt, heeft betrekking op vergunningverlening, toezicht en handhaving binnen de fysieke leefomgeving. Dit betekent dat de strategie hoofdzakelijk betrekking heeft op de Omgevingswet. Ook komen aspecten uit de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en bijzondere wetten, voor zover deze betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, aan de orde. Op andere wetgeving (bijvoorbeeld privaatrechtelijke en sociale wetgeving) heeft de U&H-strategie geen betrekking. Bovendien treedt de strategie niet in de plaats van andere beleidsdocumenten, zoals het beleid over opiumdelicten en seksinrichtingen. Ook heeft het document geen betrekking op de milieutaken die de Omgevingsdienst Groningen (ODG) voor ons uitvoert. Deze zijn namelijk opgenomen in een gezamenlijk vastgestelde uitvoerings- en handhavingsstrategie en zijn gebaseerd op een gezamenlijk uitgevoerde risicoanalyse

#### 1.2 Waarom een uitvoerings- en handhavingsstrategie?

Op 1 januari 2024 treedt de Omgevingswet in werking. Deze wet vraagt een integrale benadering van vergunningverlening, toezicht en handhaving binnen de fysieke leefomgeving. Het op de Omgevingswet gebaseerde Omgevingsbesluit verplicht gemeenten om een uitvoerings- en handhavingsstrategie vast te stellen waarin wordt aangegeven welke doelen worden gesteld voor de uitvoering van vergunningverlening en handhaving. Met deze U&H-strategie wordt hieraan gevolg gegeven.

#### 1.3 Beleidscyclus

De U&H-strategie is een dynamisch document dat – wanneer nodig – tijdens de looptijd kan worden geactualiseerd of verder kan worden uitgewerkt. Het doorloopt in principe twee cyclussen die onderling aan elkaar verbonden zijn (de zogenoemde Big 8). De bovenste cirkel beschrijft de cyclus van het beleid. Op basis van de onderste cirkel wordt het uitvoeringsprogramma opgesteld. Door monitoring wordt duidelijk wat het resultaat is van het uitvoeringsprogramma en evaluatie moet duidelijk maken of het dient te worden aangepast. Evaluatie kan ook leiden tot het aanpassen van de U&H-strategie. Een goede afstemming tussen de twee cirkels is van belang, zodat de totale cyclus goed doorlopen kan worden.



#### 1.4 Leeswijzer

Na deze inleiding gaat hoofdstuk 2 in op de uitvoeringsorganisatie. In dat hoofdstuk komen de volgende onderwerpen aan de orde: positionering van VTH in de organisatie, de scheiding van taken, de bereikbaarheid en beschikbaarheid buiten kantooruren en de samenwerking met verschillende instanties. Hoofdstuk 3 is volledig gewijd aan de risicoanalyse, zowel voor vergunningverlening als voor toezicht

en handhaving. Vervolgens worden in hoofdstuk 4 de missie, doelen en prioriteiten behandeld. In hoofdstuk 5 worden de strategieën voor vergunningverlening en toezicht en handhaving besproken. Tot slot gaat hoofdstuk 6 in op monitoring en evaluatie.

## 2. Uitvoeringsorganisatie

### 2.1 VTH in de organisatie

Taken op het gebied van de Omgevingswet worden hoofdzakelijk uitgevoerd door de afdeling Ruimte. De afdeling Dienstverlening houdt zich bezig met de uitvoering van de APV en bijzondere wetten. Mede in verband met de komst van de Omgevingswet, wordt onderzocht of de vth-taken die nu nog bij deze afdelingen zijn belegd, kunnen worden ondergebracht in een integraal VTH-team, inclusief buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) en juristen.

De U&H-strategie wordt jaarlijks uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma. Hierin wordt, rekening houdend met de doelen en de prioriteitstelling, aangegeven welke werkzaamheden zullen worden verricht.

### 2.2 Scheiding van taken

In Westerwolde zijn vergunningverlening en toezicht/handhaving op persoonsniveau van elkaar gescheiden. Vergunninghouders houden zich niet met toezicht en handhaving bezig en toezichthouders/handhavers verlenen geen vergunningen. Deze functiescheiding draagt bij aan de objectiviteit van handhaving. De vergunningverlener hoeft immers geen oordeel te geven over de eventuele niet naleving van (een deel van) die vergunning. Daarnaast zijn vergunningverlening en handhaving aparte gebieden, die elk specifieke eisen stellen aan de kwaliteiten van de personen die zich hiermee bezig houden. Om de onderlinge samenhang te borgen, werken de vergunningverleners en toezichthouders nauw samen en waar nodig worden ze ondersteund door juristen. Dit geldt voor alle taken die de gemeente uitvoert op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving.

### 2.3 Bereikbaarheid en beschikbaarheid buiten kantooruren

Voor klachten die betrekking hebben op milieu, kan de Milieuklachtenlijn van de ODG worden benaderd. Deze lijn is 24/7 bereikbaar. Voor andere klachten kan, ook buiten kantooruren, de gemeente worden gebeld. Hiermee is de bereikbaarheid en beschikbaarheid buiten kantooruren geborgd.

### 2.4 Samenwerking

#### *ODG*

De gemeente voert zelf de taken op het gebied van de Omgevingswet, APV en bijzondere wetten uit, met dien verstande dat het taakveld milieu is ondergebracht bij de ODG. Deze dienst heeft het mandaat om namens ons milieutaken uit te voeren. Bij gecombineerde aanvragen (bijvoorbeeld bouw en milieu) blijft het casemanagement bij de gemeente, tenzij het zwaartepunt van de aanvraag op het onderdeel milieu ligt. Op dergelijke dossiers wordt nauw samengewerkt. Ook vindt er met de ODG regelmatig overleg plaats, zowel over algemene aangelegenheden als over specifieke dossiers.

#### *VRG*

De Veiligheidsregio Groningen (VRG) voert namens ons reguliere controles uit ten aanzien van de brandveiligheid van gebouwen. Daarnaast adviseert zij ons over brandveiligheidsaspecten. Waar nodig vindt overleg met de VRG plaats.

#### *Politie*

De toezichthouders APV en bijzondere wetten zijn tevens boa. Zij werken nauw samen met de politie wat betreft informatiewisseling en afstemming van interventies en handhavingsactiviteiten in concrete gevallen.

#### *Andere instanties*

Ook is er, indien nodig, samenwerking met andere instanties, zoals de GGD.

## 3. Risicoanalyse

### 3.1 Vergunningverlening

Vergunningverlening behelst het beoordelen en toetsen van initiatieven (waaronder aanvragen en meldingen) aan de geldende wet- en regelgeving om te komen tot een kwalitatief goed besluit binnen de geldende proceduredtijd.

Gelet op het beschikbare aantal vergunningverleners is het niet mogelijk alle initiatieven volledig en diepgaand te toetsen. Bij de toetsing zijn veiligheid en gezondheid de belangrijkste aspecten. Bij de

diepgang van de toetsing wordt verder rekening gehouden met de risico's die voortkomen uit onderstaande analyse voor toezicht en handhaving.

### 3.2 Toezicht en handhaving

In beginsel moet tegen iedere overtreding worden opgetreden. Gelet op de beschikbare capaciteit en de omvang en complexiteit van de materie, is dit echter niet mogelijk. Dit betekent dat er keuzes moeten worden gemaakt.

Afhankelijk van de kans dat een bepaald risico zich verwezenlijkt en de ernst daarvan wordt het risico bepaald (kans x effect). Op basis van de risicoscores worden de prioriteiten gesteld. Voor het Beleidsplan VTH 2019-2023 is een uitgebreide risicoanalyse uitgevoerd. Voor alle taakvelden waarop dat beleidsplan betrekking had, is de risicoanalyse uitgevoerd.

Bij alle onderwerpen is gekeken naar:

1. fysieke veiligheid: letsel, al dan niet dodelijk;
2. sociale kwaliteit: teruggang van de kwaliteit van het sociaal maatschappelijk leven, in het bijzonder wat betreft het gevoel van veiligheid;
3. financieel-economische schade;
4. verlies van of schade aan natuurschoon;
5. schade aan de (volks-)gezondheid;
6. schade aan het bestuurlijke imago/stemmenverlies/bestuurlijk belang.

Het effect kan variëren van geen of nauwelijks tot zeer groot. Bij alle onderwerpen is telkens de vraag gesteld 'wat is de kans dat de overtreding voorkomt en welk effect vloeit daaruit voort?' Hierbij is de onderstaande schaal gebruikt:

Effect:

1	Geen of nauwelijks effect: het negatieve effect doet zich niet of nauwelijks voor
2	Klein effect: het negatieve effect doet zich in kleine mate voor
3	Gemiddeld effect: het negatieve effect doet zich gemiddeld voor
4	Groot effect: het negatieve effect doet in grote mate voor
5	Zeer groot effect: het negatieve effect doet zich in zeer grote mate voor

Kans:

1	Zeer kleine kans op overtreding (= zeer goed naleefgedrag)
2	Kleine kans op overtreding (= goed naleefgedrag)
3	Gemiddelde kans op overtreding (= middelmatig naleefgedrag)
4	Grote kans op overtreding (= slecht naleefgedrag)
5	Zeer grote kans op overtreding (= zeer slecht naleefgedrag)

Voor het totaal geldt: **risico = kans x effect**. Dit risico bepaalt de prioritering.

Risico	Risico in woorden
1-5	Zeer klein
6-10	Klein
11-15	Gemiddeld
16-20	Groot
21-25	Zeer groot

Prioriteit	Prioriteit verdeling
1	Zeer hoog
2	Hoog
3	Gemiddeld
4	Laag

De risicoanalyse is destijds ingevuld met toezichthouders, boa's, vergunningverleners, juristen en medewerkers ruimtelijke ontwikkeling. Uit gesprekken met deze medewerkers voor het opstellen van voorliggende U&H-strategie is ons gebleken dat de risicoanalyse van destijds nog steeds actueel is. Wel is voorgesteld om enkele wijzigingen, onder meer in de prioritering, aan te brengen. In het volgende hoofdstuk wordt daar nader op ingegaan.

#### 4. Missie, doelen en prioriteiten

In dit hoofdstuk wordt eerst onze missie voor vergunningverlening, toezicht en handhaving geschetst. Vervolgens wordt ingegaan op de doelen en prioriteiten voor de jaren 2023-2027. De prioriteiten vloeien voort uit de risicoanalyse. De nadere concretisering van de doelen en prioriteiten (de te verrichten werkzaamheden) vindt plaats in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma.

##### 4.1 Missie

We zetten ons in voor een leefbare, veilige en aantrekkelijke gemeente. We moedigen initiatieven vanuit de samenleving aan en bieden waar mogelijk ruimte voor ontwikkelingen. We vinden het belangrijk om samen met inwoners, bedrijven en ketenpartners te werken aan onze doelen. De uitvoering van onze VTH-taken vindt plaats vanuit de overtuiging dat het stimuleren van eigen verantwoordelijkheid en een goede naleving van wet- regelgeving bijdraagt aan onze missie.

##### 4.2 Doelen

Vanuit de missie zijn de volgende doelen vastgesteld.

###### Doel 1: Onze dienstverlening is van hoge kwaliteit.

Dit betekent onder meer het volgende:

- De producten (bijvoorbeeld vergunningen en sanctiebesluiten) zijn in overeenstemming met de wettelijke eisen en zijn geschreven in begrijpelijke taal.
- Aanvragen en meldingen worden in principe binnen de wettelijke termijnen afgehandeld.
- Voor inwoners, bedrijven en andere belanghebbenden is er één aanspreekpersoon.
- Er wordt vanuit mogelijkheden en oplossingen gewerkt. De grondhouding is niet 'nee, tenzij', maar 'ja, mits'. In overleg met initiatiefnemers wordt maatwerk geleverd. Als, ondanks deze positieve grondhouding, een initiatief geen doorgang kan vinden, wordt duidelijk uitgelegd waarom dat het geval is.

###### Doel 2: Meer inzetten op toezicht, minder op handhaving

Dit betekent onder meer het volgende:

- De toezichthouders zijn zichtbaar aanwezig in de gemeente.
- Bij geconstateerde overtredingen leggen toezichthouders het nut en de noodzaak van de overtreden regels uit. Er wordt gestreefd naar oplossingen zonder dat dit tot handhavingstrajecten leidt.
- Tegen overtredingen van geringe aard en ernst wordt in beginsel niet handhavend opgetreden, ook niet als daar klachten of handavingsverzoeken aan ten grondslag liggen. Dit geldt tevens voor overtredingen waartegen handhavend optreden anderszins onevenredig is.

##### 4.3 Prioriteiten

Zoals in het vorige hoofdstuk is aangegeven, is de risicoanalyse ingevuld met toezichthouders, boa's, vergunningverleners, juristen en medewerkers ruimtelijke ontwikkeling. Bij sommige onderwerpen wijkt de vastgestelde prioriteit af van de op basis van de risicoanalyse voorgestelde prioriteit. Dit kan doordat een bepaald onderwerp een lage kans heeft op een overtreding, maar als dat zich voordoet er grote(re) gevolgen kunnen zijn. De prioriteit is dan hoger vastgesteld. Andersom kan ook het geval zijn. Doordat een onderwerp vaak voorkomt, scoort het hoog, maar het risico is laag. Bij sommige onderwerpen is daarom de prioriteit naar boven of naar beneden vastgesteld.

Hieronder staan per taakveld de prioriteiten. De uitwerking ervan vindt plaats in het uitvoeringsprogramma.

In onderstaande tabel worden verschillende categorieën evenementen genoemd. De onderverdeling is als volgt:

Categorie A: Dit zijn evenementen zonder noemenswaardige risico's. Vaak betreffen dit kleinschalige evenementen die geen of nauwelijks belasting vormen voor de leefomgeving of de hulpdiensten.

Categorie B: Het gaat hier om evenementen met mogelijke risico's. Deze evenementen vormen een geringe belasting voor omgeving en hulpdiensten. Om de veiligheid te kunnen borgen kunnen nadere regels noodzakelijk zijn.

Categorie C: Het gaat hier om evenementen met risico's. Het betreft vaak evenementen met een ruime naamsbekendheid en eventueel promotioneel effect. Dergelijke evenementen kunnen een grote belasting voor de leefomgeving, de gemeente en de hulpdiensten opleveren. Om de veiligheid van risico-evenementen te kunnen borgen zijn nadere regels noodzakelijk.

### APV en bijzondere wetten

ONDERWERPEN	Kans	Risico in woorden	Voorgestelde prioriteit	Vastgestelde prioriteit
Afval dumpen	5	groot	prioriteit 1	prioriteit 1
Ontheffing art. 35 Alcoholwet	4	gemiddeld	prioriteit 2	prioriteit 2
Ontheffing carbid schieten	4	gemiddeld	prioriteit 2	prioriteit 2
Ontheffing verbod vuur te stoken	4	gemiddeld	prioriteit 2	prioriteit 2
Bijtincidenten honden	3	klein	prioriteit 3	prioriteit 2
Vergunning Alcoholwet	3	klein	prioriteit 3	prioriteit 2
Overlast hondenpoep	3	klein	prioriteit 3	prioriteit 4
Illegaal crossen	3	klein	prioriteit 3	prioriteit 2
Ontheffing geluidshinder	2	zeer klein	prioriteit 4	prioriteit 4
Zonder omgevingsvergunning een houtopstand (te doen) vellen, knotten of kandelaberen. Te ver terugsnoeien of anderszins beschadigen boom zodat deze het niet overleefd.	1	zeer klein	prioriteit 4	prioriteit 4
Zonder omgevingsvergunning een uitweg of meerdere uitwegen maken naar de weg of verandering aanbrengen in een bestaande uitweg naar de weg	2	zeer klein	prioriteit 4	prioriteit 4
Parkeren	4	klein	prioriteit 3	prioriteit 3
Winkeltijdenwet	1	zeer klein	prioriteit 4	prioriteit 4
Zondagswet	1	zeer klein	prioriteit 4	prioriteit 4
Aanwezigheidsvergunning kansspelautomaten	2	zeer klein	prioriteit 4	prioriteit 4
Aanvraag evenement categorie C	1	zeer klein	prioriteit 4	prioriteit 1
Kennisgeving incidentele festiviteit	2	zeer klein	prioriteit 4	prioriteit 4
Vergunning exploiteren seksinrichting	1	zeer klein	prioriteit 4	prioriteit 1
Melding klein evenement	3	zeer klein	prioriteit 4	prioriteit 4
Collectevergunning	3	zeer klein	prioriteit 4	prioriteit 4
Aanvraag Wet op kansspelen	3	zeer klein	prioriteit 4	prioriteit 4
Standplaatsenvergunning	4	zeer klein	prioriteit 4	prioriteit 1
Reclame en spandoeken plaatsen	3	zeer klein	prioriteit 4	prioriteit 4
Aanvraag evenement categorie B	3	zeer klein	prioriteit 4	prioriteit 1
Aanvraag evenement categorie A	5	zeer klein	prioriteit 4	prioriteit 3

### Bouw en Ruimtelijke Ordening

In onderstaande tabel worden verschillende categorieën bouwwerken genoemd. De onderverdeling is als volgt:

Categorie A: dakkapel, carport, tuinhuisje, schutting, gevelwijziging en daarmee gelijk te stellen bouwwerken.

Categorie B: bijbehorend bouwwerk / kleine verbouwing (tot 50 m<sup>2</sup>), mestsilo, (tijdelijke) woonunit en daarmee gelijk te stellen bouwwerken.

Categorie C: grote verbouwing (constructief), werktuigenberging, opslagloods, kunstwerken (weg- en waterbouw) en daarmee gelijk te stellen bouwwerken.

Categorie D: nieuwbouw (recreatie)woning, bedrijfsgebouw, winkel, (nieuwbouw) stal, kantoorgebouw en daarmee gelijk te stellen bouwwerken.

Categorie E: ziekenhuis, zorginstelling, winkelcentrum, appartementencomplex, woongebouw en daarmee gelijk te stellen bouwwerken.

Categorie F: grootschalige uitbreiding, meerdere functies en daarmee gelijk te stellen bouwwerken.

ONDERWERPEN	Kans	Risico in woorden	Voorgestelde prioriteit	Vastgestelde prioriteit
Omgevingsvergunning categorie F	1	zeer klein	prioriteit 4	prioriteit 1
Illegale gebruik (handhaving) *1	3	klein	prioriteit 3	prioriteit 1
Omgevingsvergunning categorie E	5	groot	prioriteit 1	prioriteit 1
Sloopmelding met asbest	5	klein	prioriteit 3	prioriteit 1
Toezicht sloop met asbest	5	gemiddeld	prioriteit 2	prioriteit 1
Calamiteiten met asbest en nazorg	1	zeer klein	prioriteit 4	prioriteit 1
Handelen in strijd met regels RO – grote afwijking *2	1	zeer klein	prioriteit 4	prioriteit 2
Monumentenvergunning	1	zeer klein	prioriteit 4	prioriteit 1
Omgevingsvergunning categorie C	3	klein	prioriteit 3	prioriteit 3
Toezicht categorie D	3	klein	prioriteit 3	prioriteit 3
Handelen in strijd met regels RO – geringe afwijking (binnenplans / kruimel) *2	3	klein	prioriteit 3	prioriteit 3
Illegale bouwwerken (handhaving) *1	3	klein	prioriteit 3	prioriteit 3
Omgevingsvergunning categorie D	3	klein	prioriteit 3	prioriteit 2
Omgevingsvergunning uitweg	1	zeer klein	prioriteit 4	prioriteit 4
Sloopmelding (bouwwerken na 1994 / asbestvrij)	1	zeer klein	prioriteit 4	prioriteit 4
Toezicht sloopmelding (bouwwerken na 1994 / asbestvrij)	1	zeer klein	prioriteit 4	prioriteit 4
Toezicht aanleg	1	zeer klein	prioriteit 4	prioriteit 4
Toezicht monumentenvergunning	1	zeer klein	prioriteit 4	prioriteit 1
Toezicht categorie A	2	zeer klein	prioriteit 4	prioriteit 4
Omgevingsvergunning aanleg	2	zeer klein	prioriteit 4	prioriteit 4
Omgevingsvergunning categorie B	2	zeer klein	prioriteit 4	prioriteit 4
Toezicht categorie C	2	zeer klein	prioriteit 4	prioriteit 2
Omgevingsvergunning categorie A	3	zeer klein	prioriteit 4	prioriteit 4
Sloopvergunning (in beschermd dorpsgezicht)	2	zeer klein	prioriteit 4	prioriteit 4
Toezicht categorie B	3	zeer klein	prioriteit 4	prioriteit 4
Toezicht sloopvergunning (in beschermd dorpsgezicht)	2	zeer klein	prioriteit 4	prioriteit 4
Toezicht categorie E	1	zeer klein	prioriteit 4	prioriteit 2
Toezicht categorie F	1	zeer klein	prioriteit 4	prioriteit 2
Omgevingsvergunning vellen houtopstand (kappen)	4	zeer klein	prioriteit 4	prioriteit 4

Vanuit het coalitieakkoord wordt bovendien een hoge prioriteit gegeven aan rotte kiezen en rommelerven. Verder heeft de permanente bewoning van recreatieverblijven een hoge prioriteit.

\*1: 'illegaal gebruik' en 'illegale bouwwerken' zijn ruime begrippen. Het maakt daarbij nogal uit of het om een geringe afwijking gaat (bijvoorbeeld een schutting die drie centimeter te hoog is) of

om grote afwijkingen (bijvoorbeeld het gebruik van een schuur als woning). Hierom zal in het uitvoeringsprogramma nuanceringen worden aangebracht inzake de te verrichten werkzaamheden.

- \*2: het onderscheid tussen grote en geringe afwijkingen zal in het uitvoeringsprogramma nader worden geconcretiseerd.

### Brandveiligheid

ONDERWERPEN	Kans	Risico in woorden	Voorgestelde prioriteit	Vastgestelde prioriteit
Handhaving brandveilig gebruik	2	klein	prioriteit 2	prioriteit 1
Toezicht brandveilig gebruik	2	klein	prioriteit 3	prioriteit 2
Vergunning brandveilig gebruik	1	zeer klein	prioriteit 4	prioriteit 3
Melding brandveilig gebruik	2	zeer klein	prioriteit 4	prioriteit 4

De wijze waarop ten aanzien van de hierboven vastgestelde prioriteiten toezicht zal worden gehouden en handhavend zal worden opgetreden, komt in hoofdstuk 5 aan de orde.

## 5. Strategieën

Bij de uitvoering van taken geldt het principe dat initiatieven, activiteiten en handhavingssituaties in een gelijke situatie gelijk worden behandeld. Om zoveel mogelijk volgens dat principe te werken, zijn onderstaande strategieën van toepassing.

De strategieën bestaan uit vijf componenten:

1. vergunningenstrategie,
2. preventiestrategie,
3. toezichtstrategie,
4. sanctiestrategie, en
5. gedoogstrategie.

Hieronder wordt eerst ingegaan op de strategie voor vergunningverlening. Vervolgens komen de strategieën voor toezicht en handhaving aan de orde.

### 5.1 Vergunningverlening

#### *Uitgangspunten vergunningverlening*

Bij het behandelen van een vergunningaanvraag of een ingediende melding hanteren we de onderstaande uitgangspunten om te zorgen voor een kwalitatief goede beoordeling. Deze uitgangspunten geven onder meer invulling aan de uitgangspunten van integraal en risicogericht werken, toetsen integriteit aanvragers, betrouwbaarheid, transparantie en professionaliteit.

- a. *Omgevingsgericht, integrale afstemming aan de voorkant*
  - we beoordelen integraal, toetsen aan de weigeringsgronden en beoordelen inhoudelijk;
  - waar mogelijk voorkomen we onacceptabele omgevingsbelasting;
  - politiek-bestuurlijke speerpunten geven we prioriteit;
  - bij (potentiële) maatschappelijke onrust communiceren we naar de omgeving;
- b. *Transparant, voorspelbaar en betrouwbaar*
  - we passen standaarden toe;
  - we maken transparante, begrijpelijke, handhaafbare vergunningen op maat; deze zijn openbaar en digitaal beschikbaar;
- c. *Afgestemd op de situatie*
  - we behandelen aanvragen en meldingen intensiever als de situatie dat vraagt;
- d. *Gezamenlijk en professioneel*
  - het proces van vergunningverlening (dit geldt vooral voor complexe aanvragen) begint bij voorkeur met een voorbereidende fase waarin de initiatiefnemer de mogelijkheden verkent, een aanvraag opstelt en eventueel vooroverleg heeft;
  - het proces van vergunningverlening eindigt bij de oplevering naar toezicht.

*Beoordelingscriteria:*

Bij het beoordelen en beslissen op vergunningsaanvragen en het beoordelen van meldingen maken we onderscheid in eenvoudige en complexe activiteiten zoals deze zijn beschreven in de kwaliteitscriteria VTH.

#### *Werkwijze*

Aan de hand van een checklist wordt de diepgang en complexiteit van toetsing bepaald bij het verlenen van omgevingsvergunningen en het beoordelen van omgevingsmeldingen.

#### *Doorontwikkelen vergunningenstrategie*

De vergunningenstrategie is algemeen van opzet en bevat geen inhoudelijke uitwerking. Voor de inhoudelijke uitwerking voor bijvoorbeeld een risicogerichte aanpak dient dit nader te worden ingevuld. Er is vanuit Omgevingsdienst NL (de overkoepelende vereniging van de 29 omgevingsdiensten in Nederland) een landelijke werkgroep "Risicogerichte Vergunningverlening" waarvan de uitkomsten worden betrokken bij de actualisatie of verdere uitwerking van deze U&H-strategie.

## **5.2 Toezicht en handhaving**

In de provincie Groningen is door alle bevoegde gezagen in 2016 de Toezicht- & Handhavingstrategie WABO in de provincie Groningen (zie bijlage) vastgesteld. In deze strategie is een preventie-, toezicht-, sanctie- en gedoogstrategie opgenomen. Alle taken waarop onderhavige U&H-strategie van toepassing is, alsmede de taken die de ODG namens ons uitvoert, worden overeenkomstig deze strategie uitgevoerd.

Ondertussen zijn ontwikkelingen gaande, zoals het onlangs door het Bestuurlijk Omgevingsberaad opgeleverde geactualiseerde Landelijke Handhavingstrategie Omgevingswet (LHSO). De LHSO is onderwerp van gesprek in het VTH-platform Groningen (een overlegorgaan van provincie, gemeenten en de ODG). Mocht de LHSO provinciebreed worden bekrachtigd, dan zal voorliggend U&H-strategie daarop worden aangepast. Voor nu maken wij gebruik van de LHS (zie bijlage) en het stappenschema zoals is vastgelegd in de strategie van 2016.

De LHS gaat uit van het principe zo licht mogelijk starten met interveniëren gericht op herstel en het vervolgens snel inzetten van zwaardere interventies als naleving uitblijft. De toezichthouder gebruikt de interventiematrix daarbij als volgt:

1. De toezichthouder kijkt naar de interventies in het segment van deze interventiematrix.
2. De toezichthouder kiest voor de minst zware (combinatie) van de in het betreffende segment opgenomen interventies, tenzij de toezichthouder motiveert dat een andere (combinatie van) interventie(s) in de betreffende situatie passender is.

Ingeval het opleggen van een last onder dwangsom (LOD) of bestuursdwang (LOB) als geëigend middel wordt gezien, worden in beginsel de volgende stappen doorlopen:

1. Constateringsbrief, dat wil zeggen: het bekend maken van de overtreding en de overtreder verzoeken de overtreding binnen de in de brief gestelde termijn ongedaan te maken. Indien niet tijdig hersteld: →
2. Bestuurlijke waarschuwing, dat wil zeggen: het bekend maken van het voornemen om een LOD of LOB op te leggen met een hersteltermijn en een termijn om zienswijzen in te dienen. Indien niet tijdig hersteld: →
3. Sanctiebeschikking, dat wil zeggen het opleggen van een LOD of LOB met een hersteltermijn. Indien niet tijdig hersteld: →
4. Verbeuren en innen dwangsom of uitvoeren bestuursdwang en verhalen van de kosten.

Zoals uit de interventiematrix van de LHSO blijkt, kan in bepaalde gevallen de eerste of tweede stap achterwege blijven.

Het is, onder meer in verband met de beschikbare capaciteit, niet mogelijk om voor elke situatie het toezicht op dezelfde wijze uit te voeren. Daarom kent het toezicht verschillende vormen van uitvoering. De soort controle moet afgestemd zijn op de situatie.

### **Integraal toezicht**

Wij werken toe naar het nog beter uitvoeren van integraal toezicht, waarbij zoveel mogelijk tussen de verschillende toezichthouders wordt samengewerkt. Onnodige contactmomenten met inwoners en bedrijven kunnen hiermee worden beperkt. Niet elke taak leent zich trouwens voor een volledig integrale aanpak waarbij één toezichthouder op alle aspecten controleert, maar het toezicht op omgevingsvergunningen is een goed voorbeeld waarbij integraliteit van pas komt. Hierbij zijn namelijk meerdere taakvelden betrokken zoals bouwen, brandpreventie, milieu en eventueel andere regelgeving. Dit vraagt om organiseren en afstemming tussen interne en externe partners.

### **Risicogestuurd toezicht**



Risicogestuurd toezicht vindt plaats aan de hand van in hoofdstuk 3 beschreven risicoanalyse. Hierbij ligt het accent op het beheersbaar houden en terugdringen van de bestaande grotere omgevingsrisico's en het voorkomen van nieuwe grotere risico's voor de leefomgeving. De focus ligt op de meest risicovolle situaties.

### **Verskillende vormen van toezicht**

Bij risicogestuurd toezicht zijn verschillende vormen te onderscheiden. Daarnaast zijn er ook verschillende thema's waarop toezicht wordt gehouden. De verschillende vormen en thema's worden hieronder uitgewerkt.

#### *Routinematig toezicht*

Routinematige controles vinden plaats bij doorlopende activiteiten. Dit zijn bijvoorbeeld de controles in het kader van bouwtoezicht bij te realiseren bouwwerken. Daarnaast worden ook verschillende onderdelen van de openbare ruimte routinematig gecontroleerd, zoals toezicht op het dumpen van afval.

#### *Passief toezicht*

Passief toezicht is ad hoc toezicht naar aanleiding van klachten, meldingen, calamiteiten en handhavingsverzoeken. Klachten en meldingen krijgen altijd een actieve opvolging, tenzij het gaat om overtredingen van geringe aard en ernst of overtredingen waartegen optreden anderszins onevenredig is. Voor de afhandeling van anonieme klachten en verzoeken geldt dat we die verzoeken in beginsel niet in behandeling nemen.

De beginselplicht tot handhaving in het omgevingsrecht bepaalt dat de overheid moet handhaven, tenzij. Eén van die 'tenzij gevallen' is als handhaven in strijd met het evenredigheidsbeginsel is, oftewel: als handhaving onredelijk is. Handhaving is onredelijk als de overtreding van 'geringe aard en ernst' is of als handhavend optreden 'anderszins onevenredig' is. In die gevallen zal van handhaving worden afgezien. Bij de beoordeling of van een dergelijke situatie sprake is, worden de volgende vuistregels gehanteerd:

1. de gemeente wenst zelf niet te handhaven en/of is bereid om desnoods te gaan legaliseren, en;
2. de overtreding is kleiner dan 1 m in minstens één dimensie (lengte, breedte, hoogte) of het betreft een overtreding met een (te) incidenteel karakter, en;
3. de overtreding maakt geen inbreuk op het eigendomsrecht van een derde, en;
4. er is geen sprake van enige reële hinder als gevolg van de overtreding, oftewel: de belangen van derden worden niet of nauwelijks geschaad.

#### *Thematisch toezicht*

Thematisch toezicht bestaat uit controles die in een bepaalde periode op een specifiek thema zijn gericht. De toezichtsthema's worden jaarlijks vastgelegd in het uitvoeringsprogramma. De thema's kunnen voortvloeien uit landelijke en regionale doelen, maar ook uit maatschappelijke en politiek geprioriteerde onderwerpen, zoals het in het coalitieakkoord opgenomen toezicht op rommelerven en rotte kiezen.

#### *Vrije veld toezicht*

Het betreft hier de zogenoemde 'oog- en oorfunctie' tijdens de rondes die toezichthouders doen.

### **5.3 Prioritering taakvelden**

Voor de prioriteiten geldt voor elk taakveld het volgende.

#### **Zeer hoge en hoge prioriteiten (prioriteiten 1 en 2)**

Tegen deze overtredingen zal actief worden opgetreden (routinematig of thematisch).

#### **Gemiddelde of lage prioriteiten (prioriteiten 3 en 4)**

Tegen deze overtredingen zal in beginsel passief worden opgetreden.

## **6. Monitoring en evaluatie**

### **6.1 Monitoring**

Gedurende de uitvoering van de U&H-strategie en het uitvoeringsprogramma vindt monitoring plaats van de onderwerpen die hierin zijn geregeld. Door een goede registratie bij te houden in Join en door checklisten te gebruiken in Digitale Checklisten, kan de monitoring goed plaatsvinden. Indien de monitoring daartoe aanleiding geeft, kan er tussentijds worden bijgestuurd.

### **6.2 Evaluatie**

Na afloop van elk kalenderjaar worden de U&H-strategie en het uitvoeringsprogramma geëvalueerd. Deze evaluatie wordt opgenomen in het jaarverslag. Op basis van deze evaluatie kunnen conclusies worden getrokken over de U&H-strategie en de uitvoering daarvan. Zijn de juiste doelen gesteld? Moet

de aandacht worden verschoven naar een ander beleidsveld? Moet er op een andere wijze toezicht worden gehouden? Deze en andere vragen worden in de evaluatie beantwoord. De evaluatie kan leiden tot aanpassing van de U&H-strategie en is input voor het opstellen van het uitvoeringsprogramma voor het nieuwe jaar.

## Bijlage 1: Landelijke handhavingstrategie

Een passende interventie bij iedere bevinding

**VERSIE 1.7**  
**24 april 2014**

### Inhoudsopgave

#### 1. Inleiding

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

#### 2. Visie landelijke handhavingstrategie

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

#### 3. Realisatie landelijke handhavingstrategie – stappenplan

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

#### Bijlage 1

Begrippen

#### Bijlage 2

Toelichting interventies van licht naar zwaar

#### 1. Inleiding

##### 1.1 Achtergrond en aanleiding

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

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

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

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

1) Het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving voor de Wabo, Uitvoering met [ambitie.nl](http://ambitie.nl), Vastgesteld BO 11 april 2013.

2) De Tijd is Rijp, juli 2008.

3. monitoring, verantwoording en zo nodig bijsturing van het (gezamenlijke) overheidsoptreden in het nieuwe stelsel.

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

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

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

## 1.2 Beoogde brede werking, doel en positionering

### *Beoogde brede werking*

De landelijke handhavingstrategie is ontwikkeld vanuit het milieurecht, met oog voor het bredere omgevingsrecht, en heeft in eerste instantie betrekking op de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de in artikel 5.1 van de Wabo opgenomen wetten<sup>3</sup>. Toepassing van de landelijke handhavingstrategie leidt tot afgestemd en effectief bestuurs-en/of strafrechtelijk handelen. Daarom is de landelijke handhavingstrategie breder toepasbaar dan alleen op het omgevingsrecht.

### *Doel*

De overheid is verantwoordelijk voor het handhaven van de wetgeving. Voor wat het omgevingsrecht betreft ligt de basis van deze verantwoordelijkheid voor het bestuur in diverse bijzondere wetten, de Algemene wet bestuursrecht en in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de zogenoemde beginselplicht tot handhaven<sup>4</sup>. Voor het OM ligt de basis van deze verantwoordelijkheid in artikel 124 van de Wet op de rechterlijke organisatie en in de Europese richtlijn inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht<sup>5</sup>. Uitgangspunt is dat bestuur en OM, elk handelend vanuit de eigen verantwoordelijkheid, hun handelen afzonderlijk en in combinatie richten op het naleven van wet- en regelgeving.

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

### *Positionering*

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

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

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

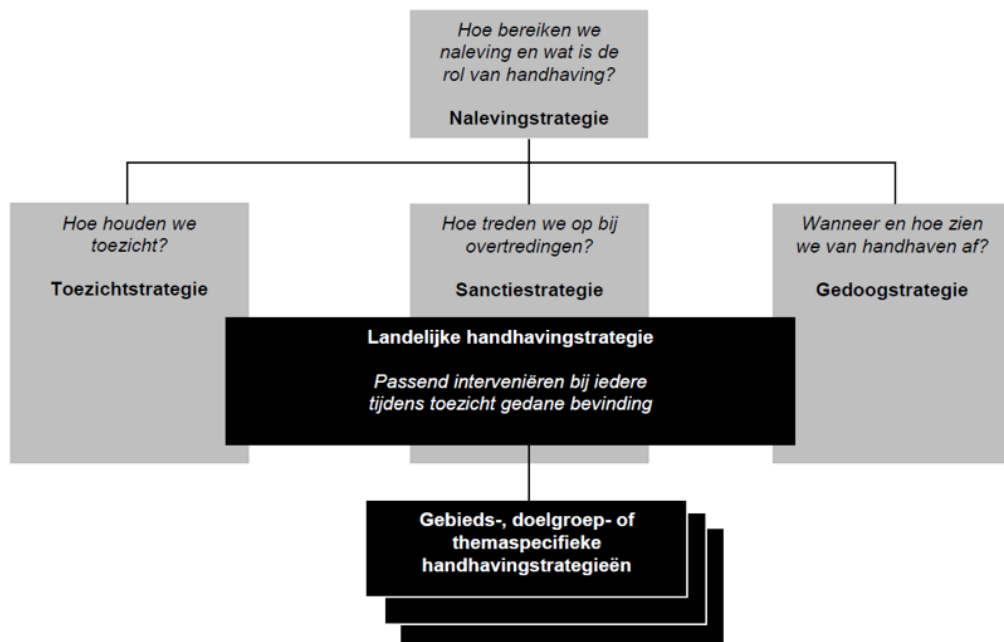
4) Geformuleerd in ABRvS 7 juli 2004, LJN AP8242.

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

zichtstrategie aan. De landelijke handhavingstrategie gaat niet over het toezicht als zodanig (prioriteiten, manieren van toezicht houden, en dergelijke).

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

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



**Figuur 1: Positionering landelijke handhavingstrategie**

### 1.3 Werking, implementatie en monitoring en evaluatie

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

Het overnemen en invoeren van de landelijke handhavingstrategie is onderdeel van de VTH kwaliteitscriteria voor Wabo bevoegde overheden<sup>8</sup>. Dit waarborgt landelijke eenduidigheid in twee opzichten, te weten:

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

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

Als stelselverantwoordelijke VTH voor de Wabo, draagt de minister van IenM voor wat betreft het omgevingsrecht zorg voor het monitoren en evalueren van de toepassing van de landelijke handhaving-

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

7) Vooralsnog met uitzondering van de Kernenergiewet en de Wet bescherming Antarctica.

8) Paragraaf 5.2.4 Kwaliteitscriteria 2.1 voor vergunningverlening, toezicht en handhaving krachtens de Wabo, Uitvoering met [ambitie.nl](http://ambitie.nl), 7 september 2012.

strategie en het zo nodig voorstellen van maatregelen naar aanleiding hiervan. Alle partijen die met de landelijke handhavingstrategie werken kunnen voorstellen voor maatregelen doen. Besluitvorming over voorgestelde maatregelen vindt voor wat betreft het omgevingsrecht plaats in het Bestuurlijk omgevingsberaad.

## **2. Visie landelijke handhavingstrategie**

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

### **2.1 Onafhankelijkheid – sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavinginstanties**

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

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

Handhavers wegen de ernst van de bevinding, het gedrag van de normadressaat en de feiten en omstandigheden van de situatie. Handhavers bepalen vervolgens welke interventie in het specifieke geval passend is. Dit vereist professionaliteit en vakmanschap. Handhaving-instanties brengen en houden daarom de voor handhaven vereiste<sup>9</sup> kennis en kunde op peil en ondersteunen binnen hun organisaties een cultuur waarin (elkaar aanspreken op) kennis en informatie uitwisselen, samenwerken en handhavers die zich blijven ontwikkelen vanzelfsprekend zijn.

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

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

### **2.3 Betrouwbaarheid – beginselplicht tot handhaven en verantwoording afleggen**

Handhavinginstanties hebben een beginselplicht tot handhaven<sup>10</sup>. Handhavend optreden is zowel eerlijk tegenover normadressaten uit het oogpunt van een gelijk speelveld, als tegenover de maatschappij die ervan uit mag gaan dat handhavers zodanig optreden dat haar rechtsgevoel wordt gerespecteerd en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft.

In het VTH-stelsel is de primaire verantwoordingsrelatie die van het bevoegd gezag aan het eigen democratisch controlerend orgaan (bijvoorbeeld Gemeenteraad en Provinciale Staten in het geval van gemeenten respectievelijk provincies). De toepassing van de landelijke handhavingstrategie is onderdeel van deze verantwoordingsrelatie.

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

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

Een passende interventie wil zeggen dat de interventie, gegeven de verzamelde feiten en de beoordeling van de aard en/of omstandigheden van de bevinding en de normadressaat, zo effectief en efficiënt mogelijk leidt tot spoedig herstel van de situatie voor de bevinding, naleving waarborgt, herhaling

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

10) Geformuleerd in ABRvS 7 juli 2004, LJN AP8242.

voorkomt en/of straft daar waar dit passend is of noodzakelijk om de normadressaat tot naleven te bewegen, dan wel de norm te bevestigen.

Dit betekent dat twee keuzen noodzakelijk zijn:

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

#### *Ad. 1*

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

#### *Ad. 2*

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

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

Toezicht houden gebeurt op basis van door bevoegde overheden bestuurlijk vastgestelde handhavingprogramma's, inclusief financiering en menskracht, die zijn afgestemd met alle bij het omgevingsrecht betrokken instanties. Afgestemde handhavingprogramma's en de landelijke handhavingstrategie borgen in combinatie dat de overheden planmatig gezamenlijk optreden, bij het toezicht en bij bevindingen die tijdens dat toezicht zijn gedaan<sup>11</sup>. Informatie is voor goede risicoanalyses en daarop gebaseerde handhavingprogramma's onontbeerlijk.

### **3. Realisatie landelijke handhavingstrategie – stappenplan**

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

#### **3.1 Stap 1 – Positionering bevinding in de interventiematrix**

---

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

DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:	Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar 4				
	Van belang 3				
	Beperkt 2				
	Vrijwel nihil 1				
		A	B	C	D
		<b>Goedwillend:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Onbedoeld</li> <li>• Proactief</li> </ul>	<b>Moet kunnen:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Onverschillig</li> </ul>	<b>Calculerend:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bewust belemmerend en/of risico nemend</li> </ul>	<b>Bewust en structureel / Crimineel:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fraude</li> <li>• Oplichting</li> <li>• Witwassen</li> </ul>

## GEDRAG VAN DE OVERTREDER

### Legenda

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

**Figuur 2: De interventiematrix**

De handhaver bepaalt ten eerste in welk segment van de in figuur 2 opgenomen interventiematrix hij de bevinding positioneert<sup>12</sup> door: (1) het beoordelen van de gevolgen van de bevinding voor milieu, natuur, water, veiligheid, gezondheid en/of maatschappelijke relevantie en (2) het typeren van de normadressaat.

#### Ad. 1

De gevolgen van bevindingen beoordeelt de handhaver als:

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

#### Ad. 2

<sup>12</sup>)Geldt enkel voor bevindingen die een overtreding zijn.



De handhaver typeert de normadressaat als:

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

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

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

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

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

### 3.2 Stap 2 – Bepalen verzwarende aspecten

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

1. Verkregen financieel voordeel (winst of besparing). De normadressaat heeft door zijn handelen financieel voordeel behaald of financieel voordeel halen was het doel.
2. Status verdachte / voorbeeldfunctie. De normadressaat is: een regionaal of landelijk maatschappelijk aansprekende of bekende (rechts)persoon, een overheid, een toonaangevend brancheonderdeel, een certificerende instelling, een persoon die een openbaar ambt bekleedt, de eigen organisatie.
3. Financiële sanctie heeft vermoedelijk geen effect. Een bestuurlijke boete kan waarschijnlijk niet geïnd worden of is waarschijnlijk door de normadressaat als (bedrijfs)kosten ingecalculeerd.
4. Combinatie met andere relevante delicten. Andere handelingen zijn gepleegd ter verhulling van de feiten, zoals valsheid in geschrift, corruptie of witwassen.
5. Medewerking van deskundige derden. De normadressaat is bij zijn handelen ondersteund door deskundige derden, zoals vergunningverlenende of certificerende instellingen, keuringinstanties en brancheorganisaties. De handhaver moet onderbouwen op grond van welke aanwijzingen hij het vermoeden heeft dat de deskundige derde op de hoogte was en/of medewerking heeft verleend aan de geconstateerde bevinding(en).

<sup>13</sup>Gedogen in Nederland 25085, nr 2, 1996-1997.

6. **Normbevestiging.** Bij dit aspect geldt dat het doel van de handhaving ligt in het onder de aandacht brengen van het belang van een bepaalde norm bij de branche of bij het bredere publiek. Strafrechtelijke handhaving vindt mede plaats in het kader van normhandhaving of normbevestiging met het oog op grotere achterliggende te beschermen rechtsbelangen. Hierbij speelt de openbaarheid van het strafproces een grote rol. Als in het openbaar, door middel van een onderzoek ter terechtzitting of de publicatie van een persbericht bij een transactie of strafbeschikking, verantwoording wordt afgelegd van gepleegde strafbare feiten krijgt de normhandhaving of normbevestiging het juiste effect.
7. **Waarheidsvinding.** Soms kan strafrechtelijk optreden met toepassing van opsporingsbevoegdheden met het oog op de strafrechtelijke waarheidsvinding en afdoening aangewezen zijn. Bijvoorbeeld als een controle of inspectie aanwijzingen aan het licht brengt dat er meer aan de hand is, maar de bestuursrechtelijke instrumenten ontoereikend zijn om de waarheid aan het licht te brengen.

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

De handhaver bepaalt of overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is op basis van de beoordeling van de bevinding met de interventiematrix (stap 1) en de afweging van verzwarende aspecten (stap 2). Dit overleg beoogt een weloverwogen inzet van het bestuursrecht, het bestuurs- én strafrecht of alleen het strafrecht. Dit overleg is derhalve tweerichtingsverkeer: bestuursrechtelijke handhavers zoeken indien noodzakelijk het overleg op met politie en OM en omgekeerd.

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

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

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

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

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

### **3.4 Stap 4 – Optreden met de interventiematrix**

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

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

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

Waar in de matrix van figuur 3 'PV' staat betreft het de middelzware en zware segmenten die in stap 3 zijn afgestemd tussen handhavinginstantie en OM. Als in overleg is besloten dat het OM niet optreedt,

zijn er in deze situaties de in figuur 3 aangegeven op herstel en/of op bestraffing gerichte bestuursrechtelijke interventies om te overwegen, en ook de BSBm als strafrechtelijke interventie.

DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:	Aanzienlijk, dreigend en/of 4 onomkeerbaar	<b>Strafrecht</b> BSBm / PV  <b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete  <b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD Verscherpt toezicht	<b>Strafrecht</b> BSBm / PV  <b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete  <b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	<b>Strafrecht</b> BSBm / PV  <b>Bestuursrecht bestraffend</b> Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning  <b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD	<b>Strafrecht</b> PV  <b>Bestuursrecht bestraffend</b> Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning  <b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	Van belang 3	<b>Strafrecht</b> BSBm / PV  <b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete  <b>Bestuursrecht herstellend</b> Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	<b>Strafrecht</b> BSBm / PV  <b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete  <b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	<b>Strafrecht</b> BSBm / PV  <b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete  <b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	<b>Strafrecht</b> PV  <b>Bestuursrecht bestraffend</b> Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning  <b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	Beperkt 2	<b>Bestuursrecht herstellend</b> Aanspreken / informereren	<b>Strafrecht</b> BSBm / PV  <b>Bestuursrecht herstellend</b> Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	<b>Strafrecht</b> BSBm / PV  <b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete  <b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	<b>Strafrecht</b> PV  <b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete  <b>Bestuursrecht herstellend</b> Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	Vrijwel nihil 1	<b>Bestuursrecht herstellend</b> Aanspreken / informereren	<b>Bestuursrecht herstellend</b> Aanspreken / informereren	<b>Strafrecht</b> BSBm / PV  <b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete  <b>Bestuursrecht herstellend</b> Bestuurlijk gesprek Waarschuwen	<b>Strafrecht</b> PV  <b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete  <b>Bestuursrecht herstellend</b> Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen
		A Goedwillend: • Onbedoeld • Proactief	B Moet kunnen: • Onverschillig	C Calculerend: • Bewust belemmerend en/of risico nemend	D Bewust en structureel / Crimineel: • Fraude • Oplichting • Witwassen

**GEDRAG VAN DE OVERTREDER**

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

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

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

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

### 3.5 Stap 5 – Vastlegging

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

#### Bijlage 1 – Begrippen

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

Handhaving	Het door toezicht bewerkstelligen en zo nodig met toepassing van bestuursrechtelijke of strafrechtelijke middelen bereiken dat de regelgeving wordt nageleefd.
Handhavingprogramma	Op onderkende risico's en vastgestelde prioriteiten gericht handhaving-activiteitenprogramma, inclusief financiering en capaciteit.
Interventie	Actieve handeling om een geconstateerd probleem op te lossen.
Legalisatietoets	Toets om na te gaan of legalisatie van een overtreding mogelijk is.
Motiveringsbeginsel	In de Algemene wet bestuursrecht vastgelegd beginsel dat de overheid haar besluiten goed moet motiveren: de feiten moeten kloppen en de motivering moet logisch en begrijpelijk zijn.
Nalevingstrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd met welke instrumenten naleving wordt gerealiseerd en welke rol handhaving daarbinnen speelt. Een nalevingstrategie bevat in ieder geval een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en een gedoogstrategie.
Normadressaat	Natuurlijke of rechtspersoon voor wie een bepaalde norm of voorschrift geldt.
OM	Openbaar Ministerie.
Omgevingsdiensten	Diensten van provincies en gemeenten voor de uitvoering van de VTH-taken. De Omgevingsdiensten werden eerder ook wel aangeduid als Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's).
Rechtsgelijkheid	Rechtsbeginsel dat bepaalt dat gelijke gevallen gelijk dienen te worden behandeld en ongelijke verschillend naar de mate van het verschil.
Rechtvaardigingsgrond	Omstandigheid die de wederrechtelijkheid van een handeling bij nader inzien wegneemt. Mogelijke reden om uiteindelijk geen sanctie op te leggen.
Sanctie	Straf of maatregel die wordt toegepast als rechtsregels worden overschreden.
Sanctiestrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin de basisaanpak voor het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden bij overtredingen is vastgelegd. De sanctiestrategie omvat ten minste: <ul style="list-style-type: none"> <li>a. een op elkaar afgestemd bestuursrechtelijk – strafrechtelijk optreden tegen overtreding van de gestelde milieunormen;</li> <li>b. een passende reactie op geconstateerde overtredingen;</li> <li>c. een stringenter reactie bij voortdurende van de overtreding;</li> <li>d. een regeling voor optreden tegen overtredingen door de eigen organisatie en andere overheden;</li> <li>e. transparantie over te stellen termijnen voor het opheffen van (standaard)overtredingen en over de zwaarte van sancties daarvoor.</li> </ul>
Schulduitsluitingsgrond	Omstandigheid die de verwijtbaarheid van een handeling bij nader inzien wegneemt. Mogelijke reden om uiteindelijk geen sanctie op te leggen.
Strafuitsluitingsgronden	Er zijn twee categorieën strafuitsluitingsgronden: rechtvaardigheidsgronden en schulduitsluitingsgronden. Zie aldaar.
Strategische milieukamer	Overleg tussen het Functioneel Parket van het OM, de inspecteurs-generaal van de ILT, NVWA en de Inspectie SZW, de Nationale Politie, een vertegenwoordiging van de Omgevingsdiensten en het bestuurlijk bevoegd gezag. De SMK stelt de landelijke prioriteiten vast voor de strafrechtelijke handhaving en de afstemming van de strafrechtelijke handhaving op de bestuurlijke handhaving.
Toezicht	Het controleren of en in hoeverre wettelijke bepalingen worden nageleefd.
Toezichtstrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is.
VTH kwaliteitscriteria	Kwaliteitscriteria die inzichtelijk maken welke kwaliteit burgers, bedrijven en instellingen, maar ook overheden onderling en opdrachtgevers mogen verwachten bij de uitvoering of de invulling van taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH taken).
Zorgvuldigheidsbeginsel	In de Algemene wet bestuursrecht vastgelegd rechtsbeginsel, dat de overheid een besluit zorgvuldig moet voorbereiden en nemen: correcte handeling van de burger, zorgvuldig onderzoek naar de feiten en belangen, procedure goed volgen en deugdelijke besluitvorming.

## Bijlage 2 – Toelichting interventies van licht naar zwaar

## Bestuursrecht herstellend

### **Aanspreken/informeren**

Aanspreken/informeren is een informele interventie (geen wettelijke basis) naar aanleiding van een inspectie die ertoe moet leiden dat de normadressaat naleeft of in staat is na te leven. Aanspreken/informeren gebeurt mondeling, door het verstrekken van schriftelijke informatie of door verwijzing naar websites. Aanspreken/informeren is vooral aan de orde bij goedwillende normadressaten die onbedoeld niet naleven en die gemotiveerd zijn de niet naleving zo snel mogelijk zelf op te lossen.

### **Waarschuwen – brief met hersteltermijn**

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

### **Bestuurlijk gesprek**

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

### **Verscherpt toezicht**

Verscherpt toezicht als interventie betreft het naar aanleiding van een inspectie meer of intensiever toezicht houden op de normadressaat. Een bestuurlijk gesprek zal hier vaak aan vooraf gaan. Verscherpt toezicht moet worden aangekondigd, als ook onder welke voorwaarden het verscherpt toezicht weer zal worden opgeheven.

### **Last onder dwangsom – LOD**

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

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

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

### **Last onder bestuursdwang – LOB**

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

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

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

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

### ***Tijdelijk stilleggen***

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

### **Bestuursrecht bestraffend**

#### ***Bestuurlijke boete***

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

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

#### ***Schorsen of intrekken vergunning, certificaat of erkenning***

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

#### ***Exploitatieverbod, sluiting***

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

### **Strafrecht**

#### ***Bestuurlijke strafbeschikking milieu – BSBm***

De bestuurlijke strafbeschikking milieu is een op het strafrecht (artikel 257ba Wetboek van Strafvordering) gebaseerde interventie die daartoe bevoegde handhavinginstanties zonder tussenkomst van het OM kunnen opleggen. Voor feiten uit het zogenoemde 'Feitenboekje Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu- en Keurfeiten' wordt een combibon uitgeschreven (geldboete) die ter afdoening wordt gezonden aan het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). De BSBm kan los van (óf óf), parallel met (én én) of volgtijdelijk aan (eerst...dan...) op herstel gerichte interventies worden ingezet.

De BSBm is bedoeld voor relatief eenvoudige overtredingen, waarbij er over de schuldvraag geen twijfel bestaat. De 'Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingbevoegdheid milieu- en keurfeiten' geeft in paragraaf 2.7 de beleidsvrijheid binnen gestelde grenzen aan en in paragraaf 2.8 de contra-indicaties

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

#### ***Proces-verbaal (PV)***

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