

Onderwerp Toezicht- & handhavingstrategie Wabo in de provincie Groningen.

Steller R.A. Brilhuis



De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Telefoon (050) 367 12 95 Bijlage(n) 1

Ons kenmerk 6504114

Datum 27-09-2017 Uw brief van

Uw kenmerk -

Geachte heer, mevrouw,

Hierbij ontvangt u ter informatie de Toezicht- & handhavingstrategie Wabo in de provincie Groningen.

Op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) zijn gemeenten verplicht toezicht en handhaving op bouwen, milieu en brandveiligheid integraal in te richten, en daar een handhavingsbeleid voor op te stellen. Op dit moment voldoen we hieraan met ons Beleidsplan 2014 – 2017 Handhaving Wabo gemeente Groningen.

In het landelijke Bestuurlijk Omgevingsberaad is de Landelijke Handhavingstrategie (LHS) vastgesteld in nauwe samenwerking met IPO en VNG. Daar is besloten dat de LHS door alle bevoegde gezagen moet worden vastgesteld door deze integraal over te nemen en als zelfstandig document vast te stellen of de eigen strategie in lijn te brengen met de LHS. Het doel van de LHS is dat toezichthoudende overheden komen tot een optimale uniforme inzet van bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke instrumenten.

In het Bestuurlijk Strategisch VTH-overleg Groningen-Drenthe is besloten om de bestaande strategie in de provincie Groningen te actualiseren en de LHS hierin te integreren. We hanteren de strategie ook voor de regelgeving van de Wet bodembescherming.

De bestuursrechtelijke strategie wijzigt niet ten opzichte van onze huidige aanpak. De aanvullende inzet van het strafrecht is nieuw ten opzichte van onze huidige handhavingstrategie. Voor een deel van de interventies geldt, dat overleg tussen het bestuur, politie en OM nodig is om de toepassing van bestuurs- en/of strafrecht te bepalen. In mei 2017 zijn er werkafspraken LHS

Noord Nederland opgesteld voor een gezamenlijke handhavingstrategie. Over een jaar worden deze werkafspraken geëvalueerd.

Uitgangspunt bij ons toezicht is dat, waar het kan, een overtreder de kans krijgt om zijn gedrag te corrigeren en dat, waar het moet, sanctiemiddelen worden gehanteerd. In Groningen hanteren we een drie stappen-aanpak: we wijzen op een overtreding en stellen een termijn. Bij voortduring volgt een formele waarschuwing met een termijnstelling. Als dat niet helpt hanteren we sanctiemiddelen. Bij ernstige overtredingen en bij recidive volgt er eerder een sanctie.

Voor gedetailleerde informatie verwijzen wij u naar de bijgesloten Toezicht- & handhavingstrategie Wabo in de provincie Groningen.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Peter den Oudsten', written over a horizontal line.

de burgemeester,
Peter den Oudsten

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Peter Teesink', written over a horizontal line.

de secretaris,
Peter Teesink

TOEZICHT- & HANDHAVINGSTRATEGIE WABO IN DE PROVINCIE GRONINGEN

Inhoud

1. Inleiding en reikwijdte.....	3
2. Doelstelling en uitgangspunten	4
3. Strategie	5
3.1 Nalevingstrategie	5
3.1.1 De 'Tafel van elf'	5
3.1.2 De naleving- en handhavingspiramide	6
3.2 Preventiestrategie	7
3.3 Toezichtstrategie.....	7
3.3.1 De te programmeren activiteiten	7
3.3.2 Uitgangspunten bij de uitvoering van het toezicht	8
3.3.3 Handhaven van eigen bedrijfsvoering	9
3.4 Sanctiestrategie	9
4. Gedogen.....	12
5. Instrumenten.....	14
6. Samenwerking & Regie.....	17
6.1 Overleggen	17
6.2 Uitwisselen van documenten.....	18
6.3 Rol van de provincie	18
6.4 Meervoudige bevoegdheden.....	19
Bijlage 1: Begrippenlijst soorten toezichtbezoeken.....	20
Bijlage 2: Uitwerking sanctiestrategie	22
Bijlage 3: Toelichting op verschillende gedoogsituaties	31

1. Inleiding en reikwijdte

In verband met de invoering van de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO) is in 2009 de toenmalige Handhavingstrategie geactualiseerd. Inmiddels zijn er wederom nieuwe ontwikkelingen op het gebied van wetgeving en de uitvoering van toezicht en handhavingstaken.

Ondersteund door het landelijke Programma Uitvoering met Ambitie (PUMA) namen het Interprovinciaal overleg (IPO) en het Openbaar Ministerie (OM) eind 2012 het initiatief om met alle betrokken overheden een landelijke handhavingstrategie op te stellen (LHS). Deze LHS is op 4 juni 2014 vastgesteld door de koepels van gemeenten, provincies en waterschappen, het Ministerie van Infrastructuur & Milieu en het Openbaar Ministerie.

Tijdens het Bestuurlijk Omgevingsberaad van 4 juni 2014 is de eindversie van de Landelijke Handhavingstrategie (LHS) door het IPO en het OM aangeboden aan staatssecretaris Mansveld van Infrastructuur & Milieu. Daarbij spraken alle betrokken partijen zich uit voor implementatie van de LHS. Dit houdt in dat alle betrokken bevoegde overheden de LHS vaststellen als eigen strategie of hun eigen strategie compleet in lijn brengen met de LHS.

In 2015 hebben alle betrokken handhavingpartners in de provincie Groningen tijdens een VTH-dag hier overleg over gevoerd. Daar is ambtelijk afgesproken dat de Handhavingstrategie & Werkwijze 2009 zal worden geactualiseerd en dat de LHS daarin wordt opgenomen. Tijdens het Bestuurlijk VTH-overleg Groningen-Drenthe van 5 oktober 2015 is akkoord gegeven op deze aanpak.

Een projectgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van gemeenten, Omgevingsdienst Groningen (ODG) en de provincie hebben de teksten opgesteld en de implementatie van deze strategie verder voorbereid.

Voor u ligt het resultaat: de Toezicht- & Handhavingstrategie WABO Groningen (2016). Een strategie die ertoe moet bijdragen dat de bevoegde overheden bij de uitvoering van VTH-taken zodanig eenduidig, rechtvaardig en transparant optreden dat het rechtsgevoel in de maatschappij wordt gerespecteerd en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 zijn de doelstelling en uitgangspunten beschreven.

Hoofdstuk 3 bevat de feitelijke beschrijving van de strategie. Daarin wordt ingegaan op de onderdelen van de nalevingstrategie: preventiestrategie, toezichtstrategie (voor zover niet door de bevoegde gezagen afzonderlijk is vastgesteld) en sanctiestrategie.

In hoofdstuk 4 staan de kaders voor het gedogen en het partieel handhaven en gedogen beschreven.

Hoofdstuk 5 behandelt de bestuursrechtelijke, strafrechtelijke, privaatrechtelijke en overige handhavingsinstrumenten.

In hoofdstuk 6 staan de overlegstructuur en de informatie-uitwisseling beschreven en de rol van de provincie daarin. Daarnaast worden in dit hoofdstuk de situaties beschreven waarin meerdere bevoegde gezagen gelijktijdig of na elkaar bevoegd gezag zijn.



Figuur 1: De te beschermen omgeving

2. Doelstelling en uitgangspunten

Het is niet alleen de wens, maar ook de wettelijke plicht van alle betrokken instanties om de organisatie en uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving te verbeteren. Dit omwille van een 'gelijk speelveld' voor natuurlijke of rechtspersonen voor wie een bepaalde norm of voorschrift geldt (zogenaamde normadressaten). En ook omwille van een maatschappij die ervan uit mag gaan dat handhavers zodanig eenduidig, rechtvaardig en transparant optreden dat haar rechtsgevoel wordt gerespecteerd en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft. Overheden, omgevingsdiensten, het Openbaar Ministerie en de politie treden bij de uitvoering van toezicht en handhavingstaken in vergelijkbare zaken dus zoveel mogelijk op eenzelfde manier op.

Voor de uitvoering van toezicht en handhaving gaan we uit van sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavingsinstanties met een beginselplicht tot handhaven, die passend interveniëren bij iedere bevinding. Dat wil zeggen dat zij afhankelijk van de situatie weloverwogen kiezen voor hetzij alleen bestuursrechtelijk, dan wel bestuurs- en strafrechtelijk tegelijk, of alleen strafrechtelijk optreden. In vergelijkbare situaties zullen zij vergelijkbare keuzes maken en interventies op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen.

Naleving

Het voldoen aan wettelijke voorschriften.

Preventie

Het inzetten van instrumenten om spontane naleving te bevorderen

Toezicht

Het controleren of aan de voorschriften wordt voldaan door het uitvoeren van fysieke of administratieve controles

Handhaving

Na constatering van een overtreding het inzetten van sanctie-instrumenten om de overtreding ongedaan te maken, herhaling van de overtreding te voorkomen en/of de overtreding te bestraffen.

Overigens blijft de burger als eigenaar of gebruiker primair zelf verantwoordelijk voor het naleven van de voorschriften. De voorschriften in het omgevingsrecht voor bouwen, gebruik, milieu en ruimte zijn immers rechtstreeks werkend. Daarnaast kunnen voorschriften zijn opgenomen in een vergunning. Het niet voldoen aan deze voorschriften is een overtreding. Het bevoegde gezag bevordert de naleving van de voorschriften door toezicht op basis van bestuurlijk vastgestelde prioriteiten en handhaaft zo nodig op basis van deze strategie.

3. Strategie

Dit hoofdstuk beschrijft de nalevingstrategie bij de uitvoering van handhaving van het omgevingsrecht door de overheden in Groningen. Het toepassen van een bewuste strategie bij de uitvoering van de handhaving leidt tot meer effectiviteit, meer naleving met dezelfde energie. Als onderdelen van de nalevingstrategie zijn te onderscheiden de preventiestrategie (gericht op het bevorderen van spontane naleving), de toezichtstrategie (de wijze van uitvoeren van het toezicht) en de sanctiestrategie (het optreden bij een overtreding). In de volgende paragrafen wordt eerst ingegaan op de basis van de nalevingstrategie en worden vervolgens de verschillende strategieën toegelicht.

3.1 Nalevingstrategie

Het effectief bevorderen van naleving van wet- en regelgeving begint bij een bewuste keuze van de instrumenten om die naleving te beïnvloeden. In Groningen gebruiken de bestuursorganen hierbij twee methodieken, de 'Tafel van elf' en de nalevings- en handhavingsspiramiden. Deze methoden zijn hieronder toegelicht. De methodieken vullen elkaar aan en worden samen betrokken bij het opstellen van lokaal handhavingbeleid en uitvoeringsprogramma's.

3.1.1 De 'Tafel van elf'

De 'Tafel van elf' is een opsomming van elf factoren die van belang zijn voor de naleving van regels. De 'Tafel van elf' is een hulpmiddel bij het programmeren en monitoren van de handavingsinspanningen.

De elf factoren voor naleving zijn ondergebracht in twee groepen: dimensies van spontane naleving en handavingsdimensies (zie tabel 1).

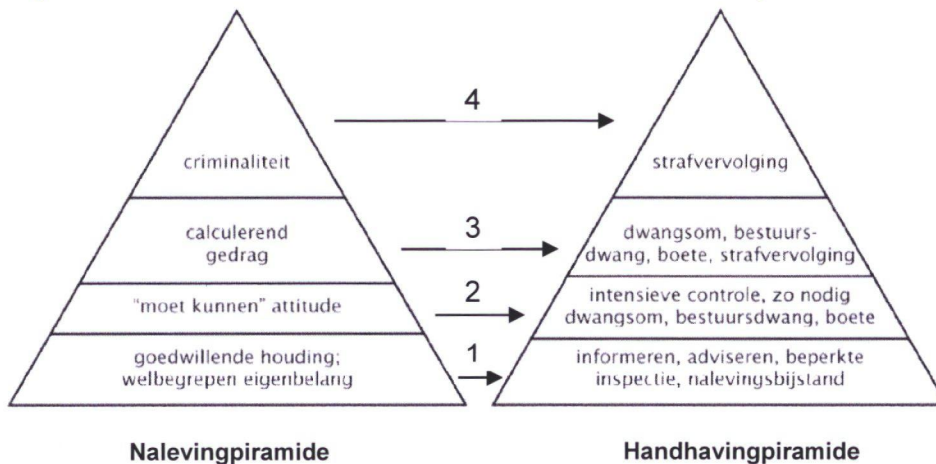
Tabel 1: De dimensies van de Tafel van elf

De dimensies voor spontane naleving		De handavingsdimensies	
1	Kennis van de regels (bekendheid en duidelijkheid)	6	Meldingskans
2	Kosten en baten	7	Controlekans
3	Mate van acceptatie	8	Detectiekans
4	Normgetrouwheid doelgroep	9	Selectiviteit van toezicht
5	Maatschappelijke controle	10	Sanctie kans
		11	Sanctie ernst

In de provincie Groningen benoemen we in de uitvoeringsprogramma's van gemeenten, waterschappen en de provincie de kenmerken van de doelgroepen op basis van de 'Tafel van elf'.

3.1.2 De naleving- en handhavingspiramide

De commissie Mans beschrijft in het rapport 'De tijd is rijp' een naleving- en een handhavingspiramide. De gedachte achter deze piramiden is van belang bij het opstellen van een uitvoeringsprogramma en bij het optreden volgens een stappenplan (de sanctiestrategie). Hieronder de piramiden en vervolgens een toelichting op het belang van de piramiden voor het uitvoeringsprogramma en de sanctiestrategie.



Figuur 2: Naleving en handhavingspiramide (p. 24-26 van 'De tijd is rijp')

De piramiden en het uitvoeringsprogramma

De grootste doelgroep, de 'goedwillenden', vormt de basis van de nalevingpiramide (1 hierboven). Voor deze doelgroep is het passend om voorlichtende activiteiten in het uitvoeringsprogramma op te nemen, activiteiten te plannen om de doelgroep te helpen de regels na te leven en beperkte controles te plannen. Voor de doelgroep met de overtuiging 'een overtreding moet kunnen' (2 hierboven) en de doelgroep met de overtuiging 'naleven kost te veel, ik doe het wel als ze langskomen' (3 hierboven) stelt de commissie Mans voor intensieve controles in het uitvoeringsprogramma op te nemen met een strikt stappenplan. Voor de kleine doelgroep die bewust (meerdere) regels overtreedt (criminaliteit, 4 hierboven) past het om doelgericht intensieve projecten te plannen. Intensieve samenwerking met en goede ondersteuning van de strafrechtelijke organisatie (signalering, gezamenlijk optrekken) is daarbij vereist voor een geloofwaardige en eenduidige overheid.

De piramiden en de sanctiestrategie

In de sanctiestrategie worden de nalevingpiramide en de handhavingpiramide met elkaar verbonden tot een concrete aanpak van bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk sanctioneren: een passende interventie op iedere constatering van een overtreding.

Een passende interventie wil zeggen dat de interventie, gegeven de verzamelde feiten en de beoordeling van de aard en/of omstandigheden van de overtreding en de overtreder, zo effectief en efficiënt mogelijk leidt tot spoedige beëindiging van de overtreding, naleving waarborgt, herhaling voorkomt en/of straft daar waar dit passend is of noodzakelijk om de overtreder 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?

In paragraaf 3.3 wordt dit nader uitgewerkt.

3.2 Preventiestrategie

De preventiestrategie omvat instrumenten om de spontane naleving van wettelijke regels te bevorderen. Inzet van deze instrumenten zal het meeste effect hebben bij “goedwillenden”, maar vormt wel een essentieel onderdeel van de nalevingstrategie. De inzet van deze instrumenten wordt geborgd in een beleidsplan en uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma.

Hieronder zijn voorbeelden opgenomen:

- Voorlichting, als (naleving van) de norm nog niet helder is voor de gehele doelgroep of individueel.
- Stimuleren van zelfcontrole/ zelfregulering. Een voorbeeld zijn ‘zelfcontrolelijsten’. De doelgroep wordt gevraagd om aan de hand van een toegestuurde lijst zelf te controleren of aan de voorschriften wordt voldaan en de ingevulde lijsten te retourneren of via internet in te vullen. De groep die serieus reageert, is in principe ‘goedwillend’ en kan worden beloond door bijvoorbeeld een lagere toezichtfrequentie en/of steekproefgewijze controles. Dit kan een verdere verbetering van de naleving stimuleren. Een controle bij een goedwillende ondernemer met toepassing van een strikt stappenplan kan uitmonden in frustratie van de ondernemer. Dezelfde ondernemer voorzien van een checklist die hij zelf kan invullen en retourneren, assisteren bij vragen van zijn kant en belonen door het verminderen van de controlefrequentie vergroot het draagvlak voor het naleven van de regels zonder de genoemde frustratie.
- Financiële instrumenten, bijvoorbeeld subsidies, eventueel voor compliance in een branche of gebied.
- Publiciteit over nalevingsgedrag en de inzet van sanctie-instrumenten. Actieve openbaarmaking van sanctiebeschikkingen behoort bij bedrijven ook tot de mogelijkheden.

3.3 Toezichtstrategie

3.3.1 De te programmeren activiteiten

In het uitvoeringsprogramma wordt bepaald op welke objecten, gebieden en thema’s de controles door toezichthouders zich richten gedurende de looptijd van het programma. Het uitvoeringsprogramma wordt vastgesteld door het bestuursorgaan dat bevoegd is voor de handhaving.

Het uitvoeringsprogramma wordt opgesteld op basis van risicogestuurd toezicht. Dit houdt in dat bij de voorbereiding van het programma een analyse wordt gemaakt (uitgesplitst naar regelgeving en doelgroepen) van:

1. De potentiële effecten van overtredingen
2. De kans dat een effect daadwerkelijk optreedt
3. Het gemiddelde naleefgedrag binnen een doelgroep
4. Het individuele naleefgedrag (bij regelgeving waarbij periodieke controles plaatsvinden bij dezelfde ondernemer/burger)
5. De typering van een doelgroep (zie de nalevingpiramide)

Daarnaast worden in de voorbereiding van het programma betrokken:

6. De evaluatie van de uitvoering van de toezichtactiviteiten in de voorgaande periode
7. De bestuurlijk vastgestelde nalevingsdoelstellingen en/of omgevingsdoelstellingen

3.3.2 Uitgangspunten bij de uitvoering van het toezicht

In deze paragraaf zijn de gezamenlijke uitgangspunten benoemd voor het omgevingstoezicht in de provincie Groningen. Een aantal onderdelen, zoals controlefrequenties en werkprocessen, stellen de afzonderlijke bestuursorganen zelf vast.

Voor een uniforme effectieve en efficiënte uitvoering van het omgevingstoezicht in Groningen zijn algemene uitgangspunten van belang, een uniform gebruik van begrippen over de vorm van toezicht en een aantal minimum criteria of servicenormen.

De algemene uitgangspunten zijn opgetekend in tabel 2. In bijlage 1 is een begrippenlijst opgenomen voor de verschillende vormen van toezicht.

Tabel 2: Algemene uitgangspunten omgevingstoezicht in Groningen

Uitgangspunt	Toelichting
Onderscheid nalevingondersteuning en controle	Voor efficiënte en effectieve handhaving van de Wabo is nalevingondersteuning, zoals voorlichten en het verstrekken van zelfcontrolelijsten, essentieel. Voor de handhaver en voor de gecontroleerde is het daarbij van belang dat op elk moment duidelijk is of het contact nalevingondersteuning of controle betreft.
Toepassen landelijke 'state of the art' instrumenten	<p>Bij 'state of the art instrumenten' gaat het over vernieuwende vormen van toezicht waarmee, met een effectievere inzet van overheidsmiddelen, een beter nalevingsniveau wordt gerealiseerd. Hierbij kan o.a. gedacht worden aan:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Toezichtsprotocollen. Het voordeel van landelijk ontwikkelde toezichtsprotocollen is dat daarbij veelal al een risicoanalyse op voorschriftniveau of op niveau van groepen van samenhangende voorschriften heeft plaatsgevonden. 2. Digitale checklisten. Digitale checklisten maken het mogelijk eenduidig vast te leggen wat gecontroleerd is, en welke overtredingen zijn geconstateerd. Hierdoor kunnen ook makkelijk gegevens gegeneerd worden over naleefgedrag op voorschriftniveau en per doelgroep. 3. Zelfcontrolelijsten. In plaats van het uitvoeren van fysieke controles ter plaatse, kan (aan met name ondernemers) ook gevraagd worden om aan de hand van zelfcontrolelijsten te controleren of hun activiteiten in overeenstemming met de regels worden uitgevoerd. De digitale checklisten kunnen ook gebruikt worden (als basis voor) deze zelfcontrolelijsten. Bij objecten waarvan de zelfcontrolelijsten tijdig worden teruggestuurd worden alleen steekproefsgewijs nog controles ter plaatse uitgevoerd. 4. "Antwoordkaarten" bij overtredingen. Hierbij wordt al tijdens de controle, op papier of digitaal, aan de overtreder een overzicht verstrekt van de geconstateerde overtredingen met de afgesproken termijn om de overtreding te beëindigen. De overtreder stuurt binnen de afgesproken termijn een bericht ('antwoordkaart') dat de overtreding is beëindigd. Bij objecten waarvan de antwoordkaarten tijdig zijn teruggestuurd worden alleen steekproefsgewijs hercontroles ter plaatse uitgevoerd.
Controles in beginsel niet aankondigen	Controlebezoeken worden in beginsel niet aangekondigd. Er kunnen omstandigheden zijn waarbij aankondiging wel wenselijk is, bijvoorbeeld in situaties dat de medewerking van de betrokkene noodzakelijk is om een goede inspectie uit te kunnen voeren. Bij reguliere controlebezoeken, waarbij een uitgebreide inspectie gepland is, kunnen ook efficiency-overwegingen een rol spelen om een controle aan te kondigen.
Verslaglegging	Verslaglegging vindt plaats op 'zaakniveau' met als doel een goede afhandeling en documentatie van de betreffende zaak. Verslaglegging vindt ook plaats op 'doelgroepniveau' voor een evaluatie per doelgroep in de toekomst.

Ook gelden in Groningen twee servicenormen met minimum criteria (zie tabel 3).

Tabel 3: De servicenormen

Servicenorm	Minimum criterium
Maximale termijn waarop een burger of bedrijf een schriftelijk bericht krijgt over de resultaten van het toezichtsbezoek	4 weken
Maximale termijn na het verlopen van een eventuele hersteltermijn voor het uitvoeren van een nacontrole	4 weken

3.3.3 Handhaven van eigen bedrijfsvoering

In verband met de voorbeeldfunctie van de overheid is transparantie noodzakelijk. Voor eigen bedrijven en bouwprojecten wordt in ieder geval een toezichtprogramma opgesteld. Van elk bezoek wordt een rapport van bevindingen opgemaakt. Een overheidsorgaan als overtreder is géén omstandigheid die kan leiden tot het afzien van handhaving. Van een overheidsorgaan moet worden verwacht dat deze overtreding van voorschriften voorkomt. Indien dan toch bij inspectie een overtreding wordt vastgesteld, dient de overtreding na signalering door een toezichthouder zo snel mogelijk ongedaan gemaakt te worden.

Er worden geen bestuursrechtelijke handhavingsbeschikkingen aan het eigen bestuursorgaan opgelegd. Dergelijke maatregelen liggen niet voor de hand. In plaats daarvan wordt, mede vanwege de voorbeeldfunctie van de overheid, eerder overgegaan tot het inzetten van strafrechtelijke sanctiemiddelen.

3.4 Sanctiestrategie

Deze paragraaf beschrijft de sanctiestrategie ofwel de op elkaar afgestemde bestuursrechtelijke en strafrechtelijke maatregelen na het vaststellen van een overtreding. Deze sanctiestrategie is een uitwerking van de landelijke handhavingstrategie (LHS). De LHS heeft tot doel om eenduidigheid te brengen in twee opzichten, te weten:

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

In dit hoofdstuk worden de hoofdlijnen van de sanctiestrategie weergegeven. In bijlage 2 is een gedetailleerde uitwerking opgenomen.

De kern van de sanctiestrategie wordt gevormd door een matrix waarin, afhankelijk van

- de (mogelijke) gevolgen van een overtreding en
- het gedrag van de overtreder (zie de nalevingspiramide in paragraaf 3.1.2),

de meest geëigende interventies na een constatering van een overtreding in hoofdlijnen als volgt worden weergegeven:

Figuur 3: Interventiematrix

DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:	Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar				
	Van belang				
	Beperkt				
	Vrijwel nihil				
		A	B	C	D
		Goedwillend:	Moet kunnen:	Calculerend:	Bewust structureel / Crimineel
		<ul style="list-style-type: none"> • Onbedoeld • Proactief 	<ul style="list-style-type: none"> • Onverschillig 	<ul style="list-style-type: none"> • Bewust belemmerend en/of risiconemend 	<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.

Zowel de bestuursrechtelijke als de strafrechtelijke instrumenten worden zwaarder ingezet naarmate de (mogelijke) gevolgen van de overtreding ernstiger zijn en/of het gedrag van de overtreder meer calculerend of zelfs crimineel is.

De toepassing van de sanctiestrategie betekent dat de beoordeling van de (mogelijke) gevolgen van de overtreding en de typering van de overtreder op een objectieve, voor iedereen te controleren, wijze moeten worden vastgelegd door de handhaver.

In de praktijk zal het overgrote deel van de overtredingen in één van de lichte segmenten gepositioneerd worden, waarvoor een standaard bestuursrechtelijke aanpak wordt vastgelegd. Bij een beperkt aantal overtredingen gaat het om overtredingen in de middensegmenten; overtredingen in de zware segmenten komen in de praktijk weinig voor.

In bijlage 2 wordt een nadere uitwerking gegeven van de wijze van beoordeling van de (mogelijke) gevolgen van de overtreding en de typering van de overtreder. Daarin wordt ook de wijze van afstemming tussen bestuursrecht en strafrecht nader bepaald. Tot slot wordt de bestuursrechtelijke aanpak geconcretiseerd in specifieke stappenplannen per segment.

4. Gedogen

Dit hoofdstuk beschrijft het kader voor het gedogen van overtredingen van het omgevingsrecht. Hierbij is rekening gehouden met het landelijke beleidskader gedogen¹ en de huidige stand van zaken in de jurisprudentie. Het landelijke beleidskader is sinds de vaststelling daarvan niet gewijzigd. Jurisprudentie die nadien is ontstaan heeft eveneens niet tot wijzigingen in het beleidskader geleid.

De LHS is het uitgangspunt voor de aanpassing van de Toezicht- & Handhavingstrategie Wabo Groningen 2016. De LHS en de Toezicht- & Handhavingstrategie Groningen Wabo 2016 zijn beide gestoeld op de beginselplicht tot handhaven. Dit betekent dat iedere tijdens toezicht gedane bevinding met een passende interventie moet worden beantwoord. Er kunnen echter omstandigheden zijn waarbij van (bestuursrechtelijke) handhaving kan/moet worden afgezien. Dit laat eventuele strafvervolging door het OM onverlet.

Van handhaven afzien kan alleen op basis van de gedoogstrategie, waarbij het landelijke kader zoals vastgelegd in de nota 'Gedogen in Nederland' (1996) moet worden gevolgd. Gedogen houdt in dat een bevoegd bestuursorgaan niet handhavend tegen een overtreding optreedt. Er wordt een onderscheid gemaakt in 'actief' en 'passief' gedogen. Als een bestuursorgaan na een (zorgvuldige) belangenafweging een overtreding van een voorschrift gedooft dan is sprake van actief gedogen. Komt het gedogen voort uit het onvermogen of de onwil tot handhaven (de regelgeving is slecht uitvoerbaar, de handhavende instantie is slecht geëquipeerd, te weinig capaciteit etc.) dan is sprake van impliciet (passief) gedogen. Het niet verbeuren van een last onder dwangsom is ook passief gedogen (zelfs het niet innen is gedogen vb. ABRvS 27-2-2001, 200005782/I). Passief gedogen is onaanvaardbaar. Het bestuursorgaan dat op de hoogte is van een illegale situatie kan zich niet hullen in stilzwijgen. Dat betekent dat het hier beschreven beleid uitsluitend gaat over actief gedogen.

Wanneer is (actief) gedogen aanvaardbaar?

Volgens vaste jurisprudentie zijn bestuursorganen in beginsel - behoudens bijzondere omstandigheden - verplicht om handhavend op te treden. In de jurisprudentie worden als bijzondere omstandigheden genoemd:

- a. overgangssituaties (1 concreet zicht op legalisatie, 2 bedrijfsverplaatsingen en 3 experimenten en andere tijdelijke overtredingen, zie ook c)
- b. overmachtsituaties
- c. situaties waarin handhavend optreden onevenredig is.

Een toelichting op deze situaties is opgenomen in bijlage 3.

Gedoogbeschikking (normering)

Een gedoogbeschikking (expliciet/ schriftelijk) wordt, bij voorkeur op schriftelijk gemotiveerd verzoek, genomen na een zorgvuldige kenbare belangenafweging. De eventueel daaraan verbonden voorwaarden moeten worden gecontroleerd. De werkingssfeer van de gedoogbeschikking moet zoveel mogelijk worden beperkt in omvang en tijd en de gedoogbeschikking respecteert zoveel mogelijk de belangen van bedrijven en andere derde belanghebbenden. Ernstige schuld bij de verzoeker kan reden zijn tot het weigeren van een gedoogbeschikking. Er moeten goede redenen zijn om een gedoogbeschikking te kunnen rechtvaardigen. In datzelfde licht zal ook de enkele tegemoetkoming aan de aanvrager onvoldoende reden zijn. Het belang voor het gedogen moet immers zwaarder wegen dan het belang van stringente handhaving.

¹ Het gedoogbeleid met betrekking tot het milieurecht is neergelegd in de brief¹ van 10 oktober 1991 van de ministers van VROM en Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer. De inhoud van de brief betreft de notitie 'Gezamenlijk beleidskader inzake het terugdringen van het gedogen van milieuovertredingen'. Nadien is de nota 'Grenzen aan gedogen' van het ministerie van Justitie is verschenen (Sdu Uitgevers, ISBN 90399 1156 8).

Afstemming met de handhavingspartners

Om een weloverwogen belangenafweging te kunnen maken is het van belang ook de handhavingspartners bij het nemen van gedoogbeschikkingen te betrekken. Omdat gedoogbesluiten geen bestuurlijke handhaving toelaten, is de rol van politie en Openbaar Ministerie heel belangrijk.

Het gedoogbesluit laat de strafrechtelijke handhaving namelijk ongemoeid. Het bestuur kan pas weer handhavend optreden na het intrekken van de gedoogbeschikking.

Partieel (gedeeltelijk) handhaven/ partieel (gedeeltelijk) gedogen?

Partieel handhaven is hetzelfde als partieel gedogen. Artikel 5.2. Awb geeft een wettelijke grondslag voor de gedeeltelijke handhaving in uitzonderingssituaties. Een dergelijk besluit is feitelijk niets meer dan twee aspecten in één brief. Bijvoorbeeld, in een last onder dwangsom wordt opgenomen dat de overtreding dient te worden beëindigd, doch dat geen bedragen zullen worden verbeurd indien de vergunninghouder zich houdt aan de in de last omschreven voorschriften. Het voordeel van deze constructie wordt gezien in het feit dat de voorschriften bij een (partiële) last onder dwangsom - in tegenstelling tot de gedoogbeschikking - rechtstreeks handhaafbaar zijn. Bij een gedoogbeschikking dient volgens jurisprudentie bij de overtreding van de voorwaarden eerst de gedoogbeschikking (gedeeltelijk) te worden ingetrokken alvorens tot handhaving kan worden overgegaan (deze besluiten kunnen natuurlijk in één brief worden genomen). Feitelijk wordt echter onder de noemer van een partiële last onder dwangsom ter zake van de overtreding een gedoogbeschikking met voorwaarden genomen.

Voor het gedeelte dat gedoogd wordt, dient er sprake te zijn van een bijzondere omstandigheid zoals bij de 'reguliere' gedoogbeschikking. Met andere woorden het toetsingskader van het gedoog gedeelte van de partiële handhavingbeschikking is identiek aan dat van de gedoogbeschikking; namelijk passend binnen het gedoogkader. De regel blijft dus dat een handhavingsbesluit gericht moet zijn op het volledig beëindigen of ongedaan maken van (de gevolgen van) een overtreding, tenzij er sprake is van 'bijzondere omstandigheden'.



Figuur 4: Gedogen, een afweging van belangen

5. Instrumenten

Ter bevordering van het naleven van het omgevingsrecht zijn bestuursrechtelijke, strafrechtelijke, privaatrechtelijke en overige instrumenten beschikbaar. Alle instrumenten zijn bedoeld om naleving van het omgevingsrecht op lange termijn te bevorderen. Bestuursrechtelijke instrumenten zijn daarnaast primair gericht op het herstellen van de onwenselijke situatie die is ontstaan met het overtreden van een voorschrift. Strafrechtelijke instrumenten zijn ook gericht op genoegdoening aan de maatschappij na verontwaardiging over het overtreden. De privaatrechtelijke instrumenten hebben het vergroten van het draagvlak tot naleven als neven doel.

Een overzicht van de handhavinginstrumenten is opgenomen in tabel 6.

Tabel 4: Overzicht handhavinginstrumenten

Bestuursrecht herstellend	
Instrument	Omschrijving
Aanspreken/ informereren	Aanspreken/informereren is een informele interventie (geen wettelijke basis) naar aanleiding van een inspectie die ertoe moet leiden dat de overtreder naleeft of in staat is na te leven. Aanspreken/informereren gebeurt mondeling, door het verstrekken van schriftelijke informatie of door verwijzing naar websites. Aanspreken/informereren is vooral aan de orde bij goedwillende overtreder die onbedoeld niet naleven en die gemotiveerd zijn de niet naleving zo snel mogelijk zelf op te lossen.
Controlebrief	De overtreder ontvangt naar aanleiding van een inspectie een controlerapport/brief/email waarin de geconstateerde overtredingen zijn vastgelegd en welke afspraken er zijn gemaakt over het treffen van maatregelen of voorzieningen om na te leven en binnen welke termijn dat moet gebeuren.
Bestuurlijke waarschuwing	Bestuurlijk waarschuwen betekent dat de overtreder 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. Verder bevat de brief het bekend maken van het voornemen om een last onder dwangsom op te leggen indien een overtreding niet binnen de aangegeven termijn wordt beëindigd plus de termijn om zienswijzen bekend te maken
Bestuurlijk gesprek	Een bestuurlijk gesprek met (de leiding van) de overtreder 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 overtreder.
Last onder dwangsom (LOD)	<p>Een 'Last onder dwangsom' is een geldbedrag dat moet worden betaald wanneer de in de beschikking gegeven last, om na een bepaalde datum aan zekere verplichtingen te voldoen, niet is uitgevoerd. Doel daarvan is de overtreding ongedaan te maken of verdere overtreding of herhaling te voorkomen. De hoogte van het geldbedrag in de last onder dwangsom is gerelateerd aan het economisch voordeel dat ontstaat door het niet-naleven van betreffende voorschriften. Daarnaast mag er een prikkelende werking uitgaan. Het is noodzakelijk de hoogte van het geldbedrag en de termijn te motiveren!</p> <p>Het opleggen van een last onder dwangsom gebeurt volgens zorgvuldig te volgen stappen. In het algemeen worden de volgende stappen onderscheiden:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <u>Controlebrief</u>; → indien niet tijdig hersteld: 2. <u>Bestuurlijke waarschuwing</u>; → indien niet tijdig hersteld: 3. <u>Sanctiebeschikking</u>, dat wil zeggen: het opleggen van een last onder dwangsom met een hersteltermijn <p>Na afloop van de hersteltermijn volgen hercontroles en indien de overtreding voortduurt (of herhaald wordt) verbeuring van dwangsommen.</p>

	Het is mogelijk, afhankelijk van de positionering in de interventiematrix, de eerste en eventueel ook de tweede stap over te slaan. In dat laatste geval kan de overtreder, voorafgaand aan de oplegging van de beschikking zonodig mondeling gevraagd worden een zienswijze te geven.
Last onder bestuursdwang (LOB)	<p>Een last onder bestuursdwang is feitelijk handelend optreden tegen dat wat in strijd is (wordt gedaan, gehouden of nagelaten) met het omgevingsrecht. Als de overtreder de overtreding niet binnen een gestelde termijn beëindigt of de schade herstelt, kan het bestuursorgaan dit - zonder tussenkomst van de rechter - zelf doen op kosten van de overtreder.</p> <p>Voor de last onder bestuursdwang gelden dezelfde zorgvuldig te doorlopen stappen als voor de last onder dwangsom. In het algemeen worden de volgende stappen onderscheiden:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <u>Controlebrief</u>; → indien niet tijdig hersteld: 2. <u>Bestuurlijke waarschuwing</u>; → indien niet tijdig hersteld: 3. <u>Sanctiebeschikking</u>, dat wil zeggen: het aankondigen van bestuursdwang met een hersteltermijn. <p>Na afloop van de hersteltermijn volgt een hercontrole. Indien de overtreding voortduurt, wordt de bestuursdwang uitgevoerd.</p> <p>Het is mogelijk, afhankelijk van de positionering in de interventiematrix, de eerste en eventueel ook de tweede stap over te slaan. In dat laatste geval kan de overtreder, voorafgaand aan de oplegging van de beschikking zonodig mondeling gevraagd worden een zienswijze te geven. In spoedeisende situaties is het ook mogelijk de sanctiebeschikking op te leggen zonder hersteltermijn of zelfs de bestuursdwang uit te voeren zonder dat de beschikking vooraf op schrift is gesteld.</p>
Tijdelijk stilleggen	Tijdelijk stilleggen is een 'spoedeisende last onder bestuursdwang'. Bij het tijdelijk stilleggen hoeven, gezien de spoedeisende aard van de maatregel, de 'bijzondere omstandigheden' minder uitvoerig meegewogen te worden. Het tijdelijk stilleggen kan worden opgelegd als voldoende aannemelijk is gemaakt dat de activiteiten zonder vergunning uitgevoerd worden, los van de mogelijkheden tot legalisatie met een beperkte toets aan het evenredigheidsbeginsel.
Bestuursrecht bestraffend	
Bestuurlijke boete	<p>Een bestuurlijke boete is een bestuurlijke bestraffende sanctie die door de handhavinginstantie 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.</p> <p>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 overtreder tegen de BSBm in verzet kan komen bij het OM.</p>
Schorsen of intrekken vergunning, certificaat of erkenning	Als de overtreder houder is van een 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 overtreder 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.
Exploitatie-verbod, sluiting	Voor niet vergunningplichtige overtreders 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 handhavingsinstanties zonder tussenkomst van het OM kunnen opleggen. Voor feiten uit het zogenoemde 'Feitenboekje Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu- en Keurfeiten' wordt een combi-bon 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 strafbeschikkingsbevoegdheid 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	Bij het constateren van een overtreding kan een buitengewoon opsporingsambtenaar of de politie proces verbaal opmaken. Het is aan de officier van justitie om te bepalen hoe de zaak zal worden afgedaan. Dat kan zijn met een schikkingsvoorstel, een dagvaarding of een (voorwaardelijk) sepot.
Voorlopige maatregel	Als onmiddellijk ingrijpen nodig is kan de officier van justitie of de rechter bij economische delicten een voorlopige maatregel opleggen. De voorlopige maatregel kan zijn (1) het onthouden van bepaalde handelingen of (2) zorgen dat bepaalde voorwerpen, die vatbaar zijn voor inbeslagneming, opgeslagen en bewaard worden.
Overig	
Subsidie	Met inzet van subsidie kan voor doelgroepen op projectbasis nalevingondersteuning plaatsvinden. De subsidie kan bijvoorbeeld worden gebruikt om zelfcontroles door de branche uit te (laten) voeren of andere gezamenlijke investeringen.
Mediation	Mediation is een alternatieve wijze van geschillenbeslechting om conflicten te voorkomen of op te lossen door het inzetten van een onafhankelijke derde (de mediator). Randvoorwaarden bij mediation zijn vrijwilligheid, vertrouwelijkheid, beslotenheid en onderhandelingsruimte. Niet de formeel-juridische standpunten van partijen, maar de onderliggende belangen die partijen verdeeld houden, spelen een rol. Het op deze wijze oplossen van het conflict kan tot een groter draagvlak leiden.

6. Samenwerking & Regie

In dit hoofdstuk zijn afspraken weergegeven over het samenwerken en de regie bij omgevingstoezicht- en handhaving in Groningen.

6.1 Overleggen

Om goed te kunnen samenwerken is een overlegstructuur noodzakelijk. In paragraaf 5.2 van de Wabo is vastgelegd dat VTH-werkzaamheden op provinciale schaal op elkaar afgestemd moeten worden en dat daarvoor één of meer overlegorganen moeten worden ingesteld. In de Provincie Groningen is daar samen met de Provincie Drenthe uitvoering aan gegeven door het instellen van een Bestuurlijk Strategisch VTH-overleg. In onderstaande tabel 5 zijn ook de overige overleggen genoemd, met daarbij de belangrijkste kenmerken per overleg. Alle genoemde overleggen worden 'Wabo-breed' georganiseerd.



Figuur 5: Beter resultaat door samenwerken

Tabel 5: Afstemmingsoverleggen

Naam	Doel	Verantwoordelijk	Afspraken
Bestuurlijk Strategisch VTH-overleg	Beleidsmatige afstemming	Provincie	<ul style="list-style-type: none"> De provincie organiseert twee keer per jaar een bestuurlijk overleg, ter afstemming en besluitvorming. Deelnemers zijn bestuurders van overheden en organisaties / instanties met een wettelijke VTH-taak. Directeuren van omgevingsdiensten schuiven aan als adviseurs.
Ambtelijk vooroverleg	Beleidsmatige afstemming	Provincie	<ul style="list-style-type: none"> De provincie organiseert minimaal twee keer per jaar een ambtelijk overleg ter voorbereiding op het bestuurlijk strategisch VTH-overleg.
Casusoverleg Noord-Nederland	Operationele afstemming bestuursrecht/ strafrecht /OM	Provincie	<ul style="list-style-type: none"> Het Casusoverleg organiseren. Het Casusoverleg vindt minimaal 5 keer per jaar plaats. Vaste deelnemers zijn Politie, OM, 3 noordelijke provincies en de betreffende omgevingsdiensten. Waterschappen nemen deel afhankelijk van de agenda.
Regie-overleg	Afstemming noordelijke provincies	Provincies Groningen, Friesland en Drenthe	<ul style="list-style-type: none"> De provincie Groningen organiseert minimaal zes keer per jaar (en verder naar behoefte) een regie-overleg ter afstemming met de 3 noordelijke provincies.
Bestuurlijk BOA-overleg groene ketenpartners	Operationele / beleidsmatige afstemming	Provincies Groningen, Friesland en Drenthe	<ul style="list-style-type: none"> De Provincie Groningen organiseert drie keer per jaar een afstemmingsoverleg met de groene ketenpartners in de drie noordelijke provincies.

6.2 Uitwisselen van documenten

Voor een goede samenwerking is naast regelmatig overleg met andere handhavingspartners ook de uitwisseling van documenten noodzakelijk. De betreffende afspraken daarover zullen worden gemaakt naar aanleiding van deze strategie. Dat betreft in elk geval afspraken over het toezenden van handhavingsbrieven / -beschikkingen aan het OM en de politie.

Inspectieview Milieu

De omgevingsdiensten, de politie en het Openbaar Ministerie zijn op grond van Art. 5.8 van de Wabo verplicht informatie uit te wisselen die noodzakelijk is voor een goede en afgestemde uitoefening van de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving. Daarvoor is de internetapplicatie Inspectieview Milieu ontwikkeld, waar deze instanties hun informatie op kunnen invoeren en uitlezen.

6.3 Rol van de provincie

De verantwoordelijkheid voor (en de bereidheid tot) samenwerking ligt bij elke handhavingsinstantie. De Provincie Groningen (Gedeputeerde Staten) heeft volgens artikel 5.9 van de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (Wabo) de coördinerende taak om binnen de provincie te zorgen voor

- programmatisch handhaven,
- kwaliteit en doelmatigheid van de VTH-taken en
- één of meer functionerende VTH-overlegorganen.

Coördineren

Voor het uitvoeren van deze coördinerende taken onderneemt de provincie de volgende activiteiten:

- Het instellen en organiseren van een bestuurlijk strategisch VTH-overleg (inclusief ambtelijke voorbereiding en secretariaat) in samenwerking met de provincie Drenthe. De Groningse gedeputeerde neemt in 2016-2017 het voorzitterschap voor haar rekening.
- Het organiseren en (ambtelijk) voorzitten van de Casusoverleggen met het OM en de Politie.
- Het afstemmen en in overleg voorbereiden van de implementatie van de Landelijke Handhavingstrategie, zoals in dit document verwerkt.
- Het afstemmen en in overleg voorbereiden van de implementatie van de Modelverordening Kwaliteit (IPO/VNG).

Controleren

De provincie voert de wettelijke taak van het Interbestuurlijk Toezicht (IBT) uit op de gemeenten en de waterschappen. De beoordeling van de uitvoering van Wabo VTH-taken geschiedt volgens de Wet Revitalisering Generiek Toezicht sober en op afstand. Er wordt uitgegaan van het principe dat de Gemeenteraad toeziet op de uitvoering van de gemeentelijke taken; de zogenaamde Horizontale Verantwoording. Daarvan wordt door de gemeente verslag gedaan in een hoofdstuk IBT bij de Jaarrekening en de Begroting. De beoordelingscriteria die door de gemeente (en dus ook in tweede instantie door de provincie) worden gehanteerd zijn vastgelegd in een door gemeenten en provincie gezamenlijk vastgesteld document 'Toetskaders Interbestuurlijk Toezicht'.

6.4 Meervoudige bevoegdheden

In sommige situaties zijn bevoegde gezagen gelijktijdig of na elkaar bevoegd gezag. De Wabo gaat uit van een '1-loket' benadering, zowel bij vergunningverlening als ook bij handhaving. Onder die integrale aanpak vallen de Wabo (en de wetten en besluiten die daaronder vallen zoals de Wet milieubeheer, de Wet bodembescherming en de Woningwet), de Waterwet en de natuurwetgeving (de Natuurbeschermingswet, Flora en Faunawet en Boswet, later de Wet natuurbescherming).

Voorbeelden van overtredingen en situaties waar een integrale benadering is vereist:

- 1 Een bedrijf is illegaal gevestigd in een leegstaand pand en loost afvalwater op een naastgelegen water;
- 2 Asbestverwijdering, sloop van een bouwwerk en ketentoezicht;
- 3 Verwijderen van afvalwater bij grondwatersanering (buiten een inrichting).

Ad 1

In dit voorbeeld gaat het om overtredingen van de Wet milieubeheer (Activiteitenbesluit), het bestemmingsplan, de Woningwet (Bouwbesluit) en de Waterwet. In dit voorbeeld is samenwerking en coördinatie nodig. Betrokken zijn

- de gemeente (bevoegd gezag voor de Wet milieubeheer, de Wet RO en de Woningwet)
- het waterschap (bevoegd gezag voor de Waterwet) en
- de Omgevingsdienst Groningen is betrokken als het bedrijf een zogenaamde "basistaak" betreft.

Ad 2

In dit voorbeeld gaat het om overtredingen van de Woningwet (asbestverwijdering en slopen van een bouwwerk), de Flora en Faunawet (beschermde uilensoort in het bouwwerk), de Wet milieubeheer (vervoeren van afvalstoffen en inzamelen in strijd met de voorschriften van de Wet milieubeheer en het Activiteitenbesluit). Bevoegd gezag zijn de gemeente en het Rijk (FF wet). Daarnaast is de Omgevingsdienst Groningen betrokken (basistaak ketentoezicht).

Ad 3

In dit voorbeeld gaat het om overtredingen van de Wet bodembescherming en het Besluit lozen buiten inrichtingen. Bevoegd gezag zijn de provincie (bodemsaneringen) en de gemeente (lozen op de riolering). De omgevingsdienst voert het toezicht uit op saneringen.

In bovenstaande voorbeelden is sprake van meervoudig bevoegd gezag. Coördinatie en samenwerking is vereist (Wabo, hoofdstuk 5). Indien er sprake is van een hoger bevoegd gezag dan ligt de coördinatie bij dat bevoegd gezag. Daarvan is sprake in voorbeeld drie, de provincie is in dat geval het hoogste bevoegde gezag. In de andere voorbeelden is er geen sprake van een hiërarchisch hoger bevoegd gezag en zullen gemeente en waterschap afspraken moeten maken over de samenwerking en coördinatie. De coördinatie kan onderdeel uitmaken van de opdracht aan de omgevingsdienst.

Daarnaast is in bovenstaande voorbeelden ook sprake van strafrechtelijke aanpak conform de LHS en de afspraken die gemaakt zijn voor het toepassen van bestuursrecht en strafrecht in een zaak.

Bijlage 1: Begrippenlijst soorten toezichtbezoeken

Regulier toezicht (i.p.v. routinematig)

Regulier toezicht is de uitvoering van toezicht met een bepaalde regelmaat dat vastgelegd is in een (jaar)programma. Het is gericht op inzet van personeel en materieel die als basis dient van de uit te voeren controlebezoeken bij de verschillende vergunninghouders, meldingsplichtigen en dergelijke.

Oplevercontrole

Eerste toezichtbezoek na afronding van vergunning of melding procedure en eventueel na afronding van bouwwerkzaamheden. Tijdens een oplevercontrole hebben het controleren van de gewijzigde voorzieningen, bijbehorende keuringsrapporten en onderzoeksverplichtingen prioriteit en meer nog het verifiëren van de kennis hierover. Het is bij een oplevercontrolebelangrijk om voorlichting te geven.

Ad hoc toezicht

Ad hoc toezicht is toezicht waar meestal als gevolg van bijzondere omstandigheden direct de nodige aandacht aan geschonken moet worden. Meestal als gevolg van klachten, meldingen, weersomstandigheden, calamiteiten en dergelijke.

Projectmatig

Projectmatig toezicht is toezicht dat plaatsvindt in het kader van een bepaald thema. Een project kent een start met planning en een afgebakend einde. Een project kan betrekking hebben op een categorie gebouwen, inrichtingen of vergunninghouders, bepaalde wetgeving of activiteiten. Het kan ingegeven zijn door regionale dan wel nationale initiatieven.

Diepgaand toezicht

Nat reguliere toezicht kan verdieping wenselijk zijn. Verdieping betekent toezicht naar achterliggende technische problemen die tot afwijkende situaties leiden, naar organisatorische oorzaken (procedures en werkinstructies) en financiële/administratieve aspecten.

Integrale aanpak

Het toezicht op naleving van de regelgeving voor de fysieke leefomgeving wordt daarbij uitgevoerd door één toezichthouder of een toezichtteam. De werkvelden bouwen, ruimtelijke ordening, brandveiligheid, milieu en APV (dat laatste voor zover de regels betrekking hebben op inrichtingen, werken en woningen) worden geïntegreerd. Het integrale toezicht vervangt geheel of gedeeltelijk het reguliere toezicht per werkveld.

De diepgang van het integrale toezicht is gelijk aan de diepgang bij regulier toezicht. In aanvulling op het integrale toezicht blijft, net als bij de reguliere taak, toezicht door specialisten nodig, bijvoorbeeld voor de controle van constructies of milieutechnische voorzieningen.

Toezicht bij bedrijven met milieuzorgsysteem

Een milieuzorgsysteem is binnen een bedrijf een georganiseerde aanpak van zo goed mogelijk met het milieu omgaan, volgens bepaalde normen. Een gecertificeerd milieuzorgsysteem is geen milieuregelgeving. Het bedrijf heeft zich nog steeds te houden aan een milieuvergunning en/of algemene regels. De (commerciële NEN-ISO) regels zijn geen vervanging van overheidsregels. Een milieuzorgsysteem wordt meestal door bedrijven ingevoerd om efficiënter met schaarse middelen om te gaan en dus feitelijk goedkoper te kunnen werken.

Een onderdeel van een milieuzorgsysteem is de beheersing van milieu-effecten, de continue verbetering van de milieuprestatie en het leren van fouten. Bij een goed milieuzorgsysteem is de borging van de naleving van de voorschriften geregeld. Een goed functionerend systeem kan meer en betere milieu-informatie genereren, waarvan de toezichthouder gebruik van kan maken.

Een toezichthouder moet in staat zijn een milieuzorgsysteem (op onderdelen) te beoordelen. Als een bedrijf in compliance is kan dit leiden tot systeemtoezicht.

Systeemtoezicht

De overheid stelt door vergunningen en direct werkende regelgeving een groot aantal milieu- en veiligheidseisen aan bedrijven. De bedrijven zijn verantwoordelijk voor het voldoen aan deze eisen en hebben hun eigen systemen om de naleving te borgen. De systemen van bedrijven zijn over het algemeen gebaseerd op een risicobeoordeling om de kans op een incident zoveel mogelijk te verkleinen. Compliance is een onderdeel van deze systemen. De overheid houdt toezicht op de naleving en zal waar nodig handhavend optreden. Door bij het toezicht gebruik te maken van het milieu/compliance managementsysteem van een bedrijf kan het overheidstoezicht efficiënter worden uitgevoerd terwijl bedrijven tegelijkertijd worden gestimuleerd de naleving te verbeteren. Het controleren volgens systeemtoezicht vertaalt zich in audits.

Audit

Een audit is een systematische en onafhankelijke beoordeling van een systeem (bijvoorbeeld een milieuzorgsysteem of een veiligheidsbeheerssysteem). Audits gaan na (1) of de praktijk klopt met de vastgestelde regelingen; (2) of de vastgestelde regelingen doeltreffend zijn; (3) of processen beheerst worden; en (4) welke verbetermogelijkheden er zijn. Bij een milieuzorgsysteem dat gecertificeerd is volgens de ISO 14.001 of EMAS hoort een controle met behulp van interne en externe audits. Maar, ook voor andere gedocumenteerde systemen is auditing een verplicht onderdeel om het systeem draaiende te houden en de zwakten erin op te sporen.

QuickScan

Vaak is een snelle analyse op een bepaald terrein een goede manier om daar grip op te krijgen. Een goed instrument is de quickscan. Een quickscan is een korte diagnose op hoofdlijnen en resulteert in een oplossingsrichting (visie).

Administratief toezicht

Administratief toezicht is het beoordelen van de administraties / registraties van bedrijven. Over het algemeen heeft een dergelijk onderzoek betrekking op: (1) de productadministratie; (2) de procesadministratie; (3) de financiële administratie; of (4) de relatie tussen de hierboven genoemde administraties.

Administratief toezicht omvat bijvoorbeeld het beoordelen van de administratieve organisatie en de interne controle van bedrijven in relatie tot voorschriften in de vergunningen en de regelgeving.

Ketentoezicht

Over het algemeen geldt dat bij iedere activiteit maar voornamelijk als het gaat om afval, asbest, grond en illegale activiteiten een complexe keten van actoren betrokken is. Zo is er sprake van initiatiefnemers, ondoeners, aannemers, transporteurs, intermediairs, toepassers en eindverwerkers. Iedere actor (schakel) heeft zijn eigen regels, vergunningen of ontheffingen. Het blijkt dat toezicht en handhaving gericht op al deze individuele schakels niet voldoende is om structurele overtreders op te sporen.

Ketentoezicht is een andere manier van toezicht houden. Een eerste stap bij ketentoezicht is het analyseren van de keten, wie speelt welke rol en wat zijn processtappen.

Bijlage 2: Uitwerking sanctiestrategie

In deze bijlage is de sanctiestrategie (zie paragraaf 3.4) uitgewerkt. Het uitgangspunt is de Landelijke Handhaving Strategie (LHS).

Op dit moment zijn veel bevoegde gezagen bezig met de implementatie van de LHS. In het basisdocument van de LHS is vastgelegd dat de toepassing van de LHS gemonitord en geëvalueerd zal worden. Alle partijen die met de LHS werken kunnen hiervoor voorstellen doen.

In de onderstaande tekst is grotendeels de tekst van het basisdocument van de LHS overgenomen. Ten opzichte van de basistekst zijn wijzigingen en aanvullingen aangebracht die dienen ter verduidelijking van de LHS, om interpretatieverschillen te voorkomen en de werkbaarheid met de LHS in de praktijk te verbeteren. In de tekst is het woord "normadressaat" dat de LHS gebruikt vervangen door de meer gebruikelijke term "overtreder".

De basis voor de sanctiestrategie is de interventiematrix.

Figuur 6: Interventiematrix

DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:	Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar				
	Van belang				
	Beperkt				
	Vrijwel nihil				
		A	B	C	D
		Goedwillend:	Moet kunnen:	Calculerend:	Bewust structureel / Crimineel
		<ul style="list-style-type: none"> • Onbedoeld • Proactief 	<ul style="list-style-type: none"> • Onverschillig 	<ul style="list-style-type: none"> • Bewust belemmerend en/of risiconemend 	<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.

Stap 1 Positionering overtreding in de interventiematrix

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

Ad. 1

De gevolgen van de overtreding 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.

Daarbij gelden de volgende nadere criteria voor de termen “vrijwel nihil”, “beperkt”, “van belang” en “aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar”:

1. de gevolgen van de overtreding worden gekarakteriseerd als “vrijwel nihil” als er naar het oordeel van de handhaver geen hercontrole binnen afzienbare tijd noodzakelijk is om te bepalen of de overtreding ongedaan is gemaakt;
2. de gevolgen van de overtredingen worden gekarakteriseerd als “beperkt” als naar het oordeel van de handhaver het reguliere bestuursrechtelijke stappenplan kan worden gevolgd om de overtreding te (doen) beëindigen;
3. de gevolgen van de overtreding worden aangemerkt als van belang als de overtreding naar het oordeel van de handhaver binnen enkele weken moet zijn beëindigd; zo nodig wordt bestuursdwang toegepast indien de overtreding niet door de overtreder wordt beëindigd;
4. de gevolgen van de overtreding worden aangemerkt als “aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar” als naar het oordeel van de handhaver onmiddellijk of binnen enkele dagen bestuursdwang moet worden toegepast om te overtreding te beëindigen indien de overtreding niet door de overtreder is beëindigd.

Bij de beoordeling welke actie het meest wenselijk is, kan gebruik gemaakt worden van de onderstaande methode van risicobeoordeling, waarbij de ernst van de mogelijke gevolgen van een overtreding wordt afgezet tegen de kans dat die gevolgen binnen afzienbare tijd daadwerkelijk zullen optreden. (zie het schema hieronder)

Tabel 6: Methode risicobeoordeling

Kans op het daadwerkelijk optreden van de gevolgen	Waarschijnlijk	Gemiddeld risico	Hoog risico	Extreem risico
	Onwaarschijnlijk	Laag risico	Gemiddeld risico	Hoog risico
	Hoogst onwaarschijnlijk	Onbetekenend risico	Laag risico	Gemiddeld risico
		Nauwelijks schadelijk	Schadelijk	Extreem schadelijk
Mogelijke gevolgen van de overtreding				

Een bijzondere situatie is het (tijdelijk) stilleggen van een activiteit die plaatsvindt zonder of in afwijking van een verleende vergunning, om te voorkomen dat voorzetting van de activiteit leidt tot verdere afwijking van de legale situatie. Denk bijvoorbeeld aan een bouwstop. De stillegging vindt plaats zodat eerst beoordeeld kan worden of de situatie vergunbaar is. Zo'n situatie wordt ook aangemerkt als onomkeerbaar.

Ad. 2

De handhaver typeert de overtreder als:

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

Bij de typering van de overtreder kijkt de handhaver dus verder dan de bevinding op zich en neemt hij diens gedrag en toezicht- en handavingshistorie mee in beschouwing. Aan de indeling in een bepaalde typering dienen duidelijke en concrete feiten en omstandigheden ten grondslag te liggen waaruit blijkt dat het gedrag van de overtreder als structureel gekenmerkt kan worden. Een willekeurige andere handhaver zou tot dezelfde objectieve typering op basis van dezelfde feiten en omstandigheden moeten komen. Daarbij gaat het om feitelijke gedragingen van de overtreder met betrekking tot het naleven van voorschriften bij eerdere controles, de mate van medewerking van de overtreder tijdens de controle, het aantal constateringen tijdens de controle of concrete mededelingen van de overtreder over het al dan niet bereid zijn tot beëindiging van een overtreding. De mening van een overtreder over nut en noodzaak van voorschriften en/of controles is een subjectief element dat niet in de typering wordt betrokken.

Bij overtreders waar geen toezicht- en handavingshistorie van bekend is (nieuwe ondernemers die voor het eerst gecontroleerd worden; burgers waar geen eerdere overtredingen van bekend zijn) is typering A het vertrekpunt tenzij tijdens de controle duidelijk is gebleken dat de overtreder structureel tot een andere typering behoort.

Als de handhaver niet in staat is om de overtreder eenduidig te typeren, bijvoorbeeld doordat er zowel positieve als minder positieve aspecten zijn, dan is typering B (onverschillig/reactief) het vertrekpunt.

De handhaver bepaalt vervolgens of er sprake is van verzachtende of verzwarende argumenten. De mogelijkheid van legalisatie en overmacht zijn voorbeelden van verzachtende argumenten. Recidive is een voorbeeld van een verzwarend argument.

Bij verzachtende argumenten wordt de in de interventiematrix gepositioneerde bevinding één segment naar links verplaatst. Bij verzwarende argumenten, waaronder recidive, is de verplaatsing één segment naar rechts. Als er meer verzachtende of verzwarende argumenten zijn, levert dit toch maar één verplaatsing op.

Er wordt afgeweken van de LHS in die gevallen waarin gelijktijdig met een horizontale verplaatsing ook een verplaatsing naar boven, respectievelijk naar beneden is voorzien. In de LHS wordt die verplaatsing niet gemotiveerd. Een verzachtend of verzwarend argument maakt nog niet dat de aard van de gevolgen van de overtreding wijzigt (wat een verplaatsing naar beneden of naar boven zou inhouden).

Opgemerkt wordt dat recidive (vastgesteld tijdens deze controle) niet wordt aangemerkt als verzwarend argument, indien recidive (vastgesteld tijdens eerdere controles) al heeft meegespeeld in de typering van de overtreder. Ook eventuele andere aspecten die meegewogen zijn in de typering van de overtreder worden niet als verzwarend argument gebruikt.

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 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. Hiervoor wordt verwezen naar hoofdstuk 4 van deze handhavingstrategie. Gedogen laat eventuele strafvervolgning door het OM overigens onverlet.

Stap 2 Verzwarende omstandigheden

De handhaver bepaalt vervolgens of er verzwarende aspecten zijn die moeten worden betrokken bij de afweging om het bestuurs- en/of strafrecht toe te passen. Deze stap leidt niet tot een andere positionering in de interventiematrix (die is in stap 1 al vastgesteld) maar is alleen van invloed op de keuze om al dan niet strafrecht toe te passen binnen het vastgestelde segment. 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 overtreder heeft door zijn handelen financieel voordeel behaald of financieel voordeel halen was het doel.
2. De (schadelijke) gevolgen van een overtreding kunnen niet ongedaan gemaakt worden, waardoor bestuursrechtelijk optreden (gericht op beëindiging van de overtreding en wegnemen van de gevolgen) niet opportuun is. Dit aspect is een aanvulling op de aspecten die genoemd zijn de in LHS.

3. Status verdachte / voorbeeldfunctie. De overtreder 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.
4. Financiële sanctie heeft vermoedelijk geen effect. Een bestuurlijke boete kan waarschijnlijk niet geïnd worden of is waarschijnlijk door de overtreder als (bedrijfs)kosten ingecalculleerd.
5. Combinatie met andere relevante delicten. Andere handelingen zijn gepleegd ter verhulling van de feiten, zoals valsheid in geschrift, corruptie of witwassen.
6. Medewerking van deskundige derden. De overtreder is bij zijn handelen ondersteund door deskundige derden, zoals vergunningverlenende of certificerende instellingen, keuringsinstanties 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).
7. Normbevestiging. Bij dit aspect geldt dat het doel van de handhaving ligt in het onder de aandacht brengen van het belang van een bepaalde norm bij de branche of bij het bredere publiek. Strafrechtelijke handhaving vindt mede plaats in het kader van normhandhaving of normbevestiging met het oog op grotere achterliggende te beschermen rechtsbelangen. Hierbij speelt de openbaarheid van het strafproces een grote rol. Als in het openbaar, door middel van een onderzoek ter terechtzitting of de publicatie van een persbericht bij een transactie of strafbeschikking, verantwoording wordt afgelegd van gepleegde strafbare feiten krijgt de normhandhaving of normbevestiging het juiste effect.
8. 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.

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

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

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

In situaties waarin een handhavingsinstantie 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 handhavingsinstanties, politie en OM gemaakte algemene afspraken over hun samenspel. Door deze algemene afspraken zal het in veel situaties niet nodig zijn daadwerkelijk fysiek overleg te voeren. Er vindt dan, indien uit de algemene afspraken mogelijk toepassing van strafrecht volgt, conform die afspraken een overdracht van het dossier plaats. 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 handhavingsinstantie, 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 toezichthouders 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.

Stap 4 Optreden met de interventiematrix

De sanctiestrategie 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.

In de interventiematrix zijn zowel de (bestuursrechtelijke) interventies gericht op herstel en naleving als de (bestuursrechtelijke en strafrechtelijke) interventies gericht op bestraffing opgenomen. In Hoofdstuk 5 staan de interventies toegelicht.

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 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.

In de interventiematrix is bij het bestuursrechtelijke herstellende spoor ervoor gekozen om de in de provincie Groningen gebruikelijke terminologie van handhaving in 1, 2, of 3 stappen te hanteren voor last onder bestuursdwang (LOB) en last onder dwangsom (LOD). De beschrijving van deze stappen in Hoofdstuk 5 is hierop afgestemd. Hiermee wordt een eenduidige toepassing van deze instrumenten bevorderd. Uit de matrix volgt dat in de bovenste segmenten de ernst van de gevolgen van de overtreding leidend zijn voor het bestuursrechtelijke herstellende spoor; in de onderste segmenten is de typering van de overtreder leidend.

Het bestuurlijk gesprek wordt in de provincie Groningen slechts bij uitzondering toegepast. Het bestuurlijk gesprek is daarbij geen “extra stap” in het bestuursrechtelijk herstellende spoor, maar kan plaatsvinden binnen de hersteltermijn die al in één van de stappen formeel is gegeven.

Verscherpt toezicht is een bestuursrechtelijke maatregel die genomen kan worden om meer inzicht te krijgen in het patroon van de overtreding(en).

Waar in deze matrix 'PV' staat betreft het de middelzware en zware segmenten die in stap 3 zijn afgestemd tussen handhavinginstantie en OM.

Figuur 7: Interventiematrix

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

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, en zet de volgende stap in de interventie. Dat kan ook zijn 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 handhavingsinstanties aanvullend ook hun toezichtstrategie bij het betreffende bedrijf aanpassen, bijvoorbeeld door het verhogen/verlagen van de toezichtfrequentie, het initiëren van de herijking van de vergunningen-situatie, et cetera.

Stap 5 Vastlegging

De doorlopen stappen, waaronder de motivering voor de beoordeling van de gevolgen van de overtreding en de motivering voor de typering van de overtreder, en genomen beslissingen worden verifieerbaar en transparant vastgelegd volgens de binnen de handhavingsinstantie geldende administratieprocedures en -systemen, 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.

Bijlage 3: Toelichting op verschillende gedoogsituaties

Wanneer is (actief) gedogen aanvaardbaar?

Volgens vaste jurisprudentie zijn bestuursorganen in beginsel - behoudens bijzondere omstandigheden - verplicht om handhavend op te treden. In de jurisprudentie worden als bijzondere omstandigheden genoemd:

- a. overgangssituaties (1 concreet zicht op legalisatie, 2 bedrijfsverplaatsingen en 3 experimenten (en andere tijdelijke overtredingen, zie ook d)
- b. overmacht situaties
- c. situaties waarin handhavend optreden onevenredig is.

ad a.1 concreet zicht op legalisatie; Wanneer er een ontvankelijke vergunningaanvraag of een melding is ingediend en het niet onwaarschijnlijk (marginale toetsing) is dat deze zal worden verleend respectievelijk geaccepteerd, is handhaving niet meer op zijn plaats. De vergunningsaanvraag hoeft dus niet compleet te zijn. Vanzelfsprekend dient een belangenafweging te worden gemaakt.

ad a.2 bedrijfsverplaatsing en a.3 experimenten; Indien een illegale situatie op korte termijn zal worden opgelost doordat een bedrijf wordt verplaatst kan gedogen bij niet rijpende situaties een uitkomst bieden. Bij experimenten kan gedogen ook te rechtvaardigen zijn. Experimenten die mogelijk een bijdrage kunnen leveren aan het milieu, bijvoorbeeld een nieuwe techniek om geuroverlast te voorkomen, kunnen gedoogwaardig zijn. Dit is wat anders dan concreet zicht op legalisatie, omdat niet zeker is of tot vergunningverlening kan worden overgegaan.

Overgangssituaties:

Bij overgangssituaties gaat het om situaties, waarin het bevoegd gezag vooruitlopend op legalisatie gedooft. Bijvoorbeeld als ze binnen afzienbare termijn de omgevingsvergunning kan verlenen. Gedogen kan dan alleen, wanneer het verlenen van de vergunning de overtreding direct ongedaan maakt. De overtreder hoeft niet eerst nog een feitelijke aanpassing doen, om aan vergunning te voldoen. De nieuwe vergunning moet toezien op de feitelijk geconstateerde situatie. Dit komt terug in ABRvS, [200807263/1](#), 6 november 2008 (Scherpenzeel), ABRvS, [200805185/1](#), 15 augustus 2008 (Etten-Leur) en ABRvS, [200805217/1](#), 27 augustus 2008 (Groesbeek).

ad b. overmacht situaties; Indien sprake van een 'overmacht achtige' situatie is een overtreding in beginsel gedoogwaardig. Dit geldt natuurlijk niet in het geval dat de overtreder zichzelf in die overmachtssituatie heeft gebracht (culpa in causa). Indien er een rechtvaardigingsgrond (bijvoorbeeld overmacht - noodtoestand (de juiste keuze uit twee kwaden)) bestaat mag geen bestuurlijke sanctie worden opgelegd (art. 5.5 Awb).

ad c. handhavend optreden is onevenredig; De belangen bij niet-handhaving kunnen zo zwaarwegend zijn dat gedooft dient te worden. De met handhaving te dienen belangen staan niet meer in evenredige verhouding met het handhavend optreden. Ook kan het zo zijn dat de overtreding zo licht is dat handhaving niet (langer) evenredig is. Als voorbeelden kunnen dienen: overtreding van (zeer) geringe of incidentele aard, een aanmerkelijk maatschappelijk belang of wanneer het te beschermen belang beter gediend is bij gedogen dan bij het ongedaan maken van de overtreding.

Onevenredigheid:

Ook onevenredigheid kan een reden voor gedogen zijn. Wanneer handhaven zo onevenredig is in verhouding tot het milieubelang, kan het bevoegd gezag ervan afzien. Dit hangt sterk af van de omstandigheden van het geval. Zie bijvoorbeeld ABRvS, [200805947/1](#), 2 september 2008 (Minister van VROM) en ABRvS, [200502074/1](#), 18 januari 2006 (Utrecht)