

Toezicht- en handhavingswerkwijze gemeente Borne 2025

Burgemeester en wethouders van Borne;

gelet op het collegevoorstel d.d. 9 december 2025, met kenmerk 25int05841, waarvan de motivering onlosmakelijk deel uitmaakt van dit besluit.

besluiten:

De Toezicht- en handhavingswerkwijze gemeente Borne 2025 vast te stellen.

1. Inleiding

In deze Toezicht- & Handhavingswerkwijze staat hoe de gemeente Borne toeziet op de naleving van de wet- en regelgeving op het gebied van de fysieke leefomgeving.

Wat houdt het in?

Iedereen moet veilig en prettig kunnen werken en wonen in de gemeente Borne. Als iedereen zich aan de wet- en regelgeving houdt, kan dat ook. In deze Toezicht- & Handhavingswerkwijze staat hoe de gemeente Borne toeziet op deze wet- en regelgeving.

Op 10 december 2024 heeft de gemeente Borne een geactualiseerde Uitvoerings- en Handhavingsstrategie¹ (U&H-Strategie) vastgesteld.² In de U&H-strategie wordt ingegaan op diverse ontwikkelingen binnen de gemeente Borne en de visie op de uitvoering van gemeentelijke toezicht- en handhavingstaken die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Daarnaast worden in dat kader in de bij de U&H-Strategie behorende Risicomodule en in de Uitvoerings- en Handhavingsjaarprogramma³ (U&H-Jaarprogramma) prioriteiten vastgesteld.

Deze Toezicht- & Handhavingswerkwijze sluit aan bij de U&H-strategie en omvat een nadere uitwerking van de U&H-strategie, waarbij wordt gefocust op de gemeentelijke toezicht- en handhavingstaken die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving en geeft op hoofdlijnen aan hoe en op welke wijze de gemeente uitvoering geeft aan toezicht en handhaving. Het accent ligt daarbij op de volgende onderwerpen:

- ruimtelijke ordening;
- bouwen en wonen;
- brandveiligheid;
- milieu;
- afvalstoffen;
- kap van bomen;
- algemene plaatselijke verordening (APV);
- Alcoholwet en bijzondere wetten.

Deze Toezicht- & Handhavingswerkwijze ziet niet op de taken op het gebied van milieu die zijn ondergebracht bij de Omgevingsdienst Twente (ODT). Toezicht bij bedrijven en handhavingszaken omtrent milieu worden uitgevoerd door de ODT. Voor deze taken is er regionaal beleid opgesteld en vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders van Borne.⁴

Ook het toezicht op brandveiligheid maakt geen onderdeel uit van deze Toezicht- & Handhavingswerkwijze en wordt primair uitgevoerd door Veiligheidsregio Twente c.q. Brandweer Twente, behoudens voor zover naar aanleiding van hun toezicht en/of adviezen deze zaken vervolgens door de gemeente Borne worden opgepakt.

Deze Toezicht- & Handhavingswerkwijze is een dynamisch document en kan worden geactualiseerd indien ontwikkelingen in de toekomst daartoe aanleiding geven.

1) Ook wel genoemd: Vergunningverlening, toezicht en handhavingsbeleid (VTH-beleid).

2) Met kenmerk: 24bij12058.

3) Ook wel genoemd: Vergunningverlening, toezicht en handhavings-uitvoeringsprogramma (VTH-uitvoeringsprogramma).

4) 23-05-2023 Uniforme VTH beleid voor de ODT- taken inclusief nadere uitwerking.

Team Handhaving & Uitvoering

Binnen de gemeente Borne worden de gemeentelijke toezicht- en handhavingstaken die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving uitgevoerd door Team Handhaving & Uitvoering. Meer specifiek zijn hierbij toezichthouders en handhavingsjuristen betrokken.

Er zijn in dit kader drie toezichthouders te onderscheiden:

1. Toezichthouder bouw- en woningtoezicht: deze is op grond van verschillende wetten aangewezen om toezicht te houden op de betreffende wetten en daarop bestuursrechtelijk te handhaven;
2. Buitengewoon opsporingsambtenaar (boa): deze is in uitgangspunt enerzijds toezichthouder (en kan daarmee bestuursrechtelijk optreden) en anderzijds boa domein I en kan ook strafrechtelijk optreden;
3. Groene boa, deze is in dienst bij de Omgevingsdienst Twente (ODT) en is in uitgangspunt enerzijds toezichthouder (en kan daarmee bestuursrechtelijk optreden) en anderzijds boa domein II en kan ook strafrechtelijk optreden. De groene boa focust zich voornamelijk op domein II taken, illegale kap, afvaldumping, afvalverbranding, etc.

Ten aanzien van de boa's en groene boa's (de toezichthouders ad 2 en 3) kan het voorkomen dat een (groene) boa enkel aangesteld is als toezichthouder (bestuursrechtelijk) dan wel als boa domein I/II (strafrechtelijk). In dat geval maakt de (groene) boa enkel gebruik van de aan hem/haar toegekende bevoegdheden als toezichthouder dan wel als boa domein I/II.

In deze Toezicht- & Handhavingswerkwijze wordt omwille van de leesbaarheid gebruik gemaakt van het begrip 'toezichthouder'. Daarmee worden alle drie toezichthouders ad 1, 2 en 3 bedoeld. Ingeval uitsluitend op een van deze drie toezichthouders wordt gedoeld, dan wordt dat in deze Toezicht- & Handhavingswerkwijze nader aangeduid.

2. Uitgangspunten werkwijze toezicht en handhaving

Het uitgangspunt van de gemeente Borne is dat iedereen die woont, werkt of recreëert in de gemeente, dit op een duurzame, veilige en gezonde manier moet kunnen doen. Om dit te bereiken wordt er veel aan inwoners en ondernemers overgelaten om zaken zelf op te lossen. Waar dat niet mogelijk blijkt te zijn, kan de gemeente bemiddelend optreden en zal zij als laatste redmiddel niet schromen om handhavend op te treden. Meldingen, incidenten en constatering worden geprioriteerd op basis van de in deze Toezicht- & Handhavingswerkwijze genoemde factoren, waaronder de in de bij de U&H-Strategie behorende Risicomodule en het U&H-Jaarprogramma genoemde risico's, prioriteiten en inzetkaders. Aan de hand van deze factoren worden de meldingen, incidenten en constatering op een bepaalde manier opgepakt.

De volgende visie-elementen zijn van belang voor een leefbare, veilige en gezonde gemeente Borne:

- We werken zichtbaar en integraal;
- We werken gericht aan onze taak;
- We werken informatiegestuurd;
- We werken aan veiligheid en leefbaarheid voor bewoners en onszelf;
- We werken samen met partners;
- We gaan uit van vertrouwen en werken met oog voor de menselijke maat.

We werken zichtbaar en integraal

De boa's van de gemeente Borne zijn in beginsel zichtbaar aanwezig op straat (herkenbare handhavingsauto, lopend of fietsend in uniform). Hierdoor zijn ze makkelijk aanspreekbaar voor inwoners en bezoekers. In bijzondere situaties, bijvoorbeeld wanneer herkenbaarheid ongewenst is, dan werken de boa's in burger. Ook de toezichthouder bouw- en woningtoezicht en de groene boa's zijn zichtbaar aanwezig. Naast een zichtbare aanpak is ook integrale aanpak nodig. Dit betekent dat als de toezichthouders de straat op gaan, ze breed kijken naar de taken die ze tegenkomen. Zaken die zij tegenkomen en die niet passen in hun eigen bevoegdheden, worden gedeeld met interne en externe partners. Ook is er aandacht voor prioritering en worden taken gezamenlijk en in samenhang met handhavingspartners uitgevoerd. Samenwerking en prioritering is voor de gemeente Borne van extra groot belang aangezien er maar beperkt handhavingscapaciteit beschikbaar is.

De bij de U&H-Strategie behorende actuele Risicomodule en het actuele U&H-Jaarprogramma geven – samen met de in paragraaf 4 van deze Toezicht- & Handhavingswerkwijze – een afwegingskader of de zaak direct, op lange termijn of niet wordt opgepakt. De geprioriteerde thema's worden verder uitgewerkt in de hiervoor genoemde stukken.

Als gevolg van de beperkte handhavingscapaciteit beoordelen primair de medewerkers van Team Handhaving & Uitvoering conform deze Toezicht- & Handhavingswerkwijze welke zaken zij met welke prioriteit oppakken. Dat betekent dan ook dat zaken die andere medewerkers van de gemeente Borne aandragen niet altijd zonder meer direct worden opgepakt. Ook die zaken worden door de medewerkers van Team Handhaving & Uitvoering aan de hand van deze Toezicht- & Handhavingswerkwijze afgewogen en vervolgens waar nodig en opportuun opgepakt.

Verder is er een leidraad die de toezichthouders op straat handvatten biedt voor eenduidige behandeling van gelijksoortige gevallen. In de gemeente Borne is de landelijke handhavingsstrategie omgevingsrecht (LHSO) (bijlage 1) de leidraad voor het optreden, dat soms uit een preventief waarschuwingsgesprek kan bestaan, maar soms ook tot een repressief sanctiegesprek kan leiden.

We werken gericht aan onze taak

De toezichthouders werken gericht aan hun taken. Zij sluiten waar nodig aan bij partners op leefbaarheid en veiligheid, zoals wijkagenten, sociale partners, Brandweer Twente, etc. De toezichthouder speelt een actieve rol in de informatie-uitwisseling met interne en externe partners. Ook inwoners hebben een actieve rol bij het aandragen van problemen in hun leefomgeving en bij het oplossen ervan. Door actief aanwezig te zijn in de wijk kunnen de toezichthouders problemen voorkomen. De toezichthouder stimuleert de inwoners om mee te denken en bij te dragen aan een leefbare omgeving.

Het takenpakket van de toezichthouder is helder geformuleerd en afgestemd met interne en externe partners. De toezichthouders weten waar ze van zijn en zijn in staat de informatie van inwoners door te geleiden naar andere partners. Er worden periodiek (in uitgangspunt wekelijks) handhavingsoverleggen gehouden, zodat de toezichthouders en handhavingsjuristen goed op de hoogte zijn van prioriteiten, actuele informatie en lopende zaken. Er is een goede registratie van meldingen, waarnemingen, constatering, waarschuwingen, boetes, resultaten en correspondentie. Dit stelt de toezichthouders en handhavingsjuristen in staat hun taak efficiënt en informatiegericht uit te voeren. De toezichthouders werken op straat en zijn zo min mogelijk bezig met administratieve of juridische afhandeling. Hiervoor is administratieve en juridische ondersteuning noodzakelijk.

We werken informatiegestuurd

Onder "informatiegestuurd" handhaven verstaan we: 'Informatie en kennis verzamelen, delen en analyseren om op basis van overzicht en inzicht beslissingen te nemen over een effectieve aanpak van problemen in de gemeentelijke maatschappij en in dat kader de naleving van toepasselijke wet- en regelgeving'. De toezichthouders werken op basis van actuele informatie. Bronnen voor informatie zijn bijvoorbeeld eigen waarnemingen, sancties en waarschuwingen en informatie van interne en externe partners.

De informatie die verzameld en geanalyseerd is, wordt, voor zover de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en – ten aanzien van de (groene) boa's – de Wet politiegegevens (WPG) dit toelaat, gedeeld met interne en externe partners. Daar waar de leefbaarheid onder druk staat, kan de gedeelde informatie leiden tot handavingsacties. De actuele informatie vormt de basis van de operationele inzet, waarbij ook hetgeen tijdens een handhavingsoverleg wordt besproken wordt meegenomen.

De inzet van toezicht en handhaving wordt ieder jaar vastgelegd in het U&H-Jaarprogramma. De prioriteiten in het U&H-Jaarprogramma worden zoveel mogelijk vertaald naar kaders waarop de inzet zal plaatsvinden. De inzet is een bewuste keuze op basis van de bestuurlijk vastgelegde prioriteiten. Voor de aansturing is informatiegestuurd handhaven van belang. Door het informatiegestuurd handhaven is het Team Handhaving & Uitvoering goed in staat om de effecten van handhaving bestuurlijk te verantwoorden. Dit draagt bij aan de zichtbaarheid van het team.

We werken aan veiligheid en leefbaarheid voor bewoners en onszelf

De toezichthouders richten zich primair op het vergroten van de leefbaarheid en de naleving van wet- en regelgeving in de gemeente Borne. Leefbaarheid en de naleving van wet- en regelgeving raakt de veiligheidsbeleving van inwoners. Toezichthouders zetten zich in om het veiligheidsgevoel van inwoners te vergroten. Dit geldt overigens niet alleen voor de boa's, maar ook voor de toezichthouders bouw- en woningtoezicht; deze hebben bijvoorbeeld ook een rol in het tegengaan van verloedering van panden. Bij (potentieel) onveilige situaties is het van belang om de samenwerking met de politie op te zoeken om snel te kunnen schakelen. Geweldsincidenten worden gerapporteerd en besproken.

Verschillende ontwikkelingen in het takenpakket van in het bijzonder de boa's zorgen ervoor dat ze steeds meer op het snijvlak van leefbaarheid en veiligheid acteren. Dit vraagt om meer aandacht voor de eigen veiligheid van de boa's. Inwoners verwachten ook handelend optreden door de boa's. Goede afspraken met de politie over het handelingsperspectief in geweldssituaties zijn dan ook noodzakelijk, omdat het waarborgen van de veiligheid primair de taak is van de politie en niet van de boa's.

We werken samen met partners

Het Team Handhaving & Uitvoering is gericht op samenwerken in de (leefbaarheids)keten en samenwerken met interne partners. Daarnaast hebben en onderhouden zij hun eigen netwerk. Er wordt zowel beleidsmatig als uitvoerend samengewerkt met partners. Het team is betrokken bij en adviseert over beleidsontwikkeling op handhavingstaken.

Samenwerking intern

Vergunningen Een belangrijk uitgangspunt binnen de gemeente Borne is een scheiding tussen vergunningverlening en toezicht/handhaving (degene die de vergunning verleent houdt zich niet bezig met controle van de vergunning). Dit betekent dat er een goede samenwerking moet zijn tussen de vergunningverleners en de toezichthouders en handhavingsjuristen, bijvoorbeeld bij het adviseren over legaliseerbaarheid bij handhavingssaken.

Ruimtelijke ordening De medewerkers van ruimtelijke ordening spelen vanuit hun expertise een belangrijke rol bij de ondersteuning in toezicht- en handhavingssaken, bijvoorbeeld bij vraagstukken over de legaliseerbaarheid van geconstateerde overtredingen.

Beheer openbare ruimte De directievoerders en andere medewerkers van de buitendienst hebben een oor- en oogfunctie, gaan ook het gesprek aan bij misstanden in de openbare ruimte en geven in voorkomend geval een eerste waarschuwing. Beheer openbare ruimte ondersteunt ook bij bijv. controles van in- en uitritten bij particulieren.

Juridische zaken (handhavingsjuristen) Zij ondersteunen toezichthouders bij vragen over handhavingssaken en bij bezwaar en beroep. Daarnaast pakken zij zaken met handhavingsverzoeken op.

Openbare orde en veiligheid Zij zijn de spil in het web als het gaat over vraagstukken met betrekking openbare orde en veiligheid en ondermijning.

Burgerzaken Hierbij is, met name, een samenwerking op het gebied van adresonderzoek.

Sociaal domein Bij diverse casussen blijkt dat er ondersteuning nodig is om bijvoorbeeld het eigen leven weer op orde te krijgen, dan kan toezicht en handhaving ondersteunen om deze contacten tot stand brengen. Andersom kan toezicht en handhaving ingezet worden als instrument om specifieke doelen te bereiken.

ICT Er is ondersteuning nodig bij de applicatiebeheer van o.a. Sigmax, RX Mission en Corsa.

Samenwerken extern

Politie Leefbaarheid en veiligheid zijn nauw met elkaar verbonden. Binnen het domein veiligheid hebben zowel de politie als de boa's een eigen taak. De primaire taak van de politie hierin is de handhaving van de veiligheid en voor de boa's is dit het bevorderen van de leefbaarheid. Er is wel een verschuiving in taken zichtbaar, waarbij boa's steeds meer een rol krijgen in openbare orde taken. Waar de politie uitsluitend strafrechtelijk kan optreden, zijn de boa's bevoegd om (ook) bestuursrechtelijk op te treden. Met name op het grensvlak van leefbaarheid en veiligheid biedt samenwerking mogelijkheden om problemen adequater aan te pakken. Voor een effectieve samenwerking is het van belang om elkaars taken en bevoegdheden goed te kennen. Politie en boa's delen vanuit hun taken privacygevoelige informatie, bijvoorbeeld om jeugdgroepen in beeld te brengen en informatie uit te wisselen bij vermoedens van ondermijning. Het delen van informatie is noodzakelijk om goed informatiegestuurd te handhaven. In dat kader moet rekening worden gehouden met het opslaan en verwerken van politiegegevens conform de AVG en WPG.

Omgevingsdienst Twente Het Team Handhaving & Uitvoering werkt ook samen met de Omgevingsdienst Twente (ODT), mede omdat zij beiden onder hetzelfde bevoegd gezag vallen, waarbij de wettelijke milieutaken bij de ODT zijn belegd en de overige taken bij de gemeente zijn gebleven.

VRT (brandveiligheid) De Veiligheidsregio Twente en o.a. Brandweer Twente houdt zich bezig met de advisering van de gemeente en controles op brandveiligheid.

Overige samenwerking Naast de hiervoor genoemde partners, zijn het Waterschap en de Provincie Overijssel ook belangrijke samenwerkingspartners.

We werken vanuit vertrouwen en met oog voor de menselijke maat

De gemeente Borne vertrouwt erop dat haar inwoners, ondernemers en bezoekers de verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen omgeving en activiteiten. Handhaven gebeurt dan ook vanuit dit vertrouwen en met oog voor de menselijke maat. Loslaten waar dat kan en focussen op zaken die écht belangrijk zijn. Dit betekent ook dat wij onze toezicht- en handhavingssijl afstemmen op de betreffende zaak. Wij willen vooral inzetten op het stimuleren van het goede gedrag (bijvoorbeeld door advisering of voorlichting). Dit neemt natuurlijk niet weg dat, wanneer dat nodig is, er ook kordaat opgetreden kan worden.

3. Strategie

De meeste mensen in de gemeente Borne houden zich aan de regels die zijn vastgelegd in de wet- en regelgeving, maar de naleving van sommige regels is nog niet optimaal. In zo'n geval is het belangrijk dat de gemeente op de juiste manier op een overtreding reageert. Welke handhavingsmiddelen ter beschikking zijn staat in de strategie die als volgt is opgebouwd:

1. **Toezichtstrategie:** Hoe houden we toezicht en voorkomen we overtredingen? Deze strategie is er vooral op gericht om met de beperkte capaciteit efficiënt aanwezig te zijn, te verbinden en de verantwoordelijkheid daar te leggen waar die hoort. Efficiënte aanwezigheid houdt in dat een beperkte inzet van capaciteit toch een maximaal gevoel van veiligheid bij inwoners en ondernemers tot gevolg heeft. Zo kunnen bijvoorbeeld de toezichthouders afspraken maken met de overtreder, voordat handhavend wordt opgetreden. Een ander voorbeeld van efficiënte aanwezigheid is de aanwezigheid tijdens 'hot-times' of op 'hotspots'; daar waar de kans groter is op overtredingen, willen we aanwezig zijn. In paragraaf 3.1 wordt de toezichtstrategie nader uitgewerkt.
2. **Sanctiestrategie:** Hoe treden we op bij overtredingen? Voor de sanctiestrategie wordt er in grote mate opgetreden volgens de landelijke handhavingsstrategie omgevingsrecht (LHSO) (bijlage 1). De LHSO raakt zowel de toezichtstrategie als de gedoogstrategie. Zo is aanspreken tijdens toezicht ook een interventie en erkent de LHSO dat er omstandigheden kunnen zijn om van (bestuursrechtelijk) handhaven af te zien. Dit laat eventuele strafvervolgning door het OM overigens onverlet.
3. **Conflictbemiddeling:** Hoe kunnen wij bijdragen aan een oplossing bij een conflict? Naast de inzet van de verschillende handhavingsinstrumenten, is het soms nodig om ook andere instrumenten in te zetten. Deze instrumenten komen aan de orde op het moment dat er sprake is van een conflict tussen partijen. *Mediation:* We kunnen inwoners en/of ondernemers aanraden om een onafhankelijke bemiddelaar in arm te nemen die samen met de partijen op zoek gaat naar een oplossing voor een probleem. Omdat partijen, onder leiding van een mediator, zelf op zoek gaan naar een oplossing, is de oplossing vaak beter dan een gang naar de rechter. *Buurtbemiddeling:* Deze vorm lijkt erg op mediation, alleen wordt hierbij gebruik gemaakt van vrijwillige en opgeleide buurtbemiddelaars. In de gemeente Borne biedt Stichting Wijkkracht diensten op het gebied van buurtbemiddeling.
4. **Gedoogstrategie:** Wanneer en hoe zien we af van handhaving? In bijzondere gevallen kan worden afgezien van handhaving. Bijvoorbeeld als er concreet en reëel zicht is op legalisatie of als handhavend optreden onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen. Gedogen houdt in dat het bestuursorgaan (tijdelijk) niet gaat handhaven. Een gedoogsituatie is in beginsel van tijdelijke aard doordat het strijdige handelen binnen afzienbare tijd ophoudt of gelegaliseerd is. Een belanghebbende kan dus tegen de illegale situatie alsnog een handhavingverzoek indienen, waarop het bestuursorgaan moet beslissen. In paragraaf 8 wordt nader omschreven op welke wijze de gemeente Borne omgaat met gedogen.

3.1 Toezichtstrategie

De toezichtstrategie is verdeeld in drie thema's:

- Voorlichting en communicatie;
- Toezicht;
- Vormen van toezicht.

Voorlichting en communicatie

De insteek van de gemeente Borne is om via voorlichting te bereiken dat overtredingen, die kunnen ontstaan uit een gebrek aan informatie en kennis, worden voorkomen. Inwoners en bedrijven worden geïnformeerd door de gemeente over de toepasselijke wet- en regelgeving en/of veelvoorkomende overtredingen. Zo kan bijvoorbeeld door middel van gerichte communicatie (voorlichting, brochures, website, huis-aan-huis bladen, social media) de naleving van de regels worden bevorderd. Het communicatietraject is een gezamenlijke opgave van het Team Handhaving & Uitvoering, de vakafdelingen en communicatie.

Voorlichting en communicatie kan ingezet worden om:

- de omgeving voor te lichten en draagvlak te creëren;
- complexe en veranderende wetgeving uit te leggen;
- bewustwording te creëren;
- positieve voorbeelden te communiceren;
- aan te geven waarop toezicht en handhaving zich gaat richten (eenduidig en transparant);
- actief om te gaan met informatie en het signaleren van trends met betrekking tot klachten en meldingen;
- het naleefgedrag te stimuleren;
- kennis te nemen van de problemen of vragen van een doelgroep;
- hulp te bieden bij het invullen van een aanvraagformulier.

Het streven is om communicatie zo gericht mogelijk plaats te laten vinden aan de hand van de volgende mogelijke communicatievormen:

- Publiekscommunicatie: via websites, social media en persberichten zo veel mogelijk mensen informeren over de regels en de handhaving ervan;
- Omgevings-/doelgroepgerichte communicatie: een doelgroep of gebied informeren over de specifieke regels en handhaving die voor hun/dat gebied van toepassing zijn (bijvoorbeeld informatieavond organiseren voor een specifieke branche);
- Persoonlijke communicatie: voorlichting aan een inwoner of ondernemer over de regels en de handhaving ervan.

De wijze van communiceren wordt aangepast aan de doelgroep en het onderwerp. Daarnaast is een belangrijke rol weggelegd voor de toezichthouders; zij kunnen tijdens hun werk de bedrijven en inwoners individueel informeren. Door goede voorlichting kunnen onwenselijke situaties worden voorkomen en gedrag van inwoners en bedrijven positief worden beïnvloed (voorkomen is beter dan genezen).

Hierdoor is de verwachting dat er minder tijdrovende en kostbare handhavingsmiddelen ingezet hoeven te worden. Overigens is het laten zien dat een 'overtreder' wordt aangepakt ook een vorm van preventieve handhaving.

Het informeren is vooral bedoeld om mensen bewust te maken van een bepaalde regel. Veel overtredingen komen namelijk voort uit onwetendheid; als je een regel niet kent kun je die ook niet naleven (onbewuste overtreder). Het afschrikken richt zich vooral op diegenen die de regel kennen, maar het risico nemen dat overtreding niet wordt afgestraft (calculerende overtreder).

Er is veelal sprake van goedwillende of onverschillige overtreders en van overtredingen die slechts beperkte gevolgen kennen of gevolgen die van belang kunnen zijn. Daarom wordt aan toezichthouders en handhavingsjuristen veel ruimte geboden voor informatieve gesprekken en waarschuwingen. Pas als dit niet leidt tot herstel van de situatie, wordt overgegaan op het daadwerkelijk opstellen en versturen van handhavingsbesluiten (de aanschrijving of lastgeving).

Toezicht

Bij het bepalen van de toezichtstrategie is er sprake van een zekere beleidsvrijheid. Daarbij dient natuurlijk wel een zekere ondergrens in het oog te worden gehouden. Immers, de gemeente heeft diverse wettelijke toezichtstaken uit te voeren en kan die taken niet verwaarlozen. Zowel in deze Toezicht- & Handhavingswerkwijze als in de bij het U&H-Strategie behorende Risicomodule en het U&H-Jaarprogramma zijn, gezien de beperkte toezichtcapaciteit, de keuzes verwerkt in de manier en diepte van toezicht houden.

Toezichthouders

Op grond van artikel 5:11 van de Algemene wet bestuursrecht mag een bestuursorgaan toezichthoudende ambtenaren benoemen. Toezicht is een snelle manier om te controleren of de wetten en regels worden nageleefd. Ook is het een snelle manier om te bereiken dat overtredingen worden voorkomen of beëindigd. Het houden van toezicht heeft tot resultaat dat de voorschriften zonder verdere sanctiemiddelen worden nageleefd. Vanuit de toezichthoudende taak kunnen overtredingen worden geconstateerd. Wordt een overtreding geconstateerd, dan gaat de toezichthoudende taak over in de handhavingstaak. Het is goed om het verschil aan te geven tussen de toezichthoudende taak en de handhavingstaak:

'Bij de toezichthoudende taak wordt vanuit de controletaak gezocht naar illegale situaties. Als dit het geval is wordt geprobeerd in goed overleg te komen tot een oplossing. Wil de betrokkene de strijdigheid niet opheffen, dan gaat de toezichthoudende taak over in de handhavingstaak.'

Bevoegdheden

Toezichthouders hebben volgens de Algemene wet bestuursrecht een aantal bevoegdheden om hun taak goed uit te kunnen oefenen. Toezichthouders mogen:

- Plaatsen betreden zonder toestemming van de eigenaar. Hierbij is één uitzondering gemaakt: toezichthouders mogen geen woningen betreden zonder toestemming van de eigenaar. Dit mogen zij wel als zij daar een machtiging van de burgemeester voor hebben.
- Inlichtingen eisen.
- Inzage eisen in zakelijke gegevens en stukken en daar kopieën van maken.
- Monsters nemen.

Iedereen is verplicht om mee te werken met de toezichthouders bij de uitoefening van hun bevoegdheden. Toezichthouders moeten zich legitimeren. Voor de bewijsvoering maken de toezichthouders een rapportage op van hun toezichthandelingen.

Toezicht houden is controleren of en in hoeverre de wettelijke bepalingen worden nageleefd. Het is niet mogelijk om toezicht te houden op alles dat er in de gemeente gebeurt. Daarom bepaalt het college jaarlijks in het U&H-Jaarprogramma het hoe, wat en hoeveel van het toezicht. Zij laat zich hierbij in uitgangspunt leiden door de prioriteitenstelling die voortvloeit uit de risicoanalyse die wordt verwerkt in het bij de U&H-Strategie behorende Risicomodule en kan daarbij gebruik maken van de hierna genoemde toezichtinstrumenten.

Gezien de beperkte toezicht- en handhavingscapaciteit kiest de gemeente Borne ervoor om het toezicht direct te vertalen in het bij de U&H-Strategie behorende Risicomodule en het U&H-Jaarprogramma.

Vormen van toezicht

Handhaving vraagt om verschillende vormen van toezicht. Het controleren van een evenement is bijvoorbeeld heel wat anders dan het toezicht houden op bijvoorbeeld overlast van hondenpoep of het controleren van constructieve elementen van een bouwwerk. De vormen van toezicht zijn nader uitgewerkt in paragraaf 6.3 van het U&H-Strategie. In het kort zijn er onder meer de volgende vormen van toezicht:

- RO-controle;
- Aspectcontrole (themacontrole);
- Controle bouw;
- Administratieve controle;
- Periodieke controle;
- Controle n.a.v. klachten/meldingen/handhavingsverzoeken;
- Vrije veld controles/surveillance (ad-hoc controle);
- Hercontrole.

4. Inzet handhaving

De medewerkers van het Team Handhaving & Uitvoering werken zelfstandig en professioneel aan hun taak. Zij hebben een breed takenpakket waarin duidelijke prioriteiten zijn gesteld. Voor het vaststellen van de prioriteiten zijn o.a. de risicoanalyse en andere beleidsdocumenten gebruikt. De risico's zijn ook gebaseerd op ervaring van eerdere jaren. De risicoanalyse en prioritering zijn vastgelegd in het bij het U&H-Strategie behorende Risicomodule en het U&H-Jaarprogramma.

Bij iedere zaak van toezicht en handhaving zijn er drie uitkomsten mogelijk:

1. de zaak wordt direct opgepakt;
2. de zaak wordt op termijn opgepakt, of;
3. de zaak wordt niet (meer) opgepakt.

Op welke wijze de zaak wordt opgepakt is afhankelijk van een aantal factoren:

- a. Op welke wijze wordt de zaak geprioriteerd in het bij het U&H-Strategie behorende Risicomodule en het U&H-Jaarprogramma? Valt de zaak op grond daarvan in een hogere prioritering, dan zal de zaak sneller en diepgaander worden opgepakt dan wanneer deze in een lagere prioritering wordt geclassificeerd.
- b. Is er sprake van een handhavingsverzoek? Handhavingsverzoeken dienen binnen de wettelijk gestelde termijnen afgehandeld te worden. Handhavingsverzoeken worden daarom in uitgangspunt sneller en diepgaander opgepakt, ook als deze op grond van het bij het U&H-Strategie behorende Risicomodule en het U&H-Jaarprogramma in een lage prioritering wordt geclassificeerd.
- c. Is er sprake van een melding, klacht of ambtelijke constatering van een overtreding? Klachten en meldingen zijn geen aanvraag in de zin van de Awb (Algemene wet bestuursrecht). Hierop hoeft dus niet binnen een bepaalde termijn een besluit genomen te worden. Zaken naar aanleiding van klachten, meldingen of ambtelijke constatering worden in uitgangspunt opgepakt conform de prioritering in het bij het U&H-Strategie behorende Risicomodule en het U&H-Jaarprogramma. Daarbij geldt de kanttekening dat toezichthouders en handhavingsjuristen een ruime beoordelingsruimte hebben om bepaalde meldingen, klachten of ambtelijke constatering – die in het bij het U&H-Strategie behorende Risicomodule en het U&H-Jaarprogramma lager worden geprioriteerd, toch sneller en/of diepgaander op te pakken. Toezicht en handhaving blijft namelijk mensenwerk en 'in het veld' kan blijken dat het door omstandigheden toch gewenst kan zijn om in afwijking van het bij het U&H-Strategie behorende Risicomodule en het U&H-Jaarprogramma bepaalde zaken toch sneller op te pakken.
- d. Is er sprake van een zaak die door andere medewerkers van de gemeente Borne dan de medewerkers van het Team Handhaving & Uitvoering wordt aangedragen? Dergelijke zaken worden op

dezelfde wijze behandeld als een melding, klacht of ambtelijke constatering, zoals hiervoor onder sub c uiteen is gezet.

- e. Is er sprake van een anonieme melding of klacht? Anonieme meldingen en klachten worden in uitgangspunt niet opgepakt, tenzij de toezichthouders en handhavingsjuristen van oordeel dat dat er (mogelijk) sprake is van een exces waardoor het wenselijk is om toch te acteren op de anonieme melding of klacht.

Op basis van bovenstaande afwegingen wordt het veelal ook makkelijker om uit te leggen waarom er in het ene geval wel wordt opgetreden en in het andere geval niet. Hierdoor kunnen minder geprioriteerde thema's direct voorrang krijgen, op termijn worden opgepakt of niet meer worden opgepakt. In het bij het U&H-Strategie behorende Risicomodule en het U&H-Jaarprogramma wordt meer in detail beschreven hoe de handhaving er per thema uit ziet.

Indien sprake is van bijzondere gevallen, bijvoorbeeld situaties waarin met gebruikmaking van de bestuurlijke afwegingsruimte een legaliseerbare situatie kan worden bereikt, dan kan altijd eerst de mogelijkheid geboden worden aan de overtreder om een vergunning aan te vragen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij afwijkingen die middels een binnenplanse of buitenplanse afwijkingsprocedure geformaliseerd kunnen worden.

5. Procedurestappen handhaving

5.1 Minnelijk overleg

Bij handhaving wordt vaak direct aan het opleggen van een sanctie gedacht. Maar het daadwerkelijk opleggen van een sanctie is een uiterste middel, en is bovendien slechts een deel van het gehele handhavingsproces. Tussen het tijdstip waarop de bevindingen gedaan zijn en het tijdstip dat er daadwerkelijk een sanctiebesluit wordt genomen, ligt een periode waarin veelal wordt gepoogd de overtreder zover te krijgen dat deze uit zichzelf de overtreding ongedaan maakt. Dit is het zogeheten 'minnelijke overleg'.

Via het minnelijk overleg met de overtreder wordt getracht aan de overtreding een einde te maken. In het kader van dit overleg kan ook worden onderzocht of legalisatie mogelijk is. Als legalisatie mogelijk is, wordt de overtreder in de gelegenheid gesteld de overtreding te legaliseren. Maakt de overtreder geen gebruik van de mogelijkheid om de overtreding te legaliseren of is legalisatie van de overtreding niet mogelijk c.q. wenselijk, dan wordt een constateringsbrief of vooraankondiging verstuurd (zie de drie-stappen-procedure of de twee-stappen-procedure).

Het minnelijk overleg kan ook gebruikt worden bij klachten, meldingen en handhavingsverzoeken. Middels telefonisch contact of een overleg kan aan de verzoeker gevraagd worden wat de achterliggende gedachte is, op welk onderwerp de klacht of het verzoek zich richt, wat de klager of verzoeker hoopt te bereiken en wat de verzoeker eventueel zelf al ondernomen heeft om de overlast bij de overtreder onder de aandacht te brengen.

5.2 Drie-stappen-procedure ter voorbereiding op handhavingsacties

Bij de voorbereiding op handhavingsacties wordt in beginsel gekozen voor het drie-stappen-model. Dat houdt in dat de gemeente Borne na een constatering van een overtreding als eerste stap een constateringsbrief stuurt voorafgaand aan de eventuele formele vooraanschrijving. Bijvoorbeeld bij overtredingen ten aanzien van brandveilig gebruik van bouwwerken (BBL) is veelal sprake van een gebruiksmelding waarbij nog niet voldaan wordt aan de wet- en regelgeving. In die situatie kan een constateringsbrief met een hersteltermijn al een belangrijke stimulans zijn om overtredingen op te heffen. Ook overtredingen waarbij afspraken gemaakt zijn met de overtreder over een legalisatie lenen zich ervoor om eerst de stap te zetten in de vorm van een afsprakenkader/constateringsbrief. Een belangrijk aandachtspunt bij het opstellen van een constateringsbrief is dat deze brief niet mag leiden tot een impliciete gedoogsituatie.

Mocht de constateringsbrief niet leiden tot opheffing van de overtreding, dan stuurt de gemeente Borne als tweede stap een vooraankondiging waarin de overtreder op de hoogte gesteld wordt van het voorgenomen handhavingsbesluit en opnieuw een hersteltermijn krijgt om de overtreding ongedaan te maken. Dat handhavingsbesluit kan het opleggen van een last onder dwangsom zijn, of een last onder bestuursdwang. Een vooraankondiging is overigens geen besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb. De overtreder en eventuele andere belanghebbenden worden vervolgens in de gelegenheid gesteld hun zienswijze over het voorgenomen handhavingsbesluit naar voren te brengen. De overtreder (of een eventuele andere belanghebbende) moet zijn visie kunnen geven op de vraag of daadwerkelijk sprake is van een overtreding, dan wel of er redenen zijn om de handhaving (tijdelijk) achterwege te laten. De zienswijze of visie kunnen zowel schriftelijk als mondeling gegeven worden, al naar gelang de belanghebbende(n) wens(t)(en).

Voorkomen moet worden dat er eindeloos gecorrespondeerd wordt naar aanleiding van een vooraankondiging, omdat daarmee de besluitvorming uitgesteld wordt. Maar het (eenmalig) bieden van de mogelijkheid tot het inbrengen van zienswijzen is een extra zorgvuldigheidsvereiste, dat duidelijk meerwaarde heeft als het gaat om het verifiëren van de deugdelijkheid van de informatie waarop het besluit wordt gebaseerd. De door de overtreder of belanghebbenden naar voren gebrachte zienswijzen moeten door de gemeente worden afgewogen tegen de maatschappelijke belangen, zoals de ruimtelijke kwaliteit, de wens tot consequente en eenduidige handhaving, precedentwerking en de belangen van derden. De zienswijzen kunnen eventueel leiden tot een heroverweging van het voorgenomen handhavingsbesluit.

Als derde stap wordt vervolgens het handhavingsbesluit (de aanschrijving of lastgeving) opgesteld en verstuurd aan de overtreder. Daarin wordt een laatste keer een hersteltermijn geboden om de overtreding ongedaan te maken. Dit besluit is een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb. Tegen een dergelijk besluit staan de rechtsmiddelen zoals opgenomen in de Awb open.

Indien de situatie daartoe aanleiding geeft, worden handhavingsbesluiten ingeschreven in het register ingevolge de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (Wkpb). In dat geval geldt het handhavingsbesluit ook voor eventuele rechtsopvolgers van de overtreder(s).

5.3 Twee-stappen-procedure

Indien uit het minnelijk overleg of op andere wijze reeds op voorhand geconcludeerd kan worden dat een constateringsbrief niet zal leiden tot het opheffen van een overtreding dan wel anderszins blijkt dat het volgen van de drie-stappen-procedure niet wenselijk is, zal worden gekozen voor het twee-stappen-model. In dat geval zal direct gekozen worden voor het versturen van een vooraankondiging, gevolgd door de zienswijzemogelijkheid en, waar nodig, het handhavingsbesluit. Een en ander zoals toegelicht in de vorige paragraaf.

5.4 Spoedeisende gevallen (een-stap-procedure)

In spoedeisende gevallen kan worden afgezien van het versturen van een vooraankondiging. Dit moet altijd worden gemotiveerd. Indien mogelijk zal telefonisch of mondeling getracht worden om in ieder geval aan de hoorplicht te voldoen. Van dat gesprek wordt altijd een verslag gemaakt, dat aan het handhavingdossier wordt toegevoegd.

5.5 Legalisatieonderzoek

In geval van overtreding van een wettelijk voorschrift is het bevoegd gezag in de regel verplicht om op te treden (beginselplicht tot handhaving). Slechts onder bijzondere omstandigheden mag hiervan worden afgezien. Een van die bijzondere omstandigheden is dat er concreet zicht op legalisatie bestaat. Voordat een handhavingstraject gestart wordt, dient dan ook onderzocht te worden of daar sprake van is. Daarom wordt eerst legalisatieonderzoek uitgevoerd.

Een legalisatieonderzoek houdt in dat nagegaan wordt of datgene dat als een overtreding wordt aangemerkt, kan worden weggenomen door alsnog een vergunning te verlenen. Hierbij kunnen milieuaspecten, eisen uit het BBL en ecologische aspecten van toepassing zijn. Ook planologische aspecten worden meegewogen, waarbij onder meer het overgangsrecht in omgevingsplannen van belang kan zijn. De overtreder mag overigens niet gedwongen worden tot het indienen van een aanvraag om omgevingsvergunning of andere toestemming om zodoende over meer gegevens te beschikken voor het legalisatieonderzoek.

Een legalisatietraject kan drie mogelijke uitkomsten hebben:

1. **De uitkomst van legalisatieonderzoek staat nog niet vast.**
In de constateringsbrief aan de overtreder wordt dan vermeld dat nog een (nader) onderzoek naar legalisering plaatsvindt en op welke onderwerpen nadere gegevens benodigd zijn. Wat al bekend is, wordt in de brief vermeld, evenals een termijn waarbinnen de gemeente uitsluitsel geeft over de legalisatiemogelijkheden.
2. **De overtreding is mogelijk te legaliseren.**
In reactie op de geconstateerde overtreding wordt schriftelijk bericht dat deze mogelijk (gedeeltelijk) kan worden gelegaliseerd en op welke wijze dat kan gebeuren. Indien voor het legaliseren van de overtreding aanpassingen of maatregelen noodzakelijk zijn, wordt dat zo veel mogelijk in de brief aangegeven. De overtreder kan worden uitgenodigd voor een gesprek, waarin de aanpassingen of maatregelen worden toegelicht. In vervolg hierop wordt de overtreder een termijn gegund voor het indienen van een aanvraag om vergunning, het doen van een melding of het op een andere wijze mee te werken aan legalisatie. Hiervoor geldt in principe een standaardtermijn van vier weken. Deze termijn kan verkort of verlengd worden als de omstandigheden hiertoe aanleiding

geven, bijvoorbeeld omdat de noodzakelijk geachte aanpassingen en maatregelen meer tijd vergen. Na het verlopen van deze termijn zijn er twee mogelijkheden:

- a. Indien binnen de gestelde termijn geen ontvankelijke aanvraag is ingediend of op een andere wijze medewerking is verleend, wordt het handhavingstraject vervolgd. Er is dan immers geen concreet zicht op legalisatie.
- b. Indien wel een ontvankelijke aanvraag is ingediend of op een andere wijze is voldaan aan de eisen die nodig zijn voor legalisatie, zal vanwege concreet zicht op legalisatie (vooralsnog) worden afgezien van handhaving. Daarbij wordt opgemerkt dat het niet vanzelfsprekend is dat de aangevraagde activiteiten ook daadwerkelijk kunnen en zullen worden verleend, onder meer omdat in een aantal gevallen moet worden aangetoond dat de aangevraagde situatie voldoet aan de gestelde eisen. Indien de aangevraagde vergunning wordt geweigerd, krijgt de overtreder alsnog de standaardtermijn van vier weken om de overtreding te beëindigen. Deze termijn kan verkort of verlengd worden als de omstandigheden hiertoe aanleiding geven. Indien de overtreding daarna niet is beëindigd, wordt de handhaving voortgezet door middel van het verzenden van een voornemen tot handhaving en eventueel het opleggen van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang.

3. De overtreding is naar verwachting niet te legaliseren.

Indien uit het legalisatieonderzoek blijkt dat de overtreding naar verwachting niet gelegaliseerd kan worden, wordt de overtreder hier schriftelijk van op de hoogte gesteld. Daarbij wordt gemotiveerd waarom legalisatie niet mogelijk is en zo nodig ook waarom geen vrijstelling of ontheffing wordt verleend. Vermeld wordt dat een eventueel in te dienen aanvraag naar verwachting zal worden geweigerd. Er is dan geen sprake van concreet zicht op legalisatie, en het handhavingstraject wordt voortgezet.

Legalisatieonderzoeken worden in uitgangspunt uitgevoerd door de handhavingsjuristen en/of toezichthouders van het Team Handhaving & Uitvoering. Zij zullen waar nodig – met het oog op de benodigde deskundigheid en expertise – legalisatievraagstukken uitzetten bij vakdeskundigen van de gemeente Borne, in het bijzonder vergunningverleners op het gebied van de APV en bijzondere wetten en/of de Omgevingswet c.q. het ruimtelijk domein en/of beleidsmedewerkers/adviseurs ruimtelijke ordening. Dergelijke vakdeskundigen zullen proactief en schriftelijk aanleveren in hoeverre de overtreding in kwestie wel/niet gelegaliseerd kan worden, al dan niet middels het doorvoeren van aanpassingen in de situatie. Zo zullen zij – indien in een geval de overtreding niet gelegaliseerd kan worden – schriftelijk en gemotiveerd aanleveren waarom legalisatie niet mogelijk en/of wenselijk is. In dit verband is adequate interne communicatie van belang.

5.6 Afronding van dossiers

Elk handavingsdossier moet op correcte wijze worden afgerond. Afhankelijk van de situatie zal een kennisgeving naar de overtreder en/of belanghebbenden worden gestuurd dat het handavingsdossier wordt gesloten. Daarmee kan het dossier worden gesloten.

Daarnaast wordt een eventuele registratie in het Wkpb-register uitgeschreven.

Handavingsdossiers inclusief rapportages worden tenminste bewaard totdat alle juridische procedures zijn afgerond. Vervolgens worden zij gearchiveerd conform de regels in de Archiefwet.

6. Sanctiemiddelen

Voor het opleggen van bestuurlijke sanctiemiddelen kan uit de volgende instrumenten worden gekozen:

- a. Opleggen van een last onder dwangsom (LOD);
- b. Opleggen van een last onder bestuursdwang (LOB);
- c. Geheel of gedeeltelijk intrekken van een vergunning;
- d. Opleggen van een bestuurlijke boete.

a. Opleggen van een last onder dwangsom (LOD)

Een last onder dwangsom is de sanctie waarbij de overtreder per tijdseenheid, per overtreding of ineens een geldbedrag verbeurt indien of zolang de overtreding voortduurt. De last onder dwangsom bevat een last om de overtreding te beëindigen, en om voortzetting en herhaling te voorkomen. In de last onder dwangsom wordt een begunstigingstermijn opgenomen waarbinnen de overtreding ongedaan gemaakt moet worden. Als de overtreding tijdig ongedaan gemaakt wordt, is geen dwangsom verschuldigd. Wanneer de overtreding niet, of niet tijdig wordt beëindigd, dan wel wordt voortgezet of herhaald, dan wordt de dwangsom van rechtswege verbeurt.

De last onder dwangsom kan alleen worden opgelegd aan de overtreder. Daarmee wordt diegene bedoeld die "het in zijn macht heeft" om de last uit te voeren of na te komen, en daarmee de overtreding te beëindigen. Meestal gaat het om de eigenaar van het perceel of bouwwerk, maar het kan ook de huurder/gebruiker zijn. Per geval moet worden beoordeeld wie als "overtreder" kan worden aangemerkt en aangeschreven.

Niet altijd kan een overtreding worden bestreden met een last onder dwangsom. Als het belang dat het betrokken voorschrift beoogt te beschermen zich daartegen verzet, mag niet gekozen worden voor een last onder dwangsom. Hierbij kan gedacht worden aan ernstige milieuovertredingen of overtredingen met onomkeerbare gevolgen. Direct optreden om verdere schade te voorkomen, door middel van bestuursdwang, is dan noodzakelijk.

b. Opleggen van een last onder bestuursdwang (LOB)

Bestuursdwang houdt in dat het feitelijk beëindigen van een overtreding uitgevoerd wordt door het bevoegd gezag. Dit kan bij uitstek worden toegepast in de volgende situaties:

- Bij acuut dreigende calamiteiten en gevaarlijke situaties waarbij direct optreden noodzakelijk is. Dit geldt onder meer indien de overtreder niet bereikbaar is;
- Indien de overtreder niet genegen of (financieel) in staat is om de overtreding ongedaan te maken;
- Indien het opleggen van een last onder dwangsom niet tot het gewenste effect, te weten het ongedaan maken van de overtreding, heeft geleid.

De kosten van het uitvoeren van bestuursdwang kunnen verhaald worden op de overtreder. Het uitgangspunt is dat de gemeente vervolgens ook daadwerkelijk tot het verhalen van de kosten overgaat. Van belang is om bij het opleggen van de last onder bestuursdwang te vermelden dat de kosten daarvan worden verhaald op de overtreder (artikel 5:25 lid 2 Awb). Dit kostenverhaal geschiedt bij een invorderingsbeschikking (artikel 4:86 lid 1 Awb), een en ander conform de wettelijke procedure zoals neergelegd in titel 4.4 van de Algemene wet bestuursrecht.

Het tegelijk opleggen van een last onder bestuursdwang en een last onder dwangsom voor één en dezelfde overtreding is niet mogelijk. Als er sprake is van twee of meer verschillende overtredingen, is een combinatie van een last onder dwangsom en een last onder bestuursdwang wel mogelijk. Een voorbeeld waarbij wel gelijktijdig een last onder bestuursdwang en last onder dwangsom opgelegd kan worden, is het opleggen van een bouwstop (= een last onder bestuursdwang) en het gelijktijdig opleggen van een last onder dwangsom om te voorkomen dat er verder wordt gegaan met bouwen (= preventieve last onder dwangsom). De preventieve last onder dwangsom is in dit geval opgelegd om te voorkomen dat de overtreding (het verder bouwen) opnieuw plaatsvindt.

c. Geheel of gedeeltelijk intrekken van een vergunning

Een verleende vergunning kan eventueel geheel of gedeeltelijk worden ingetrokken, indien niet overeenkomstig die vergunning is of wordt gehandeld. Ook kan een vergunning worden ingetrokken als de aan de vergunning verbonden voorschriften of regels niet worden nageleefd. Deze sanctie wordt ingezet bij 'onomkeerbare' overtredingen die niet legaliseerbaar zijn, bijvoorbeeld als het bouwwerk anders wordt uitgevoerd dan was aangevraagd en vergund.

Tot intrekking van de vergunning kan pas worden overgaan als de betrokkene in de gelegenheid is gesteld het bouwwerk (of de activiteit) alsnog in overeenstemming te brengen met de vergunning. Zodra de vergunning is ingetrokken, is de betrokkene direct in overtreding als de activiteit wordt voortgezet, en kunnen andere maatregelen worden toegepast, zoals een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom.

d. Opleggen van een bestuurlijke boete

Een bestuurlijke boete is een 'bestraffende sanctie' en verschilt daarmee van de andere sanctiemiddelen die 'herstel van de overtreding' tot doel hebben. Een bestuursorgaan kan bij besluit een bestuurlijke boete opleggen aan de overtreder. Het opleggen van een bestuurlijke boete kan alleen als er daarvoor een wettelijke grondslag bestaat. Zo is er bijvoorbeeld een wettelijke grondslag voor een bestuurlijke boete als de in een omgevingsplan gestelde regels over het gebruik of de staat van open erven of terreinen of het gebruik van gebouwen of over het tegengaan van hinder wordt overtreden (artikel 18.12 lid 1 sub a Omgevingswet). De strafbaarstelling moet in dat kader vóóraf kenbaar zijn geweest. In het bovengenoemde voorbeeld derhalve de voorschriften in het omgevingsplan. Daarnaast moet de maximale hoogte van de bestuurlijke boete kenbaar zijn (in het voorbeeld blijkt dat uit artikel 18.12 lid 2 Omgevingswet). Voor het overige dient bij het opleggen van een bestuurlijke boete de wettelijke en juridische eisen in acht genomen te worden.

7. Beleidslijn dwangsom en invordering

Een bestuursorgaan komt bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom en het maximum van het te verbeuren bedrag een ruime mate van beleidsvrijheid toe. De hoogte van de dwangsom kan en moet op de ernst van de overtreding worden afgestemd (evenredigheid) en tot doel hebben de overtreding tegen te gaan of te voorkomen (effectiviteit) (art. 5:32 Awb).

Het bestuursorgaan (college/burgemeester) is bevoegd een last onder dwangsom op te leggen (artikel 125 Gemeentewet in samenhang met artikel 5:32 Awb). Het bestuursorgaan stelt een bedrag vast waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd, waarbij de bedragen in redelijke verhouding dienen te staan tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom (artikel 5:32b).

Deze beleidslijn biedt handhavingsjuristen enig houvast bij het bepalen van de hoogte van een dwangsom en het maximum te verbeuren bedrag. Deze beleidslijn is niet uitputtend bedoeld, maar bevat enkel voorbeelden. Het bestuursorgaan dient altijd zelf een deugdelijke motivering over de hoogte van de gekozen bedragen in het besluit op te nemen. De dwangsom dient voldoende prikkelend te werken, zodanig dat de overtreder de overtreding zal beëindigen. Echter mag de dwangsom niet zodanig hoog zijn dat deze als straf kan worden gezien.

Aan wie wordt het opleggen van een last onder dwangsom gericht

Overtreder

De last onder dwangsom kan alleen worden opgelegd aan de overtreder. Voorwaarde is dat deze het in zijn macht heeft de last uit te voeren of na te komen. Wie de overtreder is, is afhankelijk van de wettelijke bepaling die wordt overtreden. Zo kan de eigenaar naast de huurder overtreder zijn indien een voorschrift ook het laten gebruiken verbiedt.

Rechtsopvolger

Bestuursrechtelijke handhavingsbesluiten kunnen in bepaalde gevallen mede gelden tegen de rechtsopvolger van diegene aan wie het handhavingsbesluit is gericht (zie bijvoorbeeld artikel 18.4a Omgevingswet). Het handhavingsbesluit kan dan dus ook tegen de rechtsopvolger ten uitvoer worden gelegd, inclusief het kostenverhaal. Op deze wijze wordt voorkomen dat door (opeenvolgende) eigendomsoverdracht aan een ingezette bestuursrechtelijke handhavingsactie wordt ontkomen. Voorwaarde is wel dat een dergelijk handhavingsbesluit ingeschreven wordt in de openbare registers (artikel 2 lid 1 van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken). Overigens is deze registratie niet voor alle overtredingen verplicht.

Bepaling dwangsomhoogte en begunstigingstermijn

Het opleggen van een dwangsom heeft tot doel overtredingen ongedaan te maken en eventuele vervolgovertredingen te voorkomen. Afhankelijk van de overtreding stelt of het college van burgemeester en wethouders of de burgemeester een dwangsom vast, evenals een maximum waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd. De hoogte van een dwangsom is afhankelijk van de aard van de overtreding en staat in (redelijke) verhouding tot de zwaarte van het geschonden belang (zie artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht). De hoogte van een dwangsom is verder afhankelijk van:

- de (geschatte) kosten die de overtreder moet maken om de overtreding op te heffen of met andere woorden, de dwangsom moet hoger zijn dan het (geschatte) financiële voordeel; het wegnemen van ongerechtvaardigd voordeel dat de overtreder heeft genoten;
- de dwangsom moet voldoende dwang tot gevolg hebben om de overtreding op te heffen c.q. te beëindigen;
- voorkoming van herhaling, beperking van schade en herstel in de oorspronkelijke toestand;
- de bevestiging van normen gesteld in het bestuurlijk belang.

Bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom, de daaraan verbonden maxima en herstel- c.q. begunstigingstermijn wordt in beginsel zoveel mogelijk aangesloten bij de actuele versie van de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO) (bijlage 1) en de daarbij behorende actuele versie van de Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen (bijlage 2). Bij de laatstgenoemde leidraad hoort ook een separate Leidraad dwangsombedragen en begunstigingstermijnen (in een Excelbestand) (bijlage 3), waarvoor ook steeds de actuele versie als uitgangspunt wordt genomen.

De LHSO en de bijbehorende leidraden vermelden richtinggevend voorbeelden: in het concrete geval moet de geschikte hoogte van het dwangsombedrag worden bepaald aan de hand van deze uitgangspunten. Voor de overtredingen die niet in de LHSO en de bijbehorende leidraden zijn genoemd, dient per geval de hoogte en de duur van de begunstigingstermijn bepaald te worden.

Afwijkingen van de LHSO en leidraden

De geconstateerde feiten/omstandigheden zijn bepalend voor de individuele vaststelling van de hoogte en het maximaal te verbeuren bedrag. Afwijkingen naar boven/beneden van de dwangsomhoogte volgens de tabellen, waarvoor in het concrete geval goede redenen kan zijn, moet steeds goed onderbouwd zijn en in de beschikking worden gemotiveerd. Dit geldt tevens voor de begunstigingstermijn.

Dwangsomsoort

Er zijn drie dwangsomsoorten (artikel 5:32b Algemene wet bestuursrecht):

- een bedrag ineens;
- een bedrag per tijdseenheid waarin de last niet is uitgevoerd;
- een bedrag per overtreding van de last.

Veelal wordt door het college/de burgemeester gebruik gemaakt van een bedrag per tijdseenheid waarin de last niet is uitgevoerd. Indien het een overtreding is die qua aard en ernst zeer ernstig is, kan worden gekozen voor een bedrag ineens. Bij zogenaamde 'flexibele' overtredingen wordt gebruik gemaakt van een bedrag per overtreding van de last. Het gaat hierbij om overtredingen die eenvoudig te beëindigen zijn, maar ook eenvoudig te starten. Te denken valt hier aan bedrijfsmatige opslag op een agrarisch perceel: de opslag is eenvoudig weg te halen, maar ook eenvoudig weer terug te plaatsen. De effectiviteit van een dwangsom met een bedrag ineens of per tijdseenheid is hier verminderd, omdat men aan de last kan voldoen en men vervolgens de overtreding opnieuw kan begaan. In dit soort gevallen is een dwangsom met een bedrag per overtreding effectiever: per overtreding zal dan een dwangsom verbeuren, zodat de overtreder de prikkel zal krijgen de overtreding niet meer opnieuw te begaan.

Preventieve dwangsom

Het is niet altijd noodzakelijk dat er al sprake is van een feitelijke overtreding voordat een last onder dwangsom kan worden opgelegd. Ook in situaties waar sprake is van een klaarblijkelijk gevaar van een overtreding in de toekomst (bijvoorbeeld bij het stilleggen van bouwwerkzaamheden zonder of in strijd met de vergunning of bij voorgenomen sloopwerkzaamheden zonder noodzakelijke asbestinventarisatie), kan ook vooraf een (preventieve) last onder dwangsom (of last onder bestuursdwang) worden opgelegd. Dit is geregeld in artikel 5:7 Awb.

Verlengen van de begunstigingstermijn

In een besluit tot het opleggen van een last onder dwangsom wordt een termijn gesteld waarbinnen de overtreder de last kan uitvoeren zonder dat de dwangsom verbeurt (artikel 5:32a lid 2 Awb).

Uitgangspunt is dat de begunstigingstermijn niet verlengd wordt, omdat de begunstigingstermijn op een zorgvuldige wijze tot stand is gekomen (de termijn is voldoende lang om de opgelegde last te kunnen uitvoeren en in de omstandigheden van het geval, redelijk is). In bijzondere omstandigheden kan de begunstigingstermijn worden verlengd wanneer de overtreder daarom verzoekt. Het gaat om de volgende omstandigheden:

1. De overtreder kan, aan de hand van objectieve gegevens, aannemelijk maken dat binnen de begunstigingstermijn niet aan de last kan worden voldaan. De overtreder moet daarbij wel een concrete termijn geven waarbinnen de opgelegde last wel uitgevoerd kan zijn. Te laat aanvragen van offertes of het te laat geven van een opdracht leidt niet tot het verlengen van de begunstigingstermijn.
2. De overtreder kan, aan de hand van objectieve gegevens, aannemelijk maken dat opheffing van de illegale situatie, bijvoorbeeld door bedrijfsverplaatsing, in het vooruitzicht ligt. Ook hierbij geldt dat de overtreder een concrete termijn voor het opheffen van de illegale situatie moet geven.
3. De overtreder heeft een verzoek om een voorlopige voorziening ingediend en deze is toegekend/er is met de rechtbank afgesproken om de begunstigingstermijn te verlengen tot het moment dat op het bezwaar/beroep een besluit is genomen.

Dit betekent dat een begunstigingstermijn niet automatisch wordt verlengd als de overtreder een verzoek om een voorlopige voorziening indient. Een dergelijke automatische verlenging verhoudt zich namelijk niet met het uitgangspunt dat de oorspronkelijke begunstigingstermijn zorgvuldig tot stand is gekomen en in principe niet wordt verlengd. Bovendien schept een dergelijk automatisme een ongelijke situatie ten opzichte van overtreders die in bezwaar niet om verlenging van de begunstigingstermijn verzoeken.

Invorderen van een dwangsom

Van rechtswege verbeuren

Indien een overtreder, na het verstrijken van de begunstigingstermijn, aan de opgelegde last geen gehoor heeft gegeven, wordt de dwangsom van rechtswege verbeurd (artikel 5:32a lid 2 jo. 5:33 van de Algemene wet bestuursrecht). Betaling van de dwangsom dient binnen 6 weken nadat deze van rechtswege is verbeurd (de overtreding is geconstateerd) plaats te vinden (art. 5:33 Awb).

Verjaring invordering verbeurde dwangsom

De bevoegdheid tot het invorderen van een verbeurde dwangsom verjaart een jaar na de dag waarop zij is verbeurd (art. 5:35 Awb en in afwijking van artikel 4:104 Awb). Om eventuele verjaring te voorkomen is het van belang om de verjaring te stuiten middels een stuitingsbrief.

Invordering verbeurde dwangsom

Betaalt de overtreder niet binnen genoemde termijn van 6 weken, dan volgt een zogenaamd invorderingsbesluit. Doel van een invorderingsbesluit is om de exacte omvang van de te betalen dwangsom vast te stellen.

In dit invorderingsbesluit staan de volgende elementen:

- De reden van verbeuring;
- Het (maximaal) verbeurde bedrag;
- Een verzoek om alsnog binnen (een nieuwe) termijn van 6 weken het verschuldigde bedrag te betalen;
- Een waarschuwing dat als de overtreder niet betaald, hij dan ook de wettelijke rente moet betalen plus eventuele invorderingskosten van een gerechtsdeurwaarder.

Tegen het invorderingsbesluit kan de overtreder bezwaar maken.

Aanmaning

Betaalt de overtreder vervolgens nog steeds niet, dan volgt een aanmaning om alsnog binnen 2 weken te betalen.

Dwangbevel

Als de overtreder dan nog niet betaald, dan volgt een door een deurwaarder bij exploit betkend dwangbevel aan de overtreder. De overtreder moet dan ook de bijkomende invorderingskosten en de wettelijke rente vanaf het moment van verbeuring (=einde begunstigingstermijn) betalen. Een overtreder heeft er dus alle baat bij om zo snel mogelijk de dwangsom vanaf het moment van verbeuring te betalen. Anders moet hij dus ook al deze bijkomende kosten betalen. Tegen het dwangbevel kan de overtreder verzet aantekenen bij een burgerlijke rechter.

Uitgangspunten invordering

Bij de invordering van een dwangsom hanteren wij enkele algemene uitgangspunten.

Hoofdregel

De overtreder betaalt altijd de volledige dwangsom. Als wij namelijk afzien van inning, dan creëert dat een negatief voorbeeld. Handhaving is anders niet meer afschrikwekkend genoeg en ondergraaft de effectiviteit van de handhavende autoriteit. Bovendien kan dit leiden tot calculerend gedrag. Invordering van de gehele dwangsom is dus altijd het sluitstuk van elke handhavingprocedure.

Uitzondering

Afzien van (volledige of gedeeltelijke) invordering van de dwangsom is alleen mogelijk in deze zeer uitzonderlijke gevallen:

- Objectief aantoonbare overmacht (dit verschilt per situatie);
- Ernstige onvoorzienbare ziekte of ongeluk van de overtreder of een direct gezinslid;
- Door plotseling overlijden van de overtreder of een direct gezinslid.

Betalingsregeling

Indien een overtreder (natuurlijk persoon of rechtspersoon) concreet aantoonbaar dat hij de verbeurde dwangsom niet in zijn geheel of ineens kan betalen, kan een betalingsregeling getroffen worden. Om in aanmerking te komen voor een betalingsregeling moet de overtreder een schriftelijk verzoek indienen bij de gemeente.

Hoe om te gaan bij herhaling

Indien blijkt dat op een bepaald perceel door dezelfde persoon wederom een overtreding wordt begaan, wordt de last onder dwangsom in beginsel verhoogd met 25%. Voornoemd percentage kan hoger of lager worden vastgesteld als dat gelet op het karakter van de overtreding en de situatie rondom de herhaalde overtreding passender is. De betreffende overtreding moet wel binnen 2 jaar nadat de vorige

last onder dwangsom is opgelegd en/of verbeurd, plaatsvinden. Na deze 2 jaar wordt weer volgens de reguliere uitgangspunten zoals omschreven in deze Toezicht- & Handhavingswerkwijze een last onder dwangsom opgelegd.

8. Gedogen en wraking

Gedogen is het door een overheidsinstantie, bij constatering van een overtreding, afzien van handhavend optreden, dan wel het door een overheidsinstantie vooraf verklaren of anderszins de verwachting wekken dat tegen een overtreding niet zal worden opgetreden. Dit gedogen kan actief gebeuren, middels een gedoogbesluit, of passief/impliciet.

In deze paragraaf wordt op hoofdlijnen omschreven hoe de gemeente Borne omgaat met gedogen en wraking. In uitgangspunt wordt in dit kader aangesloten bij de actueel geldende Handreiking van VNG *"Handhaving door en voor gemeenten - Een juridische handleiding voor de gemeentelijke praktijk"*⁵

Uitgangspunt is dat gedogen slechts in uitzonderingsgevallen aanvaardbaar wordt geacht, en dat overtredingen ongedaan moeten worden gemaakt. Dat betekent dat in principe geen ruimte is voor permanente gedoogsituaties. De mate waarin wordt gedoogd moet zoveel mogelijk in omvang en/of tijdsduur moet worden beperkt. Beperking van de tijdsduur van gedogen is onder meer van belang om precedentwerking en daarmee een opwaartse druk tot verder gedogen te voorkomen. Als er gekozen wordt voor gedogen, betreft het dus altijd het tijdelijk afzien van optreden in afwachting van een definitieve oplossing.

8.1 Actief gedogen

Er is sprake van actief gedogen als het bevoegde bestuursorgaan expliciet te kennen geeft geen bestuursdwang of dwangsom toe te zullen passen. In een aantal gevallen kan een redelijke afweging van belangen leiden tot de conclusie dat handhavend optreden op dat moment niet redelijk is. Bij deze afweging wordt in beginsel aangesloten bij de criteria die zijn geformuleerd in de hiervoor genoemde VNG Handreiking en bij de zorgvuldigheidseisen zoals deze zijn neergelegd in de Awb. In principe komen alleen de volgende situaties voor het afzien van bestuursrechtelijk handhavend optreden in aanmerking:

- Overmachtssituaties.
Van overmachtssituaties is bijvoorbeeld sprake bij vergunningen die uitsluitend op formele gronden zijn vernietigd, maar ook bij werkzaamheden die direct voortvloeien uit calamiteiten. Vooruitlopend op legalisatie kan tijdelijk worden gedoogd.
- Situaties waarin nader onderzoek nodig is.
Er kan eveneens gedoogd worden als nader onderzoek nodig is naar de oplossing van geconstateerde overtredingen, en de gemeente in afwachting is van de uitkomsten van dat onderzoek.
- Situaties waarin handhavend optreden onevenredig is.
Hierbij gaat om situaties die strikt genomen in strijd zijn met de wet- en regelgeving, maar die in de praktijk geen inbreuk maken op enig publiek belang. Overigens wordt er naar gestreefd om gemeentelijke regelgeving zodanig op te stellen en aan te passen dat dergelijke situaties niet (meer) als overtreding (behoeven te) worden aangemerkt.
- Situaties waarin sprake is van concreet zicht op legalisatie.
Dit doet zich voor als de overtreding op het moment van constateren weliswaar in strijd is met de regelgeving, maar er concreet zicht is op mogelijke legalisering als gevolg van regelgeving in voorbereiding of beleidsontwikkeling waarmee de strijdigheid wordt opgeheven.

Als gedogen aanvaardbaar wordt geacht en het bestuursorgaan dat expliciet te kennen wenst te geven, dan dient dat in uitgangspunt schriftelijk te worden bevestigd. Belanghebbenden hebben dan immers in ieder geval de mogelijkheid om het gedoogbesluit te laten toetsen door een rechter.

Een positieve gedoogbeschikking is een besluit in de zin van de Awb. Het bevoegde bestuursorgaan dient het gedoogbesluit vast te stellen. Het besluit moet inzicht geven in de belangenafweging en de andere overwegingen die tot het gedogen hebben geleid. Bij de afweging om al dan niet tot handhaving over te gaan, spelen de beginselen van behoorlijk bestuur een belangrijke rol (motiveringsbeginsel, betrouwbare overheid, rechtsgelijkheid).

8.2 Passief gedogen

Van passief gedogen is sprake als het bevoegde bestuursorgaan wel op de hoogte is van de overtreding, maar geen actie onderneemt tegen de overtreding en evenmin expliciet te kennen geeft af te zien van handhavend optreden. Zodra overtredingen vastgelegd worden, bijvoorbeeld door het invullen van

5) VNG Handreiking, *"Handhaving door en voor gemeenten - Een juridische handleiding voor de gemeentelijke praktijk"*, <https://vng.nl/publicaties/handhaving-door-en-voor-gemeenten-een-juridische-handleiding-voor-de-gemeentelijke-praktijk>.

een controlerapport of het bijhouden van een lijst, maar ook bij het maken van foto's van de overtreding door een toezichthouder, is duidelijk dat de gemeente op de hoogte is de illegale situatie. Er kunnen diverse redenen zijn waarom de gemeente in dergelijke gevallen (nog) niet overgaat tot handhavend optreden. Bijvoorbeeld door de beperkte capaciteit en andere prioriteiten of doordat bepaalde overtredingen in breder verband moeten worden aangepakt.

Als een illegale situatie meerdere jaren heeft bestaan zonder dat daartegen is opgetreden, kan de overtreder hier overigens géén rechten aan ontleen. Dit ligt anders als aangetoond kan worden dat de gemeente al geruime tijd op de hoogte was van de overtreding, aangezien dan sprake is van passief gedogen. Wanneer de gemeente in zo'n situatie alsnog wil optreden, zal dit nadrukkelijk moeten worden gemotiveerd. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn als de overtreding ten onrechte als ondergeschikt was aangemerkt, als het illegale handelen wordt geïntensiveerd, als er klachten, meldingen en/of handhavingsverzoeken binnenkomen of als de situatie rondom de overtreding wijzigt waardoor het belang groter is geworden om handhavend op te treden.

8.3 Wraking

Wraking is niet zozeer gedogen maar een vorm van uitgestelde handhaving. Een wrakingsbrief is géén besluit in de zin van de Awb. Door middel van een wrakingsbrief geeft de gemeente de overtreder te kennen dat het bevoegde bestuursorgaan niet berust in de overtreding, maar zich het recht voorbehoudt om op een nader te bepalen tijdstip handhavend op te treden tegen de geconstateerde overtreding als de overtreder deze zelf niet opheft. Bij bijvoorbeeld een verergering van de situatie, bij handhavingsverzoeken van derden en/of zodra de gemeente anderszins daartoe aanleiding ziet, kan alsnog handhavend worden opgetreden. Wraking wordt met name gehanteerd voor overtredingen die op het moment van constatering geen prioriteit hebben.

Indien wraking gecombineerd wordt met een verzoek om handhaving, dient in de wrakingsbrief en/of de afwijzing van het handhavingsverzoek aangegeven te worden hoe lang de uitgestelde handhaving zal duren en vanaf wanneer alsnog een handhavingstraject gestart wordt (een tijdschema voor de verdere behandeling van een verzoek om handhaving nadat tot wraking is besloten).

Uit jurisprudentie blijkt dat het beleid waarin prioriteiten bij handhaving zijn gesteld, in beginsel niet onredelijk wordt acht. Op alle momenten handhavend optreden tegen alle mogelijke overtredingen van wettelijke voorschriften kan, gelet op de beschikbare capaciteit, niet van het bevoegde bestuursorgaan worden gevergd. Dat wil echter niet zeggen dat volledig afgezien kan worden van handhavend optreden tegen overtredingen. Volgens jurisprudentie dient het bestuursorgaan de verzoeker, gelet op de beginselplicht tot handhaving, ten minste een moment in het vooruitzicht te stellen waarop het verzoek om handhaving alsnog kan worden ingewilligd.

Beleid dat inhoudt dat tegen overtredingen die in de bij het U&H-strategie behorende Risicomodule en/of het U&H-Jaarprogramma een lage prioriteit hebben in het geheel niet handhavend zal worden opgetreden, is rechtens niet aanvaardbaar, omdat daarmee het te handhaven wettelijk voorschrift wordt ondergraven. Dit geldt overigens niet voor wraking in combinatie met een klacht of melding. Bij een klacht/melding kan wél aan de melder en aan de overtreder worden aangegeven dat de (vermeende) overtreding een lage prioriteit heeft en daarom wordt gewraakt.

Vastgesteld in de vergadering van 9 december 2025.

*De secretaris,
J. Meijerink*

*De burgemeester,
drs. J.H.R. Pierik*

Bijlage 1 - Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht LHSO versie oktober 2022.

HOOFDSTUK 1 Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond

De Omgevingswet is gericht op het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Deze wet heeft daarbij oog voor de duurzame ontwikkeling, bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. De wet is ook gericht op de intrinsieke waarde van de natuur, en op het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

Met de Omgevingswet is (nagenoeg) alle voorheen bestaande wet- en regelgeving die ter bescherming van de fysieke leefomgeving dient, gemoderniseerd en gebundeld. Het gaat om een stelselherziening waarmee zowel integratie als vereenvoudiging van het omgevingsrecht is beoogd.

Dat is een grote hoeveelheid regels en voorschriften. Het omgevingsrecht is niet alleen neergelegd in de Omgevingswet, maar ook in de bijbehorende uitvoeringsregelgeving: het Omgevingsbesluit (Ob), het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en de Omgevingsregeling (Or). Daarnaast maken ook Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen regels en voorschriften in het omgevingsrecht. Een groot aantal bestuursorganen en 29 regionale omgevingsdiensten zijn met de uitvoering van die regels belast. Die bestuursorganen en omgevingsdiensten, de politie, de bijzondere opsporingsdiensten, de inspectie leefomgeving en transport (ILT), gemeenten, provincies, waterschappen, en het Openbaar Ministerie zijn met de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving belast. Tezamen vormen zij de handhavingspartners.

De Omgevingswet gaat uit van vertrouwen. Bij vertrouwen hoort het nemen van verantwoordelijkheid. De overheid wil erop kunnen vertrouwen dat burgers en bedrijven zich houden aan de voor hen geldende regels. Burgers en bedrijven mogen erop vertrouwen dat de overheid degenen aanspreekt die de regels overtreden. Dat draagt bij aan een gelijk speelveld en doet recht aan het rechtsgevoel van de samenleving. Handhaving is dan ook één van de instrumenten waarmee de overheid het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit nastreeft. Handhaving is een essentieel element van de werking van de rechtsstaat.

Om effectief te kunnen handhaven, moeten de handhavingspartners intensief en loyaal samenwerken. Dat geldt voor de bestuurlijke overheden onderling, voor de instanties binnen de strafrechtsketen en, omdat vrijwel alle omgevingsrechtelijke regels zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk worden gehandhaafd, bovenal voor de bestuurlijke organen en instanties enerzijds en het Openbaar Ministerie en andere strafrechtelijke instanties anderzijds.

Afstemming en samenwerking tussen bestuur en justitie zijn ook noodzakelijk omdat niet alleen via het strafrecht (strafrechter of OM) een straf kan worden opgelegd, maar in toenemende mate ook het bestuur overtredingen kan bestraffen met een bestuurlijke boete. Afstemming en samenwerking tussen bestuur en justitie zijn bovendien in talloze wettelijke bepalingen voorgeschreven. Het gaat daarbij niet alleen om de Omgevingswet en de Algemene wet bestuursrecht, maar ook om het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de economische delicten.

De inwerkingtreding van de Omgevingswet is de aanleiding voor het vaststellen van de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO). De LHSO heeft een breder werkings-bereik dan zijn voorganger, de Landelijke handhavingsstrategie (LHS) uit 2014. Een deel van de taken, het basistakenpakket, moet worden uitgevoerd door de regionale omgevingsdiensten. Voor die basistaken moeten de bestuursorganen die in een omgevingsdienst deelnemen gezamenlijk een uniforme handhavingsstrategie vaststellen.

Die strategie moet zo nodig worden afgestemd met de instanties belast met de strafrechtelijke handhaving. Het Omgevingsbesluit stelt eisen aan de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). De decentrale bestuursorganen stellen op basis daarvan kwaliteitscriteria vast voor het VTH-beleid.

De LHSO is daarvan een belangrijk onderdeel. De decentrale bestuursorganen stellen op basis van deze eisen een uitvoerings- en handhavingsstrategie vast. Deze twee strategieën vormen in feite het uitvoerings- en handhavingsbeleid. Het is noodzakelijk dat hierin ook het handhavingsbeleid wordt opgenomen, bij voorkeur wordt er hier de LHSO voor gebruikt. Voor de omgevingsdiensten is het verplicht om, voor dit onderdeel, aan te sluiten bij de LHS en zijn opvolgers; nu dus de LHSO.⁶

1.2 Doelstelling en werkingssfeer

De overheid is verantwoordelijk voor het handhaven van het omgevingsrecht. Voor het bestuur geldt (bij herstelsancties) de zogenoemde beginselplicht tot handhaving. Het Openbaar Ministerie is belast

6) Op grond van de modelverordening uitvoering en handhaving van de VNG en het IPO. De link voor de omgevingsdiensten met de LHS en de LHSO staat beschreven in deel C (procescriteria), onder de 9b (de sanctiestrategie).

met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. De kwaliteitseisen die het Unierecht aan nationale handhaving stelt – handhaving moet doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn –, gelden door de toenemende invloed van het Unierecht op het omgevingsrecht voor een steeds groter deel van het omgevingsrecht en worden in de LHSO dan ook als uitgangspunt genomen.

Wanneer regels worden overtreden – en het vertrouwen daardoor wordt geschaad –, is een passende interventie geboden. Welke interventie passend is, hangt af van de aard, zwaarte, oorzaken en gevolgen van de overtreding en van het verwachte effect van de interventie. Het gedrag van de overtreder speelt vooral bij bestraffende interventies ook een belangrijke rol.

Uit een oogpunt van rechtsgelijkheid behoren interventies in vergelijkbare situaties op eenzelfde wijze te worden toegepast. Intervenieren is daarbij breder dan het opleggen van sancties; ook aanspreken, waarschuwen en informeren kunnen in een concreet geval passende interventies zijn. De LHSO biedt een afwegingsinstrument om in concrete gevallen afgestemd, eenduidig, effectief en evenredig te kunnen intervenieren.

De LHSO dient als hulpmiddel voor een effectieve en rechtmatige handhaving.

Brede toepasselijkheid; werkingssfeer ook naast de verplichte basistaken mogelijk
De LHSO heeft betrekking op de Omgevingswet en de daarop gebaseerde regels. Ze is bedoeld als instrument voor de organisaties belast met de handhaving daarvan. Toepassing van de LHSO leidt tot afgestemd en effectief bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk optreden. Daarom is de LHSO met de daarin neergelegde visie, uitgangspunten en richtsnoeren, breed toepasbaar. De LHSO kan dan ook door bestuursorganen worden vastgesteld voor andere taken dan de verplichte basistaken. Ook zou de LHSO kunnen worden toegepast door andere bestuursorganen. De uiteindelijke werkingssfeer hangt dus af van de mate waarin bestuursorganen de LHSO toepassen en in hun handhavingsbeleid overnemen.

Alle bij de LHSO betrokken handhavingpartners hebben de wens en zien de verplichting om te komen tot integrale en effectieve handhaving op het geheel van ordeningswetgeving, en het omgevingsrecht in het bijzonder. De noodzaak ligt besloten in de wijze waarop de Europese en Nederlandse wetgever toezicht en opsporing en handhaving hebben geregeld. De noodzaak komt ook naar voren uit een reeks onderzoeksrapporten. De LHSO is de tussen de handhavingpartners afgestemde strategie om tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving af te wegen.

Met de vaststelling van de LHSO door het Bestuurlijk Omgevingsberaad (BOB) vervalt de landelijke handhavingsstrategie van 4 juni 2014. De LHSO zal vijf jaar na de vaststelling op initiatief van het Interprovinciaal overleg worden geëvalueerd.

1.3 Opzet van dit document

Het grote bereik van de Omgevingswet brengt mee dat de LHSO een brede reikwijdte heeft. Er is daarom gekozen voor de volgende opzet. In hoofdstuk 2 worden de uitgangspunten en beginselen voor de handhaving van het omgevingsrecht uiteengezet, waaronder die voor de noodzakelijk samenwerking tussen de handhavingpartners. Die beginselen en uitgangspunten spelen een belangrijke rol bij de wijze waarop de passende interventie wordt gekozen. De algemene strategie hiervoor is te vinden in hoofdstuk 3 (visie) en hoofdstuk 4 (stappenplan). In hoofdstuk 5 worden de randvoorwaarden en processtappen voor het werken met de LHSO gegeven. In aanvulling op de LHSO kunnen er handhavings- of sanctiestrategieën zijn voor specifieke deelterreinen van het omgevingsrecht vergelijkbaar met de aanvulling voor Seveso-overtredingen (Brzo) uit 2012.

Landelijke handhavingsstrategie (algemeen/basis)

De handhavingsstrategie bestaat inhoudelijk uit een visie op de handhaving, een beschrijving van de keuzes tussen interventies, de processtappen om – in het licht van de uitgangspunten en beginselen – in een concreet geval tot de juiste keuze voor een passende interventie te komen en de beslispunten voor het bevoegd gezag. De landelijke VTH kwaliteitscriteria⁷ vereisen voor het basistakenpakket een uniforme handhavingsstrategie op het niveau van de regio; door het overnemen van de landelijke handhavingsstrategie kan aan deze verplichting van met name de deelnemers aan een Omgevingsdienst worden voldaan. De handhavingsstrategie in hoofdstuk 3 ziet dan ook primair op de basistaken, waarvoor het vaststellen van een uniforme handhavingsstrategie op het niveau van de omgevingsdienst voor met name de deelnemers aan een Omgevingsdienst wettelijk verplicht is, maar kan ook worden vastgesteld voor en toegepast bij de uitvoering en handhaving van de niet-basistaken. De LHSO kan op deze manier worden gebruikt voor (veel) meer delen van of zelfs het gehele omgevingsrecht. Dat heeft als voordeel dat ook handhavingpartners zoals de politie en bijzondere toezicht- en opsporingsinstanties er meer mee zouden kunnen gaan werken.

7) In dit document wordt uitgegaan van de VTH Kwaliteitscriteria 2.2 uit 2019.

Keuzemodules niet-basistakenpakket: keuzestrategieën

Vanwege de breedte van het omgevingsrecht is de handhavingsstrategie naar zijn aard algemeen. De keuze van bestuursorganen om de LHSO ook vast te stellen voor handhaving buiten de verplichte basistaken kan verder worden ondersteund met een aantal modules waarin bouwstenen en modellen zijn opgenomen voor specifieke deelterreinen van het omgevingsrecht buiten dat basistakenpakket. Te denken valt aan bouwregels en erfgoedregels, vanwege de daarvoor bestaande bestuurlijke boetebevoegdheden, maar het is denkbaar dat in de loop van de komende tijd andere modules worden toegevoegd die geschikt zijn voor een landelijke benadering.³ Deze domeinspecifieke strategieën kan het bevoegd gezag (het OM daaronder begrepen) naar keuze vaststellen, al dan niet aangepast aan de lokale situatie. Ook kan het bevoegd gezag ervoor kiezen samen met het vaststellingsbesluit LHSO of in een latere aanvulling daarop eigen lokale, bovenlokale of regionale strategieën vast te stellen voor bepaalde deelterreinen naar keuze. De elektronische bekendmaking van zo'n besluit maakt deze beleidskeuze transparant.

HOOFDSTUK 2 Uitgangspunten en beginselen

Aan het Unierecht en het Nederlandse geschreven en ongeschreven recht kan een aantal uitgangspunten en beginselen worden ontleend die centraal staan bij de handhaving van het omgevingsrecht en de samenwerking tussen de handhavingspartners. Dat zijn de volgende.

2.1 Uitgangspunten

A. *Veilige en gezonde fysieke leefomgeving.*

Handhaving door de overheid van het omgevingsrecht draagt bij aan het bereiken van de doelen van de Omgevingswet: duurzame ontwikkeling, bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Ook handhaving is gericht op het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving, een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en op het doelmatig beheren en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving.

B. *Vertrouwen.*

De Omgevingswet gaat uit van vertrouwen. Bij vertrouwen hoort het nemen van verantwoordelijkheid. De overheid wil erop kunnen vertrouwen dat burgers en bedrijven zich houden aan de voor hen geldende regels. Burgers en bedrijven moeten erop kunnen vertrouwen dat de overheid degenen die regels overtreden daarop aanspreekt. Het spreekt vanzelf dat burgers en bedrijven erop kunnen vertrouwen dat de overheid ook zelf de regels naleeft. En de instanties die met de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht zijn belast, handelen op basis van onderling vertrouwen en respect.

C. *Integraal, risico gestuurd en effectgericht.*

Handhaving in het omgevingsrecht is integraal (de activiteiten van de betrokken overheidsorganisaties zijn onderling afgestemd), risico gestuurd (prioritering op basis van regelmatige risico-inventarisatie om met beperkte capaciteit een zo groot mogelijke beperking van risico's te bereiken) en effectgericht (het doel is een zo groot mogelijke naleving om bij te dragen aan de doelen van de Omgevingswet). Vanzelfsprekend wordt waar nodig en/of op verzoek van handhavingspartners ook buiten vooraf gestelde prioriteiten opgetreden.

D. *Onafhankelijk en professioneel.*

Het tot handhaving bevoegde gezag is sterk, slagkrachtig en onbevangen. Het heeft een onafhankelijke houding, is deskundig en professioneel, en handelt zonder vooringenomenheid. Handhavingsinstanties en hun medewerkers handelen consequent en vasthoudend op basis van de geldende wet- en regelgeving en de landelijke handhavingsstrategie. Het belang van sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhaving is groot. De handhavingsinstanties zijn daarom robuust, hebben voldoende kritische massa en beschikken over de benodigde professionele afstand tot het politiek-bestuurlijke gezag. Ook is het belangrijk dat er ruimte is voor medewerkers om hun professionele mening naar voren te brengen. Alle bevoegde bestuursorganen en handhavingsorganisaties dragen hieraan bij. Indien en voor zover omgevingsdiensten met de uitvoering van handhavingstaken op grond van de Omgevingswet zijn belast, verstrekken de bevoegde bestuursorganen deze diensten een duidelijke opdracht en een ruim mandaat om die opdracht op professionele wijze uit te kunnen voeren.

E. *Loyale samenwerking.*

3) De landelijke handhavingsstrategie Brzo die van toepassing is bij de handhaving van Seveso-voorschriften, is een voorbeeld van een landelijke module die al bestond vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet. Het gaat hier om een module 'bovenop' de algemene landelijke handhavingsstrategie voor een basistaak waarvoor de specifieke deskundigheid is vereist die bij een klein aantal(6) omgevingsdiensten is gebundeld. Er valt ook te denken aan modules voor andere taken dan de verplichte basistaken.

Met het oog op effectieve handhaving werken de met handhaving belaste bestuurlijke, politieke en justitiële autoriteiten loyaal met elkaar samen, hebben ze regelmatig overleg en handelen ze op basis van vertrouwen en respect. Ze wisselen waar mogelijk en noodzakelijk informatie met elkaar uit en delen kennis met elkaar. Ze stemmen hun handhavingsprogramma's op elkaar af om planmatig effectief en integraal te handhaven en ze stemmen hun handhavingsactiviteiten af om te komen tot passende interventies en de gekozen interventies effectief te doen zijn. Ze beseffen dat het delen van beschikbare informatie een noodzakelijke voorwaarde is voor een toereikende informatiepositie en effectieve handhaving.

De handhavingpartners voldoen zo aan de verplichtingen uit het Unierecht die zijn neergelegd in vele richtlijnen en verordeningen en worden afgeleid uit de algemene verplichting tot loyale samenwerking bij handhaving. Ook de aangifteplicht uit artikel 162 Sv en de voorlegplicht bij bestuurlijke boetes op grond van artikel 5:44 Awb zijn invulling van loyale samenwerking.

F. Adequate overlegstructuur.

Effectieve handhaving gaat uit van een adequate overlegstructuur waarin de bevoegde instanties en de bij hen werkzame toezichthouders en opsporingsambtenaren elkaar op het juiste moment informeren, overleg hebben en de vereiste loyale samenwerking tot stand brengen. De LHSO gaat uit van het bestaan van deze adequate overlegstructuur op zowel zaaksniveau als op meer algemeen, strategisch en beleid vaststellend niveau, met inachtneming van organisatorische verschillen per regio. Met deze overlegstructuur wordt ook de samenwerking tussen het bestuur en de politie en het openbaar ministerie loyaal en effectief gemaakt.

G. Dienstbaar.

Het tot handhaving bevoegde bestuurlijk gezag verwacht van zijn bestuurders en medewerkers dat zij handelen in het algemeen belang en dat zij zich dienstbaar opstellen en rolvast zijn richting betrokken burgers en bedrijven, verzoekers om handhaving en overtredders.

H. Transparant.

Het tot handhaving bevoegde gezag is transparant over zijn afwegingen, beleid, prioriteiten, activiteiten en resultaten.

2.2 Beginselen

A. Handhaving van het omgevingsrecht is gelijkwaardig, doeltreffend, afschrikwekkend en evenredig om een goede naleving te bereiken.

Het Unierecht normeert een steeds groter deel van het omgevingsrecht en in toenemend detail. Dat betekent dat de nationale handhaving aan unierechtelijke kwaliteitseisen moet voldoen. De handhaving van unierechtelijke regels dient gelijkwaardig te zijn aan die van nationale regels, en ze dient doeltreffend, afschrikwekkend en evenredig te zijn. Deze algemene, op artikel 4, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie gebaseerde eisen horen daarom thuis in de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht.

Het evenredigheidsbeginsel brengt met zich dat de herstelsancties, bijvoorbeeld de hoogte van de dwangsom, evenredig zijn aan het doel ervan en dat bij bestuurlijke boetes maatwerk wordt betracht. Bij de strafrechtelijke handhaving geldt het opportuniteitsbeginsel en is het evenredigheidsbeginsel beter bekend als beginsel van proportionaliteit en subsidiariteit.

B. Beginselplicht tot handhaving.

Gelet op het algemeen belang dat is gediend met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken (of een handhavingstraject in gang moeten zetten dat tot het gebruiken van die bevoegdheid zal of kan leiden). Slechts onder bijzondere omstandigheden mag het bestuursorgaan weigeren dit te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisering bestaat. Voorts 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.

Het bevorderen van normconform gedrag staat bij handhaving centraal. In het omgevingsrecht is vaak herstel van de rechtmatige situatie mogelijk. Voor herstelsancties geldt de beginselplicht tot handhaven. Het overheidsoptreden is erop gericht dat eenieder zich uit eigen beweging normconform gedraagt. De beginselplicht tot handhaving biedt in veel gevallen ruimte om eerst te waarschuwen. Een bepaald gedrag of de aard van de overtreding kan echter aanleiding zijn om niet te waarschuwen, en dan wordt normconform gedrag in beginsel afgedwongen door de inzet van steviger handhavingsinstrumenten. Indien de geconstateerde overtreding nog voortduurt, is het handhavend optreden in ieder geval gericht op het beëindigen van de overtreding, herstel van de rechtmatige situatie (het naleven van de norm) en het voorkomen van herhaling, en bestraffing. Het bevoegd gezag beziet in voorkomende gevallen

of er aanleiding is om ook een bestuurlijke boete op te leggen aan de overtreder of om in nauw overleg met het openbaar ministerie strafrechtelijk te reageren. Bestraffende sancties en herstelsancties kunnen immers naast elkaar voor dezelfde overtreding worden opgelegd. Met algemene kaders of in een concreet geval moet dan ook steeds worden bezien of er aanleiding is voor strafrechtelijke of bestuursrechtelijke bestraffing.

C. Gelijkheidsbeginsel

De overheid behoort gelijke gevallen gelijk te behandelen. Voor het bestuurlijk bevoegd gezag vloeit dat voort uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het waarborgen van een level playing field is daarvan een onderdeel. Bij handhaving is dat van zo mogelijk nog groter belang. Dit vergt van de handhavende instanties dat zij stelselmatig en consistent handelen. Het uitgangspunt van transparantie en het gelijkheidsbeginsel betekenen dat het bestuursorgaan voorspelbaar handelt bij overtredingen. Het Openbaar Ministerie weegt bij zijn strafrechtelijke beslissingen het opportuniteitsbeginsel met het gelijkheidsbeginsel af. De werking van dat beginsel is in het strafprocesrecht niet altijd gelijk aan de werking in het bestuursrecht. Onderlinge afstemming en overleg is van groot belang om recht te doen aan zowel de bestuursrechtelijke als de strafrechtelijke invulling van het gelijkheidsbeginsel met het oog op effectieve handhaving en naleving.

D. Verdedigingsbeginsel

De persoon of onderneming die als overtreder of als klager te maken krijgt met handhavend overheids-optreden moet in de gelegenheid worden gesteld haar of zijn zienswijzen kenbaar te maken, en daarvoor een redelijke termijn te krijgen. Bij bestuursrechtelijke handhaving heeft dit beginsel mede uitwerking gekregen in de hoorplicht van art. 4:7 en 4:8 Awb (spoedeisende gevallen uitgezonderd). In voorkomend geval betekent dit dat de verklaring van een deskundige of getuige moet kunnen worden ingebracht. Het draagvlak van de handhaving wordt versterkt door een overheid die recht doet aan de beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het verdedigingsbeginsel. Dat beginsel is ook neergelegd in tal van verdragsbepalingen (zoals artikel 6 EVRM) en in het Unierecht. In het strafrecht wordt de verdachte (onderneming) ook beschermd door zijn verdedigingsrechten.

E. Respect voor fundamentele rechten

Het spreekt vanzelf, en het staat zeker niet op de laatste plaats: respect voor fundamentele rechten. Juist bij handhaving – waar veel handelen inbreuk (kan) maken op deze rechten – is dat respect van groot belang. Er moet daarbij in het bijzonder worden gedacht aan fundamentele rechten zoals het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, het huisrecht en het zwijgrecht.

HOOFDSTUK 3 Visie op een passende interventie

De LHSO zet in op een passende interventie bij iedere overtreding. Handhavers hanteren de strategie bij iedere constatering van een overtreding en maken daarbij gebruik van de daarin aangegeven instrumenten. Dit waarborgt een effectieve en doelmatige handhaving. Het draagt bij aan passend en eenduidig optreden. Het waarborgt rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.

Een passende interventie is een interventie die is gebaseerd op de verzamelde feiten en op een beoordeling van de aard en ernst van de overtreding en van de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd, en die zo effectief en efficiënt mogelijk leidt tot spoedig herstel van de rechtmatige toestand, verdere naleving waarborgt, herhaling voorkomt en/of straft indien dit passend of noodzakelijk is om de normadressaat tot naleving te bewegen dan wel om de norm te bevestigen (speciale en generale preventie).

Om in het omgevingsrecht tot een passende interventie te komen, zijn de volgende twee hoofdvragen leidend:

Inzake herstel

- 1a. Is herstel mogelijk? Zo ja, dan is in elk geval bestuursrechtelijk optreden aangewezen en is de vervolgvraag:
- 1b. Welke bestuursrechtelijke interventie is in dit geval het meest geschikt?

Inzake bestraffing

- 2a. Is er aanleiding voor bestraffing? Zo ja, dan is de vervolgvraag:
- 2b. Welke weg (bestuursrechtelijk of strafrechtelijk) is het meest passend?

Dit zijn twee vragen met gelijk belang. Positieve beantwoording van de één betekent niet dat beantwoording van de andere hoofdvraag achterwege zou moeten worden gelaten. De vragen zijn nevengeschied. Het zijn vragen die zowel door de bestuurlijke als door de strafrechtelijke handhavingpartners behoren te worden gesteld. In combinatie met het beginsel van loyale samenwerking betekent dit bijvoorbeeld

ook dat het Openbaar Ministerie zich dient af te vragen of er herstel mogelijk is met bevoegdheden van de bestuurlijke handhavingpartners, en deze laatste partners of er bestraffende interventies kunnen zijn aangewezen waar het Openbaar Ministerie een taak heeft. Loyale samenwerking betekent onder meer ook dat waar mogelijk tijdig informatie wordt gewisseld om het beantwoorden van deze hoofdvragen op het juiste moment mogelijk te maken voor de ander in de handhavingssamenwerking.

Ad 1a en 1b (inzake herstel)

Centrale doelstelling van het omgevingsrecht is het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Dit betekent dat bij de handhaving van het omgevingsrecht herstel van de rechtmatige toestand altijd het eerste doel moet zijn, indien herstel uiteraard mogelijk is. Herstel wordt hier ruim opgevat: het beëindigen van de overtreding, het wegnemen of beperken van de gevolgen van de overtreding en/of het voorkomen van herhaling van de overtreding. Het aansturen op herstel ligt primair op de weg van het bestuur, dat zo nodig namelijk een herstelsanctie (last onder bestuursdwang of last onder dwangsom) kan opleggen en effectueren. Dit volgt ook uit de beginselplicht tot handhaving. Welke bestuurlijke interventie het meest passend is, hangt af van de omstandigheden van het geval, zoals de aard en ernst van de overtreding, kenmerken van de overtreder en de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd of ontstaan. De keuze vindt plaats aan de hand van het stappenplan en de interventiematrix uit hoofdstuk 4.

Ad 2a en 2b (inzake bestraffing)

In het kader van integrale handhaving moet steeds worden beoordeeld of er aanleiding is om de overtreder te bestraffen.

Redenen voor bestraffing worden ontleend aan de feiten en omstandigheden rond de overtreding, de overtreder of een combinatie daarvan. Het kan bijvoorbeeld zijn dat de overtreder al eerder in de fout is gegaan (recidive) of dat de overtreder de overtreding calculerend of welbewust heeft gepleegd. Ook de ernst van de overtreding, de wens om wederrechtelijk genoten economisch voordeel af te romen, het belang van ontmoediging, normbevestiging, individuele en algemene preventie etc. kunnen dergelijke redenen vormen.

Strafrechtelijke handhaving is vaak aangewezen bij overtreding van de regels door een bepaalde functionaris of onderneming die in ethisch opzicht of in verband met het bijzondere vertrouwen dat in haar of zijn nastreven van normconform gedrag wordt gesteld een voorbeeldrol heeft. Dit kan per geval en ook per domein verschillen en wordt beoordeeld aan de hand van het stappenplan en de toepasselijke interventiematrix alsmede aan de hand van tussen de betrokken handhavingpartners gemaakte (afgestemde) afspraken. Als herstel niet meer mogelijk is, kan geen herstelsanctie worden opgelegd. Dat kan een indicatie zijn om een bestraffende sanctie op te leggen. Zie verder hoofdstuk 4 van deze strategie. Indien in een concreet geval aanleiding bestaat voor bestraffing en het bestuursrecht voor de betrokken overtreding een bestraffende sanctie mogelijk maakt (bestuurlijke boete), moet worden bekeken welke weg in dat geval het meest passend is: de bestuursrechtelijke of de strafrechtelijke. Dit kan per geval en per domein verschillen. Het OM en het bestuur zullen hierover afspraken moeten maken. Bij deze afspraken zal in de eerste plaats rekening moeten worden gehouden met de wens van de wetgever in het betrokken domein over de verhouding tussen de bestuurlijke of strafrechtelijke bestraffing. Juist waar de wetgever bepaalde overtredingen niet uitsluitend beboetbaar heeft gesteld, maar zowel strafbaar als beboetbaar kan de wens van de wetgever over de keuze tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke bestraffing per domein of zelfs per (soort) overtreding uiteenlopen. Ook bij de inzet van het strafrecht is de effectiviteit in relatie tot de inzet van andere instrumenten leidend (optimum remedium in plaats van ultimum remedium). Doeltreffendheid, afschrikwekkendheid en evenredigheid zijn eisen die aan zowel de bestuursrechtelijke als de strafrechtelijke handhaving worden gesteld. Echter, het accent van deze eisen ligt bij strafrechtelijke handhaving iets anders dan bij bestuursrechtelijke handhaving.

Zo zal de doeltreffendheid bij de bestuursrechtelijke handhaving meer gewicht hebben, en afschrikwekkendheid meer bij de strafrechtelijke handhaving. De scherpste van de sancties in het strafrecht en de kracht van de strafprocesrechtelijke bevoegdheden en methoden voor waarheidsvinding onderscheiden zich van bestuursrechtelijke handhaving. Dat betekent vaak dat bestuursrechtelijke handhaving sneller en breder effect kan hebben, terwijl strafrechtelijke handhaving dieper kan en moet gaan, en mede daardoor in voorkomend wat meer tijd kan vergen. Dit zijn factoren die bij de keuze tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke bestraffing en bij de daarover te maken afspraken een rol zullen (moeten) spelen. OM, politie en andere opsporingsdiensten evenals het bestuur werken in voorkomende gevallen loyaal samen om tot een passende bestraffing te komen.

HOOFDSTUK 4 Stappenplan om te komen tot een passende interventie

Dit hoofdstuk geeft een stappenplan voor het toepassen van de visie uit hoofdstuk 3. Startpunt van het stappenplan zijn de bevindingen van het toezicht (al dan niet na een melding of aangifte): de constatering van feiten en omstandigheden en het oordeel van de toezichthouder, boa of handhaver daarover (de vaststelling dat sprake is van een overtreding). Het stappenplan is een hulpmiddel om de juiste afwegingen te maken en moet in geen geval als een rigide beslisboom worden beschouwd. De LHSO is

immers vooral een afwegingsinstrument voor uitvoerders en richt zich tot hen. Aan de hand van het stappenplan, waartoe de hierna weer te geven interventiematrix behoort, kan worden gekomen tot onderling afgestemd en effectief handelen van de handhavingspartners.⁸

Het stappenplan bestaat uit de volgende vijf stappen:

Stap 1: positionering van de bevindingen in de basisinterventiematrix.

Stap 2: bepalen van de verzwarende aspecten die aanleiding kunnen geven voor een ingrijpende herstelsanctie of voor strafrechtelijk onderzoek of bestraffing.

Stap 3: optreden aan de hand van de [algemene of domeinspecifieke] interventiematrix.

Stap 4: bepalen of afstemmingsoverleg nodig is

Stap 5: vastleggen stappen en beslissingen.

Het stappenplan wordt hieronder per stap toegelicht. Het begrip ‘handhaver’ ziet op iedere functionaris –toezichhouder, opsporingsambtenaar, handhavingsjurist – die binnen de betrokken organisatie (een of meer onderdelen van) het stappenplan doorloopt.

4.1 **Stap 1:** positionering van de bevindingen in de basisinterventiematrix

De handhaver⁹ bepaalt in welk segment van de in figuur 1 opgenomen matrix (de basisinterventiematrix) hij zijn bevindingen positioneert door (1) het beoordelen van de gevolgen van de overtreding voor de fysieke leefomgeving, zoals milieu, erfgoed, natuur, water, ruimtelijke ordening, veiligheid, gezondheid e.d., en (2) het typeren van de (vermeende) overtreder.¹⁰

4. Aanzienlijk en/of onomkeerbaar	A4	B4	C4	D4
3. Van belang	A3	B3	C3	D3
2. Beperkt	A2	B2	C2	D2
1. Vrijwel nihil	A1	B1	C1	D1
[gevolgen ↑/ overtreder →]	A. Goed-willend	B. Onverschillig	C. Calculerend	D. Notoir/ crimineel

Figuur 1 Basisinterventiematrix voor het positioneren van de overtreding naar gevolgen en typering overtreder

Ad 1 Typering van de gevolgen voor de fysieke leefomgeving

De handhaver beoordeelt de gevolgen van de geconstateerde overtreding voor de fysieke leefomgeving als:

1. (vrijwel) nihil; of
2. beperkt; of
3. van belang; of
4. aanzienlijk en/of onomkeerbaar.

Onder gevolgen worden ook dreigende gevolgen verstaan, dat wil zeggen als de overtreding (mogelijk) leidt tot (bij categorie 3 en 4: aanmerkelijke) nadelige gevolgen van belang (of het risico daarop) voor de fysieke leefomgeving, zoals hinder, schade aan beschermde waarden (zoals milieu, natuur of erfgoed), verontreiniging, ziekten, gewonden of doden (mens, plant en dier). Ook kunnen daaronder de gevolgen van een overtreding worden verstaan die de mogelijkheden van controle beperken of onmogelijk maken,

8) Dit is ook de reden waarom de LHSO – evenals haar voorganger – niet als recht in de zin van artikel 79 RO kan worden beschouwd (zie onder meer HR 17 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:436 en Hof Arnhem-Leeuwarden 7 juli 2021, ECLI:NL:G-HARL:2021:640). Uit rechtspraak vloeit voort dat op het openbaar ministerie niet de verplichting rust om in individuele, concrete gevallen te motiveren waarom de omstandigheden van die zaak het OM tot afwijking van de LHSO deden besluiten.

9) Afhankelijk van de organisatie of het complexe karakter van de betrokken kwestie kan dit positioneren door twee (of meer) handhavers plaatsvinden.

10) Uit een oogpunt van duidelijkheid wordt de term overtreder gebruikt, ook al kan in de praktijk op enig moment in een procedure blijken dat betrokkene toch niet als overtreder kan worden aangemerkt (bijvoorbeeld – vgl. bij rechts-personen – omdat de overtreding hem/haar niet kan worden toegerekend of omdat er achteraf beschouwd geen sprake was van een overtreding).

en de gevolgen of verstorende effecten die de overtreding heeft of kan hebben voor het gezag van de overheid of voor het systeem van ordening- of normering van de betrokken bedrijfstak als zodanig. Bij gevolgen is sprake van een glijdende schaal en het verschilt per (type) overtreding wat de gevolgen kunnen zijn en hoe ernstig die kunnen zijn. In zijn algemeenheid gaat het bij categorie 1 en 2 om lichte overtredingen. Het onderscheid tussen gevolgen van belang (categorie 3) en aanzienlijke gevolgen (categorie 4) zit vooral in de ernst en omvang van de (dreigende) schade. Schade van enige omvang die onomkeerbaar is, wordt in beginsel ingedeeld in categorie 4.

Voor specifieke domeinen of specifieke (bijvoorbeeld veelvoorkomende) overtredingen kan de kwalificatie van de gevolgen van een geconstateerde overtreding nader worden uitgewerkt om de handhavers houvast te bieden.

De handhaver baseert zijn kwalificatie van de gevolgen op de bevindingen van het toezicht. Als duidelijk is dat de overtreding nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving heeft of kan hebben maar de precieze omgeving daarvan nog niet kan worden vastgesteld, hanteert hij als uitgangspunt dat er gevolgen van belang zijn.

Ad 2 Typering van (het gedrag van) de overtreder De handhaver typeert de overtreder aan de hand van zijn gedrag als:

- A. Goedwillend (indien de overtreder proactief is, geneigd is om de regels te volgen en/of de overtreding het gevolg is van onbedoeld handelen); of
- B. Neutraal/onverschillig (indien de overtreder passief of reactief is, een houding van 'moet kunnen' heeft en/of de bevinding en de gevolgen van zijn handelen hem koud laten); of
- C. Calculerend/opportunistisch (indien de overtreder wist of moest weten wat de gevolgen van de bevinding zouden zijn en die op de koop toe neemt, alleen tot normconform gedrag overgaat indien de toezichthouder daar uitdrukkelijk op wijst (of daarvoor een sanctie laat opleggen of oplegt), bewust risico('s) op overtreding neemt); of
- D. Notoir/crimineel (indien de overtreder bewust en structureel de regels overtreedt, controle bewust belemmert, criminele activiteiten ontplooit en/of deel uitmaakt van een criminele organisatie, sprake is van fraude, oplichting of witwassen).

Van professionele marktpartijen en ervaren personen of bedrijven mag worden verwacht dat zij de regels kennen en streven naar de naleving daarvan.¹¹ En voor de overheid als overtreder geldt hier dat voor de kennis over en de naleving van regels gelet op haar voorbeeldfunctie strenge maatstaven gelden. Dat betekent dat een geconstateerde overtreding al snel wijst op een onverschillige houding of zelfs aanknopingspunt kan zijn voor het aannemen van calculerend gedrag. Dat geldt sterker indien een overtreding (steeds) pas ongedaan wordt gemaakt nadat een toezichthouder erop heeft gewezen.

De handhaver baseert de typering op de bevinding van het toezicht en neemt daarbij het gedrag van de overtreder en de toezicht- en handavingshistorie mee in de beschouwing. De typering van de overtreder moet objectief en controleerbaar zijn en mag niet zijn gebaseerd op 'onderbuikgevoelens'.

Als de handhaver niet in staat is om de overtreder te typeren, dan is typering A het uitgangspunt bij overtredingen waarvan de gevolgen vrijwel nihil zijn (categorie 1) en typering B het uitgangspunt bij overtredingen met beperkte gevolgen, gevolgen van belang of aanzienlijke/onomkeerbare gevolgen (categorie 2, 3 en 4).

4.2 Stap 2: bepalen van de verzwarende aspecten die aanleiding kunnen geven voor een ingrijpender herstelsanctie of voor strafrechtelijk onderzoek of bestraffing

De handhaver bepaalt of er verzwarende aspecten zijn die aanleiding geven voor een meer ingrijpende op herstel gerichte interventie of voor bestraffing. Bij de op herstel gerichte interventie hangen de verzwarende aspecten samen met de mate waarin er op feiten en omstandigheden gebaseerd vertrouwen is dat de overtreder terugkeert naar normconformiteit nastreeft en herstel. Dat vertrouwen is bijvoorbeeld geschonden wanneer er sprake is van recidive. (hoofdvragen 1a en 1b)

De handhaver bepaalt of er aspecten zijn die aanleiding geven voor bestraffing (hoofdvraag 2a), hetzij, - indien wettelijk mogelijk - met een bestuursrechtelijke bestraffing (bestuurlijke boete), hetzij met een strafrechtelijke bestraffing (strafbeschikking of strafvervolgning). Hieronder valt ook de beslissing dat (nader) strafrechtelijk onderzoek aangewezen lijkt. De uitkomst van beantwoording van de hiervoor

¹¹ Dit neemt uiteraard niet weg dat van de overheid kan worden verwacht dat burgers en bedrijven goed worden voorgelicht over nieuwe regels en wijzigingen van regels. Goede voorlichting en transparantie draagt bij aan grotere naleving.

beschreven twee hoofdvragen (herstel of bestraffing) kan in veel gevallen zijn dat met herstel kan worden volstaan. Bij sommige aspecten is sowieso strafrechtelijke handhaving geïndiceerd.

In zijn algemeenheid geldt dat de keuze voor de soort bestraffing afhankelijk is van de wens van de wetgever in het betrokken domein. De wens van de wetgever over de keuze tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke bestraffing loopt per domein of zelfs per (soort) overtreding uiteen. Zoals hiervoor is toegelicht, zal de doeltreffendheid bij de bestuursrechtelijke handhaving met bestraffende sancties meer gewicht hebben, en afschrikwekkendheid meer bij de strafrechtelijke handhaving. De scherpste van de sancties in het strafrecht en de kracht van de strafprocesrechtelijke bevoegdheden en methoden voor waarheidsvinding onderscheiden zich van bestuursrechtelijke handhaving. Dit zijn factoren die bij de keuze tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke bestraffing en bij de daarover te maken afspraken in zijn algemeenheid een rol zullen (moeten) spelen.

De volgende aspecten worden in elk geval meegewogen bij de keuze voor strafrechtelijke bestraffing:

- A. *Onomkeerbare gevolgen/geen herstelsanctie mogelijk:*
de overtreding heeft nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving die niet (meer) kunnen worden weggenomen, zoals onherstelbare milieuschade, of de normadressaat heeft het anderszins niet (meer) in zijn macht om de rechtmatige toestand te herstellen. Hoe groter en/of ernstiger de schade, hoe eerder strafrechtelijke handhaving is geïndiceerd. Een overtreding met onomkeerbare gevolgen zal overigens veelal al meteen bij het indelen in de basisinterventiematrix (stap 1) in de zwaardere interventiecategorie vallen.
- B. *Recidive:* de normadressaat was al eerder in de fout gegaan en eerdere herstelsancties en/of een bestuurlijke boete hadden een onvoldoende preventief effect. Omdat het hier een beleidsmatige afweging betreft, zijn (algemene of domeinspecifieke) afspraken mogelijk over wat onder recidive wordt verstaan: herhaling van dezelfde overtreding, van eenzelfde type overtreding (en wat dat dan is) of van een overtreding in het betrokken domein – en alles daartussen.
Bij het bepalen van recidive worden ook overtredingen meegenomen uit andere regio's, ook overtredingen uit aangrenzende landen of het verdere buitenland kunnen worden meegenomen.
- C. *Verkregen financieel voordeel (winst of besparing):*
de normadressaat heeft door zijn handelen of nalaten financieel voordeel behaald en/of het behalen van financieel voordeel was het doel. Als het voordeel (substantieel) hoger is dan de maximale bestuurlijke boete die voor het betrokken feit kan worden opgelegd of als er helemaal geen bestuurlijke boete kan worden opgelegd, is strafrechtelijke handhaving aangewezen.
- D. *Combinatie met andere relevante strafbare feiten:*
de normadressaat heeft andere strafbare feiten gepleegd om de in het omgevingsrecht geconstateerde overtreding te verhullen, zoals valsheid in geschrifte of omkoping, of de geconstateerde overtreding is gepleegd in het kader van andere strafbare feiten, zoals witwassen. Een zeer belangrijke indicator is ook het vermoeden van het bestaan van een criminele organisatie.
- E. *Medewerking van malafide deskundigen ("facilitators"):*
De normadressaat is bij zijn handelen ondersteund door malafide deskundigen, zoals malafide vergunningverlenende of certificerende instellingen, keuringsinstanties en brancheorganisaties. Het gaat hier om de inschakeling van 'facilitators', dat wil zeggen sleutelfiguren in een branche die niet-naleving bewust faciliteren. Het ligt voor de hand dat het strafrecht zich in het bijzonder juist op deze facilitators zal richten. Loyale samenwerking tussen het OM en het bestuur is hier van groot belang alleen al gelet op de taken en bevoegdheden van het bestuur bij het verlenen en intrekken van vergunningen, certificaten en dergelijke.
- F. *Waarheidsvinding:* soms is strafrechtelijke handhaving aangewezen vanwege de mogelijkheid van het toepassen van opsporingsbevoegdheden waarover de bestuurlijke organisaties niet beschikken. Strikt genomen gaat het hier niet om een verzwarende omstandigheid maar om de inzet van onderzoeksbevoegdheden die alleen in het strafrecht voorhanden zijn. Die bevoegdheden kunnen veelal alleen worden ingezet bij zwaardere feiten.
- G. *Normbevestiging:* het strafrecht is het meest indringende corrigerende systeem. Juist door zijn expressieve kracht is het bij uitstek geschikt om het belang van regels en de ernst van niet-naleving te agenderen bij politiek, publiek en branche.

In aanvulling op deze algemene verzwarende aspecten kunnen per domein domeinspecifieke verzwarende aspecten worden geformuleerd.

4.3 Stap 3: optreden aan de hand van de algemene of domeinspecifieke interventiematrix

De LHSO heeft als uitgangspunt om de meest effectieve interventie in te zetten. Dat betekent in veel gevallen dat kan worden volstaan met een lichte interventie. In andere gevallen brengt de situatie mee dat zo'n lichte interventie geen recht doet, en moet een zwaardere, meer ingrijpende interventie worden gekozen. Per situatie wordt deze 'interventieladder' beoordeeld met de vraag wat de meest effectieve interventie is in het concrete geval. Daarbij speelt ook het maatschappelijk draagvlak voor handhaving

een belangrijke rol. Zo zal bij een goedwillende overtreder die een lichte overtreding zonder nadelige gevolgen heeft gepleegd (positionering in segment A1) in eerste instantie kunnen worden volstaan met aanspreken, informeren of waarschuwen.¹² Moet die overtreder (beperkte) maatregelen treffen om de overtreding op te heffen en laat hij dat na of gaat hij anderszins weer in de fout, dan wordt opgeschaald naar bijvoorbeeld het opleggen van een herstelsanctie of een bestuurlijke boete.

De handhaver gebruikt bij stap 4 de algemene of, indien beschikbaar en van toepassing, de domeinspecifieke interventiematrix. Dit werkt als volgt:

1. De handhaver kijkt naar de interventies in het segment van de toepasselijke interventiematrix waarin hij de bevinding eerder met behulp van stap 1 (paragraaf 4.1) in de basisinterventiematrix heeft gepositioneerd.
2. De handhaver kiest voor de minst zware (combinatie) van de bij het betreffende segment behorende interventies, tenzij de handhaver motiveert dat een andere (combinatie van) interventie(s) in de betreffende situatie passender is. Daarbij maakt hij gebruik van zijn bevindingen bij stap 2 (inzake eventuele verzwarende aspecten; paragraaf 4.2).
3. 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 via het inzetten van een zwaardere (combinatie van) interventie(s).

De (mogelijke) gevolgen:	Interventiematrix			
4. Aanzienlijken/of onomkeerbaar	Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV/nader strafrecht. onderzoek	Strafrecht PV/nader strafrecht. onderzoek
	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	
			Bestuursrecht ingrijpend Exploitatieverbod/sluiting Schorsen/intrekken vergunning, erkenning of certificaat	
				Bestuursrecht ingrijpend Exploitatieverbod/sluiting Schorsen/intrekken vergunning, erkenning of certificaat
	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen) Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen) Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)
3. Van belang	Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV/nader strafrecht. onderzoek	Strafrecht PV/nader strafrecht. onderzoek
	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)
				Bestuursrecht ingrijpend Exploitatieverbod/sluiting Schorsen/intrekken vergunning, erkenning of certificaat

¹² Dit is ook de bedoeling van de wetgever (MvT Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 48): "Wanneer de gevolgen van een overtreding beperkt zijn en de overtreder normaal gesproken de regels naleeft en de betreffende overtreding onbedoeld heeft begaan, zal kunnen worden volstaan met een lichte interventie, zoals een waarschuwing."

				trekken vergunning, erkenning of certificaat
	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen). Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen). Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)
2. Beperkt		Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	Strafrecht PV
			Bestuursrecht bestrafend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestrafend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)
	Bestuursrecht herstellend Aanspreken/informeren	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen). Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)
1. Vrijwel nihil			Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	Strafrecht PV
			Bestuursrecht bestrafend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestrafend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)
	Bestuursrecht herstellend Aanspreken/informeren	Bestuursrecht herstellend Aanspreken/informeren	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing
Het gedrag van de overtreder is:	A. Goedwillend, proactief (dwz beëindigt overtreding eigener beweging)	B. Onverschillig	C. Calculerend	D. Notoir/crimineel

In aanvulling op de LHSO kunnen er handhavings- of sanctiestrategieën zijn voor specifieke deelterreinen van het omgevingsrecht vergelijkbaar met de aanvulling voor Seveso-overtredingen (Brzo) uit 2012.

Maatvoering (termijnen)

In algemene zin geldt voor het stellen van termijnen het volgende:

- Gedragsvoorschriften dienen direct in acht te worden genomen. Hiervoor moet 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 situaties waarin voor het treffen van herstelmaatregelen (al dan niet aanzienlijke) investeringen moeten worden gedaan, geldt: hoe urgenter de situatie des te korter de termijn. De termijn moet altijd worden afgestemd op de tijd die redelijkerwijs nodig is om de benodigde herstelmaatregelen te treffen, dus rekening houdend met de technische en organisatorische uitvoerbaarheid.

4.4 Stap 4: bepalen of afstemmingsoverleg nodig is

Indien er aan de hand van stap 1 en stap 2 wordt vastgesteld dat er aanleiding is voor bestraffing, beziet de handhaver bij stap 3 of er overleg met andere handhavende instanties is afgesproken of om andere redenen nodig is. Indien er is afgesproken dat de bestraffende interventie een strafrechtelijke is, dan wordt die weg ingezet. Indien er sprake is van opzettelijk of zeer nalatig veroorzaken van gevaar aan personen en/of milieu wordt steeds overleg met het OM gevoerd. Afhankelijk van de afspraken vindt er nadere afstemming plaats of niet. De gemaakte afspraken en de afstemming kunnen betekenen dat er een gezamenlijke interventie plaatsvindt.

Deze stap beoogt het faciliteren van goede afstemming en weloverwogen inzet van het handhavings-instrumentarium. Het betreft daarom tweerichtingsverkeer: bestuursrechtelijke handhavers zoeken indien nodig en volgens de (algemene of domeinspecifieke) gemaakte afspraken het overleg op met politie

en OM en omgekeerd. Samen met tijdige informatie-uitwisseling is dit tweerichtingsverkeer een uitwerking van het beginsel van loyale samenwerking.

Aan overleg is meer behoefte als voor de betrokken situatie geen standaard afspraken over de afstemming tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving gelden.

De standaardafspraken voor de betrokken situatie kunnen voorzien in overleg of overleg wordt gezocht als de handhaver in de bevindingen van het concrete geval aanleiding ziet om van de standaard afspraken af te wijken. Uit een oogpunt van doelmatige handhaving wordt zoveel mogelijk gehandhaafd op basis van algemene afspraken tussen bestuur, politie en justitie over afstemming en keuzes voor afdoening.

Als de handhaver in een concreet geval concludeert dat overleg over de afstemming en inzet van bestuurs- en/of strafrecht nodig is, wordt gehandeld op basis van vooraf tussen bestuursrechtelijke handhavingsinstanties, bijzondere opsporingsdiensten, politie en OM gemaakte algemene afspraken over hun inzet en samenspel (afstemming). Alleen zo kan in voorkomende gevallen accuraat en effectief optreden worden gewaarborgd, vooral als sprake is van spoed en/of heterdaad. Situaties waarin de vooraf gemaakte afspraken niet voorzien, zullen apart door de betrokken instanties worden beoordeeld, in een regulier overleg of in ad hoc overleg als snelheid is vereist. Uit het overleg volgt hoe de betreffende overtreding verder wordt opgepakt.

Ten slotte wordt, ongeacht de positionering van overtreding en overtreder, standaard aangifte bij het OM gedaan als toezichthouders de volgende ernstige bevindingen doen:

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

Bij deze vormen van niet-medewerking aan het toezicht wordt tevens bestuursrechtelijk opgetreden met het opleggen van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang (artikel 5:20, derde lid, en 5:32 Awb).

4.5 Stap 5: vastlegging stappen en beslissingen

De doorlopen stappen en genomen beslissingen worden systematisch, verifieerbaar en transparant vastgelegd, zodanig dat hieruit kan worden afgeleid dat is voldaan aan het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het verbod van willekeur en het verbod van misbruik van bevoegdheid. De handhaver neemt hierbij in aanmerking dat handhavingsbeleid, waartoe naar vaste rechtspraak ook een handhavingsstrategie en/of interventieladder behoort, in de regel moet worden gevolgd en dat handelen in afwijking van het beleid zorgvuldig moet worden afgewogen en deugdelijk moet worden gemotiveerd. Ook wordt zo inzichtelijk op welke wijze verzwarende en verzachtende omstandigheden een rol hebben gespeeld bij de keuze, wat bijdraagt aan een consistent overheidshandelen. Het verdient aanbeveling om te werken met een vast model voor verslaglegging dat zoveel mogelijk landelijk wordt gehanteerd en in de gebruikte ICT systemen is ingebouwd.

HOOFDSTUK 5 Randvoorwaarden voor werken met de LHSO

Eventuele vaststelling en bekend-making als beleid(sregel)

De LHSO kan elektronisch worden bekendgemaakt als beleidsregel. Vaak zal er daarnaast een beleidsregel moeten worden vastgesteld waarin duidelijk wordt gemaakt dat en hoe de LHSO wordt gevolgd in het eigen beleid. Er is daarvoor een model-vaststellingsbesluit beschikbaar dat door het betrokken bestuursorgaan kan worden gebruikt.

Afstemming met ander handhavingsbeleid

Het bestaande handhavingsbeleid dient waar nodig te worden afgestemd op de LHSO. De betrokken handhavende instantie is verplicht om een handhavingsstrategie vast te stellen en kan hierbij gebruik maken van de LHSO. Voor bepaalde beleidsterreinen zullen daarvoor naar verwachting in de toekomst modellen worden ontwikkeld die kunnen worden overgenomen of waarbij aansluiting kan worden gezocht. Om recht te doen aan het uitgangspunt van een transparante overheid zouden deze keuzestrategieën ook als beleidsregel moeten worden vastgesteld die elektronisch wordt bekendgemaakt. Het model-vaststellingsbesluit gaat uit van deze mogelijkheid.

Overlegstructuur

Het is voor een effectieve handhaving van groot belang dat er effectief en loyaal wordt samengewerkt tussen alle betrokkenen (bevoegde bestuursorganen, toezichthouders en opsporingsambtenaren, politie en openbaar ministerie). Deze samenwerking moet zo zijn georganiseerd dat de juiste personen op het juiste moment structureel of juist ad hoc en zaakgericht overleggen en informatie uitwisselen. Structureel

afstemmingsoverleg en overleg over signalen of concrete zaken met het OM en de politie dient te zijn gewaarborgd.

Organisatorische borging

Niet alleen op papier, maar ook organisatorisch moet uitvoering van de LHSO en in het bijzonder de afstemming en samenwerking geborgd zijn. Dat betekent dat de betrokken instanties ervoor zorgen dat relevante functies (zoals contactpersonen en specialisten) structureel bemenst zijn.

Model verslaglegging stappen

Het verdient aanbeveling om te werken met een vast model voor verslaglegging van de stappen en beslissingen in handhavingstrajecten dat zoveel mogelijk landelijk wordt gehanteerd en in de gebruikte ICT systemen is ingebouwd.

BIJLAGE 1 Concept Model vaststellingsbesluit handhavingsstrategie Omgevingsrecht

Beleidsregel Handhavingsstrategie Omgevingsrecht provincie xxx/ Waterschap xxx/ Gemeente xxx
Het college van Gedeputeerde Staten/het college van dijkgraaf en heemraden/het college van Burge-meester en wethouders (en de burgemeester)

Gelet op:

- Artikel 18.1 en 18.20, eerste lid, Omgevingswet;
- Artikel 13.5 Omgevingsbesluit;
- Artikel xx Verordening Kwaliteit, toezicht en handhaving Omgevingsrecht xx

Besluit vast te stellen:

- + Beleidsregel Handhavingsstrategie omgevingsrecht en de Landelijke Handhavingsstrategie Om-gevingsrecht
- + De handhavingsstrategie Bouwen (bij wijze van voorbeeld)
- + De handhavingsstrategie Cultureel Erfgoed (bij wijze van voorbeeld)
- + De handhavingsstrategie Horeca ((bij wijze van voorbeeld van een optioneel lokaal geformuleerde strategie)

Het verdient aanbeveling om in het vaststellingsbesluit (of in de daarmee vast te stellen besluiten) voorzieningen op te nemen van overgangsrecht, en een uitdrukkelijke bepaling die de citeertitel voor-schrift.

Bijlage 2 - Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen versie 2023.

Inleiding

Met de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO) is inzichtelijk gemaakt hoe verschillende handhavingsinstrumenten kunnen worden ingezet bij bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving van het omgevingsrecht. Wanneer uit de LHSO volgt dat een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang moet worden opgelegd is zorgvuldige besluitvorming van belang. Deze leidraad helpt bij het motiveren van de begunstigingstermijn en de evenredigheid van de hoogte van de last. De leidraad benoemt veel voorkomende overtredingen en geeft standaard begunstigingstermijnen en standaard dwangsombedragen. Het bevoegd zal natuurlijk wel altijd zelf moeten kunnen motiveren waarom voor deze termijn of hoogte van het dwangsombedrag gekozen is.

De leidraad is geschreven met de Omgevingswet als scope. Voor de hoogte van de dwangsommen is aangesloten bij MKB-bedrijven omdat het hier gaat om veel voorkomende overtredingen van soortgelijke omvang.

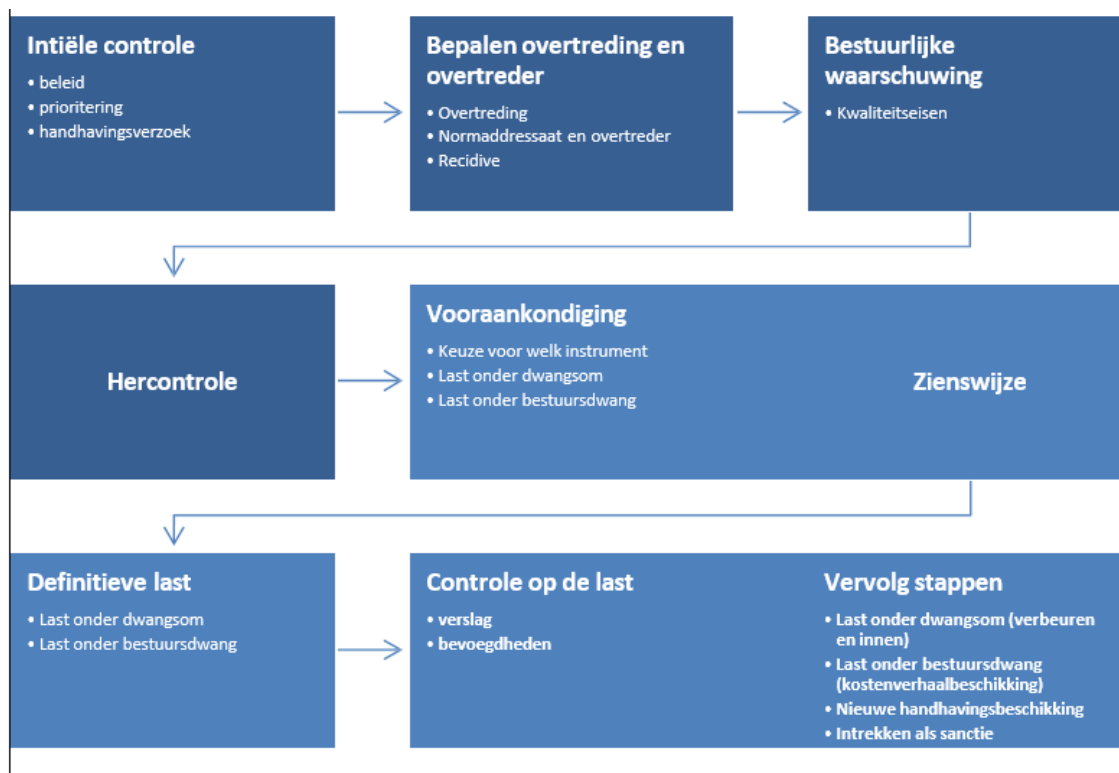
De leidraad tracht een overzicht te geven van jurisprudentie en belangrijke overwegingen. Het bestuursrecht is dynamisch waardoor deze leidraad niet compleet kan zijn. Dit document is dan ook informeel van aard.

Wijzigingen ten opzichte van eerdere versies.

In deze editie is jurisprudentie tot begin 2023 opgenomen over het opleggen en verbeuren van dwangsommen. De scope van de leidraad is verbreed door ook expliciet aandacht te geven aan de bestuurlijke waarschuwing en het innen van dwangsommen. Daarnaast is het aspect 'recidive' expliciet opgenomen. Tot slot zijn de dwangsombedragen aangepast naar de huidige stand van zaken en is een rekenmethodiek toegevoegd voor die gevallen dat er sprake is van een zeer financieel krachtige onderzochtstaande.

Leeswijzer

Het proces om te komen tot een handhavingsbeschikking verloopt veelal via een tweestapshandhaving zoals weergegeven in figuur 1. Dit proces is dan ook gebruikt voor de structuur van deze leidraad.



Figuur 1: proces van toezicht en handhaving

Hoofdstuk 1 gaat over het uitvoeren van toezicht en heeft betrekking op de stappen 'initiële controle' tot en met 'hercontrole'. In hoofdstuk 2 wordt het uitvoeren van de handhaving van 'vooraankondiging' tot en met 'controle op de last' behandeld. Hoofdstuk 3 gaat vervolgens over de te nemen vervolg stappen. In hoofdstuk 4 wordt uitleg gegeven over standaard dwangsombedragen en begunstigingstermijnen.

termijnen. Vanwege spoedeisendheid zijn bepaalde stappen in het proces over te slaan. Hierover wordt in paragraaf 2.1 verder aandacht besteed.

In bijlage 1 zijn van veelvoorkomende overtredingen van het omgevingsrecht de kwalificatie volgens de LHSO weergegeven, evenals de mogelijke sancties, de hoogte van de dwangsom en eventuele bijzonderheden. Bijlage 2 is een rekenmethode opgenomen voor financieel draagkrachtige ondertoezichtstaanden.

1 Het uitvoeren van toezicht

In dit hoofdstuk wordt het uitvoeren van toezicht behandeld. In paragraaf 1.1 wordt ingezoomd op de initiële controle en de beleidsmatige verankering van deze leidraad. Paragraaf 1.2 gaat over het vaststellen van overtredingen, het bepalen wie de normaddressaat en overtreder is en ook of er sprake is van recidive.

1.1 Initiële controle

Het proces van toezicht en handhaving start altijd met een initiële controle. Deze controle kan planmatig, thematisch of vanuit een klacht/handhavingsverzoek ontstaan. De diepgang van de controle is afhankelijk van het soort controle en het beleid dat gevoerd wordt.

1.1.1 Beleid

Het bevoegd gezag is op basis verplicht om uitvoerings- en handhavingsbeleid op te stellen. In dit beleid wordt gemotiveerd aangegeven welke doelen het bevoegd gezag zichzelf stelt bij de uitvoering en handhaving en welke activiteiten zij daartoe zullen uitvoeren. Dit beleid wordt ook afgestemd met de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving zoals het openbaar ministerie. In dit uitvoeringsbeleid zijn de volgende onderwerpen opgenomen:

- prioriteitstelling,
- samenwerking met strafrecht,
- hoe de doelen van het beleid worden gemonitord,
- op welke wijze en hoe uitvoering gegeven wordt aan bestuurlijke sancties,
- de termijnen die bij het geven en uitvoeren van sancties worden gehanteerd.

Met de LHSO is inzichtelijk gemaakt hoe en welk handhavingsinstrument kan worden ingezet bij bestuurs- en strafrechtelijke handhaving van het omgevingsrecht. De LHSO is voor de basistaken verplicht om toe te passen. Voor de taken die het bevoegd gezag zelf uitvoert of als plustaak laat uitvoeren door een omgevingsdienst, moet in het uitvoerings- en handhavingsbeleid worden bepaald welke strategie gevolgd wordt. Hierbij heeft eenduidige aansluiting bij de LHSO de voorkeur.

1.1.2 Prioritering en handhavingsverzoeken

De capaciteit voor Toezicht en Handhaving is beperkt. Daarom is prioritering altijd nodig. Volgens vaste jurisprudentie mag handhavingsbeleid er niet toe strekken dat tegen overtredingen met een lage prioriteit nooit wordt opgetreden (ECLI:NL:RVS:2014:1982).

Het prioriteringsbeleid kan wel een reden zijn om bij handhavingsverzoeken een aanvullende afwegingen te maken. Het karakter van het overtreden voorschrijft, het daarbij betrokken algemene belang en de belangen van de verzoeker om handhaving van de verzoeker om handhaving kunnen van geval tot geval reden zijn om al dan niet over te gaan tot handhaving (ECLI:NL:RVS:2021:1961).

1.2 Bepalen overtreding en overtreder

1.2.1 Overtreding

Op grond van artikel 5:1 van de Awb is sprake van een overtreding als er een gedraging is die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift. Het aspect gedraging moet ruim worden opgevat. Ook het nalaten van een handeling of het laten bestaan van een situatie valt onder een gedraging.

Toezichthouders voeren hun toezichtstaak uit op grond van hun bevoegdheden uit hoofdstuk 5 van de Awb, eventueel aangevuld met bevoegdheden uit bijzondere wetten, .

1.2.2 Normaddressaat en overtreder

Wanneer een overtreding is vastgesteld, dient vastgesteld te worden wie normaddressaat en overtreder is. De normaddressaat is de (rechts)persoon voor wie de norm geldt. Afhankelijk van de na te leven norm kan dat zijn 'een ieder' (zie bijvoorbeeld art 13 Wet bodembescherming), 'de drijver van de inrichting' (bijvoorbeeld bij vergunningen), 'degene die de activiteit uitvoert' (zie bijvoorbeeld art 1.10 Activiteitenbesluit milieubeheer). Naast deze voorbeelden bestaan er nog meerdere rechtsfiguren voor de normaddressaat.

Een handhavingsbeschikking moet opgelegd worden aan de overtreder. De overtreder hoeft niet per definitie de (rechts)persoon te zijn op wiens naam de vergunning of melding voor de betreffende activiteit staat. De overtreder kan zowel een natuurlijk persoon als een rechtspersoon zijn.

Uitgangspunt is, net als in het strafrecht, dat de bestuurlijke sanctie kan worden opgelegd aan degene of degenen, die de gedraging «pleegt» of «plegen». Dat kan zijn door het fysiek zelf uitvoeren van een verboden handeling of door tussenkomst van een ander (functionele pleger). Ook als de overtredingen worden uitgevoerd door medewerkers of andere ondergeschikten en de eigenaar/bestuurder van een bedrijf deze handelingen heeft aanvaard ontstaat functioneel pleger. Ook deelnemers, medeplegers, feitelijk leidinggevend zijn via de last onder dwangsom aan te schrijven. Artikel 5:1 lid 3 Awb verklaart artikel 51 lid 2 Sr namelijk van toepassing.^{13 14}

1.2.3 Recidive

Omdat recidive duidt op slecht naleefgedrag en daarmee afbreuk wordt gedaan aan de belangen die met de wet- en regelgeving worden beschermd, is het noodzakelijk om stevig op te treden. Dit kan één van de redenen zijn om stappen in het handavingsproces te versnellen of een hogere handhavingsbeschikking op te leggen. Voor recidive is niet noodzakelijk dat de overtreding wordt herhaald binnen dezelfde gemeente. Ook herhaling van een overtreding binnen een andere gemeente of provincie van de Omgevingsdienst kunnen worden aangemerkt als recidive.

Recidive kan ook ontstaan als:

- nog geen vijf jaar verstreken zijn sinds het plaatsvinden van de vorige overtreding, en;
- eerder een voornemen tot handhavend optreden verzonden; dit voornemen heeft geleid tot het ongedaan maken van de overtreding, of;
- eerder een proces-verbaal opgemaakt is dat heeft geleid tot een onherroepelijke strafbeschikking.

Wanneer er sprake is een overtreding van een voorschrift dat een periodiek karakter heeft (bijvoorbeeld een 10 jaarlijkse periodieke keuring van een installatie) moet in afwijking van bovengenoemde vijf jaar gekeken worden naar de cyclus van het overtreden voorschrift. In dit voorbeeld is dus ook na 10 jaar nog sprake van recidive.

Het hoeft niet specifiek te gaan om hetzelfde overtreden voorschrift of artikel. Recidive ontstaat ook bij eerdere overtreding binnen hetzelfde omgevingscompartiment (bijvoorbeeld bodem, welstand, water etc.) die voor de beoordeling van de voorliggende overtreding relevant zijn.

1.3 Bestuurlijke waarschuwing

De LHSO geeft, met uitzondering van overtredingen die een aanzienlijk en/of onomkeerbaar gevolg hebben voor de fysieke leefomgeving, de mogelijkheid om een bestuurlijk gesprek/waarschuwing te gebruiken als instrument.

Een bestuurlijke waarschuwing is in principe geen besluit als bedoeld in de Awb waardoor hier geen rechtsmiddelen tegen kunnen worden aangewend. Uitzondering hierop is als de waarschuwing direct volgt uit een wettelijke voorschrift en als in het handhavingsbeleid is opgenomen dat een bestuurlijke waarschuwing gegeven moet worden alvorens een ander handhavingsinstrument ingezet moet worden (ECLI:NL:RVS:2018:1449). In het Omgevingsrecht is veelal sprake van handhaving op grond van beleidsregels. Dergelijke waarschuwingen zijn geen besluit als bedoeld in de Awb (ECLI:NL:CBB:2019:30).

Nu er geen sprake is van een besluit als bedoeld in de Awb gelden er beperkte kwaliteitseisen voor de bestuurlijke waarschuwing. Relevant is wel dat door het uitdragen van een waarschuwing het bevoegd gezag op de hoogte is van een overtreding. Het enkele feit dat er een lange termijn kan zitten tussen een waarschuwing en daadwerkelijk opleggen van een handhavingsbeschikking ontslaat de overtreder er niet van om actie te ondernemen (ECLI:NL:RVS:2019:2610), maar kan wel belemmeringen opleveren bij latere handhaving (ECLI:NL:RVS:2022:559). Ook het vertrouwensbeginsel (zie LHSO voor nadere uitwerking) kan aandacht vragen als er een lange termijn zit tussen de bestuurlijke waarschuwing en het opleggen van de feitelijke last.

1.4 Hercontrole

De laatste stap in de fase van toezicht houden is het uitvoeren van een hercontrole. Na het verlopen van de termijn opgenomen in de bestuurlijke waarschuwing volgt een hercontrole. Doel van deze controle is het vaststellen of de vastgestelde overtreding is beëindigd en/of hersteldhersteld. Als de situatie is opgelost eindigt het proces van toezicht. Als de overtreding niet (volledig) is beëindigd wordt overgestapt naar handhaving. Het is mogelijk dat tijdens de hercontrole een andere overtreding wordt vastgesteld dan opgenomen in de bestuurlijke waarschuwing. In zo'n geval zal voor de nieuw vastgestelde overtreding een nieuwe bestuurlijke waarschuwing moeten worden opgesteld.

¹³ Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 78-79

¹⁴ Bleeker T.R., 2021, MILIEUAANSPRAKELIJKHEID VAN LEIDINGGEVENDEN : Over strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke sanctiëring van leidinggevend voor milieuovertredingen in bedrijfscontext

2 Opleggen en uitvoeren van bestuurlijke sancties

In dit hoofdstuk wordt de fase van het uitvoeren van handhaving, vanaf het opstellen van een vooraankondiging tot en met de controle op de uitvoering van de handhavingsbeschikking, beschreven.

2.1 Vooraankondiging

Voordat een definitieve handhavingsbeschikking wordt opgelegd, wordt – met uitzondering van gevallen met zeer spoedeisend belang – een vooraankondiging opgesteld.

2.1.1 Spoedeisend belang

Er is sprake van spoedeisend belang als de situatie zo spoedeisend is dat een besluit niet kon worden afgewacht (ECLI:NL:RVS:2016:3299). Bij spoedeisend belang kan uitsluitend gebruik worden gemaakt van bestuursdwang op grond van artikel 5:31 Awb.

Dit artikel geeft twee mogelijkheden 1) bij voldoende spoedeisend belang direct een handhavingsbesluit zonder begunstigingstermijn nemen of 2) bij zeer spoedeisende situaties pas na afloop een handhavingsbesluit nemen.

Het bevoegd gezag moet onderbouwen waarom er sprake is van een spoedeisende situatie. Veelal gaat het om situaties waarbij direct moet worden ingegrepen vanwege de gevaren voor mens of milieu. De bouwvallige staat van een pand, lekkende vaten chemisch afval of acuut brandgevaar of het ontbreken van brandbeveiligingsinstallaties zijn allen aangemerkt als spoedeisende situaties (ECLI:NL:RVS:2021:1549; ECLI:NL:RVS:2016:1855, ECLI:NL:RVS:2015:1458, ECLI:NL:RVS:2020:514).

Ook zeer ernstige hinder, bijvoorbeeld ernstige geuroverlast kan aanleiding zijn om spoedeisende bestuursdwang toe te passen (ECLI:NL:RVS:2019:3552).

Bij spoedeisendheid belang speelt ook mee hoe lang het bevoegd gezag al op de hoogte was van de situatie. Even wachten met handelen mag (ECLI:NL:RVS:2015:3550), maar niet te lang (ECLI:NL:RVS:2007:BA2669). Natuurlijk hangt deze termijn af van de specifieke situatie.

Ook al is er sprake van een spoedeisende situatie dan berust op het bevoegd gezag de taak om te oordelen of een korte begunstigingstermijn geboden kan worden (ECLI:NL:RVS:2021:1549). Ook moet de overtreder altijd zelf in de gelegenheid worden gesteld de overtreding te beëindigen (ECLI:NL:RVS:2021:1159).

Is er geen sprake van een spoedeisend belang, dan zal altijd een vooraankondiging moeten worden opgesteld. In de vooraankondiging geeft het bevoegd gezag aan dat het van plan is om een handhavingsbeschikking te nemen. De vooraankondiging is geen besluit waartegen bezwaar en beroep open staat. Met de vooraankondiging wordt gepoogd om de ondertoezichtstaande in de gelegenheid te stellen om een zienswijze in te dienen (4:8 Awb).

Een vooraankondiging wordt ingezet bij herstelsancties (last onder dwangsom en last onder bestuursdwang). Bij een bestuurlijke boete is de formele term 'voornemen' (5:50 Awb).

2.1.2 Keuze voor het handhavingsinstrument

In de vooraankondiging wordt het gekozen handhavingsinstrument gemotiveerd.

De hoofdregel van de Awb (zie artikel 5:21) is dat gekozen wordt voor het instrument bestuursdwang. In afwijking van bestuursdwang kan gekozen worden voor een last onder dwangsom als het belang van het te handhaven voorschrift zich daar niet tegen verzet (5:32 Awb). Zo is bij urgente en onomkeerbare zaken bestuursdwang meer geschikt dan de dwangsom. In de LHSO volgt dit ook duidelijk uit de interventiematrix. Ook bij een incidentele overtreding is een dwangsom niet altijd een effectief instrument. Bestaat er gevaar voor herhaling, waarbij de aard van de overtreding, de mate van overeenkomst en tijdsverloop van belang is, kan een dwangsom wel ingezet worden (ECLI:NL:CBB:2014:223). In de twee volgende paragrafen wordt ingegaan op de vormvereisten van beide handhavingsinstrumenten.

2.2 Last onder dwangsom

De last onder dwangsom is een handhavingsbeschikking met als doel de overtreder te bewegen tot naleving van de geldende regels. Van de dwangsom moet een zodanige prikkel uitgaan dat de last wordt uitgevoerd (ECLI:NL:RVS:2020:86). De last onder dwangsom is een herstelsanctie en wordt veelvuldig ingezet in het omgevingsrecht.

Het besluit moet zorgvuldig genomen worden (3:4 Awb). Dit laatste betekent dat de bestuursrechter kan kijken of de dwangsom geschikt is om het doel te bereiken, of niet met een minder vergaande last kon worden volstaan, en of de last in het concrete geval evenwichtig is (ECLI:NL:RVS:2022:285). Een voorbeeld van dat laatste aspect is de uitspraak (ECLI:NL:RVS:2022:321) waarbij de verwachte huurinkomsten bij het niet naleven van de last niet zijn betrokken. Gelet op Europees recht dient er sprake te zijn van een doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend ingezet instrument. Vooral de doeltreffendheid vraagt aandacht.

De last onder dwangsom bestaat feitelijk uit twee aspecten: wat is het overtreden voorschrift (de 'last') en hoe moet dit worden hersteld (de herstelmaatregel). De herstelmaatregel moet dusdanig geformuleerd zijn dat er voldoende vrijheid bestaat richting overtreder om te bepalen hoe aan de last wordt voldaan. De verhouding tussen de last en de herstelmaatregel moet voldoende duidelijk zijn. Dit betekent dat de handhavingsbeschikking als zelfstandig document leesbaar moet zijn en de overtreder duidelijk weet wat verlangd wordt (ECLI:NL:RVS:2020:169). De last mag ook niet verder strekken dan tot het treffen van de daartoe vereiste minst bezwarende maatregel (ECLI:NL:RVS:2022:397). Andersom mag een last ook niet zo geformuleerd zijn dat wanneer voldaan is aan de last, de overtreding niet is beëindigd (ECLI:NL:RBGEL:2023:353).

De last onder dwangsom bevat een begunstigingstermijn. De begunstigingstermijn is de periode dat de overtreder nog de mogelijkheid heeft om de situatie te herstellen zonder dat de dwangsom wordt verbeurd. De begunstigingstermijn is niet langer dan noodzakelijk wat benodigd is om de overtreding op te heffen (ECLI:NL:RVS:2015:3891) of om te legaliseren. Als de overtreding onmiddellijk gestaakt kan worden, is een begunstigingstermijn niet nodig maar wel wenselijk (ECLI:NL:RVS:1997:AH7216). Tot slot wordt gemeld dat ook bij zicht op legalisatie niet altijd kan worden afgezien van handhaving (ECLI:NL:RVS:2022:800).

Het kan zijn dat voor naleving een vergunning nodig is van een ander bevoegd gezag. In dat geval moet de begunstigingstermijn worden afgestemd met het andere bevoegde gezag (ECLI:NL:RVS:2018:3952 en ECLI:NL:RVS:2019:169). Immers de last onder dwangsom kan zorgen voor een legalisatie van de vergunningplichtige activiteit.

Sommige lasten worden geformuleerd als '*4 weken na het besluit dient voldaan te worden aan..*'. Dergelijke lasten zonder feitelijke datum beginnen te lopen de dag na het nemen van het besluit (ECLI:NL:RVS:2016:3388). Het benoemen van een concrete datum maakt het duidelijker voor de overtreder. Dit heeft dan ook de voorkeur. Als er sprake is van een herhalende overtreding is een begunstigingstermijn niet noodzakelijk om te stellen (ECLI:NL:RVS:2011:BP1330).

Is een last onder dwangsom opgelegd en kan niet aan de begunstigingstermijn worden voldaan, dan mag het bevoegd gezag voor verbeuring van de dwangsom een besluit tot verruiming van de begunstigingstermijn nemen (ECLI:NL:RVS:2013:1829).

In de last onder dwangsom moet opgenomen zijn wat er gebeurt na het verlopen van de begunstigingstermijn, namelijk of de dwangsom ineens, per tijdseenheid of per overtreding wordt verbeurd. Als richtlijn geldt dat een dwangsom per tijdseenheid veelal wordt opgelegd bij voortdurende overtredingen. Voor bedragen ineens wordt gekozen als het een ernstige overtreding is die gezien de ernst niet herhaald of langdurig mag voorkomen. Een dwangsom per overtreding van de last komt veelal voor bij gedrags-overtredingen. Indien gekozen wordt voor een verbeuring per (geconstateerde) overtreding, wordt een passage opgenomen waarin een sub maximum per tijdseenheid wordt gesteld. Op deze wijze wordt voorkomen dat de overtreder binnen een zeer korte periode (bijvoorbeeld een uur) wordt geconfronteerd met een veelvoud aan verbeurde dwangsommen. De tijdseenheid is afhankelijk van het type overtreding.

Ongeacht voor welke wijze van verbeuring wordt gekozen dient de last ook het maximale bedrag te bevatten. De hoogte van de dwangsom hangt af van de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsom.

De bestuursrechter gaat uit van een bestuurlijke afweging voor de hoogte van de dwangsom wat een terughoudende toetsing impliceert (ECLI:NL:RVS:2017:1100). Daarom is het aan de overtreder om aan te dragen waarom een last onevenredig hoog zou zijn in de rechtsprocedure naar aanleiding van de last (ECLI:NL:RVS:2019:2609).

Bij de hoogte van de dwangsommen in deze leidraad, moet rekening gehouden worden met de gevolgen van overtredingen, conform de LHSO getypeerd in de volgende gradaties:

- gevolgen zijn vrijwel nihil
- gevolgen zijn beperkt
- gevolgen zijn van belang
- gevolgen zijn aanzienlijk

Onder gevolgen worden ook dreigende gevolgen verstaan, dat wil zeggen als de overtreding (mogelijk) leidt tot nadelige gevolgen van belang (of het risico daarop) voor de fysieke leefomgeving, zoals hinder, schade aan beschermde waarden (zoals milieu, natuur of erfgoed), verontreiniging, ziekten, gewonden of doden (mens, plant en dier). Ook kunnen daaronder de gevolgen van een overtreding worden verstaan die de mogelijkheden van controle beperken of onmogelijk maken, en de gevolgen of versturende effecten die de overtreding heeft of kan hebben voor het gezag van de overheid of voor het systeem van ordening- of normering van de betrokken bedrijfstak als zodanig. Bij gevolgen is sprake van een glijdende schaal en het verschilt per (type) overtreding wat de gevolgen kunnen zijn en hoe ernstig die kunnen

zijn. Het onderscheid tussen gevolgen van belang en aanzienlijke gevolgen zit vooral in de ernst en omvang van de (dreigende) schade. Schade van enige omvang die onomkeerbaar is, wordt in beginsel ingedeeld als aanzienlijk.

Los van de gevolgen zijn ook de omvang van de onderneming en diens activiteiten, de omvang en ernst van de milieuschade, de mate van overlast en de vereiste investeringen, de rechtsvorm, kapitaal, draagkracht, het aantal werknemers, de omzet en de winst van de onderneming relevant voor het bepalen van de hoogte van de dwangsom. Deze aspecten kunnen niet in deze leidraad worden opgenomen.

De bedragen opgenomen in de bijlage van deze leidraad gaan uit van een gemiddeld mkb-bedrijf / bouwproject. Voor de kleinere bedrijven, natuurlijke personen of bouwprojecten kunnen genoemde bedragen verlaagd worden en voor de grote verhoogd (ECLI:NL:RVS:2022:321). Al verkregen financieel voordeel mag niet betrokken worden bij de hoogte van de last onder dwangsom (ECLI:NL:RVS:2011:BP7185).

Daarnaast kan het ook niet zo zijn dat een dwangsom dermate laag wordt gesteld dat er geen prikkel tot naleving ontstaat. Dergelijke dwangsommen zijn niet effectief en niet deugdelijk gemotiveerd als bedoeld in art. 3:46 Awb (ECLI:NL:RVS:2006:AZ1263).

De jaaropbrengst kan ook gebruikt worden voor de het bepalen van de dwangsomhoogte (ECLI:NL:RVS:2022:334). Voor bouwprojecten kan ook aangesloten worden bij de bouwsom. In bijlage 2 is een rekenmethodiek opgenomen die gehanteerd kan worden voor ondertoezichtstaanden die financieel erg draagkrachtig zijn of waarbij het vermoeden bestaat dat deze financieel erg draagkrachtig zijn. De jaarrekening kan op grond van de algemene bevoegdheden uit hoofdstuk 5 van de Awb door toezichthouders worden opgevraagd.

2.3 Last onder bestuursdwang

De last onder bestuursdwang kent haar grondslag in artikel 5:21 van de Awb: *'de herstelsanctie, inhoudende: een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en de bevoegdheid van het bestuursorgaan om de last door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd'*. Uit deze definitie volgt dat het bevoegd gezag een feitelijke handeling mag uitvoeren maar dat het de voorkeur heeft dat de overtreder dit zelf doet. Feitelijke handelingen moeten ruim worden geïnterpreteerd. Het wegnemen, ontruimen, beletten, in vorige toestand herstellen of verrichten van hetgeen in strijd met voorschriften is ongedaan maken, valt onder deze handelingen.¹⁵

Net als de last onder dwangsom moet de last onder bestuursdwang een omschrijving bevatten van de te nemen herstelmaatregelen en de termijn waarbinnen de last moet worden uitgevoerd. Ook moet de last een begunstigingstermijn bevatten. Aangezien deze aspecten al zijn benoemd onder last onder dwangsom wordt hier niet verder op ingegaan.

De last onder bestuursdwang moet bekendgemaakt worden aan de overtreder, de rechthebbende op het gebruik van de zaak waarop de last betrekking heeft en aan de aanvrager (5:24 lid 3 Awb). Worden niet alle partijen geïnformeerd dan kan de last onder bestuursdwang alsnog in werking treden (ECLI:NL:RVS:2016:543). Indien sprake is van een verzoek tot handhaving dan is de verzoeker de partij die valt onder de noemer 'aanvrager'.

In de last onder bestuursdwang moet ook opgenomen zijn welke en hoe de kosten van toepassing van de last worden verhaald op de overtreder (artikel 5:25 Awb). Alle kosten gemaakt vanaf het moment van het opstellen van de vooraankondiging mogen betrokken worden in dit kostenverhaal. Blijkt bij de controle op de last onder bestuursdwang dat de overtreding is beëindigd dan mogen deze kosten niet alsnog in rekening worden gebracht.

2.4 Zienswijze

Nadat de vooraankondiging kenbaar is gemaakt wordt de ondertoezichtstaande in de gelegenheid gesteld om zienswijze in te dienen (4:8 Awb). De termijn voor het indienen van zienswijze is afhankelijk per geval. Bij spoedeisende zaken kan een zeer korte zienswijzetermijn worden gehanteerd. Regelmatig wordt een termijn tot twee weken gehanteerd.

Van de verplichting tot het vragen van een zienswijze kan worden afgestapt als er sprake is van een herhalende last, er is eerder een soortgelijke last opgelegd, en er geen nieuwe feiten of omstandigheden zijn (4:11 Awb).

2.5 Definitieve last

¹⁵Kamerstukken II 1993/94, 23700, nr. 3, p. 150

Na de zienswijze termijn moeten de ingebrachte zienswijze betrokken worden bij het formuleren van de definitieve last. Wanneer de zienswijzen niet betrokken worden in de definitieve beschikking ontstaat er een zorgvuldigheidsgebrek

Na het opstellen van het definitieve besluit moet dit toegezonden, uitgereikt (art 3:40 Awb) of als dat niet mogelijk is op een andere wijze (art 3:41 Awb) bekend worden gemaakt aan belanghebbende. Bekendmaking op een andere wijze kan onder andere plaats vinden via publiceren in een dag of nieuwsblad en aanplakken op de locatie.¹⁶ Direct na het bekendmaken treedt de beschikking in werking. Wanneer de ondertoezichtstaande de inwerkingtreding van de beschikking wil uitstellen zal verzocht moeten worden om een voorlopige voorziening (art 8:81 Awb). Het instellen van bezwaar en beroep schorst de werking van de beschikking niet (6:8 en 6:16 Awb).

2.6 Controle op de last

Nadat de handhavingsbeschikking in werking is getreden en de begunstigingstermijn is verlopen kan een controle op de naleving van de last worden uitgevoerd.

Het is aan het bevoegd gezag om aannemelijk te maken of er sprake is van een overtreding (ECLI:NL:RVS:2015:1103). Om aannemelijk te maken dat er een overtreding heeft plaats gevonden dient van elk controlemoment *een proces-verbaal van bevindingen* te worden opgesteld door de toezichthouder. Als de controle wordt uitgevoerd door meerdere toezichthouders kan dit worden gedaan in gezamenlijkheid.

Het proces-verbaal van bevindingen moet een deugdelijke en controleerbare vaststelling van de relevante feiten en omstandigheden bevatten (ECLI:NL:RVS:2017:1179). Hieraan wordt voldaan als 1) de overtreding wordt vastgesteld door een deskundig persoon, 2) vastgestelde feiten en omstandigheden duidelijk worden vastgelegd en 3) inzicht wordt gegeven in hetgeen is vastgesteld (ECLI:NL:RVS:2017:1179, ECLI:NL:CBB:2018:128).

Met een deskundig persoon wordt bedoeld een deskundige medewerker van of in opdracht van het bevoegde gezag of door een ter zake deskundige persoon wiens bevindingen het bevoegd gezag voor zijn rekening heeft genomen. In het laatste geval is het van belang dat het bevoegd gezag heeft vastgesteld dat de externe deskundige daadwerkelijk deskundig is in het betreffende vakgebied (ECLI:NL:RVS:2017:1179).

Het vaststellen van feiten en omstandigheden kan in rapportage maar ook door middel van foto's en filmmateriaal. Bij foto's en filmmateriaal is het van belang dat duidelijk is waar, wanneer en hoe de feiten zijn vastgesteld (ECLI:NL:2016:469). Beeldmateriaal van derden mag betrokken worden in het vaststellen van een overtreding als het bevoegd gezag in staat voor de kwaliteit voor deze beelden (ECLI:NL:CBB:2018:128). Dit laatste betekent dan ook dat beelden van derden niet zonder belangenafweging buiten de handhavingszaak gehouden kunnen worden.

Om aan het criterium van voldoende inzicht te voldoen moet het proces-verbaal van bevindingen duidelijk weergeven wat is vastgesteld en op welke wijze. Het proces-verbaal van bevindingen moet ondertekend zijn door de opsteller en voorzien van een dagtekening.

Indien gekozen is voor een last onder bestuursdwang, beschikt de toezichthouder op het moment van effectueren van de last over aanvullende bevoegdheden (artikel 5:27 tm 5:30 Awb). Deze bevoegdheden hebben vooral tot doel om de last onder bestuursdwang daadwerkelijk uit te kunnen voeren, waarbij toepassing alleen gerechtvaardigd is voor zo ver dat voor een goede uitvoering noodzakelijk is. De aanvullende bevoegdheden die ontstaan zijn:

- Het betreden van plaatsen door het door het bestuursorgaan aangewezen personen. Hiermee wordt het voor personen, bijvoorbeeld installateurs, en dus niet alleen voor de toezichthouders mogelijk om alle plaatsen te betreden die nodig zijn. Gelet op de ruime algemene bevoegdheid tot het betreden van plaatsen en de bevoegdheid van toezichthouders om zich te laten vergezellen zal dit relatief weinig verschil opleveren
- Het betreden van woningen
Voor de uitvoering van de bestuursdwang wordt het mogelijk om zonder toestemming de woning te betreden. Gelet op artikel 2 van de Algemene wet op het binnentreden (Awob) zal vanuit het bevoegd gezag wel een ontheffing moeten worden verleend. De Awob verplicht dat de toezichthouder zich ongevraagd legitimeert, het doel van het bezoek kenbaar maakt en dat na afloop een verslag wordt opgesteld van de binnentreding.

¹⁶ Kamerstukken II 2003/04, 23700, nr. 3, p. 13.

- Het betreden van eigendommen van derden
Voor de goede uitvoering van de bestuursdwang kan het soms noodzakelijk zijn om via het terrein of gebouw van derden zich naar de locatie te begeven. Deze aanvullende bevoegdheid wordt aan een toezichthouder verleend als dit tenminste 48 uur van tevoren kenbaar wordt gemaakt aan de betrokkenen. In het geval van spoed kan hiervan worden afgeweken. Schade die wordt veroorzaakt bij het betreden van het pand van derden kan direct verhaald worden op het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag verhaalt deze schade vervolgens bij de overtreder via de kostenverhaalbeschikking van de last onder bestuursdwang.
- Het verzegelen van gebouwen, terreinen en alles wat zich daarin of daarop bevindt.
Uit artikel 5:28 van de Awb volgt de bevoegdheid om gebouwen en installaties te verzegelen. Als de overtreder het zegel opzettelijk verbreekt, opheft of beschadigt of op een andere wijze verijdt, ontstaat er een misdrijf dat strafbaar is gesteld in art 199 Wetboek van Strafrecht.
- Het meeveren, opslaan, vernietigen of verkopen van goederen.
In bepaalde gevallen kan het noodzakelijk zijn om stoffen en goederen af te voeren van de locatie. Uitgangspunt is dat deze stoffen en goederen in principe worden opgeslagen. Als de rechthebbende afstand doet van deze zaken is het aan het bevoegd gezag om te beoordelen wat met de stoffen en goederen wordt gedaan. Als geen bezwaar is aangetekend tegen de last onder bestuursdwang mogen goederen na 13 weken verkocht of vernietigd worden. In het geval van gevaarlijke of bederfelijke stoffen kan gemotiveerd worden afgeweken van eerdergenoemde termijn.

3 Vervolgstappen

Na het uitvoeren van de controle op de last zijn afhankelijk van het gekozen handhavingsinstrument verschillende verplichte en facultatieve stappen. In dit hoofdstuk worden afhankelijk van het gekozen instrument de vervolgstappen omschreven.

3.1 Last onder dwangsom

Als na het aflopen van de begunstigingstermijn wordt geconstateerd dat niet is voldaan aan het gestelde in de last, verbeurt de overtreder de opgelegde dwangsom.

Er bestaat een beginselplicht tot invorderen van dwangsommen (ECLI:NL:RVS:2018:1968). Uitsluitend in zwaarwegende omstandigheden kan van (gedeeltelijke) invordering worden afgezien (ECLI:NL:RVS:2018:1152). Betaling van de dwangsom dient plaats te vinden binnen 6 weken nadat de verbeuring heeft plaatsgevonden.

Uitgangspunt van deze leidraad is dat een dwangsom voor maximaal 3 verbeuringen wordt opgelegd. Daarna is de dwangsom 'volgelopen' en wordt een nieuw handhavingsbesluit genomen. Ook in het geval dat een dwangsom als niet effectief wordt ervaren kan alvorens deze is 'volgelopen' herzien worden, zie hiervoor paragraaf 3.3 'nieuwe handhavingsbeschikking'.

Het bestuursorgaan beslist bij beschikking over de invordering van een verbeurde dwangsom, de invorderingsbeschikking. De bevoegdheid tot invordering van verbeurde bedragen verjaart een jaar na de dag waarop het bedrag is verbeurd (5:35 Awb). Uitzondering hierop is als bezwaar, beroep of hoger beroep openstaat of aanhangig is tegen de last onder dwangsom. Dan wordt de verjaringstermijn verlengd tot het moment dat op het bezwaar, beroep of hoger beroep is beslist. Het bevoegd gezag kan zelfstandig beslissen of per verbeuring of per combinatie van verbeuringen een invorderingsbeschikking wordt opgesteld. De invorderingsbeschikking staat open voor bezwaar, waardoor het niet verplicht is om de mogelijkheid tot zienswijze te bieden. Natuurlijk moeten de rechtsmiddelen wel zijn opgenomen in de beschikking.

Bij het invorderen van een dwangsom is een controlerapport vereist waarin de overtreding en de waargenomen feiten en omstandigheden op een duidelijke wijze zijn vastgelegd. Het controlerapport bevat daarnaast wie, wanneer en hoe de overtreding is vastgesteld. Het ontbreken van een controlerapport of een ondeugdelijk controlerapport (ECLI:NL:RVS:2021:1514, ECLI:NL:RVS:2023:165) zorgt voor matiging of volledige intrekking van de invorderingsbeschikking.

Wanneer een invorderingsbeschikking wordt voorbereid maar ook als deze al is vastgesteld, kan uitstel van betaling worden overeengekomen. Dit uitstel moet bevestigd worden via een beschikking. Aan deze beschikking kunnen voorwaarden worden verbonden (4:94 Awb). Gedurende het uitstel als aan de voorwaarde wordt voldaan, kan het bevoegd gezag niet over gaan tot invordering.

Als vervolgstap kan ook worden gekozen om een dwangsom in te trekken. Er zijn twee redenen om een last onder dwangsom in te trekken.

1. Op verzoek van de overtreder als een jaar geen overtreding is vastgesteld (5:34 lid 2 Awb)
2. Als de last onder dwangsom niet effectief is, zie hiervoor 3.3 'nieuwe handhavingsbeschikking'.

Sinds het belastingplan 2020 zijn de kosten die gemaakt worden om te voldoen aan een dwangsom en de daadwerkelijke lasten van de dwangsom niet meer fiscaal aftrekbaar.¹⁷

3.2 Last onder bestuursdwang

Na de ten uitvoerlegging van de last onder bestuursdwang is de overtreding beëindigd. Als vervolgstap zal op grond van artikel 5:25 lid 6 van de Awb een kostenverhaal beschikking moeten worden opgesteld. Via deze beschikking worden alle kosten voor het voorbereiden, uitvoeren van de last onder bestuursdwang en het eventueel verreken van de kosten voor het opslaan en meevoeren, bewaring, of vernietigen van goederen en eventuele schade bij derde in rekening gebracht. Als goederen en/of stoffen zijn verkocht, moet de opbrengst hiervan in mindering worden gebracht in de kostenverhaalbeschikking. In de kostenverhaalbeschikking moet gespecificeerd worden weergegeven welke kosten in rekening worden gebracht. Dit betekent dat facturen van derden die voor het bevoegd gezag taken hebben uitgevoerd, moeten worden bijgevoegd. Omdat het bestuursorgaan de kosten in eerste instantie voorschiet kan de ondertoezichtgestelde geen vrijstelling krijgen van de berekende omzetbelasting die derden namens het bevoegde gezag in rekening brengen.

De kostenverhaalbeschikking is een besluit en dient aan de algemene vereisten uit de Awb te voldoen. De mogelijkheid tot het bieden van zienswijze is niet noodzakelijk omdat bezwaar kan worden ingediend. Het kan wenselijk zijn om een bezwaarprocedure te voorkomen door facultatief de gelegenheid van zienswijze te bieden.

In de kostenverhaalbeschikking moet tenminste zijn opgenomen:

- op welke last onder bestuursdwang deze is gebaseerd;
- waarom toepassing is gegeven aan de last onder bestuursdwang;
- het te betalen bedrag en de termijn waarbinnen de betaling moet plaatsvinden (4:86 en 4:87 Awb) en
- de in te zetten rechtsmiddelen

De Awb bepaalt dat betaling geschiedt binnen zes weken nadat de beschikking bekend is gemaakt. Net als bij de last onder dwangsom kan uitstel van betaling onder voorwaarden worden verleend (4:94 Awb).

3.3 Nieuwe handhavingsbeschikking

Als blijkt dat de overtreding niet ongedaan is gemaakt, of verdere overtreding dan wel herhaling niet kan worden voorkomen dan is de prikkel mogelijk onvoldoende geweest en mogelijk de hoogte van de dwangsom te laag gekozen of een verkeerd handhavingsinstrument gekozen.

Het bevoegd gezag kan dan besluiten om een nieuwe (hogere) last onder dwangsom op te leggen of te kiezen voor een last onder bestuursdwang. Ook als de last onder dwangsom nog niet volledig verbeurd is beschikt het bevoegd gezag over deze mogelijkheid.

Belangrijk is dat voor eenzelfde overtreding niet gelijktijdig twee lasten van toepassing kunnen zijn. De voorgaande last zal dan actief moeten worden ingetrokken. Het intrekken van de oude last ontslaat de overtreder niet van het betalen van de verbeurde dwangsom.

Als voor de eerdere overtreding al een last onder dwangsom is opgelegd die niet effectief is gebleken, wordt in beginsel een recidivetoeslag toegepast. Er wordt dan bij een volgende last onder dwangsom een hoger dwangsombedrag gehanteerd om de prikkel tot ongedaan making te versterken. De eerdere prikkel is immers niet voldoende gebleken om herhaling van de overtreding te voorkomen. De omvang van deze recidivetoeslag is maatwerk. Gedacht kan worden aan een verdubbeling van de initiële dwangsombedragen.

De hoogte van deze nieuwe dwangsom dient door het bestuursorgaan te worden gemotiveerd. Dat kan vaak al vrij simpel door aan te geven dat uit 'omstandigheden is gebleken dat de eerder opgelegde en verbeurde dwangsombedragen niet hebben geleid tot het beëindigen van genoemde overtreding'. Naast deze standaardoverweging zal een weging van de relevante feiten en omstandigheden altijd moet worden uitgevoerd. Wordt dit afdoende gedaan dan kan matiging van de tweede last onder dwangsom ontstaan (ECL:NL:RBMNE:2022:161).

3.4 Intrekken als sanctie

Artikel 18.10 van de Omgevingswet biedt de mogelijkheid om als sanctie een beschikking in te trekken. Van deze gelegenheid kan gebruik worden gemaakt als in strijd met de beschikking of de voorschriften van de beschikking wordt gehandeld. Het bevoegd gezag moet de overtreder in de gelegenheid stellen om de overtreding te beëindigen. Het intrekken van de vergunning vindt plaats volgens dezelfde procedure als waarmee de vergunning is voorbereid. Indien de belangen van de bescherming van het milieu zich hiertegen verzetten kan de vergunning niet worden ingetrokken. Het bevoegd gezag kan

¹⁷ Invoeren aftreksluiting dwangsommen | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid (rijksfinancien.nl)

een beschikking als sanctie ook geheel of gedeeltelijk intrekken als de beschikking is gegeven op basis van een onjuiste of onvolledige opgave van gegevens.

Bij de intrekking worden rechten ontnomen. De overtreding zelf wordt veelal niet ongedaan gemaakt.

Daarom moet hier veelal nog een afzonderlijke handhavingsbeschikking over worden genomen¹⁸.

4 Dwangsom bedragen en begunstigingstermijnen

In de voorgaande hoofdstukken is het proces van toezicht en handhaving omschreven. Het goed motiveren van de last onder dwangsom is daarin veelvuldig benoemd. Om een leidraad te bieden zijn in bijlage 1 van dit document zijn veel voorkomende overtredingen beschreven.

Uitdrukkelijk wordt opgemerkt dat het enkel verwijzen naar deze leidraad niet een afdoende motivering is in een handhavingsbeschikking (ECLI:NL:RVS:2022:321).

Voldoende motivering ontstaat bij het van geval tot geval motiveren van de hersteltermijn en hoogte van de dwangsom, dan wel het vaststellen van een eigen beleidsregel.

Het verdient de voorkeur om dit document op te nemen in de uitvoerings- en handhavingsstrategie.

Voor een eigen beleidsregel geldt op grond van art 4:84 Awb als uitgangspunt zodat eigen beleidsregels consequent worden toegepast. Afwijking van de beleidsregel is mogelijk en zelfs verplicht als de omstandigheden van het geval op zichzelf dan wel tezamen met andere omstandigheden moeten worden aangemerkt als bijzondere omstandigheden die handelen overeenkomstig de beleidsregel onevenredig zouden maken in verhouding met de te dienen doelen (ECLI:NL:RBDHA:2022:6663).

Deze leidraad is niet uitputtend bedoeld. Afwijking van bedragen en termijnen genoemd in deze leidraad is vanwege ernst en omvang van een overtreding, mits gemotiveerd, altijd mogelijk.

Afwijking van de termijnen is ook mogelijk als er afhankelijkheid van derden zijn (beschikbaarheid of levertijd van leveranciers e.d.) of het feit dat voorbereidende handelingen nodig zijn alvorens de overtreding kan worden opgeheven.

In bijlage 1 zijn van veel voorkomende overtredingen van het omgevingsrecht de volgende onderdelen beschreven:

- Overtreding; wat is precies de overtreding?
- Gedrag of technische maatregel; is er sprake van een gedragsvoorschrift of een technische maatregel? Dit vanwege het uitgangspunt van de LHSO dat gedragsvoorschriften direct in acht moeten worden genomen. Hiervoor moet geen of hooguit een zeer korte termijn worden gesteld om de overtreding te beëindigen en/of herhaling ervan te voorkomen.
- Typering LHSO; is er sprake van een overtreding met gevolgen die vrijwel nihil; of beperkt; of van belang of aanzienlijk zijn.
- Sanctie: welke sancties kunnen in overeenstemming met de LHSO worden opgelegd. Bij overtredingen die aanzienlijk zijn en waarbij de mogelijkheid van het opleggen van een bestuurlijke boete bestaat is afstemming met strafrecht gewenst.
- Hoogte dwangsom; de hoogte van het bedrag per overtreding/ per keer.
- Aantal verbeuringen; het aantal verbeuringen per last onder dwangsom.
- Begunstigingstermijn; de te hanteren begunstigingstermijn.

De hoogte van de dwangsom is gerelateerd aan de typering volgens de LHSO. Als dezelfde overtreding plaats vindt maar sprake is van een andere LHSO-typering kan het dwangsombedrag omgerekend worden met de factor 0,25 voor overtreding 'vrijwel nihil' en 'beperkt'. Factor 0,5 voor overtredingen met typering 'van belang' en factor 1 met typering 'aanzienlijk'. Voorbeeld 'het inwerking zijn zonder toereikende melding' is benoemd als een overtreding met een dwangsom van €1500,- per week uitgaande van de typering 'van belang'. Als de melding betrekking heeft op een overtreding die aangemerkt kan worden als 'aanzienlijk', kan het richtbedrag vermenigvuldigd worden met 2 (wijziging van factor 0,5 naar 1). In zo'n situatie kan een dwangsom opgelegd worden van €3000,- per week. Bij overtredingen die lichter worden ingeschaald ten opzichte van de typering opgenomen in de leidraad is omrekening in dezelfde methodiek mogelijk.

Bijlage 1: Veel voorkomende overtredingen

Zie apart excel bestand.

Bijlage 2: Rekenmethodiek dwangsomhoogte financieel krachtige bedrijven

Totale dwangsomhoogte = $(a+b) \times 0,5 \times \text{factor LHSO}$

a. jaaromzet x 0,2

¹⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 586

b. totaalstelling activa x 0,5 x wettelijke rente

Legenda:

- Jaaromzet; De omzet van is het totale bedrag aan inkomsten uit de verkoop van producten en diensten in één boekjaar.
- Totaalstelling activa; totaal van vaste en vlottende activa over één boekjaar
- Wettelijke rente; rente voor handelstransacties voor alle overeenkomsten met bedrijven en overheidsorganisaties (8% peildatum 2022).
- Factor LHSO; gradatie afhankelijk van de gevolgen van de overtreding

LHSO typering	Factor LHSO
Vrijwel nihil	0,25
Beperkt	0,25
Van belang	0,5
Aanzienlijk	1

Toelichting op de berekening

20% van de jaaromzet is een winstpercentage waar bedrijven veelal naar streven. Goede geleide bedrijven bezitten veelal de helft van de activa als vreemd vermogen. Dit vermenigvuldigt met de wettelijke rente (8% in 2022) geeft inzicht in de liquiditeit.

Het gemiddelde van de eerder vastgestelde bedragen geeft een goed inzicht in de financiële draagkracht voor investeringen van een bedrijf.

Afhankelijk van de gevolgen van overtredingen, volgens de LHSO getypeerd in de gradatie van vrijwel nihil, beperkt, van belang of aanzienlijk vindt demping plaats van de dwangsomhoogte.

Voorbeeldberekening

Een bedrijf heeft een omzet van €200K ($a = €200K$). De Totale activa bedraagt €50K. De wettelijke rente bedraagt 8% ($b = €2K \text{ } €50K \times 0,5 \times 0,08$). Het gemiddelde bedraagt €101K $((200+2) \times 0,5)$. De overtreding die begaan is, is van belang. De totale dwangsomhoogte komt dan uit op € 50.5K $(€101K \times 0,5)$.

Bijlage 3 - Leidraad dwangsombedragen en begunstigingstermijnen versie april 2025.

Actualisatie datum	Thema	Overtreding	Gedrag of technische maatregel	Typering LH-SO	Sanc-tie (1)	Sanc-tie (2)	Toe-lich-ting op sanctie	Hoogte dwang-som (per verbeu-ring)	Toe-lich-ting op hoogte dwang-som	Aan-tal Ver-beu-rin-gen	Motiva-tie waar-om een-malig of meer-malig verbeu-ren?	Be-gun-sti-gings-ter-mijn
22-3-2023	afval	Gevaarlijke afval afgeven aan niet erkend verwerker	Ge-drag-s-maat-regel	4 - aan-zien-lijk	Dwang-som, in eens	Be-stuurs-dwang	Zelf voor-zien bij spoed in juis-te afgif-te	3000		3	eenmalige ver-beuring vanwege ernst van de situatie	per direct (1 dag)
22-3-2023	afval	Niet registre-ren/ kunnen aantonen afgiftebonnen gevaarlijk afval	Ge-drag-s-maat-regel	3 - van be-lang	Dwang-som, per week,			750		3	Gaat om een admini-stratie-ve over-treding waarbij gege-vens van der-den mo-gelijk noodza-kelijk zijn.	1 week
22-3-2023	afval	Verbranden afval op eigen terrein. Let op niet van toepas-sing bij huis-houdelijke afvalstoffen	Ge-drag-s-maat-regel	4 - aan-zien-lijk	Dwang-som, in eens	Be-stuurs-dwang		5000		1	eenmalige ver-beuring vanwege ernst van de situatie	per direct (1 dag)
22-3-2023	afval	Niet schei-den van af-valstoffen	Ge-drag-s-maat-regel	3 - van be-lang	Dwang-som, per over-tre-ding			800		3	Het schei-den van af-val-stoffen is een hande-ling die inge-bed moet worden in het werk-proces.	per direct (1 dag)
22-3-2023	afval	Zwerfafval (25 meter) niet voldoen-de opge-ruimd	Ge-drag-s-maat-regel	2 - be-perkt	Dwang-som, per over-tre-ding	Be-stuurs-dwang		750		3	Het stel-selma-tig op-ruimen van	1 week

											zwerafval is een handeling die ingebed moet worden in het werkproces	
22-3-2023	afval	Opslag gevaarlijk afval niet overeenkomstig voorschriften	Ge-drag-smaat-regel	3 - van belang	Dwang-som, per over-tre-ding			750		2		1 week
22-3-2023	afval	Opslag gevaarlijk afval niet overeenkomstig voorschriften	Tech-ni-sche maat-regel	3 - van belang	Dwang-som, per week,	Be-stuurs-dwang	Instel-len brand-wacht, laten afvoe-ren etc.	1500		2		1 week
1-4-2025	afval	Zonder omgevingsvergunning en zonder het verstrekken van gegevens en bescheiden activiteiten uitvoeren	Ge-drag-smaat-regel	3 - van belang	Dwang-som, per week	Be-stuurs-dwang		250 - 1000*		3	Uit een-voud in lijn met volgen-de over-tredin-gen	4 we-ken
1-4-2025	afval	Niet alle ver-plichte ont-vangstenmel-dingen via Lma/AMICE gedaan	Ge-drag-smaat-regel	3 - van belang	Dwang-som, per over-tre-ding			500 - 2000*		3	Belang-rijk om dit over een lan-gere pe-riode te kunnen monito-ren en evt. dwang-som op te laten verbeu-ren	2 maan-den
1-4-2025	afval	Niet alle ver-plichte afgif-temeldingen via Lma/AMICE gedaan	Ge-drag-smaat-regel	3 - van belang	Dwang-som, per over-tre-ding			500 - 2000*		3	Belang-rijk om dit over een lan-gere pe-riode te kunnen monito-ren en evt. dwang-som op te laten	2 maan-den

											verbeuren	
1-4-2025	afval	Onterecht gemeld als ontdoener bij het doen van ontvangstmeldingen	Ge-drag-smaat-regel	3 - van belang	Dwang-som, per overtreding			500 - 2000*		3		2 maanden
1-4-2025	afval	Geen procedures van acceptatie en controle opgesteld van de ontvangen afvalstoffen	Ge-drag-smaat-regel	3 - van belang	Dwang-som, per overtreding			500 - 2000*		3		2 maanden
1-4-2025	afval	Acceptatie van niet vergunde afvalstromen	Ge-drag-smaat-regel	3 - van belang	Dwang-som, per overtreding per Euralcode			100-400*		3	Belangrijk om dit over een langere periode te kunnen monitoren en evt. dwang-som op te laten verbeuren	2 maanden
1-4-2025	afval	Overschrijding maximale jaarontvangst afvalstromen	Ge-drag-smaat-regel	3 - van belang	Dwang-som, in eens (ter voorkomen van herhaling)			7500-30000*		1	eenmalige verbeuring vanwege ernst van de situatie	per direct (1 dag)
1-4-2025	afval	Niet correcte vermelding afvalontvangsten Lma/AMICE	Ge-drag-smaat-regel / Technische maatregel	3 - van belang	Dwang-som, per overtreding per Euralcode			100-400*		3	Belangrijk om dit over een langere periode te kunnen monitoren en evt. dwang-som op te laten verbeuren	2 maanden
1-4-2025	afval	Afvoer afval naar (eind)verwerker onder onjuiste Euralcode	Ge-drag-smaat-regel	3 - van belang	Dwang-som, per overtreding			2000-5000*		3	Belangrijk om dit over een langere periode te kunnen	2 maanden

											monito- ren en evt. dwang- som op te laten verbeu- ren	
1-4- 2025	afval	Te late afmel- ding ont- vangst Lma/AMICE	Ge- drags- maat- regel / Tech- ni- sche maat- regel	3 - van be- lang	Dwang- som, per week			500- 2000*		3	Belang- rijk om dit over een lan- gere pe- riode te kunnen monito- ren en evt. dwang- som op te laten verbeu- ren	2 maan- den
1-4- 2025	afval	Niet naleven onderzoeks- /rapportage- plicht (bijv. PFOS/PFAS)	Ge- drags- maat- regel	3 - van be- lang	Dwang- som, per week			500- 2000*		3		2 maan- den
1-4- 2025	afval	Overschrij- ding normen periodieke analyse che- mische para- meters afval- waterlozing riool	Ge- drags- maat- regel	3 - van be- lang	Dwang- som, in eens (ter voorko- men van herha- ling)			1500- 6000*		1	eenmali- ge ver- beuring vanwe- ge ernst van de situatie / onom- keer- baar- heid	per direct (1 dag)
1-4- 2025	afval	Onterecht gebruik ma- ken van de inzamelaars- regeling	Ge- drags- maat- regel	3 - van be- lang	Dwang- som, per overtre- ding per Eu- ralco- de			500		3		per direct (1 dag)
1-4- 2025	afval- water	Overschrij- ding norm maximale debiet afval- waterlozing riool	Ge- drags- maat- regel	3 - van be- lang	Dwang- som, in eens (ter voorko- men van herha- ling)			1000- 4000*		1	eenmali- ge ver- beuring vanwe- ge ernst van de situatie / onom- keer- baar- heid	per direct (1 dag)

22-3-2023	afvalwater	Geen vetafscheider of olie-benzine afscheider aanwezig	Technische maatregel	3 - van belang	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang	Bij uitblijven van plaatsing, lozing onmogelijk maken	5000		3		4 weken
22-3-2023	afvalwater	Olie-benzine/ vetscheider niet (tijdig) legen of onderhouden	Gezagsmaatregel	3 - van belang	Dwangsom, per overtreding			1000		3		4 weken
22-3-2023	afvalwater	Monsternamenvoorziening niet aanwezig	Technische maatregel	4 - aanzienlijk	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang	Bij uitblijven van plaatsing, lozing onmogelijk maken	1500		1		8 weken
22-3-2023	afvalwater	emissie overschrijding (parameter en concentratie afhankelijk)	Technische maatregel	4 - aanzienlijk	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang		1000		3		4 weken
14-3-2025	afvalwater	emissie overschrijding (parameter en concentratie afhankelijk)	Technische maatregel	4 - aanzienlijk	Dwangsom, ineens (ter voorkomen van herhaling)	Bestuursdwang		3000		1		4 weken
14-3-2025	afvalwater	Overschrijding norm maximale debiet afvalwaterlozing riool	Technische maatregel	3 - van belang	Dwangsom, ineens (ter voorkomen van herhaling)	Bestuursdwang		3000		1		per direct (1 dag)
22-3-2023	afvalwater	Niet meten, bemonsteren of analyseren	Gezagsmaatregel	4 - aanzienlijk	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang	Bij spoed activiteit waarbij meting noodzakelijk is laten staken	5000		2		per direct (1 dag)
22-3-2023	Algemeen	Overtreding administratie	Gezagsmaatregel	3 - van	Dwangsom,			750		3		4 weken

		tief voor- schrift	maat- regel	be- lang	per week,							
22-3-2023	Algemeen	Niet melden van calamiteiten /meldingen ongewone voorvallen (H 17 Wm)	Ge- drags- maat- regel	4 - aan- zien- lijk	Dwang- som, per overtre- ding			5000	€ 2500 (type- ring 2), € 3000 (type- ring 3)	3		per direct (1 dag)
22-3-2023	Algemeen	Verplicht on- derzoek (in- clusief rap- portage) niet uitgevoerd	Ge- drags- maat- regel	3 - van be- lang	Dwang- som, per week,			4000	€ 6000 (type- ring 4), € 2500 (type- ring 2)	3		4 we- ken
22-3-2023	Algemeen	Niet naleven maatwerk- voorschrif- ten	Ge- drags- maat- regel	3 - van be- lang	Dwang- som, per overtre- ding	Be- stuurs- dwang en be- stuurlij- ke boe- te	Be- stuurlij- ke boe- te af- hanke- lijk van grond- slag maat- werk- voor- schrift	maat- werk		3		4 we- ken
22-3-2023	Algemeen	Niet naleven maatwerk- voorschrif- ten	Techni- sche maat- regel	3 - van be- lang	Dwang- som, per week,	Be- stuurs- dwang		maat- werk	afhan- kelijk van maat- werk- voor- schrift	3		4 we- ken
22-3-2023	Algemeen	Ontbreken logboek en onderhouds- bonnen kou- demiddelen	Ge- drags- maat- regel	3 - van be- lang	Dwang- som, per week,			750		3		4 we- ken
22-3-2023	Algemeen	In werking zonder (toe- reikende) melding	Ge- drags- maat- regel	3 - van be- lang	Dwang- som, per week,	Be- stuurs- dwang	Bij spoed laten staken van de activi- teit	1500		3		1 week
22-3-2023	Algemeen	Bescheiden bij (wijzi- gings-) mel- ding Omge- vingsplan activiteit niet ingediend	Ge- drags- maat- regel	3 - van be- lang	Dwang- som, per week,			750		3		1 week
22-3-2023	Algemeen	In werking zonder (toe- reikende) vergunning	Techni- sche maat- regel	4 - aan- zien- lijk	Dwang- som, per week,	Be- stuurs- dwang		10000	€ 5000 (type- ring 2), € 6000 (type- ring 3)	1		3 maan- den

22-3-2023	Algemeen	Niet opvolgen verordeningen toezichthouder	Technische maatregel	4 - aanzienlijk	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang		7500		3		1 week
22-3-2023	Binnenplanse vergunningplicht voor omgevingsplanactiviteit bouwen	Bouwen zonder vergunning	Geodragsmaatregel	4 - aanzienlijk	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang		15000		1		per direct (1 dag)
22-3-2023	Binnenplanse vergunningplicht voor omgevingsplanactiviteit bouwen	gebruiken zonder vergunning	Geodragsmaatregel	4 - aanzienlijk	Dwangsom, in eens	Bestuursdwang		15000		2		per direct (1 dag)
22-3-2023	Binnenplanse vergunningplicht voor omgevingsplanactiviteit bouwen	Bouwwerk bouwen in afwijking van vergunning	Geodragsmaatregel	3 - van belang	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang		2000		2		per direct (1 dag)
22-3-2023	Binnenplanse vergunningplicht voor omgevingsplanactiviteit bouwen	Bouwwerk gebruiken in afwijking van vergunning	Geodragsmaatregel	3 - van belang	Dwangsom, in eens	Bestuursdwang		2000		2		per direct (1 dag)

	wer- ken											
22-3-2023	Bo-dem	periodieke keuringen niet (tijdig) uitgevoerd	Technische maatregel	3 - van belang	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang	Bij spoed activiteit waarvoor keuring noodzakelijk is laten staken	1000		2		4 weken
22-3-2023	Bo-dem	Geen of onvoldoende bodembeschermende maatregelen	Technische maatregel	3 - van belang	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang	Zelf voorzien in bodembeschermende maatregelen / afvoer van stoffen	3000	€ 2000 (type-ring 2), € 5000 (type-ring 4)	3		4 weken
22-3-2023	Bo-dem	Stoffen in bodem brengen niet of nauwelijks vervuilend, niet spoedeisend	Ge-drag-maatregel	3 - van belang	Dwangsom, per week,			2000	€ 1000 (type-ring 2), € 5000 (type-ring 4)	3		1 week
22-3-2023	Bo-dem	Stoffen in bodem brengen vervuilend, spoedeisend	Ge-drag-maatregel	3 - van belang	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang		2000		1		per direct (1 dag)
22-3-2023	Bo-dem	Ondergrondse tank niet gesaneerd	Technische maatregel	3 - van belang	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang		5000		1		4 weken
22-3-2023	Bo-dem	Bewijs van financiële zekerheid	Technische maatregel	3 - van belang	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang		5000		1		8 weken
22-3-2023	Bo-dem	Mestbassin niet overeenkomstig de bouwtechnische richtlijnen	Technische maatregel	3 - van belang	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang	Bij spoed activiteit waarvoor keuring noodzakelijk is laten staken	3000		1		4 weken

22-3-2023	Bo-dem	Opslaan autowrakken niet op bodembeschermende voorzieningen	Ge-drag-smaat-regel	3 - van belang	Dwang-som, per week,	Be-stuurs-dwang	Bij spoed activiteit laten staken, zorgdragen voor tijdelijke maatregelen	2500		2		1 week
22-3-2023	Bo-dem	Mobiel wasen van motorvoertuigen niet op voorziening	Ge-drag-smaat-regel	3 - van belang	Dwang-som, per week,			2500		3		4 weken
22-3-2023	bo-dem	niet toepassen archeologisch protocol	Technische maatregel	3 - van belang	Dwang-som, per week,	Be-stuurs-dwang		3000		1		per direct (1 dag)
22-3-2023	bo-dem	niet verwijderen / saneren / herstellen van bodemverontreiniging	Ge-drag-smaat-regel	3 - van belang	Dwang-som, per week,	Be-stuurs-dwang	Bij spoed activiteit laten staken, zorgdragen voor tijdelijke maatregelen	2000		3		4 weken
22-3-2023	bo-dem	toepassen bouwstoffen, grond of baggerspecie < 100 ton	Ge-drag-smaat-regel	3 - van belang	Dwang-som, per week,	Be-stuurs-dwang	Bij spoed activiteit laten staken, zorgdragen voor tijdelijke maatregelen	2500	€ 1000 (type-ring 2), € 5000 (type-ring 4)	3		4 weken
22-3-2023	bo-dem	toepassen bouwstoffen, grond of baggerspecie > 100 ton	Ge-drag-smaat-regel	3 - van belang	Dwang-som, per week,	Be-stuurs-dwang		3000	€ 1500 (type-ring 2), € 6000 (type-ring 4)	3		4 weken
22-3-2023	bo-dem	accu's niet in lekbak	Ge-drag-smaat-regel	3 - van belang	Dwang-som, per week,			1000	€ 500 (type-ring 2), € 3000 (type-ring 4)	3		per direct (1 dag)

22-3-2023	Bouwen en in stand houden van bouwwerken	Repressief welstand	Technische maatregel	4 - aanzienlijk	Dwangsom, per maand	Bestuursdwang en bestuurlijke boete		maatwerk	afhankelijk van de omvang van de afwijking van het welstandsbeleid	3		3 maanden
22-3-2023	Energie	eenvoudige energiebesparende maatregelen (TVT 1-2 jaar)	Technische maatregel	3 - van belang	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang		750	tenminste de investeringskosten voor de energiebesparende maatregelen	3		8 weken
22-3-2023	Energie	gemiddelde energiebesparende maatregelen (TVT 3-4 jaar)	Technische maatregel	3 - van belang	Dwangsom, per maand	Bestuursdwang		1500	tenminste de investeringskosten voor de energiebesparende maatregelen	2		3 maanden
22-3-2023	Energie	complexe energiebesparende maatregelen (TVT 5 jaar)	Technische maatregel	4 - aanzienlijk	Dwangsom, per maand	Bestuursdwang		1500		1		3 maanden
22-3-2023	Energie	Niet afronden binnen afgesproken termijnen	Gedragsmaatregel	3 - van belang	Dwangsom, per week,			750		2	Zie ook: Handhaving energie-label C-verplichting - Informatiepunt Leefomgeving (iplo.nl)	4 weken
22-3-2023	Energie	Verplicht onderzoek energiebesparing niet (laten) uitvoeren	Gedragsmaatregel	4 - aanzienlijk	Dwangsom, per week,			maatwerk	10% energierekening	3		4 weken

22-3-2023	Energie	Kantoor voldoet niet aan label C verplichting	Technische maatregel	4 - aanzienlijk	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang		2000		2		8 weken
22-3-2023	Gebruik van bouwwerken	Overbewoning	Ge gedragsmaatregel	3 - van belang	Dwangsom, per overtreding	Bestuursdwang en bestuurlijke boete		maatwerk	winst door overbewoning is minimale hoogte dwangsom	3		4 weken
22-3-2023	Gebruik van bouwwerken	Bouwvalligheid nabijgelegen bouwwerk	Technische maatregel	3 - van belang	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang en bestuurlijke boete		maatwerk		3		1 week
22-3-2023	Gebruik van bouwwerken	Specifieke zorgplicht gebruik bouwwerk	Ge gedragsmaatregel	3 - van belang	Dwangsom, per overtreding	Bestuursdwang en bestuurlijke boete		maatwerk		3		4 weken
22-3-2023	Geluid en trillingen	Geluidsniveau < 5 dB(A) installiegeluid	Technische maatregel	2 - beperkt	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang		2500	tenminste de kosten voor herstel. Aandacht voor eventuele samenloop met vergunningplichtige bouwactiviteiten	3		4 weken
22-3-2023	Geluid en trillingen	Geluidsniveau < 5 dB(A) Muziekgeluid	Technische maatregel	3 - van belang	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang		1500	tenminste de kosten benodigd voor geluidsreductie	3		4 weken

22-3-2023	Geluid en trillingen	Geluidsniveau 5 – 12 dB(A)	Technische maatregel	4 - aanzienlijk	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang		3500		2		1 week
22-3-2023	Geluid en trillingen	Geluidsniveau 12+ dB(A)	Ge-drag-maatregel	4 - aanzienlijk	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang		5000		1		per direct (1 dag)
22-3-2023	Geluid en trillingen	Vermoeden van (bewust) saboteren limiter	Ge-drag-maatregel	3 - van belang	Dwangsom, per overtreding	Bestuursdwang		5000		1		per direct (1 dag)
22-3-2023	Geluid en trillingen	Laden en lossen over-treding avond/nacht	Ge-drag-maatregel	4 - aanzienlijk	Dwangsom, per week,			3000		2		per direct (1 dag)
22-3-2023	Geluid en trillingen	Festiviteit zonder ontheffing en meer dan 2 ontheffingen verleend	Ge-drag-maatregel	3 - van belang	Dwangsom, per overtreding	Bestuursdwang		5000		1		per direct (1 dag)
22-3-2023	Geluid en trillingen	Niet voldoen aan voor-schriften mbt trillingen	Technische maatregel	3 - van belang	Dwangsom, per overtreding	Bestuursdwang				3		4 weken
22-3-2023	In stand houden en gebruiken van open erven en terreinen	Aanwezigheid brandgevaarlijke stoffen nabij bouwerken	Ge-drag-maatregel	3 - van belang	Dwangsom, per overtreding	Bestuursdwang en bestuurlijke boete		maatwerk	50 euro per elke kg/l aan te veel gevaarlijke stoffen	3		4 weken
22-3-2023	In stand houden en gebruiken van open erven en terreinen	Specifieke zorgplicht staat en gebruik open erven en terreinen	Technische maatregel	2 - beperkt	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang en bestuurlijke boete		maatwerk		3		4 weken
22-3-2023	In stand houden en gebruiken van open erven	Specifieke zorgplicht staat en gebruik open erven en terreinen	Ge-drag-maatregel	2 - beperkt	Dwangsom, per overtreding	Bestuursdwang en bestuurlijke boete		maatwerk		3		4 weken

	en ter- reinen											
22-3- 2023	In stand hou- den en ge- brui- ken van open erven en ter- reinen	Bouwvallig- heid nabijge- legen bou- werk	Techni- sche maat- regel	2 - be- perkt	Dwang- som, per week,	Be- stuurs- dwang en be- stuurlij- ke boe- te		maat- werk		3		4 we- ken
22-3- 2023	Licht- hinder	Niet voldoen aan normen voor inval- lend lichtni- veau	Techni- sche maat- regel	3 - van be- lang	Dwang- som, per week,	Be- stuurs- dwang		2500		3		1 week
22-3- 2023	Licht- hinder	verlichting (sportvel- den) niet (tij- dig) uitge- schakeld	Ge- drags- maat- regel	3 - van be- lang	Dwang- som, per overtre- ding	Be- stuurs- dwang	Be- stuurs- dwang kan toege- past wor- den door uit- schake- len van verlich- ting	1000		3		1 week
22-3- 2023	Licht- hinder	ontbreken juiste boven- afscherming bij assimi- latie belichting	Techni- sche maat- regel	4 - aan- zien- lijk	Dwang- som, per week,	Be- stuurs- dwang	Be- stuurs- dwang kan toege- past wor- den door uit- schake- len van verlich- ting	5000		3		per direct (1 dag)
22-3- 2023	Licht- hinder	niet gebrui- ken van bo- venafscher- ming bij assi- milatie be- lichting	Ge- drags- maat- regel	3 - van be- lang	Dwang- som, per week,	Be- stuurs- dwang	Be- stuurs- dwang kan toege- past wor- den door uit- schake- len van verlich- ting	2500		3		1 week

22-3-2023	Licht-hinder	Niet voldoen-de afscher-men van de zijgevel bij assimilatie belichting	Techni-sche maat-regel	3 - van be-lang	Dwang-som, per week,	Be-stuurs-dwang	Be-stuurs-dwang kan toege-past wor-den door uit-schake-len van verlich-ting	3000		3		
22-3-2023	Lucht	Ontbreken SCIOS-keu-ring stookin-stallatie	Techni-sche maat-regel	3 - van be-lang	Dwang-som, per week,	Be-stuurs-dwang	Bij grote stook-instal-ties onmo-gelijk maken van ge-bruik indien keu-ring herha-delijk niet is uitge-voerd	2500	afhan-kelijk van scope. In ta-bel is uitge-gaan van be-perkte scope	1		4 we-ken
22-3-2023	Lucht	Gebreken herstellen aan stookin-stallatie	Techni-sche maat-regel	3 - van be-lang	Dwang-som, per week,	Be-stuurs-dwang		2500	Eenma-lig	1		4 we-ken
22-3-2023	Lucht	Metingen niet correct uitgevoerd	Techni-sche maat-regel	4 - aan-zien-lijk	Dwang-som, in eens	Be-stuurs-dwang	Be-stuurs-dwang kan be-trek-king heb-ben op onmo-gelijk maken van de activi-teit	3000	4 we-ken	1	Facts-heets Technie-ken voor be-perking luchte-missie - Informa-tiepunt Leefom-geving (iplo.nl)	1 week
22-3-2023	Lucht	stankhinder niet nale-ven/geuro-verlast ver-oorzaken (Afvoerpijp)	Techni-sche maat-regel	3 - van be-lang	Dwang-som, per overtre-ding	Be-stuurs-dwang		1500	Binnen 4 we-ken ontvan-kelijke aan-vraag, bij ver-lening binnen 4 we-ken	2	Bij het voorko-men van geurhin-der kan geko-zen worden voor een af-voer-	4 we-ken

									plaat- sen. Bij wei- gering binnen 4 we- ken een ontgeu- ringsin- stalla- tie plaat- sen	pijp of ontgeu- ringsin- stalla- tie. Het is in ver- band met wel- stand en de monu- menten- wet niet overal toege- staan om een afvoer- pijp te plaat- sen. Wan- neer het ze- ker is dat geen pijp is toege- staan direct op ont- geu- ringsin- stallatie aan- schrij- ven.)		
22-3- 2023	Lucht	afvoer van gassen en dampen vol- doet niet aan norme- ring in ou- dour units	Tech- ni- sche maat- regel	3 - van be- lang	Dwang- som, per week,	Be- stuurs- dwang		3000		3		4 we- ken
22-3- 2023	Lucht	Doelmatig- heid ontgeu- ringsinstalla- tie bijv ver- vangen fil- ters	Ge- drags- maat- regel	3 - van be- lang	Dwang- som, per week,			2500	4 we- ken	3	<u>Facts- heets Technie- ken voor be- perking luchte- missie - Informa- tiepunt Leefom- geving (iplo.nl)</u>	1 week

22-3-2023	Lucht	Ontbreken dampretour stage II	Technische maatregel	3 - van belang	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang		5000	8 weken	1	Factsheets Technieken voor beperking luchtemissie - Informatiepunt Leefomgeving (iplo.nl)	4 weken
22-3-2023	Lucht	Gefluoreerde broeikasgassen (> 30 kg, ≥ 50 ton) geen onderhoud	Ge-dragmaatregel	3 - van belang	Dwangsom, per week,			1500		3	Factsheets Technieken voor beperking luchtemissie - Informatiepunt Leefomgeving (iplo.nl)	1 week
22-3-2023	Lucht	Gefluoreerde broeikasgassen (> 300 kg, > 500 ton CO2) geen onderhoud	Ge-dragmaatregel	4 - aanzienlijk	Dwangsom, per week,			2000		2	Factsheets Technieken voor beperking luchtemissie - Informatiepunt Leefomgeving (iplo.nl)	per direct (1 dag)
22-3-2023	Lucht	stofoverlast veroorzaken (oa door ontbreken stof-filter)	Ge-dragmaatregel	3 - van belang	Dwangsom, per overtreding			750	1-3 maanden	3	Factsheets Technieken voor beperking luchtemissie - Informatiepunt Leefomgeving (iplo.nl)	1 week
22-3-2023	Lucht	Ontbreken ontgeuringsinstallatie	Technische maatregel	4 - aanzienlijk	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang		5000		1	Factsheets Technieken voor beperking luchtemissie - Informatiepunt Leefom-	4 weken

											geving (iplo.nl)	
22-3-2023	Lucht	Techniek voor beperking luchtmissie on-deugdelijk	Technische maatregel	3 - van belang	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang		5000		1		4 weken
22-3-2023	Lucht	op en overslag stuifgevoelige stoffen voldoet niet aan voorschriften	Technische maatregel	3 - van belang	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang		750		2		1 week
22-3-2023	monumenten	beschadigen of vernielen van een rijksmonument (algemeen verbod), Werkzaamheden uitvoeren zonder vergunning, waaronder: onderhoud waarbij het uiterlijk of materiaal wijzigt, bouwen, wijzigen in het interieur van onderdelen anders dan recente inrichtingselementen, aanbouwen, verbouwen, wijzigen constructie, gewijzigd gebruik, sloop.	Technische maatregel	4 - aanzienlijk	Dwangsom, per maand	Bestuursdwang en bestuurlijke boete		maatwerk	Totale som: Kosten herstel monument, afhankelijk omvang overtreding.	3	intensief toezicht nodig op herstelwerkzaamheden bij uitvoering. Wegens complexiteit bouw meer dan 3 maanden termijn nodig.	3 maanden
22-3-2023	monumenten	verwaarlozen/handelen in strijd met de instandhoudingsplicht of handelen in strijd met een voorschrift van een omgevingsvergunning	Technische maatregel	4 - aanzienlijk	Dwangsom, per maand	Bestuursdwang en bestuurlijke boete		maatwerk	Totale som: Kosten herstel monument, afhankelijk ernst overtreding.	3	intensief toezicht nodig op herstelwerkzaamheden bij uitvoering. Wegens complexiteit bouw meer dan 3	3 maanden

											maanden termijn nodig.	
22-3-2023	monumenten	Werkzaamheden uitvoeren zonder vergunning, bodemverstoring veroorzaken. Handelen in strijd met een omgevingsvergunning.	Technische maatregel	4 - aanzienlijk	Dwangsom, per maand	Bestuursdwang en bestuurlijke boete		maatwerk	Totale som: Kosten onderzoek en behoud archeologische waarde, afhankelijk ernst overtreiding.	3	intensief toezicht nodig op onderzoek en veilig stellen bij uitvoering. Wegens specialistisch werk meer dan 3 maanden termijn nodig	3 maanden
22-3-2023	monumenten	Werkzaamheden uitvoeren zonder vergunning en/of waarbij de cultuurhistorische waarde van het beschermde gezicht wordt aangetast. Of handelen in strijd met een omgevingsvergunning.	Technische maatregel	4 - aanzienlijk	Dwangsom, per maand	Bestuursdwang en bestuurlijke boete		maatwerk	Totale som: Kosten herstel cultuurhistorische waarde, afhankelijk ernst overtreiding.	3	intensief toezicht nodig op herstelwerkzaamheden bij uitvoering. Wegens complexiteit bouw meer dan 3 maanden termijn nodig	3 maanden
22-3-2023	monumenten	Werkzaamheden uitvoeren zonder vergunning, bodemverstoring veroorzaken. Of handelen in strijd met de voorschriften uit een omgevingsvergunning.	Technische maatregel	4 - aanzienlijk	Dwangsom, per maand	Bestuursdwang en bestuurlijke boete		maatwerk	Totale som: Kosten onderzoek en behoud archeologische waarde, afhankelijk ernst over-	3	intensief toezicht nodig op onderzoek en veilig stellen bij uitvoering. Wegens specialistisch werk	3 maanden

									tre- ding.		meer dan 3 maan- den ter- mijn no- dig	
22-3- 2023	monu- men- ten	Werksaamhe- den uitvoe- ren zonder vergunning, waaronder: onderhoud waarbij het uiterlijk of materiaal wijzigt, bou- wen, wijzi- gen in het interieur van onderdelen anders dan recente in- richtingsele- menten, aanbouwen, verbouwen, wijzigen constructie, gewijzigd gebruik, sloop. Of handelen in strijd met een voor- schrift van een omge- vingsvergün- ning	Techni- sche maat- regel	4 - aan- zien- lijk	Dwang- som, per maand	Be- stuurs- dwang en be- stuurlij- ke boe- te		maat- werk	Totale som: Kosten herstel monu- ment, afhan- kelijk ernst over- tre- ding.	3	inten- sief toe- zicht nodig op her- stel- werk- zaamhe- den bij uitvoe- ring. We- gens com- plexiteit bouw meer dan 3 maan- den ter- mijn no- dig	3 maan- den
22-3- 2023	monu- men- ten	Werksaamhe- den uitvoe- ren die in strijd zijn met de re- gels voor het uiterlijk van bouw- werken.	Techni- sche maat- regel	3 - van be- lang	Dwang- som, per maand	Be- stuurs- dwang		maat- werk	Totale som: Kosten aan- passen bouw- werk, afhan- kelijk ernst over- tre- ding.	3	toezicht nodig op her- stel- werk- zaamhe- den bij uitvoe- ring. Af- hanke- lijk van de com- plexiteit uitvoe- ring meer dan 3 maan- den ter- mijn no- dig	3 maan- den
22-3- 2023	monu- men- ten	Werksaamhe- den uitvoe- ren waarbij de cultuur- historische	Techni- sche maat- regel	4 - aan- zien- lijk	Dwang- som, per maand	Be- stuurs- dwang en be- stuurlij-		maat- werk	Totale som: Kosten herstel cultuur-	3	inten- sief toe- zicht nodig op her-	3 maan- den

		waarde van het land-schap wordt aangetast. Of handelen in strijd met een omgevingsvergunning.				ke boe-te			histori-sche waar-de, af-hanke-lijk ernst over-tre-ding.	stel-werk-zaamhe-den bij uitvoe-ring. We-gens com-plexiteit uitvoe-ring meer dan 3 maan-den ter-mijn no-dig	
22-3-2023	Omge-vings-veilig-heid	Tank niet te-gen aanrij-den be-schermd	Techni-sche maat-regel	3 - van be-lang	Dwang-som, per week,	Be-stuurs-dwang		1500		2	1 week
22-3-2023	Omge-vings-veilig-heid	Onveilige opslag ge-vaarlijke stoffen <2.500 kg	Techni-sche maat-regel	3 - van be-lang	Dwang-som, per over-tre-ding	Be-stuurs-dwang	`Be-stuurs-dwang kan door het te-rug-bren-gen van de hoe-veelhe-den, in-stellen van brand-wach-ten etc.	1000		3	1 week
22-3-2023	Omge-vings-veilig-heid	Onveilige opslag ge-vaarlijke stoffen 2500 <10.000 Kg	Techni-sche maat-regel	3 - van be-lang	Dwang-som, per over-tre-ding	Be-stuurs-dwang	`Be-stuurs-dwang kan door het te-rug-bren-gen van de hoe-veelhe-den, in-stellen van brand-wach-ten etc.	2000		2	4 we-ken

22-3-2023	Omgevingsveiligheid	Onveilige opslag gevaarlijke stoffen > 10.000 kg	Technische maatregel	4 - aanzienlijk	Dwangsom, per overtreding	Bestuursdwang	'Bestuursdwang kan door het terugbrengen van de hoeveelheden, instellen van brandwachten etc.	7500		1		per direct (1 dag)
22-3-2023	Omgevingsveiligheid	Geen blusmiddelen of onjuist aangesloten	Technische maatregel	3 - van belang	Dwangsom, per overtreding	Bestuursdwang		1500		1		per direct (1 dag)
22-3-2023	Omgevingsveiligheid	Geen doelmatig hekwerk rondom propaantank	Technische maatregel	3 - van belang	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang		1000		1		4 weken
22-3-2023	Omgevingsveiligheid	Propaantank niet voldoende bereikbaar voor beheer/onderhoud & hulpdiensten	Technische maatregel	3 - van belang	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang		1500		1		1 week
22-3-2023	Omgevingsveiligheid	Keuringstermijn emballage opslag gevaarlijke stoffen verlopen	Gedragsmaatregel	3 - van belang	Dwangsom, per overtreding			maatwerk	tenminste de kosten voor keuring van emballage	2		4 weken
22-3-2023	Omgevingsveiligheid	Losplaats of vrij te houden zone onvoldoende gemarkeerd	Technische maatregel	3 - van belang	Dwangsom, per overtreding	Bestuursdwang		2500		1		1 week
22-3-2023	Omgevingsveiligheid	Verwijzing noodstop onbemande tankstations	Technische maatregel	3 - van belang	Dwangsom, per week,	Bestuursdwang		1000		1		1 week
22-3-2023	Omgevingsveiligheid	Tijdelijke opslag gevaarlijke stoffen (opslag voldoet niet aan eisen)	Gedragsmaatregel	3 - van belang	Dwangsom, per overtreding	Bestuursdwang	'Bestuursdwang kan door het terug-	3000		2		1 week

							bren- gen van de hoe- veelhe- den, in- stellen van brand- wach- ten etc.					
22-3- 2023	Omge- vings- veilig- heid	geen jour- naal aanwe- zig	Ge- drags- maat- regel	3 - van be- lang	Dwang- som, per overtre- ding			1500		1		per direct (1 dag)
22-3- 2023	Omge- vings- veilig- heid	geen aanwe- zigheid des- kundige	Ge- drags- maat- regel	3 - van be- lang	Dwang- som, per overtre- ding	Be- stuurs- dwang	In het geval van spoed zelf voor- zien in des- kundi- ge	3000		1		per direct (1 dag)
22-3- 2023	Omge- vings- veilig- heid	Toegestane hoeveelheid vuurwerk wordt over- schreden	Ge- drags- maat- regel	4 - aan- zien- lijk	Dwang- som, per overtre- ding	Be- stuurs- dwang		maat- werk	50 eu- ro per bruto kg con- sumen- ten vuur- werk	3		per direct (1 dag)
22-3- 2023	Ver- rich- ten van bouw- en sloop- werk- zaam- heden	Specifieke zorgplicht beschermen omgeving bouw- en sloopwerk- zaamheden	Techni- sche maat- regel	3 - van be- lang	Dwang- som, per week,	Be- stuurs- dwang en be- stuurlij- ke boe- te		maat- werk		3		4 we- ken
22-3- 2023	Ver- rich- ten van bouw- en sloop- werk- zaam- heden	Specifieke zorgplicht beschermen omgeving bouw- en sloopwerk- zaamheden	Ge- drags- maat- regel	3 - van be- lang	Dwang- som, per overtre- ding	Be- stuurs- dwang en be- stuurlij- ke boe- te		maat- werk		3		4 we- ken
29-9- 2023	vellen hout- op- stand	Binnen be- bouwde kom, strijdig- heid met kapverorde- ning ex her- plantplicht	Ge- drags- maat- regel	4 - aan- zien- lijk	Dwang- som, per overtre- ding		Be- stuurs- dwang niet moge- lijk om- dat boom	€ 1.000	per boom	3		1 week

							reeds geveld is. Bij recidive strafrechtelijk optrekken					
29-9-2023	vellen houtopstand	Binnen bebouwde kom, strijdigheid met kapverordening inc herplantplicht	Gedragmaatregel	4 - aanzienlijk	Dwangsom, per overtreding		Bestuursdwang niet mogelijk omdat boom reeds geveld is. Bij recidive strafrechtelijk optrekken	€ 1.000	per boom	3		1 week
29-9-2023	vellen houtopstand	Buiten bebouwde kom, ex herplantplicht	Gedragmaatregel	4 - aanzienlijk	Dwangsom, per overtreding		Bestuursdwang niet mogelijk omdat boom reeds geveld is. Bij recidive strafrechtelijk optrekken	€ 1.000	per boom	3		1 week
29-9-2023	vellen houtopstand	Buiten bebouwde kom, inc herplantplicht	Gedragmaatregel	4 - aanzienlijk	Dwangsom, per overtreding		Bestuursdwang niet mogelijk omdat boom reeds geveld is. Bij recidive strafrechtelijk optrekken	€ 1.000	per boom	3		1 week

29-9-2023	vellen hout-op-stand	niet uitvoeren herplantplicht	Ge-drags-maat-regel	4 - aan-zien-lijk	Dwang-som, per overtre-ding	Be-stuurs-dwang en be-stuurlij-ke boe-te	Bij reci-dive straf-rechte-lijk op-treden	€ 1.500	per boom	3	Termijn afhanke-lijk van her-plantsei-zoen, broed-seizoen etc	
29-9-2023	vellen hout-op-stand	voorberei-dende werk-zaamheden zonder boom ge-veld te heb-ben zonder vergunning	Ge-drags-maat-regel	4 - aan-zien-lijk	Dwang-som, per overtre-ding	Be-stuurs-dwang en be-stuurlij-ke boe-te	Bij reci-dive straf-rechte-lijk op-treden	€ 1.000	per boom	3		per direct (1 dag)