

Bijlage G: Handhavingsstrategie 2024 gemeente Rijswijk

Inleiding

Bedrijven en burgers zijn in de basis primair zelf verantwoordelijk voor het naleven van voorschriften. De gemeente heeft de rol naleving van voorschriften te bevorderen. Dat doet de gemeente door daarover te communiceren en daarnaast ziet de gemeente toe op het in acht nemen van regels en handhaaft waar nodig. De gemeente Rijswijk kiest hierbij voor een pragmatische aanpak, waarbij het doelgericht zoeken naar oplossingen niet uit het oog wordt verloren.

Op grond van artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht, afdeling 13.2 van de Omgevingswet en de aanvullende criteria die de (vigerende set) Kwaliteitscriteria ons voorschrijven, wordt in voorliggende (landelijke) Handhavingsstrategie de wijze van ons handhavend optreden geschetst. In deze handhavingsstrategie is aangegeven hoe wordt omgegaan met geconstateerde overtredingen. Met andere woorden: hoe ziet ons handhavend optreden eruit, welke stappen worden onderscheiden, welke handhavinginstrumenten worden ingezet en op welke wijze.

De strategie biedt een vast afwegingskader maar houdt ook rekening met de nodige flexibiliteit. Het doel van handhavend optreden is om een (illegaal) ontstane situatie terug te brengen naar een situatie die wel voldoet aan de (wettelijke) regels en (vergunning) voorschriften. Dit doet we door het inzetten van handhavinginstrumenten zoals bijvoorbeeld een last onder dwangsom, een last onder bestuursdwang of het opleggen van een bestuurlijke boete. Het opleggen en uitvoeren van sancties draagt eveneens bij aan preventie bij anderen en zorgt ervoor dat regels beter worden nageleefd.

Handhavingsstrategie: DEEL A, DEEL B en DEEL C

Voor ons handhavende optreden wordt een splitsing gemaakt tussen de zogeheten 'thuis-taken' die de gemeente zelf uitvoert en de taken die gemeenten wettelijk verplicht hebben overgedragen aan een Omgevingsdienst (de 'basistaken'). Vanwege deze splitsing bestaat deze handhavingsstrategie uit 3 delen. Ondanks dat er qua beginselen, uitgangspunten en werkwijze in basis een overeenstemming is, wordt het toch opportuun gevonden de werkwijze te splitsen. Dit ligt in het feit dat de werkwijze van de gemeente toepasbaar is voor diverse rechtsgebieden waaronder in ieder geval de Omgevingswet, de Apv en Bijzondere wetten, de Huisvestingswet en de Wet goed verhuurderschap.

DEEL A: Algemeen deel

In dit deel wordt uitleg gegeven over de algemene uitgangspunten en beginselen, de verschillende soorten sancties en welke handhavingsmiddelen de gemeente dan wel de Omgevingsdienst tot hun beschikking hebben.

DEEL B: Werkwijze 'thuis-taken' uitgevoerd door de gemeente

Voor de handhaving op overtredingen inzake de taken die de gemeente in eigen beheer uitvoert, de zogeheten 'thuis-taken' wordt in dit deel de werkwijze weergegeven.

DEEL C: Werkwijze 'basistaken' onder mandaat uitgevoerd door de Omgevingsdienst

Voor de handhaving op overtredingen inzake de wettelijk verplicht aan de ODH overgedragen basistaken wordt gebruik gemaakt van de werkwijze die is vastgelegd in de *Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO)*. Dit is reeds in 2023 door het Algemeen Bestuur (AB) van de Omgevingsdienst Haaglanden besloten.

DEEL A: ALGEMEEN DEEL

A1. Uitgangspunten en beginselen

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

Uitgangspunten:

Veilige en gezonde fysieke leefomgeving

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

Vertrouwen

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

Integraal, risico gestuurd en effectgericht.

Handhaving in het omgevingsrecht is integraal (de activiteiten van de betrokken overheidsorganisaties zijn onderling afgestemd) en risico-gestuurd. Vanzelfsprekend wordt waar nodig en/of op verzoek van handhavingspartners ook buiten vooraf gestelde prioriteiten opgetreden.

Onafhankelijk en professioneel.

Het tot handhaving bevoegde gezag is sterk, slagkrachtig en onbevangen. Het heeft een onafhankelijke houding, is deskundig en professioneel, en handelt zonder vooringenomenheid. Handhavingsinstanties en hun medewerkers handelen consequent en vasthoudend op basis van de geldende wet- en regelgeving en de landelijke handhavingsstrategie.

Samenwerking en een adequate overlegstructuur

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

Dienstbaar en transparant

Het tot handhaving bevoegde bestuurlijk gezag verwacht van zijn bestuurders en medewerkers dat zij handelen in het algemeen belang en dat zij zich dienstbaar opstellen en rolvast zijn richting betrokken burgers en bedrijven, verzoekers om handhaving en overtreders. Daarnaast is het bevoegd gezag transparant over zijn afwegingen, beleid, prioriteiten, activiteiten en resultaten.

Beginnelsen:

Handhaving is gelijkwaardig, doeltreffend, afschrikwekkend en evenredig om een goede naleving te bereiken

Het evenredigheidsbeginsel brengt met zich dat de nadelige gevolgen van een besluit voor een of meer belanghebbenden niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met dat besluit te dienen doel.

Beginselflicht tot handhaving.

Uitgangspunt is de “beginselflicht tot handhaving” zoals deze in de rechtspraak is geformuleerd. Dit houdt in dat in beginsel van de overheid verwacht mag worden dat zij handhavend optreedt tegen geconstateerde overtredingen. Niet tegen alle overtredingen is het mogelijk en/of wenselijk om handhavend op te treden en bovendien beschikken gemeenten ook niet over oneindig veel capaciteit. De U&H-strategie, waarvan deze Handhavingsstrategie een bijlage betreft, biedt een afwegingskader maar houdt ook rekening met de nodige flexibiliteit.

Gelijkheidsbeginsel

De overheid behoort gelijke gevallen gelijk te behandelen. Voor het bestuurlijk bevoegd gezag vloeit dat voort uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het waarborgen van een level playing field is daarvan een onderdeel. Bij handhaving is dat van zo mogelijk nog groter belang. Dit vergt van de handhavende instanties dat zij stelselmatig en consistent handelen. Het uitgangspunt van transparantie en het gelijkheidsbeginsel betekenen dat het bestuursorgaan voorspelbaar handelt bij overtredingen.

Verdedigingsbeginsel

De persoon of onderneming die als overtreder of als klager te maken krijgt met handhavend overheidsoptreden moet in de gelegenheid worden gesteld te worden gehoord. Dit kan door gebruik te maken van de rechtsmiddelen zoals opgenomen in de Awb.

Respect voor fundamentele rechten

Juist bij handhaving – waar handelen inbreuk (kan) maken op deze rechten - is dat respect van groot belang. Er moet daarbij in het bijzonder worden gedacht aan fundamentele grondrechten zoals het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, het huisrecht en het zwijgrecht.

A2. Bestuursrechtelijke handhaving

Binnen de bestuursrechtelijke handhaving kan onderscheid worden gemaakt tussen verschillende instrumenten. Deze instrumenten oftewel de bestuurlijke sancties worden in twee groepen onderscheiden: herstelsancties en bestraffende sancties. Herstelsancties hebben een reparatoir karakter en beogen een rechtsconforme situatie te bereiken. Herstelsancties zijn aldus gericht op herstel van een illegale in een legale toestand en strekken tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, tot het voorkomen van herhaling van een overtreding of tot het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding.

De belangrijkste herstelsancties zijn de last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom.

Naast de reparatoire sanctiemiddelen kent het bestuursrecht ook bestraffende ofwel punitieve sancties, zoals de bestuurlijke boete. Deze sancties zijn gericht op het toevoegen van leed aan de dader.

A3. Handhavingsmiddelen

Voor de aanpak van overtredingen staan een aantal instrumenten ter beschikking. Deze worden hieronder weergegeven en er wordt toegelicht wanneer deze instrumenten worden ingezet.

Last onder dwangsom:

In beginsel zal gekozen worden voor een last onder dwangsom. Een last onder dwangsom is een herstelsanctie, die strekt tot het geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding en die de verplichting inhoudt tot betaling van een geldsom, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.

Last onder bestuursdwang:

Een last onder bestuursdwang is een herstelsanctie, die strekt tot het geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding en de verplichting om te dulden dat het bestuursorgaan de last zelf door feitelijk handelen ten uitvoer legt, als de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd. De kosten van de feitelijke tenuitvoerlegging van de last worden door het bestuursorgaan op de overtreder verhaald. Tenzij deze kosten redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoren te komen.

(zeer) Spoedeisende bestuursdwang:

Bij het opleggen van spoedeisende bestuursdwang wordt zoveel mogelijk de normale bestuursdwangprocedure gevolgd met een aangepaste (zeer) korte begunstigingstermijn. In voorkomende acute gevallen of onomkeerbare situaties kan bestuursdwang mondeling worden aangezegd en direct worden geëffectueerd. Naderhand dient de bestuursdwang alsnog op schrift te worden gesteld en bekend te worden gemaakt. Hieronder staan enkele voorbeelden:

- levensbedreigende situaties (bijvoorbeeld bij instortingsgevaar);
- brandgevaarlijke situaties, die acuut levensbedreigend kunnen zijn;
- het stilleggen van de bouw in het geval van illegale bouw of onvoorziene veiligheid- of gezondheidssituaties tijdens vergunde bouwwerkzaamheden;
- illegale sloop (bijvoorbeeld met asbest) of onvoorziene veiligheid- of gezondheidssituaties tijdens vergunde sloopwerkzaamheden;
- aantasting van monumentale waarden;
- illegale grondbewerking;
- bedreiging van de openbare orde.
- Onomkeerbare aantasting van het milieu

Preventieve last onder bestuursdwang of dwangsom:

Als er sprake is van een klaarblijkelijk gevaar van een op zeer korte termijn te verwachten overtreding (die niet eerder heeft plaatsgevonden of is opgetreden) van een concreet bij- of krachtens wet- en regelgeving gesteld voorschrift kan een preventieve last onder bestuursdwang of dwangsom worden opgelegd. Daarbij is van belang dat de overtreding in de beschikking kan worden omschreven met die mate van duidelijkheid, die uit een oogpunt van rechtszekerheid ten aanzien van handhavingsbeschikkingen is vereist.

Intrekken vergunning:

Een eerder verleende vergunning of ontheffing kan worden ingetrokken als sanctie op onrechtmatig gedrag van een houder van een beschikking. Intrekking is slechts mogelijk op grond van wet- en regelgeving, waarvoor het college of de burgemeester bevoegd gezag is. Te denken valt hierbij aan het verstrekken van onjuiste of onvolledige gegevens of het niet nakomen van de aan de vergunning of ontheffing verbonden voorschriften en beperkingen. In sommige gevallen zijn nog aanvullende handhavingsmaatregelen nodig in de vorm van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang. De situatie, waarin van de intrekkingbevoegdheid gebruik wordt gemaakt, is dermate casuïstisch dat deze per situatie wordt beoordeeld.

Sluiten van een inrichting:

De burgemeester heeft de mogelijkheid een inrichting (tijdelijk) te sluiten vanwege verstoring van de openbare orde. Voor het sluiten van panden wegens drugs gerelateerde overtredingen is apart handhavingsbeleid vastgesteld.

Bestuurlijke boete:

De wettelijke grondslag van een bestuurlijke boete is gelegen in afdeling 5.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De bestuurlijke boete moet expliciet in de wet zijn geregeld om opgelegd te kunnen worden. Het betreft een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom. De bestuurlijke boete wordt ingezet om een zogenaamd 'lik op stuk' beleid te kunnen uitvoeren. Door een directe



CONCEPT

consequentie te verbinden aan een overtreding wordt het naleefgedrag vergroot. De bestuurlijke boete kan naast bijvoorbeeld een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom worden opgelegd.

DEEL B: WERKWIJZE 'THUIS-TAKEN' UITGEVOERD DOOR DE GEMEENTE

Voor de handhaving op overtredingen inzake de taken die de gemeente in eigen beheer uitvoert, de zogeheten 'thuis-taken' wordt in dit deel de werkwijze weergegeven. Het gaat in deze werkwijze om handhaving van regels voor:

- bouwwerken, sloop, constructieve veiligheid en brandveiligheid – op grond van de Omgevingswet, besluit bouwwerken leefomgeving, de Woningwet en de Erfgoedwet,
- het voorkomen en beëindigen van strijdig gebruik van gebouwen en ruimte – op grond van de Omgevingswet, het omgevingsplan (inclusief het tijdelijk deel),
- het voorkomen van beëindigen overtredingen van de Huisvestingswet en de Wet goed verhuurderschap.
- de bevordering van leefbaarheid: schoon, heel en veilig in de openbare ruimte en bij gebruik van de openbare ruimte (waaronder parkeren van voertuigen en aanleg van voorzieningen zoals uitwegen) – op grond van de APV en Wabo, en in de toekomst de Omgevingswet;
- regulering van drugsgebruik, prostitutie, kansspelen – op grond van de APV en bijzondere wetten;
- openbare inrichtingen en horecabedrijven – op grond van de APV en de Alcoholwet
- parkeren van voertuigen – op grond van de Parkeerverordening (betaald parkeren) en de Wegenverkeerswet (fout parkeren).

Toezicht en handhaving wordt uitgevoerd door toezichthouders van de gemeente.

B1. Stappenplan

Bij constatering van een overtreding (en bij inzet van reparatoire sanctiemiddelen) is er een beginselplicht tot handhaving. Daarvan kan in bijzonder omstandigheden worden afgezien wanneer sprake is legalisatie of handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

De toezichthouder bepaalt samen met de handhavingsjurist (en eventueel in samenspraak met andere afdelingen binnen de gemeente) of hiervan sprake is en van handhaving wordt afgezien. Zo niet, dan wordt (afhankelijk van de overtreder en de aard en omvang van de overtreding) gekeken of de overtreder in een gesprek kan worden overtuigd om de overtreding te beëindigen. Dit is meestal het geval bij kleinere overtredingen en een goedwillende overtreder.

Als de omstandigheden dit naar oordeel van de toezichthouder niet toelaten, dan handelen we in beginsel volgens het volgende drietraps-model.



Stap 1 ambtelijke waarschuwing

Na constatering van een overtreding wordt in principe eerst een ambtelijke waarschuwing gestuurd. In de ambtelijke waarschuwing is aangegeven welke overtreding is geconstateerd, het wetsartikel dat wordt overtreden, welke maatregel kan worden genomen om de overtreding ongedaan te maken en binnen welke termijn de overtreding ongedaan moet zijn gemaakt. We starten in principe met een waarschuwingsbrief omdat -gelet op de omstandigheden- ook kan worden gekozen om deze stap over te slaan. In de ambtelijke waarschuwing wordt tevens vermeld dat wanneer de overtreding niet ongedaan wordt gemaakt, de procedure tot het opleggen van een bestuurlijke sanctiemaatregel wordt

gestart. Nadat de termijn voor het herstellen van de overtredingen of afwijkingen voorbij is, wordt opnieuw ter plaatse gecontroleerd. Als blijkt dat de overtreding niet ongedaan is gemaakt, dan volgt een voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie.

Stap 2 Voornemen bestuurlijke sanctie

Wanneer een waarschuwingsbrief niet voldoende is of wanneer deze stap wordt overgeslagen, wordt een brief gestuurd waarin het voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke (herstel) sanctie wordt aangekondigd. In dit voornemen wordt aangegeven waarom een bestuurlijke (herstel) sanctie wordt opgelegd. De gemeente stelt de betrokkene in de brief in de gelegenheid om een zienswijze in te dienen. De termijn voor het indienen van een zienswijze is in principe 2 weken. In principe, omdat bij spoedeisende zaken gemotiveerd voor een kortere zienswijzeperiode kan worden gekozen. Ook kan op een gemotiveerd verzoek van de overtreder deze termijn worden verlengd. Als er geen zienswijze is ingediend of als uit de zienswijze blijkt dat de overtreder niet bereid is om de overtreding ongedaan te maken, volgt de derde stap.

Stap 3 Opleggen bestuurlijke sanctie

Rekening houdend met een eventueel ontvangen zienswijze gaat de gemeente over tot het definitief toepassen van de aangekondigde sanctiemaatregel. Deze beschikking bevat, naast de constatering en het artikel dat wordt overtreden, een begunstigingstermijn waarbinnen een eind moet zijn gemaakt aan de overtreding en de wijze waarop de overtreding ongedaan kan worden gemaakt. Hierbij wordt gekozen voor de minst belastende maatregel. Ook wordt de dwangsom vermeld die wordt verbeurd wanneer de overtreding niet binnen de aangegeven begunstigingstermijn ongedaan is gemaakt. Indien de overtreding na de begunstigingstermijn nog niet is beëindigd, dan ontstaat van rechtswege de verplichting tot het betalen van de dwangsom. De dwangsom wordt ingevorderd door middel van een voornemen, gevolgd door het invorderingsbesluit.

In beginsel hanteren we het uitgangspunt dat het instrument van de last onder dwangsom wordt ingezet, tenzij, gezien de aard van de overtreding, een last onder bestuursdwang meer in de rede ligt. In artikel 5:32 van de Awb is bepaald dat een bestuursorgaan, dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, in plaats daarvan ook een last onder dwangsom kan opleggen. De wet laat aan het bestuursorgaan een discretionaire vrijheid om te kiezen voor één van beide alternatieven.

B2. Overtredingen Omgevingswet

Bij constatering van een overtreding van de Omgevingswet worden stappen 1, 2 en 3 gevolgd zoals hierboven zijn aangegeven.

B3. Overtredingen Huisvestingswet

Bij constatering van een overtreding van de Huisvestingswet worden stappen 1, 2 en 3 gevolgd zoals hierboven zijn aangegeven. Het gaat in het bijzonder om de volgende overtredingen (zie Hoofdstuk 5 van de Huisvestingsverordening Rijswijk 2023):

- zonder vergunning onttrekken van een woning aan de woonruimtevoorraad,
- zonder vergunning kamers verhuren of een woning splitsen,
- zonder vergunning woonruimtes samenvoegen,
- zonder vergunning kadastraal splitsen of
- zonder verhuurvergunning opkoopbescherming woningen verhuren

Wanneer is geconstateerd dat een overtreding niet is beëindigd binnen de in de last genoemd begunstigingstermijn, wordt én een nieuwe last onder dwangsom opgelegd én een bestuurlijke boete. Beiden (in principe) eerst weer voorafgegaan met een voornemen. De nieuwe dwangsom wordt in principe, met 100% verhoogd ten opzichte van de eerdere dwangsom. De hoogte van de bestuurlijke boete volgt de bedragen zoals opgenomen in de Huisvestingsverordening Rijswijk 2023.

B4. Wet goed verhuurderschap

Bij constatering van een overtreding van de Wet goed verhuurderschap¹ worden ook stap 1, 2 en 3 gevolgd zoals in paragraaf 3.1 zijn aangegeven. Aangezien zicht op legalisatie hier niet aan de orde is, wordt beoordeeld of er wellicht bijzondere omstandigheden waardoor van handhaving moet worden afgezien voordat verdere stappen worden genomen.

Wanneer wordt geconstateerd dat een overtreding niet is beëindigd binnen de in de last genoemd begunstigingstermijn, wordt én een nieuwe last onder dwangsom opgelegd én in principe een bestuurlijke boete. De nieuwe dwangsom wordt met 100% verhoogd ten opzichte van de eerdere dwangsom. De bestuurlijke boete kan pas worden opgelegd wanneer een beleidsregel is opgesteld. De verwachting is, dat de beleidsregel in 2025 wordt opgesteld. In deze beleidsregel zal tevens worden opgenomen dat een bestuurlijke boete openbaar kan worden gemaakt. Dit laatste wordt in de eerste last onder dwangsom aangekondigd en draagt bij aan de afschrikwekkende werking.

B5. APV

De burgemeester heeft de mogelijkheid een openbare inrichting of horecabedrijf een bestuurlijke sanctie op te leggen die strekt tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken van een overtreding, tot het voorkomen van een herhaling van een overtreding dan wel het wegnemen van de gevolgen van de overtreding. Voor de handhaving op horecabedrijven is een apart handhavingsbeleid vastgesteld.

Voor overige APV of VFL overtredingen volgen we de 3 stappen van het stappenplan. Voor kleine ergernissen en overtredingen wordt in principe gekozen voor een strafrechtelijke boete grond van Wet afdoening OM. (mulderfeiten) Het is aan de buitgewoon opsporingsambtenaar (boa) om op basis van eigen inzicht en ervaring hier uitvoering aan te geven of de overtreding af te doen met een waarschuwing.

B6. Dwangsommen

Bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom en het maximum van het te verbeuren bedrag komt een ruime mate van beleidsruimte aan het bestuursorgaan toe.

Het opleggen van een last onder dwangsom heeft tot doel de overtreder te bewegen tot naleving van de voor hem of haar geldende regels. Om dit doel te bereiken wordt de hoogte van het bedrag afgestemd op het financiële voordeel dat een overtreder kan verwachten bij het niet naleven van deze regels. Van de dwangsom moet een zodanige prikkel uitgaan, dat de opgelegde last wordt uitgevoerd zonder dat een dwangsom wordt verbeurd.

Bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom wordt rekening gehouden met onder andere de onderstaande uitgangspunten:

- voordeel/opbrengst voor de overtreder;
- de omvang van de schade voor de veiligheid, volksgezondheid, openbare orde, ruimtelijke ordening, water, woon- en leefklimaat, natuur en landschap etc.;
- de aard en ernst van de overtreding.

In geval van overtredingen van de Omgevingswet, de Huisvestingswet en de Wet goed verhuurderschap/Wet betaalbare huur wordt er in principe voor gekozen om de dwangsom 'ineens' op te leggen oftewel een eenmalige dwangsom vast te stellen. Dit betekent dat de overtreder de dwangsom moet betalen voor een handeling, die voor een bepaalde datum niet is uitgevoerd. Voor overige gevallen wordt er een bedrag per constatering met een maximaal te verbeuren bedrag opgelegd.

B7. Cumulatie dwangsommen

Als er cumulatie is van dezelfde soort overtredingen (de overtreding wordt daardoor groter), dan dient

¹ Op 1 juli 2024 is de Wet betaalbare huur in werking getreden op grond waarvan gemeenten per 1 januari 2025 meer taken hebben in het kader van de Wet goed verhuurderschap.

ook de dwangsomhoogte proportioneel groter te worden. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer er:

- meerdere gebouwen zijn gebouwd zonder een benodigde vergunning of
- meerdere overtredingen zijn, die ieder apart in strijd zijn met het bestemmingsplan.

Als er sprake is van gecombineerde overtredingen dan worden) dwangsommen cumulatief opgenomen in de last onder dwangsom. Dit gebeurt niet als er aanleiding is om hiervan af te zien vanwege bijzondere omstandigheden.

B8. Overtreding niet beëindigd

Het kan voorkomen dat na het verbeuren van de maximale dwangsom blijkt dat de overtreder geen gehoor heeft gegeven en de overtreding nog steeds voortduurt. Dan zal de gemeente Rijswijk opnieuw een afweging maken over het in te zetten handavingsinstrument. In principe kiest de gemeente voor de inzet van een tweede last onder dwangsom met een hogere dwangsom, tenzij de omstandigheden zodanig zijn dat een last onder bestuursdwang moet worden ingezet. De dwangsom wordt (in principe) 100% verhoogd. In principe, omdat omstandigheden altijd kunnen leiden tot een andere afweging.

B9. Herhaalde overtreding/recidive

Indien sprake is van een herhaling van een overtreding (door dezelfde overtreder, op het zelfde perceel) waarvoor in het verleden al een dwangsombeschikking is afgegeven, wordt ook gekozen voor een last onder dwangsom waarbij de dwangsom wordt verhoogd (tenzij de omstandigheden zodanig zijn dat een last onder bestuursdwang moet worden ingezet). Recidive geldt als dezelfde overtreder binnen vijf jaar na de opgelegde last onder dwangsom dezelfde overtreding opnieuw begaat.

De verhoging van de dwangsom bedraagt 50% bij de eerste herhaling en vervolgens tot 150% verhoogd (ten opzichte van de allereerste last onder dwangsom) de daarop volgende herhaling. Als deze herstelsanctie geen effect sorteert of indien op voorhand duidelijk is dat deze maatregel niet tot een beëindiging van de overtreding zal leiden, wordt gekozen voor een last onder bestuursdwang.

B10. Lengte begunstigingstermijn

Een begunstigingstermijn is de termijn, die de overtreder krijgt om de overtreding te beëindigen. De begunstigingstermijn komt op een zorgvuldige wijze tot stand. Dit houdt in dat de termijn voldoende lang is om als overtreder de opgelegde verplichtingen uit te kunnen voeren en dat de termijn, gezien de omstandigheden van de situatie, redelijk is.

Een begunstigingstermijn mag niet langer zijn dan noodzakelijk. Hiermee wordt een open einde van het handavingstraject voorkomen. De lengte mag ook niet zodanig lang zijn, dat sprake is van het gedogen van de overtreding. Voorts behoeft er geen rekening te worden gehouden met de termijnen van bezwaar en beroep.

De begunstigingstermijn gaat lopen op de dag na dagtekening van de handavingsbeschikking. Bij gevaarlijke situaties zoals (brand)veiligheid of gevaar voor de volksgezondheid kan de termijn korter zijn.

B11. Zakelijke werking

Onder de Omgevingswet verschaft de artikelen 5:7a en 5:33a van de Awb de bevoegdheid om aan een bestuursdwang- of dwangsombesluit zakelijke werking toe te kennen. Zakelijke werking houdt in dat het sanctiebesluit ook voor eventuele directe rechtsopvolgers geldt en dus ook jegens hen kan worden geëffectueerd. Een rechtsopvolger is een natuurlijk- of een rechtspersoon, die in de rechten van de oorspronkelijke overtreder treedt. Doorgaans zal het gaan om eigendomsoverdracht, niet ondenkbaar is dat rechtsopvolging plaatsvindt door overgang van een ander zakelijk recht, zoals pacht.

Met het oog op de rechtszekerheid moet voor een eventuele rechtsopvolger wel kenbaar zijn, dat er een sanctiebesluit geldt. Om die kenbaarheid te waarborgen moet het sanctiebesluit binnen vier dagen na de bekendmaking ervan worden ingeschreven in het beperkingenregister.

DEEL C: WERKWIJZE 'BASISTAKEN' ONDER MANDAAT UITGEVOERD DOOR DE OMGEVINGSDIENST

Voor de handhaving op overtredingen inzake de wettelijk verplicht aan de ODH overgedragen basistaken wordt gebruik gemaakt van de werkwijze die is vastgelegd in de *Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO)*. Dit is reeds in 2023 door het Algemeen Bestuur (AB) van de Omgevingsdienst Haaglanden besloten. Hieronder is de werkwijze uit de LHSO opgenomen.

C1. Visie op een passende interventie

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

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

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

Inzake herstel

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

Inzake bestraffing

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

Dit zijn twee vragen met gelijk belang. Positieve beantwoording van de één betekent niet dat beantwoording van de andere hoofdvraag achterwege zou moeten worden gelaten. De vragen zijn nevensgeschikt. Het zijn vragen die zowel door de bestuurlijke als door de strafrechtelijke handhavingpartners behoren te worden gesteld. In combinatie met het beginsel van loyale samenwerking betekent dit bijvoorbeeld ook dat het Openbaar Ministerie zich dient af te vragen of er herstel mogelijk is met bevoegdheden van de bestuurlijke handhavingpartners, en deze laatste partners of er bestraffende interventies kunnen zijn aangewezen waar het Openbaar Ministerie een taak heeft. Loyale samenwerking betekent onder meer ook dat waar mogelijk tijdig informatie wordt gewisseld om het beantwoorden van deze hoofdvragen op het juiste moment mogelijk te maken voor de ander in de handhavingssamenwerking.

C2. Stappenplan om te komen tot een passende interventie

Hieronder volgt een stappen plan voor het toepassen van de hierboven toegelichte visie. Startpunt van het stappenplan zijn de bevindingen van het toezicht (al dan niet na een melding of aangifte): de constatering van feiten en omstandigheden en het oordeel van de toezichthouder, boa of handhaver daarover (de vaststelling dat sprake is van een overtreding). Het stappenplan is een hulpmiddel om de juiste afwegingen te maken en moet in geen geval als een rigide beslisboom worden beschouwd. De LHSO is immers vooral een afwegingsinstrument voor uitvoerders en richt zich tot hen. Aan de hand

van het stappenplan, waartoe de hierna weer te geven interventiematrix behoort, kan worden gekomen tot onderling afgestemd en effectief handelen van de handhavingspartners.²

Het stappenplan bestaat uit de volgende vijf stappen:

- **Stap 1:** positionering van de bevindingen in de basisinterventiematrix.
- **Stap 2:** bepalen van de verzwarende aspecten die aanleiding kunnen geven voor een ingrijpende herstelsanctie of voor strafrechtelijk onderzoek of bestraffing.
- **Stap 3:** optreden aan de hand van de [algemene of domeinspecifieke] interventiematrix.
- **Stap 4:** bepalen of afstemmingsoverleg nodig is.
- **Stap 5:** vastleggen stappen en beslissingen.

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

Stap 1: positionering van de bevindingen in de basisinterventiematrix

De handhaver³ bepaalt in welk segment van de in figuur 1 opgenomen matrix (de basisinterventiematrix) hij zijn bevindingen positioneert door (1) het beoordelen van de gevolgen van de overtreding voor de fysieke leefomgeving, zoals milieu, erfgoed, natuur, water, ruimtelijke ordening, veiligheid, gezondheid e.d., en (2) het typeren van de (vermeende) overtreder.⁴

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

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

² Dit is ook de reden waarom de LHSO – evenals haar voorganger – niet als recht in de zin van artikel 79 RO kan worden beschouwd (zie onder meer HR 17 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:436 en Hof Arnhem-Leeuwarden 7 juli 2021, ECLI:NL:G-HARL:2021:640). Uit rechtspraak vloeit voort dat op het openbaar ministerie niet de verplichting rust om in individuele, concrete gevallen te motiveren waarom de omstandigheden van die zaak het OM tot afwijking van de LHSO deden besluiten.

³ Afhankelijk van de organisatie of het complexe karakter van de betrokken kwestie kan dit positioneren door twee (of meer) handhavers plaatsvinden.

⁴ Uit een oogpunt van duidelijkheid wordt de term overtreder gebruikt, ook al kan in de praktijk op enig moment in een procedure blijken dat betrokkene toch niet als overtreder kan worden aangemerkt (bijvoorbeeld – vgl. bij rechts- personen – omdat de overtreding hem/haar niet kan worden toegerekend of omdat er achteraf beschouwd geen sprake was van een overtreding).

Ad 1 Typering van de gevolgen voor de fysieke leefomgeving

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

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

Onder gevolgen worden ook dreigende gevolgen verstaan, dat wil zeggen als de overtreding (mogelijk) leidt tot (bij categorie 3 en 4: aanmerkelijke) nadelige gevolgen van belang (of het risico daarop) voor de fysieke leefomgeving, zoals hinder, schade aan beschermde waarden (zoals milieu, natuur of erfgoed), verontreiniging, ziekten, gewonden of doden (mens, plant en dier). Ook kunnen daaronder de gevolgen van een overtreding worden verstaan die de mogelijkheden van controle beperken of onmogelijk maken, en de gevolgen of versturende effecten die de overtreding heeft of kan hebben voor het gezag van de overheid of voor het systeem van ordening- of normering van de betrokken bedrijfstak als zodanig. Bij gevolgen is sprake van een glijdende schaal en het verschilt per (type) overtreding wat de gevolgen kunnen zijn en hoe ernstig die kunnen zijn. In zijn algemeenheid gaat het bij categorie 1 en 2 om lichte overtredingen. Het onderscheid tussen gevolgen van belang (categorie 3) en aanzienlijke gevolgen (categorie 4) zit vooral in de ernst en omvang van de (dreigende) schade. Schade van enige omvang die onomkeerbaar is, wordt in beginsel ingedeeld in categorie 4.

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

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

Ad 2 Typering van (het gedrag van) de overtreder.

De handhaver typeert de overtreder aan de hand van zijn gedrag als:

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

Van professionele marktpartijen en ervaren personen of bedrijven mag worden verwacht dat zij de regels kennen en streven naar de naleving daarvan.⁵ En voor de overheid als overtreder geldt hier dat voor de kennis over en de naleving van regels gelet op haar voorbeeldfunctie strenge maatstaven gelden. Dat betekent dat een geconstateerde overtreding al snel wijst op een onverschillige houding of

⁵ Dit neemt uiteraard niet weg dat van de overheid kan worden verwacht dat burgers en bedrijven goed worden voorgelicht over nieuwe regels en wijzigingen van regels. Goede voorlichting en transparantie draagt bij aan grotere naleving.

zelfs aanknopingspunt kan zijn voor het aannemen van calculerend gedrag. Dat geldt sterker indien een overtreding (steeds) pas ongedaan wordt gemaakt nadat een toezichthouder erop heeft gewezen.

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

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

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

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

De handhaver bepaalt of er aspecten zijn die aanleiding geven voor bestraffing (hoofdvraag 2a), hetzij, - indien wettelijk mogelijk - met een bestuursrechtelijke bestraffing (bestuurlijke boete), hetzij met een strafrechtelijke bestraffing (strafbeschikking of strafvervolgning). Hieronder valt ook de beslissing dat (nader) strafrechtelijk onderzoek aangewezen lijkt. De uitkomst van beantwoording van de hiervoor beschreven twee hoofdvragen (herstel of bestraffing) kan in veel gevallen zijn dat met herstel kan worden volstaan. Bij sommige aspecten is sowieso strafrechtelijke handhaving geïndiceerd.

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

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

Onomkeerbare gevolgen/geen herstelsanctie mogelijk: de overtreding heeft nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving die niet (meer) kunnen worden weggenomen, zoals onherstelbare milieuschade, of de normadressaat heeft het anderszins niet (meer) in zijn macht om de rechtmatige toestand te herstellen. Hoe groter en/of ernstiger de schade, hoe eerder strafrechtelijke handhaving is geïndiceerd. Een overtreding met onomkeerbare gevolgen zal overigens veelal al meteen bij het indelen in de basisinterventiematrix (stap 1) in de zwaardere interventie categorie vallen.

Recidive: de normadressaat was al eerder in de fout gegaan en eerdere herstelsancties en/of een bestuurlijke boete hadden een onvoldoende preventief effect. Omdat het hier een beleidsmatige afweging betreft, zijn (algemene of domeinspecifieke) afspraken mogelijk over wat onder recidive wordt verstaan: herhaling van dezelfde overtreding, van eenzelfde type overtreding (en wat dat dan is) of van een overtreding in het betrokken domein – en alles daartussen. Bij het bepalen van recidive worden ook

overtredingen meegenomen uit andere regio's, ook overtredingen uit aangrenzende landen of het verdere buitenland kunnen worden meegenomen.

Verkregen financieel voordeel (winst of besparing): de normadressaat heeft door zijn handelen of nalaten financieel voordeel behaald en/of het behalen van financieel voordeel was het doel. Als het voordeel (substantieel) hoger is dan de maximale bestuurlijke boete die voor het betrokken feit kan worden opgelegd of als er helemaal geen bestuurlijke boete kan worden opgelegd, is strafrechtelijke handhaving aangewezen.

Combinatie met andere relevante strafbare feiten: de normadressaat heeft andere strafbare feiten gepleegd om de in het omgevingsrecht geconstateerde overtreding te verhullen, zoals valsheid in geschrifte of omkoping, of de geconstateerde overtreding is gepleegd in het kader van andere strafbare feiten, zoals witwassen. Een zeer belangrijke indicator is ook het vermoeden van het bestaan van een criminele organisatie.

Medewerking van malafide deskundigen ("facilitators"): De normadressaat is bij zijn handelen ondersteund door malafide deskundigen, zoals malafide vergunningverlenende of certificerende instellingen, keuringsinstanties en brancheorganisaties. Het gaat hier om de inschakeling van 'facilitators', dat wil zeggen sleutelfiguren in een branche die niet-naleving bewust faciliteren. Het ligt voor de hand dat het strafrecht zich in het bijzonder juist op deze facilitators zal richten. Loyale samenwerking tussen het OM en het bestuur is hier van groot belang alleen al gelet op de taken en bevoegdheden van het bestuur bij het verlenen en intrekken van vergunningen, certificaten en dergelijke.

Waarheidsvinding: soms is strafrechtelijke handhaving aangewezen vanwege de mogelijkheid van het toepassen van opsporingsbevoegdheden waarover de bestuurlijke organisaties niet beschikken. Strikt genomen gaat het hier niet om een verzwarende omstandigheid maar om de inzet van onderzoeksbevoegdheden die alleen in het strafrecht voorhanden zijn. Die bevoegdheden kunnen veelal alleen worden ingezet bij zwaardere feiten.

Normbevestiging: het strafrecht is het meest indringende corrigerende systeem. Juist door zijn expressieve kracht is het bij uitstek geschikt om het belang van regels en de ernst van niet-naleving te agenderen bij politiek, publiek en branche. In aanvulling op deze algemene verzwarende aspecten kunnen per domein domeinspecifieke verzwarende aspecten worden geformuleerd.

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

De LHSO heeft als uitgangspunt om de meest effectieve interventie in te zetten. Dat betekent in veel gevallen dat kan worden volstaan met een lichte interventie. In andere gevallen brengt de situatie mee dat zo'n lichte interventie geen recht doet, en moet een zwaardere, meer ingrijpende interventie worden gekozen. Per situatie wordt deze 'interventieladder' beoordeeld met de vraag wat de meest effectieve interventie is in het concrete geval. Daarbij speelt ook het maatschappelijk draagvlak voor handhaving een belangrijke rol. Zo zal bij een goedwillende overtreder die een lichte overtreding zonder nadelige gevolgen heeft gepleegd (positionering in segment A1) in eerste instantie kunnen worden volstaan met aanspreken, informeren of waarschuwen.⁶ Moet die overtreder (beperkte) maatregelen treffen om de overtreding op te heffen en laat hij dat na of gaat hij anderszins weer in de fout, dan wordt opgeschaald naar bijvoorbeeld het opleggen van een herstelsanctie of een bestuurlijke boete.

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

⁶ Dit is ook de bedoeling van de wetgever (MvT Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 48): "Wanneer de gevolgen van een overtreding beperkt zijn en de overtreder normaal gesproken de regels naleeft en de betreffende overtreding onbedoeld heeft begaan, zal kunnen worden volstaan met een lichte interventie, zoals een waarschuwing."



CONCEPT

1. De handhaver kijkt naar de interventies in het segment van de toepasselijke interventiematrix waarin hij de bevinding eerder met behulp van stap 1 in de basisinterventiematrix heeft gepositioneerd.
2. De handhaver kiest voor de minst zware (combinatie) van de bij het betreffende segment behorende interventies, tenzij de handhaver motiveert dat een andere (combinatie van) interventie(s) in de betreffende situatie passender is. Daarbij maakt hij gebruik van zijn bevindingen bij stap 2 (inzake eventuele verzwarende aspecten).
3. De handhaver zet de betreffende (combinatie van) interventie(s) in totdat sprake is van naleving. Als naleving binnen de door de handhaver bepaalde termijn uitblijft, pakt de handhaver direct door via het inzetten van een zwaardere (combinatie van) interventie(s).

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

3. Van belang	Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV	Strafrecht BSB (indien mogelijk)/PV/ nader strafv. onderzoek	Strafrecht PV/nader strafv. onderzoek
	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)
				Bestuursrecht ingrijpend Exploitatieverbod/sluiting Schorsen/intrekken vergunning, erkenning of certificaat
	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen). Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen). Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)



CONCEPT

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

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

Maatvoering (termijnen)

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

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

In alle andere gevallen, waaronder ook situaties waarin voor het treffen van herstelmaatregelen (al dan niet aanzienlijke) investeringen moeten worden gedaan, geldt: hoe urgenter de situatie des te korter de termijn. De termijn moet altijd worden afgestemd op de tijd die redelijkerwijs nodig is om de benodigde herstelmaatregelen te treffen, dus rekening houdend met de technische en organisatorische uitvoerbaarheid.

Stap 4: bepalen of afstemmingsoverleg nodig is

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

Deze stap beoogt het faciliteren van goede afstemming en weloverwogen inzet van het handhavingsinstrumentarium. Het betreft daarom tweerichtingsverkeer: bestuursrechtelijke handhavers zoeken indien nodig en volgens de (algemene of domeinspecifieke) gemaakte afspraken het overleg op met politie en OM en omgekeerd. Samen met tijdige informatie- uitwisseling is dit tweerichtingsverkeer

een uitwerking van het beginsel van loyale samenwerking.

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

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

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

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

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

Stap 5: vastlegging stappen en beslissingen

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