

Landelijke handhavingstrategie en Gedoogstrategie omgevingsrecht Provincie Limburg

Gedeputeerde Staten van Limburg,

maken ter voldoening aan het bepaalde in de Algemene wet bestuursrecht bekend dat zij in hun vergadering van 3 juli 2018 als beleidsregels als bedoeld in artikel 1.3, vierde lid juncto de artikelen 4:81 - 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht hebben vastgesteld de Landelijke handhavingstrategie (versie 1.7, 24 april 2014), Bijlage 3 – Aanvulling op en wijziging van Bijlage 2, toelichting interventies, behorende bij de Landelijke handhavingsstrategie (versie 1.7, 24 april 2014) en de Gedoogstrategie omgevingsrecht provincie Limburg.

Gelijktijdig met de inwerkingtreding van de Landelijke handhavingstrategie, Bijlage 3 – Aanvulling op en wijziging van Bijlage 2, toelichting interventies, behorende bij de Landelijke handhavingsstrategie (versie 1.7, 24 april 2014) en Gedoogstrategie omgevingsrecht Limburg, wordt de Sanctie- en gedoogstrategie "Handhaven omgevingsrecht, tenzij" (Provinciaal Blad van Limburg 2011/97) ingetrokken.

Gedeputeerde Staten voornoemd

*de voorzitter,
de heer drs. Th.J.F.M. Bovens*

*secretaris,
de heer drs. G.H.E. Derks MPA*

Bijlage 1 Gedoogstrategie omgevingsrecht Provincie Limburg

Behoort bij het VTH-beleidsplan, vastgesteld door Gedeputeerde Staten van Limburg d.d. 28 maart 2017

1. Inleiding

Rechtsregels dienen ertoe om beleidsdoelstellingen te (helpen) verwezenlijken. Voor het bereiken van beleidsdoelstellingen is het derhalve essentieel dat op de naleving van rechtsregels wordt toegezien en tegen geconstateerde overtredingen in beginsel handhavend wordt opgetreden. Niet handhavend optreden tegen overtredingen ofwel het gedogen daarvan staat - voor alles - op gespannen voet met de realisatie van het gewenste beleid. Daarnaast doet het afbreuk aan de geloofwaardigheid van het beleid én de overheid. Primair tegen deze achtergrond dient gedogen tot een minimum beperkt te blijven. Uitsluitend in specifieke situaties waarin dit door bijzondere omstandigheden wordt gerechtvaardigd, is gedogen acceptabel. Zoals hierna wordt toegelicht, dient het in voorkomende gevallen steeds te gaan om het actief gedogen van in beginsel legaliseerbare situaties onder strikte voorwaarden en gedurende een beperkte termijn dan wel bij een geringe inbreuk. Passief gedogen en/of het gedogen van een situatie welke onverenigbaar is met het door de overtreden rechtsregel beschermde belang (lees: de beleidsdoelstelling), is - behoudens overmacht - ontoelaatbaar.

Voor wat betreft de opbouw van de gedoogstrategie wordt onder 2 aangegeven wat onder gedogen wordt verstaan en welke situaties in principe voor gedogen in aanmerking komen. Aansluitend wordt onder 3 ingegaan op de diverse vormen van gedogen en de daaraan te verbinden voorwaarden. Afgesloten wordt onder 4 met de handhaving van gedoogbesluiten.

2. Potentiële gedoogsituaties

Onder gedogen wordt hier verstaan het - al dan niet op verzoek - door Gedeputeerde Staten willens en wetens afzien van bestuursrechtelijk handhavend optreden tegen een overtreding van rechtsregels, wanneer het college tot zodanig optreden juridisch bevoegd is en van deze bevoegdheid daadwerkelijk gebruik kan maken.

Zoals uit de wettelijke basis (zie artikel 5:4 van de Algemene wet bestuursrecht) alsmede uit voornoemde begripsomschrijving naar voren komt, is bestuursrechtelijk handhavend optreden een discretionaire bevoegdheid en geen algemene plicht. Principieel bestaat een zekere beleidsruimte om tegen een overtreding bestuursrechtelijk handhavend op te treden dan wel deze te gedogen.

Deze beleidsruimte wordt evenwel nadrukkelijk ingeperkt door diverse wettelijke bepalingen, alsmede door de (geschreven en ongeschreven) algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Meer in het bijzonder vloeit daaruit voort (zie met name artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht) dat Gedeputeerde Staten bij iedere overtreding gehouden zijn de daarbij betrokken belangen zorgvuldig af te wegen, alvorens al dan niet tot bestuursrechtelijk handhavend optreden te besluiten. Tot de af te wegen belangen behoren onder meer het door de overtreden rechtsregel beschermde belang (b.v. het belang van een goede ruimtelijke ordening), de belangen van de overtreder (in hoeverre is zijn schade door handhaving gerechtvaardigd?) en de belangen van derden (b.v. omwonenden). Essentieel is verder of de overtreding (naar verwachting) op afzienbare termijn zal worden gelegaliseerd. Is daarvan sprake ofwel bestaat concreet zicht op legalisatie, dan is het belang om handhavend op te treden relatief gering en zal een bestuurlijke sanctie in de regel niet rechtmatig zijn. Uiteindelijk zal veelal de bestuursrechter marginaal toetsen of het resultaat van de bestuurlijke belangenafweging als kennelijk onredelijk moet worden aangemerkt.

De laatste jaren wordt, mede als uitvloeisel van calamiteiten te Enschede, Volendam en Maastricht, een hoge(re) prioriteit toegekend aan daadwerkelijke handhaving. Bestuursrechtelijke handhaving is weliswaar een discretionaire bevoegdheid, maar dat laat onverlet dat sprake is van een *beginselflicht tot handhaving*¹. Anders gezegd, dient het bevoegd gezag in de regel gebruik te maken van de bevoegdheid tot bestuursrechtelijk handhavend optreden. Dat laatste geldt te meer wanneer één of meer belanghebbenden om handhaving verzoeken. Voor de noodzakelijke belangenafweging betekent deze

1) De beginselflicht tot handhaving van de bouw- en ruimtelijke regelgeving is duidelijk zichtbaar in de jurisprudentie. Sinds medio 2004 hanteert de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRS) daartoe de volgende standaardoverweging: *"Gelet op het algemeen belang dat gediend is bij handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd, dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet uitzicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien."* ABRS 7 juli 2004, nr. 200306199/1

beginselplicht tot handhaving dat met name gewicht moet worden toegekend aan de belangen die vóór handhaving pleiten. Het afzien van handhaving vereist een uitdrukkelijke motivering, waaruit blijkt dat in het specifieke geval sprake is van bijzondere belangen die tegen handhaving pleiten en deze belangen duidelijk zwaarder dienen te wegen dan de belangen die voor handhaving pleiten. Ondanks de beginselplicht, kan het dus gerechtvaardigd of zelfs noodzakelijk zijn dat bestuursrechtelijk handhavend optreden achterwege blijft indien de belangenafweging daartoe noopt.

Onverminderd de evidente noodzaak van een zorgvuldige belangenafweging bij iedere overtreding, komen in principe de volgende situaties voor het afzien van bestuursrechtelijk handhavend optreden in aanmerking:

1. overmachtsituaties;
2. situaties waarin handhavend optreden onevenredig is;
3. situaties waarin sprake is van concreet zicht op legalisatie.

De verschillende situaties worden hieronder successievelijk nader toegelicht.

2.1. Overmachtsituaties

Het gaat hier om - onvoorziene - situaties waarin de overtreding in beginsel niet voor (tijdelijke) legalisatie in aanmerking komt, maar het resultaat is van omstandigheden die buiten de beschikkingsmacht van de overtreder liggen. Relevant is dat de overtreder geen schuld draagt aan de overtreding en ook voor wat betreft de duur van de overtreding geen enkel verwijt kan worden gemaakt. Als voorbeeld kan worden genoemd een overtreding die voortvloeit uit een uitspraak van de bestuursrechter, waarbij een reeds in werking getreden vergunning alsnog wordt vernietigd en geen reëel zicht meer bestaat op legalisatie. Daarnaast valt te denken aan calamiteiten, zoals een ernstige verstoring in de bedrijfsvoering van een afvalverwerker, met als gevolg dat andere bedrijven niet (tijdig) kunnen afvoeren en meer en/of gedurende een langere termijn afval opslaan dan vergund of een breuk in een brandstofleiding of hoogspanningskabel, die node leidt tot met het bestemmingsplan strijdig gebruik van gronden en/of bouwwerken. De vereiste belangenafweging kán er in vorenstaande situaties toe nopen de bewuste overtreding gedurende beperkte tijd (actief) gedogen.

2.2. Situaties waarin handhavend optreden onevenredig is

Kenmerk van de hier bedoelde situaties is dat weliswaar geen sprake is overmacht of (vooralsnog) van concreet zicht op legalisatie van de overtreding (zie 2.3), maar wel van één of meer zodanig bijzondere omstandigheden dat in redelijkheid aanleiding bestaat om af te zien van bestuursrechtelijk handhavend optreden. Anders gezegd gaat het om situaties, waarin bij het zorgvuldig afwegen van de betrokken belangen blijkt dat de belangen die tegen bestuursrechtelijke handhaving pleiten evident zwaarder wegen dan de belangen die voor zodanig handhavend optreden pleiten.

Mede uit de beschikbare jurisprudentie komt naar voren dat bestuursrechtelijk handhavend optreden in principe in de volgende situaties als onevenredig kán worden aangemerkt:

- situaties waarin bestuursrechtelijk handhavend optreden tegen de overtreding evident strijdig is met het door de overtreder rechtsregel beschermde belang (b.v. de spoedige uitvoering van bepaalde werken en/of werkzaamheden ten dienste van beschermde natuurwaarden is buitengewoon gewenst, maar strijdig met zowel het vigerende bestemmingsplan als de in procedure zijnde herziening van het - conserverende - bestemmingsplan);
- situaties waarin nieuwe regelgeving in voorbereiding is en redelijkerwijs mag worden verwacht dat daarmee de overtreding op afzienbare termijn zal worden gelegaliseerd (b.v. de overtreding strookt met een aanstaande wijziging van het Bouwbesluit);
- situaties waarin de aard en ernst van de overtreding gering zijn en derden niet in hun belangen worden geschaad (b.v. een beperkte overschrijding van een afstandsgrens of bouwmaat);
- situaties waarin sprake is van een overtreding van incidentele of voorbijgaande aard, welke slechts geringe inbreuk maakt op het door de overtreder rechtsregel beschermde belang;
- situaties waarin bestuursrechtelijk handhavend optreden tegen de overtreding daadwerkelijk een schending oplevert van het vertrouwens-, rechtszekerheids- of het gelijkheidsbeginsel (zodanige schending wordt niet snel aangenomen, maar kan een bijzondere omstandigheid vormen);
- situaties waarin de overtreding historisch is gegroeid, niet legaliseerbaar is, maar op grond van de vereiste belangenafweging een (afbouw)periode moet worden toegestaan om de illegale activiteit (veelal strijdig gebruik) te staken of te verplaatsen;
- situaties waarin een overtreding voortvloeit uit een uitspraak van de bestuursrechter waarbij een verleende vergunning (gedeeltelijk) is geschorst of vernietigd, terwijl de activiteit redelijkerwijs alsnog (ten volle) legaliseerbaar moet worden geacht (er is b.v. vernietigd op zuiver formele gronden);

- situaties waarin de overtreder aannemelijk maakt dat op goede gronden niet tijdig een ontvankelijke vergunningaanvraag ter legalisatie is ingediend, deze alsnog zo spoedig mogelijk wordt ingediend, de overtreding legaliseerbaar moet worden geacht en het (tijdelijk) beëindigen daarvan redelijkerwijs niet mogelijk is dan wel onevenredige schade tot gevolg heeft.

Overigens geldt dat óf de hiervoor aangegeven situaties in een concreet geval gedoogwaardig zijn, uiteraard afhankelijk van de bijzondere omstandigheden en belangenafweging in het specifieke geval. Anderzijds kan, vanwege de noodzakelijke zorgvuldige belangenafweging per specifiek geval, niet worden uitgesloten dat in andere dan voornoemde situaties sprake is van een gedoogwaardige situatie. Is een situatie wegens onevenredigheid bestuursrechtelijk gedoogwaardig, maar is niettemin sprake van verwijtbaar gedrag, dan dient tegen de overtreder proces-verbaal te worden opgemaakt dan wel dient de overtreding zo mogelijk via een bestuurlijke strafbeschikking strafrechtelijk te worden afgedaan (zie 2.3).

2.3. Situaties waarin sprake is van concreet zicht op legalisatie

Concreet zicht op legalisatie is de voornaamste bijzondere omstandigheid die aanleiding kan geven tot het afzien van bestuursrechtelijk handhavend optreden tegen een overtreding van het omgevingsrecht. Sterker nog; in situaties waarin sprake is van concreet zicht op legalisatie van een overtreding bestaat volgens de jurisprudentie weliswaar de wettelijke bevoegdheid tot bestuursrechtelijk handhavend optreden, maar kan van deze bevoegdheid doorgaans in redelijkheid geen gebruik worden gemaakt. Achtergrond daarvan is dat het belang om handhavend op te treden in dergelijke situaties relatief gering is, zodat de noodzakelijke belangafweging in de regel tot de slotsom leidt dat moet worden afgezien van bestuursrechtelijk handhavend optreden. Anders gezegd, is het uitgangspunt van de bestuursrechter dat het opleggen van een bestuurlijke sanctie bij concreet zicht op legalisatie onrechtmatig is.

Zo bezien is er in situaties waarin concreet zicht op legalisatie bestaat in wezen geen sprake van gedogen in de eigenlijke betekenis (zie ook de begripsomschrijving). Gelet op de jurisprudentie dient er immers vanuit te worden gegaan dat Gedeputeerde Staten in voorkomend geval in de regel geen daadwerkelijk gebruik kunnen maken van de bevoegdheid tot bestuursrechtelijk handhavend optreden. Mede ter voorkoming van schadeclaims wegens het onrechtmatig opleggen van enige bestuurlijke sanctie, resteert Gedeputeerde Staten in gevallen waarin sprake is van concreet zicht op legalisatie maar legalisatie procedureel niet op korte termijn mogelijk is, weinig anders dan *transparant af te zien van bestuursrechtelijk handhavend optreden en dit voorwaardelijk op te schorten* (zie 3.3). Daarbij geldt evenwel dat vooral bij verwijtbaar gedrag van de overtreder proces-verbaal dient te worden opgemaakt. Door het opmaken van proces-verbaal gevolgd door het strafrechtelijk afdoen van de overtreding, dient gemakzuchtig/nalatig handelen van overtreders in deze situaties te worden bestreden. Bij wijze van alternatief kan voor de in de Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingsbevoegdheid milieu- en keurfeiten genoemde strafbare feiten (de zogenaamde feitenlijst) gebruik worden gemaakt van de bestuurlijke strafbeschikking. Met de inzet van dit instrument kunnen eenvoudige milieu- en natuurdelicten door bestuursorgaan op een strafrechtelijke wijze worden afgehandeld.

Rest de vraag wanneer sprake is van (voldoende) concreet zicht op legalisatie van een overtreding. Indien ter legalisatie het vigerende *bestemmingsplan* wordt gewijzigd dient er, gezien de beschikbare jurisprudentie, vanuit te worden gegaan dat in de regel het ontwerp van deze wijziging ter inzage moet zijn gelegd. Behoudens in een situatie waarin op voorhand duidelijk is dat de ter legalisatie vereiste planwijziging geen rechtskracht zal verkrijgen, kan aan het feit dat het ontwerp ter inzage is gelegd (voldoende) concreet zicht op legalisatie van de overtreding van het vigerende bestemmingsplan worden ontleend. Is slechts een voorontwerp van de ter legalisatie vereiste planwijziging ter inzage gelegd, dan is dat doorgaans onvoldoende om uit te kunnen gaan van concreet zicht op legalisatie. Een uitzondering daarop kan echter aan de orde zijn, indien het op grond van bijkomende omstandigheden alleszins aannemelijk is dat de ter legalisatie vereiste planwijziging rechtskracht zal verkrijgen. Geen concreet zicht op legalisatie bestaat, indien louter sprake is van het enkele voornemen om ter legalisatie het vigerende bestemmingsplan te wijzigen, maar zijn daartoe geen concrete stappen zijn gezet.

Is ter legalisatie van de overtreding een *vergunning* (waaronder in dit verband tevens een daarmee vergelijkbare toestemming wordt verstaan) vereist, dan geldt op grond van de voorliggende jurisprudentie als hoofdregel dat in principe sprake is van (voldoende) concreet zicht op legalisatie van de overtreding, nadat daartoe een ontvankelijke (toereikende) aanvraag is ingediend, Gedeputeerde Staten op basis van deze aanvraag over voldoende gegevens beschikken om vast te stellen dat de bewuste activiteit te legaliseren is (verenigbaar is met het door de rechtsregel beschermde belang) en bij voorkeur bijkomende omstandigheden de vergunbaarheid casu quo de mogelijkheid tot legalisatie van de betrokken activiteit bevestigen. Daarnaast moet aannemelijk zijn dat na inwerkingtreding van de nader te verlenen vergunning geen sprake meer is van een overtreding. Bestaat aanleiding om te veronderstellen dat de betrokken activiteit na inwerkingtreding van de daarvoor vereiste vergunning strijdig zal

zijn met één of meer redelijkerwijs daaraan te verbinden voorschriften of beperkingen, dan kan niet worden uitgegaan van (voldoende) concreet zicht op legalisatie van de betreffende illegale situatie.

Op voornoemde hoofdregel dat concreet zicht op legalisatie verlangt dat bij Gedeputeerde Staten een redelijkerwijs te honoreren ontvankelijke vergunningaanvraag ter legalisatie van de illegale situatie voorligt, bestaat blijkens de huidige jurisprudentie een tweetal voor de praktijk relevante uitzonderingen. Ten eerste is een uitzondering op deze hoofdregel aan de orde bij een bouwwerk dat weliswaar in overeenstemming met het ter plaatse geldende bestemmingsplan, maar zonder de daartoe vereiste (omgevings)vergunning ingevolge artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo is gerealiseerd. Voor zover aannemelijk is dat de overtreder bereid is om de vereiste omgevingsvergunning alsnog aan te vragen en - mede gezien de planregels - deze vergunning kan worden verleend, wordt door de bestuursrechter aangenomen dat (reeds) sprake is van concreet zicht op legalisatie van de overtreding. Het feit dat nog geen ontvankelijke vergunningaanvraag ter legalisatie van het illegale bouwwerk voorligt, doet daar in deze specifieke situatie niet aan af.

Een tweede uitzondering op voornoemde hoofdregel kan zich voordoen in voorkomend geval dat sprake is van met het vigerende bestemmingsplan strijdig gebruik waarvoor geen planwijziging ahangig is (zie hiervoor) en een omgevingsvergunning ingevolge artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo is vereist. In deze situatie kan wegens concreet zicht op legalisatie worden afgezien van bestuursrechtelijk handhavend optreden tegen het strijdig gebruik, indien de overtreder zich bereid heeft verklaard om de vereiste omgevingsvergunning alsnog aan te vragen, Gedeputeerde Staten kenbaar maken voornemens te zijn deze te verlenen en er geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat deze vergunning niet redelijkheid kan worden verleend. Relevant ten aanzien van het laatste punt is in hoeverre aannemelijk is dat de gemeenteraad zich daarmee kan verenigen en een verklaring van geen bedenkingen zal afgeven. Bestaan er aanwijzingen voor het onthouden van de noodzakelijke medewerking door de gemeenteraad, dan gaan Gedeputeerde Staten er vanuit dat geen sprake is van concreet zicht op legalisatie en dit geen aanleiding kan vormen om af te zien van bestuursrechtelijk handhavend optreden.

Behoudens de hiervoor toegelichte uitzonderingsgevallen gaan Gedeputeerde Staten er vanuit dat slechts sprake kan zijn van concreet zicht op legalisatie, indien een ontvankelijke (toereikende) aanvraag ter legalisatie van de illegale situatie is ingediend, deze aanvraag redelijkerwijs kan worden gehonoreerd en na inwerkingtreding van de vergunning geen sprake meer is van een overtreding.

Uitgaande van een te legaliseren illegale situatie, zal gaandeweg de (vergunning)procedure (ontwerpbesluit – vergunning) in toenemende mate sprake zijn van zicht op legalisatie en daarmee van de onmogelijkheid om bij afweging van de betrokken belangen tot bestuursrechtelijk handhavend optreden te besluiten. Voorts geldt dat het naar voren brengen van zienswijzen naar aanleiding van een ontwerpbesluit, het maken van bezwaar en/of het instellen van beroep tegen een verleende (toereikende) vergunning, al dan niet in combinatie met een verzoek om een voorlopige voorziening, als zodanig niet afdoen aan het zicht op legalisatie.

Op grond van de huidige jurisprudentie moet worden aangenomen dat het concrete zicht op legalisatie voortduurt totdat legalisatie van de overtreding een feit is (bijvoorbeeld de vereiste vergunning of bestemmingsplanwijziging in werking is getreden = einde overtreding) dan wel op grond van de houding van de gemeenteraad of een uitspraak van de bestuursrechter moet worden aangenomen dat geen sprake (meer) is van concreet zicht op legalisatie. Bestaat geen concreet zicht meer op legalisatie, dan herleeft in beginsel de mogelijkheid om tegen de overtreding bestuursrechtelijk handhavend op te treden.

Overigens streven Gedeputeerde Staten er naar om zo veel mogelijk te vermijden dat moet worden besloten tot het afzien casu quo het opschorten van bestuursrechtelijk handhavend optreden wegens concreet zicht op legalisatie. In situaties waarin legalisatie van de overtreding procedureel op korte termijn mogelijk is, heeft dit uiteraard de voorkeur. Indien bijvoorbeeld een ontvankelijke aanvraag om een omgevingsvergunning voorligt welke ruim binnen de beslistermijn van 8 weken kan worden verleend, dan zullen Gedeputeerde Staten in principe daartoe besluiten en niet tot het afzien van bestuursrechtelijk handhavend optreden. Met het voorbereiden van een (gedoog)besluit is immers eveneens de nodige tijd gemoeid. Kortom: Gedeputeerde Staten zullen in de regel enkel besluiten tot het afzien en voorwaardelijk opschorten van bestuursrechtelijk handhavend optreden wegens concreet zicht op legalisatie, indien legalisatie van de overtreding in de gegeven situatie een (te) lange procedure vergt.

3. Gedoogvormen en –voorwaarden

Voor wat betreft de wijze van gedogen komt, zoals vermeld, uitsluitend actief gedogen in aanmerking. Dit veronderstelt een expliciet (schriftelijk) besluit.

Aan dit besluit worden een aantal algemeen inhoudelijke eisen gesteld (zie 3.1). Daarnaast bestaat er aanleiding voor wat betreft de vorm van het besluit, de daaraan te verbinden voorwaarden en de te stellen termijn, onderscheid te maken tussen enerzijds de situaties waarin wegens overmacht of onevenredigheid wordt gedoogd (zie 3.2) en anderzijds de situaties waarin wegens concreet zicht op lega-

lisatie van de betreffende overtreding wordt afgezien van bestuursrechtelijk handhavend optreden (zie 3.3). Dit onderscheid volgt uit de verschillende omstandigheden.

3.1. Algemeen inhoudelijke eisen

Voor alle gedoogbesluiten, ongeacht de aard van de gedoogsituatie, gelden in principe de volgende (standaard)eisen:

- het besluit dient deugdelijk te worden gemotiveerd, waarbij een helder inzicht wordt verschaft in de door Gedeputeerde Staten verrichte (zorgvuldige) belangenafweging die aan het besluit ten grondslag ligt;
- behoudens in overmachtsituaties, worden aan het besluit zodanig strikte voorwaarden verbonden, dat het door de overtreden rechtsregel beschermde belang (de beleidsdoelstelling) genoegzaam is gewaarborgd en voorkomen wordt dat in zoverre (materieel gezien) een verslechtering optreedt ten opzichte van een legale situatie. Bij overmachtsituaties worden aan het besluit zodanige voorwaarden verbonden dat de mogelijk nadelige gevolgen voor het door de rechtsregel beschermde belang, zoveel mogelijk worden beperkt en geneutraliseerd;
- in het besluit wordt vermeld dat voor zover niet wordt voldaan aan één of meer van de aan het gedoogbesluit verbonden voorwaarden en/of daadwerkelijk sprake is van één of meer van de voorbehouden situaties, per omgaande een bestuurlijke sanctie zal worden voorbereid;
- in het besluit wordt aangegeven dat de activiteit geheel voor eigen risico van de overtreder plaatsvindt, de Provincie Limburg niet aansprakelijk is voor eventuele schade en het besluit de mogelijkheid onverlet laat dat door andere bestuursorganen en/of het Openbaar Ministerie bestuursrechtelijk respectievelijk strafrechtelijk handhavend wordt opgetreden;
- in het besluit wordt gememoreerd dat een afschrift daarvan wordt verzonden aan onder meer het Openbaar Ministerie en aan mogelijk belanghebbende andere bestuursorganen;
- in het besluit wordt vermeld door wie, binnen welke termijn bij Gedeputeerde Staten bezwaar kan worden gemaakt en tevens aangegeven welke bestuursrechter daarnaast kan worden verzocht om een voorlopige voorziening te treffen.

3.2. Specifieke eisen in geval van overmacht of onevenredigheid

Naast voornoemde algemeen inhoudelijke eisen, gelden voor situaties waarin wegens overmacht of onevenredigheid wordt gedoogd onderstaande specifieke eisen:

- het besluit wordt expliciet aangemerkt als een *gedoogbeschikking*;
- de aan de gedoogbeschikking te verbinden voorwaarden dienen niet enkel het door de overtreden rechtsregel beschermde belang te waarborgen, maar tevens te zijn toegesneden op de concrete gedoogsituatie en - voor zover aan de orde en mogelijk - aan te sluiten bij de nader te stellen eisen aan legalisatie;
- de gedoogbeschikking wordt in principe verleend voor een zo kort mogelijke concrete termijn, welke in het besluit wordt gemotiveerd. Wordt een situatie waarin wegens overmacht of onevenredigheid wordt gedoogd redelijkerwijs gevolgd door een situatie waarin sprake is van concreet zicht op legalisatie, dan verdient het omwille van de rechtszekerheid de voorkeur dat bij de termijn rekening wordt gehouden met het moment waarop legalisatie van de overtreding naar verwachting een feit is (b.v. de vereiste vergunning in werking treedt);
- in uitzonderlijke situaties waarin op grond van de vereiste belangenafweging aan een overtreder een (afbouw)periode van nog onbekende duur moet worden toegestaan om de overtreding ter plaatse te staken, kan aanleiding bestaan om – deugdelijk gemotiveerd - een persoonsgebonden gedoogbeschikking te verlenen, welke plaatsgebonden en niet overdraagbaar is;
- uitsluitend in situaties waarin het gedogen in omvang beperkt is, meer specifiek de aard en ernst van de overtreding gering zijn (b.v. bij het in beperkt mate overschrijden van afstandsgrenzen of bouwmaten) én derden niet in hun belangen worden geschaad, kan aanleiding bestaan om – deugdelijk gemotiveerd - een gedoogbeschikking te verlenen voor onbepaalde duur.

3.3. Specifieke eisen in geval van concreet zicht op legalisatie

In aansluiting op de algemeen inhoudelijke eisen, gelden voor situaties waarin sprake is van concreet zicht op legalisatie de volgende specifieke eisen:

- het besluit wordt expliciet aangemerkt als een besluit waarbij bestuursrechtelijk handhavend optreden voorwaardelijk wordt opgeschort, nader aan te duiden als een opschortingsbesluit;
- uit het besluit dient eenduidig naar voren te komen dat bestuursrechtelijk handhavend optreden uitsluitend is opgeschort, voor zover gezien de ontvankelijke vergunningaanvraag, het door de overtreden rechtsregel beschermde belang en/of de in procedure zijnde bestemmingswijziging concreet zicht op legalisatie bestaat. Hiertoe dient aan het besluit de voorwaarde te worden verbonden dat de in het kader van de legalisatie van de overtreding van belang zijnde eisen stipt dienen te worden nageleefd;

- aangezien op voorhand niet duidelijk is hoelang sprake blijft van concreet zicht op legalisatie, dient in het besluit geen concrete termijn te worden gesteld, maar te worden bepaald dat het opschortingsbesluit zijn geldigheid verliest op het moment dat de vereiste vergunning of bestemmingswijziging in werking treedt (= einde overtreding) dan wel blijkt dat Gedeputeerde Staten alsnog de vereiste medewerking aan legalisatie casu quo op grond van een uitspraak van de bestuursrechter redelijkerwijs moet worden aangenomen dat geen sprake (meer) is van concreet zicht op legalisatie van de overtreding;
- in het besluit dient tevens het voorbehoud te worden gemaakt dat door derden geen feiten en omstandigheden en/of argumenten worden aangevoerd, die aanleiding geven om terug te komen op dit besluit en in dit verband tot nadere besluitvorming over te gaan.

4. De handhaving van gedoogbesluiten

In het belang van de geloofwaardigheid van de overheid én de realisatie van de gewenste beleidsdoelstelling (het door de overtreden rechtsregel beschermde belang), zien Gedeputeerde Staten aanleiding om extra toezicht te houden op het naleven van de aan gedoogbeschikkingen en opschortingsbesluiten verbonden voorwaarden en/of voorbehouden. Wordt daarbij geconstateerd dat de voorwaarden en/of voorbehouden niet correct worden nageleefd, dan zal per omgaande handhavend worden opgetreden tegen het overtreden van de rechtsregel (dus niet tegen het "overtreden" van het gedoog- of opschortingsbesluit). Verwezen wordt in dit verband naar de Landelijke handhavingsstrategie 2014. In aansluiting op zodanig handhavend optreden, zal het gedoogbesluit worden ingetrokken.

Bijlage 2 Landelijke handhavingstrategie

Een passende interventie bij iedere bevinding

Inhoudsopgave

1. **Inleiding**
 - 1.1 Achtergrond en aanleiding
 - 1.2 Beoogde brede werking, doel en positionering
 - 1.3 Werking, implementatie en monitoring en evaluatie
2. **Visie landelijke handhavingstrategie**
 - 2.1 Onafhankelijkheid – sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavinginstanties
 - 2.2 Professionaliteit en vakmanschap – training, opleiding, kennis- en informatie-uitwisseling
 - 2.3 Betrouwbaarheid – beginselplicht tot handhaven en verantwoording afleggen
 - 2.4 Eenvoud – een passende interventie bij iedere bevinding en hoe daar toe te komen
 - 2.5 Gezamenlijkheid – overleg, afstemming en planmatig en informatiegestuurd gezamenlijk optreden
3. **Realisatie landelijke handhavingstrategie – stappenplan**
 - 3.1 Stap 1 – Positionering bevinding in de interventiematrix
 - 3.2 Stap 2 – Bepalen verzwarende aspecten
 - 3.3 Stap 3 – Bepalen of overleg van het bestuur met politie en OM, dan wel van politie en OM met het bestuur, over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is
 - 3.4 Stap 4 – Optreden met de interventiematrix
 - 3.5 Stap 5 – Vastlegging

Bijlage 1

Begrippen

Bijlage 2

Toelichting interventies van licht naar zwaar

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

Op 11 april 2013 zijn de grondslagen van het nieuwe stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH)² voor de Wabo bestuurlijk vastgesteld. Het nieuwe stelsel beoogt een robuuste professioneel werkende uitvoeringsstructuur, waarin de Omgevingsdiensten een centrale rol vervullen, die:

- knelpunten oplost, zoals die onder andere zijn vastgesteld door de Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving³;
- bijdraagt aan de realisatie van beleidsdoelen in de fysieke leefomgeving (een schoner milieu, natuur en water, veiliger leefomgeving, betere naleving);
- leidt tot vermindering van de door het bedrijfsleven ervaren regel- en toezichtsdruk en tot een gelijk speelveld voor bedrijven.
- een heldere rolverdeling regelt en ook eenvoudige en effectieve afstemming tussen het bestuurs- en strafrecht.

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

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

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

3) De Tijd is Rijk, juli 2008.

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

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

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

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

1.2 Beoogde brede werking, doel en positionering

Beoogde brede werking

De landelijke handhavingstrategie is ontwikkeld vanuit het milieurecht, met oog voor het bredere omgevingsrecht, en heeft in eerste instantie betrekking op de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de in artikel 5.1 van de Wabo opgenomen wetten⁴. Toepassing van de landelijke handhavingstrategie leidt tot afgestemd en effectief bestuurs- en/of strafrechtelijk handelen. Daarom is de landelijke handhavingstrategie breder toepasbaar dan alleen op het omgevingsrecht.

Doel

De overheid is verantwoordelijk voor het handhaven van de wetgeving. Voor wat het omgevingsrecht betreft ligt de basis van deze verantwoordelijkheid voor het bestuur in diverse bijzondere wetten, de Algemene wet bestuursrecht en in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de zogenoemde beginselplicht tot handhaven⁵. Voor het OM ligt de basis van deze verantwoordelijkheid in artikel 124 van de Wet op de rechterlijke organisatie en in de Europese richtlijn inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht⁶. Uitgangspunt is dat bestuur en OM, elk handelend vanuit de eigen verantwoordelijkheid, hun handelen afzonderlijk en in combinatie richten op het naleven van wet- en regelgeving.

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

Positionering

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

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

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

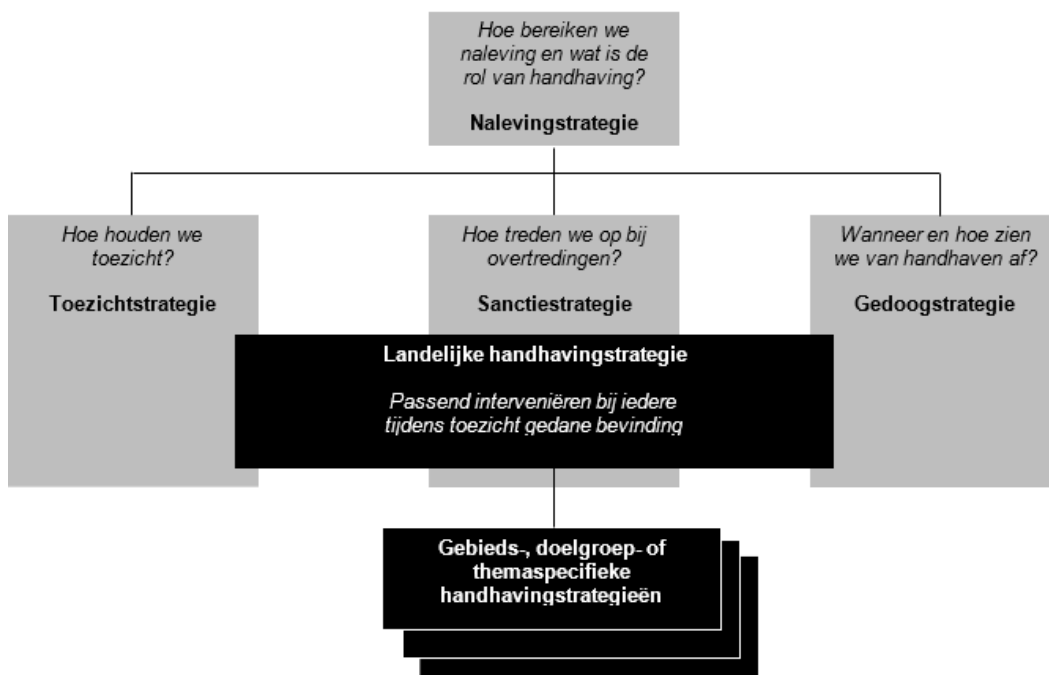
5) Geformuleerd in ABRvS 7 juli 2004, LJN AP8242.

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

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

De landelijke handhavingstrategie raakt in figuur 1 ook de gedoogstrategie aan. Dit betekent dat de landelijke handhavingstrategie erkent dat er omstandigheden kunnen zijn om van (bestuursrechtelijk) handhaven af te zien. Dit laat eventuele strafvervolgning door het OM overigens onverlet⁷.

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



Figuur 1: Positionering landelijke handhavingstrategie

1.3 Werking, implementatie en monitoring en evaluatie

Voor de Wabo en de in artikel 5.1 van de Wabo opgenomen wetten⁸ is de landelijke handhavingstrategie voor gebruik in het VTH-stelsel opgeleverd aan het Bestuurlijk omgevingsberaad.

Het overnemen en invoeren van de landelijke handhavingstrategie is onderdeel van de VTH kwaliteitscriteria voor Wabo bevoegde overheden⁹. Dit waarborgt landelijke eenduidigheid in twee opzichten, te weten:

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

Lokale/regionale bestuurlijke afwegingsruimte zit gezien het voorgaande in keuzes over toezichtprioriteiten en de manier van toezicht houden, maar niet in het toepassen van de landelijke handhavingstrategie. De landelijke handhavingstrategie is een landelijk geldend afwegingsinstrument dat iedereen

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

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

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

volgt om van bevinding naar interventie te komen. Dit onderstreept dat de landelijke handhavingstrategie vooral een instrument is voor uitvoerders.

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

2. Visie landelijke handhavingstrategie

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

2.1 Onafhankelijkheid – sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavinginstanties

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

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

Handhavers wegen de ernst van de bevinding, het gedrag van de normadressaat en de feiten en omstandigheden van de situatie. Handhavers bepalen vervolgens welke interventie in het specifieke geval passend is. Dit vereist professionaliteit en vakmanschap. Handhaving- instanties brengen en houden daarom de voor handhaven vereiste¹⁰ kennis en kunde op peil en ondersteunen binnen hun organisaties een cultuur waarin (elkaar aanspreken op) kennis en informatie uitwisselen, samenwerken en handhavers die zich blijven ontwikkelen vanzelfsprekend zijn.

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

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

2.3 Betrouwbaarheid – beginselplicht tot handhaven en verantwoording afleggen

Handhavinginstanties hebben een beginselplicht tot handhaven¹¹. Handhavend optreden is zowel eerlijk tegenover normadressaten uit het oogpunt van een gelijk speelveld, als tegenover de maatschappij die ervan uit mag gaan dat handhavers zodanig optreden dat haar rechtsgevoel wordt gerespecteerd en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft.

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

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

Met de landelijke handhavingstrategie wordt ingezet op een passende interventie bij iedere bevinding. Handhavers hanteren de landelijke handhavingstrategie bij iedere bevinding en maken daarbij gebruik van de in de strategie opgenomen instrumenten. Omwille van rechtsgelijkheid waarborgt dit passend

¹⁰ Onder andere voldoen aan de voor het VTH-stelsel voor de Wabo gedefinieerde kwaliteitscriteria.

¹¹ Geformuleerd in ABRvS 7 juli 2004, LJN AP8242.

intervenieren en eenduidig optreden, dat wil zeggen: het in vergelijkbare zaken maken van vergelijkbare keuzes en het op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen van interventies, landsbreed.

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

Dit betekent dat twee keuzen noodzakelijk zijn:

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

Ad. 1

Hoe wordt opgetreden is vastgelegd in hoofdstuk 3 van deze landelijke handhavingstrategie. Bestuursrechtelijk optreden is vooral gericht op het herstellen van de situatie, dat wil zeggen op het in overeenstemming brengen met de wet- en regelgeving, opdat vastgesteld beleid wordt geëffectueerd. Strafrechtelijk optreden is vooral gericht op het straffen van de overtreder en het wegnemen van diens wederrechtelijk genoten (concurrentie)voordeel.

Bestuurs- en strafrechtelijk optreden dienen daarnaast allebei tot ontmoediging, ofwel tot individuele en algemene preventie. Omdat deze aspecten vaak tegelijk aan de orde zijn, is een weloverwogen inzet van het bestuursrecht en/of het strafrecht conform de landelijke handhavingstrategie noodzakelijk.

Ad. 2

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

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

Toezicht houden gebeurt op basis van door bevoegde overheden bestuurlijk vastgestelde handhavingprogramma's, inclusief financiering en menskracht, die zijn afgestemd met alle bij het omgevingsrecht betrokken instanties. Afgestemde handhavingprogramma's en de landelijke handhavingstrategie borgen in combinatie dat de overheden planmatig gezamenlijk optreden, bij het toezicht en bij bevindingen die tijdens dat toezicht zijn gedaan¹².

Informatie is voor goede risicoanalyses en daarop gebaseerde handhavingprogramma's onontbeerlijk.

3. Realisatie landelijke handhavingstrategie – stappenplan

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

3.1 Stap 1 – Positionering bevinding in de interventiematrix

¹²)Beperking toezichtlast: naleving bewerkstelligen tegen zo gering mogelijke kosten.

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

Legenda

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

Figuur 2: De interventiematrix

De handhaver bepaalt ten eerste in welk segment van de in figuur 2 opgenomen interventiematrix hij de bevinding positioneert¹³ door: (1) het beoordelen van de gevolgen van de bevinding voor milieu, natuur, water, veiligheid, gezondheid en/of maatschappelijke relevantie en (2) het typeren van de normadressaat.

Ad. 1

De gevolgen van bevindingen beoordeelt de handhaver als:

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

Ad. 2

De handhaver typeert de normadressaat als:

¹³ Geldt enkel voor bevindingen die een overtreding zijn.

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

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

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

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

Er kunnen tot slot omstandigheden zijn om bij een bevinding van handhaven af te zien op basis van een vastgestelde gedoogstrategie. Onder gedogen wordt verstaan het expliciete besluit van een bestuursorgaan om tegen een bepaalde overtreding niet handhavend op te treden. De nota 'Gedogen in Nederland'¹⁴ bevat het landelijke kader voor gedogen: een gedoogsituatie is van tijdelijke aard doordat het handelen binnen afziebare tijd ophoudt dan wel doordat waarschijnlijk een vergunning zal worden verleend. Ingeval tot gedogen wordt besloten dient het landelijke kader voor gedogen onverkort te worden gevolgd. Gedogen laat eventuele strafvervolgning door het OM overigens onverlet.

3.2 Stap 2 – Bepalen verzwarende aspecten

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

1. Verkregen financieel voordeel (winst of besparing). De normadressaat heeft door zijn handelen financieel voordeel behaald of financieel voordeel halen was het doel.
2. Status verdachte / voorbeeldfunctie. De normadressaat is: een regionaal of landelijk maatschappelijk aansprekende of bekende (rechts)persoon, een overheid, een toonaangevend brancheonderdeel, een certificerende instelling, een persoon die een openbaar ambt bekleedt, de eigen organisatie.
3. Financiële sanctie heeft vermoedelijk geen effect. Een bestuurlijke boete kan waarschijnlijk niet geïnd worden of is waarschijnlijk door de normadressaat als (bedrijfs)kosten ingecalculiseerd.
4. Combinatie met andere relevante delicten. Andere handelingen zijn gepleegd ter verhulling van de feiten, zoals valsheid in geschrift, corruptie of witwassen.
5. Medewerking van deskundige derden. De normadressaat is bij zijn handelen ondersteund door deskundige derden, zoals vergunningverlenende of certificerende instellingen, keuringinstanties en brancheorganisaties. De handhaver moet onderbouwen op grond van welke aanwijzingen hij het vermoeden heeft dat de deskundige derde op de hoogte was en/of medewerking heeft verleend aan de geconstateerde bevinding(en).
6. Normbevestiging. Bij dit aspect geldt dat het doel van de handhaving ligt in het onder de aandacht brengen van het belang van een bepaalde norm bij de branche of bij het bredere publiek. Strafrechtelijke handhaving vindt mede plaats in het kader van normhandhaving of normbevestiging met het oog op grotere achterliggende te beschermen rechtsbelangen. Hierbij speelt de openbaarheid van het strafproces een grote rol. Als in het openbaar, door middel van een onderzoek ter

¹⁴ Gedogen in Nederland 25085, nr 2, 1996-1997.

terechtzitting of de publicatie van een persbericht bij een transactie of strafbeschikking, verantwoording wordt afgelegd van gepleegde strafbare feiten krijgt de normhandhaving of normbevestiging het juiste effect.

7. **Waarheidsvinding.** Soms kan strafrechtelijk optreden met toepassing van opsporingsbevoegdheden met het oog op de strafrechtelijke waarheidsvinding en afdoening aangewezen zijn. Bijvoorbeeld als een controle of inspectie aanwijzingen aan het licht brengt dat er meer aan de hand is, maar de bestuursrechtelijke instrumenten ontoereikend zijn om de waarheid aan het licht te brengen.

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

De handhaver bepaalt of overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is op basis van de beoordeling van de bevinding met de interventiematrix (stap1) en de afweging van verzwarende aspecten (stap 2). Dit overleg beoogt een weloverwogen inzet van het bestuursrecht, het bestuurs- én strafrecht of alleen het strafrecht. Dit overleg is derhalve tweerichtingsverkeer: bestuursrechtelijke handhavers zoeken indien noodzakelijk het overleg op met politie en OM en omgekeerd.

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

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

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

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

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

3.4 Stap 4 – Optreden met de interventiematrix

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

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

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

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

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

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

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

- Gedragsvoorschriften dienen direct in acht genomen te worden. Hiervoor dient geen of hooguit een zeer korte termijn te worden gesteld om de overtreding te beëindigen en/of herhaling ervan te voorkomen.

- In alle andere gevallen – waaronder ook plannen of voorzieningen waarvoor investeringen vereist zijn – geldt: hoe urgenter de situatie des te korter de termijn. Daarbij rekening houdend met de technische en organisatorische realiseerbaarheid in die termijn.

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

3.5 Stap 5 – Vastlegging

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

Bijlage 1 – Begrippen

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

Handhavingprogramma	Op onderkende risico's en vastgestelde prioriteiten gericht handhaving- activiteitenprogramma, inclusief financiering en capaciteit.
Interventie	Actieve handeling om een geconstateerd probleem op te lossen.
Legalisatietoets	Toets om na te gaan of legalisatie van een overtreding mogelijk is.
Motiveringsbeginsel	In de Algemene wet bestuursrecht vastgelegd beginsel dat de overheid haar besluiten goed moet motiveren: de feiten moeten kloppen en de motivering moet logisch en begrijpelijk zijn.

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

Bijlage 2 – Toelichting interventies van licht naar zwaar

Bestuursrecht herstellend

Aanspreken/informeren

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

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

Waarschuwen – brief met hersteltermijn

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

Bestuurlijk gesprek

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

Verscherpt toezicht

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

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

Last onder dwangsom – LOD

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

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

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

Last onder bestuursdwang – LOB

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

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

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

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

Tijdelijk stilleggen

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

Bestuursrecht bestraffend

Bestuurlijke boete

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

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

Schorsen of intrekken vergunning, certificaat of erkenning

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

Exploitatieverbod, sluiting

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

Strafrecht

Bestuurlijke strafbeschikking milieu – BSBm

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

De BSBm is bedoeld voor relatief eenvoudige overtredingen, waarbij er over de schuldvraag geen twijfel bestaat. De 'Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingbevoegdheid milieu- en keurfeiten' geeft in paragraaf 2.7 de beleidsvrijheid binnen gestelde grenzen aan en in paragraaf 2.8 de contra-indicaties voor het uitvaardigen van een BSBm. Als geen BSBm kan worden uitgevaardigd is in veel gevallen overleg met het OM noodzakelijk.

Proces-verbaal (PV)

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

Bijlage 3 – Aanvulling en wijziging bijlage 2, toelichting interventies, behorende bij de Landelijke handhavingstrategie (versie 1.7, 24 april 2014)

Om eventuele ongelijkheid van interpretatie van een aantal interventies te voorkomen en om de sanctionering naar aanleiding van overtredingen zoveel mogelijk gelijk te trekken wordt hierna de volgende toelichting opgenomen als aanvulling op en wijziging van Bijlage 2 van de Landelijke Handhavingstrategie (versie 1.7, 24 april 2014).

LOD en LOB

Het opleggen van een last onder dwangsom (LOD) of een last onder bestuursdwang (LOB) gebeurt volgens zorgvuldig te volgen stappen. Binnen het werkgebied van de provincie gelden bij de interventie LOD en LOB de volgende stappen:

1. Bestuurlijke waarschuwing; dit is een voornemen om een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang op te leggen. In het voornemen wordt geen hersteltermijn opgenomen maar enkel een termijn genoemd om zienswijzen bekend te maken.
2. Sanctiebeschikking, dat wil zeggen het opleggen van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang.
3. Verbeuren en invorderen dwangsom of uitvoeren bestuursdwang en kostenverhaal.

In de hiervoor genoemde bestuurlijke waarschuwing wordt, anders dan hetgeen in Bijlage 2 van Landelijke Handhavingstrategie is opgenomen, geen hersteltermijn opgenomen teneinde de overtreding niet langer te laten voortbestaan. Er kan wel, als gevolg van de ingediende zienswijzen, aanleiding bestaan voor een (extra) controlemoment voordat er overgegaan wordt tot het definitief opleggen van de last onder dwangsom of de last onder bestuursdwang. Redenen hiervoor kunnen zijn bijvoorbeeld het reeds ongedaan maken van de overtreding door de overtreder of onduidelijkheid over het (nog voort)bestaan van de overtreding.