



ODRA

Opdrachtgever : Ben Robben

Projectleider : Q. Cuppen

Nalevingstrategie

Inhoudsopgave

Nalevingstrategie	1
1 INLEIDING	4
1.1 Nalevingsstrategie afgestemd op nalevingsgedrag	4
1.2 Werkinstructies en protocollen	4
2 Preventiestrategie	5
2.1 Voorlichting	5
2.1.1 Algemene bekendmakingen	5
2.1.2 Voorlichting aan de normadressaat	6
2.1.3 Voorlichting tijdens controle	6
2.2 Naming en Shaming	6
2.3 Drempelverlaging	7
2.4 Subsidies	7
3 Toezichtstrategie	8
3.1 Vormen van Toezicht	9
3.2 Controlefrequentie	9
3.2.1 Frequentiematrix grijze kleurspoor	9
3.2.2 Toezichtfrequentie rode kleurspoor	11
3.2.3 Toezichtfrequentie bruine kleurspoor	11
3.2.4 Toezichtfrequentie paarse kleurspoor	11
3.3 Gecoördineerd toezicht	11
3.4 Rapportage van bevindingen	11
4 Sanctiestrategie	12
4.1 Beginselplicht tot handhaven	12
4.2 Beoordeling overtreding: gelijkwaardige oplossing of legalisatie?	13
4.2.1 Gelijkwaardige oplossing	13
4.2.2 Legalisatieonderzoek	13
4.3 Passende sanctie	14
4.4 Stappenplan Sanctionering	14
4.4.1 Stap 1: Positionering bevindingen	15
4.4.2 Stap 2 – Bepalen verzwarende aspecten	16
4.4.3 Stap 3 – Bepalen of overleg van het bestuur met politie en OM, dan wel van politie en OM met het bestuur, over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is	16
4.4.4 Stap 4 Optreden met sanctiematrix	17
4.4.5 Stap 5 – Vastlegging	19
4.5 Afwijkingen ten opzichte van de Landelijke Handhavingstrategie	19
4.6 Uitwisseling van Informatie	19
4.7 Handhaving overtredingen tegen eigen organisatie of andere overheden	20
5 Gedoogstrategie	21
5.1 Een zorgvuldige inhoudelijke afweging	21
5.1.1 Te verwachten overtreding	21
5.1.2 Geconstateerde overtreding; legalisering is mogelijk	21
5.1.3 Geconstateerde overtreding; legalisering is niet mogelijk	22
5.2 Een zorgvuldige procedure	22
5.3 Aanvullende vormvereisten	23

5.4 Overige aspecten.....	23
Bijlage 1: proces sanctioneren	24

1 INLEIDING

Daar waar de overheid regels stelt zullen interventies moeten worden ingezet om de naleving van deze regels te bewerkstelligen. De toepassing van deze interventies is beschreven in de nalevingsstrategie. In deze nalevingsstrategie is enerzijds het vergroten van de kennis en bewustwording bij burgers opgenomen (preventiestrategie) anderzijds is preventie niet voldoende om overtredingen te voorkomen. Om te controleren of wet- en regelgeving wordt nageleefd is toezicht onontbeerlijk. Dit toezicht kan op verschillende manieren plaatsvinden en is nader ingevuld in de toezichtstrategie. Daar waar niet-naleving plaatsvindt moet in beginsel handhavend worden opgetreden. De mate waarin er handhavend wordt opgetreden en de wijze waarop is beschreven in de sanctiestrategie. Gevallen waarbij niet-naleving, onder bepaalde voorwaarden, wordt getolereerd en de wijze waarop deze gevallen worden aangepakt is beschreven in de gedoogstrategie. In criterium 7 van de kwaliteitscriteria 2.1 is opgenomen dat de handhavingsorganisatie handelt op basis van een nalevingsstrategie

1.1 Nalevingsstrategie afgestemd op nalevingsgedrag

Om naleving van wet- en regelgeving te bewerkstelligen moeten de interventies afgestemd worden op de doelgroep. Soms kan voorlichting voldoende zijn, in andere gevallen zal er meer druk moeten worden gezet om naleving af te dwingen. Er zijn vele factoren bepalend voor het nalevingsgedrag, zoals bijvoorbeeld bekendheid met de regel, de afweging van de betrokkene hoe groot de pakkans is bij overtreding, en welke sanctie wordt opgelegd. Zo weet iedereen dat het verboden is om sneller dan de maximumsnelheid te rijden (bekendheid met de regel is hier groot), maar zullen mensen op basis van de pakkans en de sanctie, toch overwegen sneller te rijden dan is toegestaan met inschatting van de risico's voor ongevallen.

Het voert te ver om per inrichting/object een gedegen analyse te maken van factoren die de naleving bevorderen om zo tot een interventiekeuze per wettelijk voorschrift te komen. Wel is per doelgroep een probleemanalyse en een nalevingsanalyse gemaakt. Op basis daarvan zijn ook verschillende specifieke interventies benoemd voor doelgroepen, die de komende jaren worden ingezet.

In vogelvlucht worden de komende jaren de volgende interventies ingezet:

- ☑ Voorlichting en communicatie, o.a. via de website en adviseurs van de ODRA (zie hoofdstuk 2: Preventiestrategie);
- ☑ Toezicht, waarbij verschillende vormen van toezicht worden onderscheiden. (zie hoofdstuk 3: Toezichtstrategie);
- ☑ Bestuursrechtelijke handavingsinstrumenten, zoals last onder dwangsom, last onder bestuursdwang, intrekken vergunning, (zie hoofdstuk 4: Sanctiestrategie); Strafrechtelijke instrumenten (bestuurlijke strafbeschikking milieu en proces verbaal) zie hoofdstuk 4: Sanctiestrategie);
- ☑ Gedogen oftewel het afzien van handhaving (zie hoofdstuk 5: Gedoogstrategie).

1.2 Werkinstructies en protocollen

Daar waar van toepassing verwijst de nalevingsstrategie naar een protocol en/of werkinstructie. De opname van deze verwijzing is een expliciete keuze omdat bij wijziging van de werkwijze niet de strategie, maar enkel het van toepassing zijnde protocol en/of de werkinstructie aanpassing behoeft.

2 PREVENTIESTRATEGIE

Bij de bevordering van het naleefgedrag speelt de duidelijkheid, handhaafbaarheid van beleid en regels een grote rol. Niemand heeft immers behoefte aan onduidelijke en onzinnige regels: deze bevorderen niet het naleefgedrag. De toetsing op duidelijkheid en handhaafbaarheid¹ wordt daarom een vast onderdeel van het beleid en de regelgeving.

Naleefgedrag kan slechts serieus worden bevorderd door het inzetten van een combinatie van interventies. Alle interventies hebben namelijk onderling een ondersteunende, versterkende en/of aanvullende rol. Ter illustratie: het geven van voorlichting tijdens een controle. Door het toezicht wordt ingespeeld op de pakkans van een eventuele overtreding en door voorlichting wordt inzicht in de regels gegeven en de risico's² die een overtreding met zich mee brengt.

Bekendheid met regels vormt de basis voor het naleven van regels. Het bevoegd gezag heeft een verantwoordelijkheid in het bekend maken van wet en regelgeving en het geven van voorlichting. Het geven van voorlichting en communicatie van en over de toezichts- en handhavingstaken is dan ook van groot belang.

Transparantie en duidelijkheid over de invulling en uitvoering van de taken leiden uiteindelijk tot een verbetering van de effecten van de geleverde inspanningen, dus tot een beter naleefgedrag. Daarmee wordt beoogd een situatie te scheppen, waarin geconstateerd wordt dat achterliggende doelen van wet- en regelgeving, zoals het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving, wordt bereikt.

De preventiestrategie omvat tenminste:

- a. Voorlichting;
- b. Publiciteit en handhaving
- c. Drempelverlaging
- d. Subsidies en heffingen

In onderstaand overzicht is aangegeven in welke paragraaf invulling wordt gegeven aan de wettelijke vereisten en de kwaliteitscriteria:

Kader	Artikel/ criteria	Omschrijving	Paragraaf
Mor	10.3.2 onder a	Wijze waarop de naleving wordt bevorderd.	2.1
Mor	10.3.2 onder b	Voorlichting aan personen die een inrichting drijven.	2.1
Kwaliteits-criteria 2.1	8.2 onder e	Geven van voorlichting aan de inrichtinghouder.	2.1

2.1 Voorlichting

Voorlichting richt zich op het vergroten van de bewustwording bij de normadressaat om de spontane naleving te vergroten of herhaling als gevolg van onbekendheid met regelgeving te voorkomen. Het resultaat zal zijn dat er minder toezicht uitgeoefend hoeft te worden en dat er minder overtredingen worden vastgesteld die ongedaan gemaakt moeten worden. Dit leidt op zijn beurt weer tot minder benodigde tijd, geld en voorkomt ergernis.

2.1.1 Algemene bekendmakingen

Het is van belang dat de normadressaat binnen het invloedgebied van de Omgevingsdienst Regio Arnhem op de hoogte is van de visie van het bevoegd gezag. Hoe vult het bevoegd gezag haar wettelijke handhavingstaken in? Door

¹ De mate waarin gecontroleerd kan worden of een regel niet overtreden wordt.

² Onder deze risico's worden geen sanctioneringsrisico's verstaan maar bijvoorbeeld de kosten voor het opruimen van een overtreding.

het handhavingsbeleid inzichtelijk te maken, wordt getracht een groter draagvlak te creëren. Goede voorlichting en communicatie begint met een vastgesteld en transparant handhavingsbeleid.

2.1.2 Voorlichting aan de normadressaat

Doel van voorlichting is het vergroten van kennis bij de normadressaat over de na te leven voorschriften en de implicaties van niet-naleving. Wanneer er relevante nieuwe ontwikkelingen of wijzigingen plaatsvinden in wetgeving dan wordt de normadressaat geacht hiervan op de hoogte te zijn, ter ondersteuning kan aanvullende voorlichting plaatsvinden.

2.1.3 Voorlichting tijdens controle

Tijdens de routinematige bezoeken wordt de normadressaat geïnformeerd over de bevindingen van de controle. Bij overtredingen worden deze in de handhavingsdocument toegelicht en uitgelegd welke maatregelen van de normadressaat worden verwacht om de overtredingen ongedaan te maken.

2.2 Naming en Shaming

Bij de uitvoering van de handhaving bestaat de mogelijkheid om actief de publiciteit op te zoeken. Dit kan voor of na handhavingsacties en specifiek gericht op een doelgroep of gericht aan alle ingezetenen binnen het invloedgebied van het bevoegd gezag, dit wordt ook wel naming of shaming genoemd.

Bij het toepassen van naming of shaming zal altijd rekening moeten worden gehouden met het effect dat in dat geval berichtgeving in de media heeft, in relatie met het beoogde doel, te weten het bevorderen van een beter naleefgedrag bij de normadressaat.

Redenen voor het bevoegd gezag om actief de publiciteit te zoeken, zijn:

overbrengen van informatie om de beeldvorming en het kennisniveau van de buitenwereld omtrent

- ☒ het bevoegd gezag gunstig te beïnvloeden;
- ☒ beïnvloeding van de houding van de overtredders;
- ☒ gedragsbeïnvloeding in het algemeen;
- ☒ informeren van burgers
- ☒ waarschuwen van burgers voor mogelijke schadelijke gevolgen;
- ☒ aanpakken van recidivisten.

Het naar buiten brengen van informatie in dit kader kan zowel goed nieuws als slecht nieuws betreffen. Bij gebruik van dit instrument moet aandacht besteed worden aan:

Zorgvuldigheid

De media-uiting dient correct te zijn. Hierbij dient rekening gehouden te worden met de Wet openbaarheid van bestuur en de Wet bescherming persoonsgegevens (voor natuurlijke personen). De betreffende normadressaat wordt vooraf in kennis gesteld van de publicatie, bij publicaties over bestuursrechtelijk of strafrechtelijk optreden.

Afstemming intern

Gezien de gevoeligheden, zoals eerder aangegeven, is goedkeuring voor het al dan niet actief zoeken van de publiciteit voorbehouden aan afdelingshoofd handhaving van de Omgevingsdienst regio Arnhem, die dit afstemt met portefeuillehouder handhaving van het bevoegd gezag. Bij het actief zoeken van de publiciteit dient, naast instemming van het afdelingshoofd handhaving en de portefeuillehouder, altijd de afdeling Communicatie van het bevoegd gezag betrokken te worden.

Afstemming extern

Bij strafrechtelijke acties ligt het voortouw bij het Openbaar Ministerie. Bij acties of projecten in het kader van toezicht dient (indien van toepassing) afstemming plaats te vinden met de betrokken handhavingspartners (bv. politie, arbeidsinspectie e.d.).

2.3 Drempelverlaging

De Omgevingsdienst regio Arnhem heeft een klachten- en meldingen regeling voor burgers bedrijven en instellingen om kenbaar te maken. De klachten- en meldingenregeling verhoogt de kans op informele controle wat de naleving bevordert.

2.4 Subsidies

Wordt gebruik gemaakt van financiële interventies om naleving te bevorderen denk dan met name aan subsidies. Sturing door middel van subsidies moet vooral tot doel hebben om vrijwillige naleving te bevorderen. Binnen het werkgebied van de Omgevingsdienst regio Arnhem zijn de mogelijkheden tot het inzetten van subsidies beperkt. Daarom zal dit instrument alleen worden ingezet wanneer het bevoegd gezag hiertoe mogelijkheden heeft geschapen. Veelal zal slechts voorlichting worden gegeven over bestaande subsidies en/of investeringsregelingen.

3 TOEZICHTSTRATEGIE

De toezichtstrategie beschrijft de verschillende vormen van toezicht die de Omgevingsdienst regio Arnhem kan inzetten om naleving namens het bevoegd gezag te bevorderen. In de toezichtstrategie is tevens de basiswerkwijze van het toezicht opgenomen. Daarnaast biedt de toezichtstrategie input voor het jaarlijks op te stellen uitvoeringsprogramma. Een omschrijving voor de toepassing van de toezichtstrategie is uitgewerkt in de werkinstructie: 'Toepassen toezichtstrategie'.

In onderstaand overzicht is weergegeven in welke paragraaf invulling wordt gegeven aan de wettelijke vereisten en de kwaliteitscriteria³:

Kader	Artikel/ criteria	Omschrijving	Paragraaf
Bor	7.2.4 onder a	Inzicht in de wijze waarop het toezicht op de naleving wordt uitgeoefend	3.1
	7.2.4 onder b	Inzicht in de wijze van rapportage van de bevindingen van degenen die toezicht hebben uitgeoefend en het vervolg dat aan die bevindingen wordt gegeven	3.4
Mor	10.3.3 onder a	Inzicht in de wijze waarop de controle ter plaatse wordt voorbereid en uitgeoefend	3.1
	10.3.3 onder b	Inzicht in de frequentie waarmee routinematige controlebezoeken worden afgelegd	3.2
	10.3.3 onder c	Inzicht in de wijze de wijze waarop zakelijke gegevens en bescheiden worden gecontroleerd	3.1
	10.3.3 onder d	Inzicht in de wijze de wijze waarop het toezicht wordt uitgeoefend op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de wet of het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde ten aanzien van stoffen, trillingen, en warmte die of geluid dat, direct of indirect vanuit een bron in de lucht, het water of de bodem, worden onderscheidenlijk wordt gebracht	3.1
	10.3.3 onder e	Inzicht in de wijze waarop de controle en verificatie plaatsvinden van de resultaten van de controles die zijn uitgevoerd door personen die een inrichting drijven	3.1
Kwaliteits-criteria 2.1	8	De handhavingsorganisatie handelt op basis van een toezichtstrategie.	3
	8.1 onder a	Toezicht vindt plaats conform de systematiek zoals omschreven in het Integraal toezichtprotocol	3.1 en 3.2
	8.1 onder b	Het bevoegd gezag hanteert het collectieve niveau zoals omschreven in het Integraal toezichtprotocol	3.1
	8.2 onder a	De toezichtstrategie omvat diepgang van uit te oefenen toezicht	3.1
	8.2 onder b	De toezichtstrategie omvat routinematige bezoeken, inclusief de frequentie daarvan	3.2
	8.2 onder c	De toezichtstrategie omvat de controle van administratieve bescheiden en het toezicht op het bereiken van kwaliteitsnormen	3.1
	8.2 onder d	De toezichtstrategie omvat onderzoek en verificatie van de eigen controlemaatregelen	3.1
	8.2 onder f	De toezichtstrategie omvat de rapportage over de resultaten van het toezicht	3.4
	8.2 onder g	De toezichtstrategie omvat een aanpak voor het minimaliseren van de toezichtslast voor de onder toezicht staanden	3.2
	16.2 onder b	Gelijktijdig handhavingsbevoegd	3.3

³ De criteria zijn overgenomen van het rapport uitvoering met ambitie, september 2012

3.1 Vormen van Toezicht

De Omgevingsdienst regio Arnhem onderscheidt verschillende vormen van toezicht per kleurspoor. De vormen van toezicht zijn in onderstaande tabel uitgewerkt. In het jaarlijkse uitvoeringsprogramma wordt inzichtelijk welke vormen van toezicht waar worden ingezet.

Tabel 1: toezichtvormen

Cyclisch		Non-Cyclisch	
Grijs kleurspoor			
Inspectie		Projecten	* Gevelcontrole
Aspectcontrole	* Afval (basis)		* Gebiedscontrole
	* Administratief (basis)		* Melden en registreren van afvalstoffen
	* Geluid, geur e.d.		* Energie
	* Beoordeling rapporten (E-PRTR / MJV)		* Gecoördineerd toezicht
Ketentoezicht			* Div. thema's
		Schouwen / Surveillance	
		Klachten / ongewone voorvallen	
		Handhavingsverzoek	
		Opleveringscontrole	
		Toezicht afvaltransporten	
		Diepgaand administratief toezicht	
Rood kleurspoor			
Controle brandveiligheid		Opleveringscontrole (klein/middel/groot)	
Controle gebruik		Controle realisatiefase	
Controle bestaande bouw		Controle slopen	
Controle kamerverhuur		Controle asbestsloop	
Doormelding en huisnummering BAG		Controle evenementen	
		Handhavingsverzoek	
Bruin kleurspoor			
Controle ketenhandhaving		Behandelen melding grondtoepassing (BBK)	
		Controle grondtoepassing	
		Controle puinbrekers	
		Controle geval bodemsanering WBB	
		Controle bodemsanering geen geval	
Paars kleurspoor			
		Controle melding vuurwerk	
		Controle ontbranding vuurwerk	

In paragraaf 3.2 van het handhaving beleidskader deel II is de frequentie van cyclisch toezicht opgenomen. In de toezicht protocollen is de wijze uitgewerkt waarop deze controles worden voorbereid, uitgevoerd en afgerond.

3.2 Controlefrequentie

De frequentie waarmee controles worden uitgevoerd is afhankelijk van een tweetal factoren, te weten: het risico en het naleefgedrag. In omgevingsbeleidskader deel 1 zijn de risico's en het naleefgedrag weergegeven. De risico's en het naleefgedrag vormen de basis voor de bepaling van de controlefrequentie.

3.2.1 Frequentiematrix grijze kleurspoor

De controlefrequentie voor het grijze kleurspoor wordt bepaald met behulp van de hieronder weergegeven frequentiematrix (figuur 2). In de frequentiematrix is met behulp van getallen weergegeven wat de toezichtfrequentie per jaar voor een branche of specifiek bedrijf is. In de frequentiematrix is tevens voor branches/bedrijven die een goed tot beste naleefgedrag vertonen en waar een laag tot laagste risico is een piepsysteem opgenomen. Dit piepsysteem houdt in dat de toezichtfrequentie voor deze bedrijven bepaald wordt op basis van klachtenpatronen die binnen deze branches/bedrijven voorkomen. Om enig indruk te krijgen van het naleefgedrag van deze branches/bedrijven zullen aanvullend op dit piepsysteem steekproefsgewijs controles worden uitgevoerd op basis van een vastgesteld percentage op jaarbasis. Hoe de frequentiematrix moet worden toegepast is uitgewerkt in de werkinstructie: toepassen toezichtstrategie grijze kleurspoor.

Figuur 2: Frequentiematrix

Risico	Grootste I	0.5	0.5	1	2	2
	Groot II	0.25	0.25	0.5	1	2
	Gemiddeld III	0.16	0.16	0.25	0.5	1
	Laag IV	Piep	Piep	0.16	0.25	0.5
	Laagste V	Piep	Piep	0.16	0.25	0.5
		A	B	C	D	E
		Beste	Goed	Gemiddeld	Slecht	Slechtste
		Naleefgedrag				

De frequentie matrix is gebaseerd op het principe dat toezicht daar wordt ingezet waar dit effectief en efficiënt is. Dit punt is het kruispunt van het risico en het naleefgedrag in de frequentiematrix. Ten minste 1x per 4 jaar vindt een volledige actualisatie plaats van de probleem- en risicoanalyse en de frequentie van toezicht. Het naleefgedrag wordt meegenomen in de jaarlijkse evaluatie.

De frequentiematrix is toe te passen op zowel brancheniveau als op individueel bedrijfsniveau.

Voor complexe bedrijven kan het noodzakelijk zijn de risicoanalyse voor een deel van de branche of voor een individueel bedrijf te uitvoeren en op basis daarvan het toezicht en de toezichtfrequentie te bepalen.

3.2.2 Toezichtfrequentie rode kleurspoor

De toezichtfrequentie voor het rode kleurspoor wordt bepaald met behulp van het toezichtprotocollen van de vereniging van BWT. De toepassing van de toezichtprotocollen voor het rode kleurspoor is opgenomen in de verschillende toezichtprotocollen, waaronder: toezichtprotocol -bouwen, -slopen.

3.2.3 Toezichtfrequentie bruine kleurspoor

De toezichtfrequentie voor het bruine kleurspoor is opgenomen in het handhavingsbeleid bodem. Dit handhavingsbeleid is binnen de omgevingsdienst regio Arnhem in 2014 door alle partners vastgesteld.

3.2.4 Toezichtfrequentie paarse kleurspoor

Het paarse kleurspoor kent een vraag gestuurde toezichtfrequentie. Dit betekent dat afhankelijk van de afgegeven vergunning of melding en de aard en omvang van de activiteiten, door de toezichthouders de frequentie wordt bepaald.

3.3 Gecoördineerd toezicht

Gecoördineerd toezicht heeft vooral betrekking op de afstemming, coördinatie en/of gezamenlijkheid van het toezicht en de handhaving door de verschillende handhavende disciplines, zowel binnen als buiten het werkgebied van het bevoegd gezag. Voorbeeld hiervan is dat de bouwtoezichthouder en de milieutoezichthouder niet de zelfde inrichting bezoeken met één dag er tussen. Doel van gecoördineerd toezicht is:

- ☑ De toezichtlast bij de aanvragers zoveel mogelijk te beperken;
- ☑ Het toezicht en de handhaving intern efficiënter te organiseren;
- ☑ Tegenstrijdige interpretatie van regels en wijze van handhaven zoveel mogelijk te voorkomen.

3.4 Rapportage van bevindingen

Elk controlebezoek, ook als er geen overtredingen zijn geconstateerd, wordt geregistreerd. In de werkinstructies is de diepgang van de registratie uitgewerkt.

4 SANCTIESTRATEGIE

Toezicht kan overgaan in sanctionering als in strijd met de regels is gehandeld. Hierbij wordt ook legalisatie van de overtreding in overweging genomen. Sanctionering leidt tot bestuursrechtelijke- en/of strafrechtelijke maatregelen. De Omgevingsdienst Regio Arnhem handelt namens het bevoegd gezag op basis van de hieronder beschreven sanctiestrategie die een afgeleide is van de Landelijke handhavingstrategie⁴.

In onderstaand overzicht is aangegeven in welke paragraaf van dit hoofdstuk invulling wordt gegeven aan de wettelijke vereisten en de VTH kwaliteitscriteria 2.1:

Kader	Artikel/ criteria	Omschrijving	Paragraaf
Bor	7.2.4 onder c	Inzicht in de wijze waarop bestuurlijke sancties alsmede de termijnen die bij het geven en uitvoeren daarvan worden gehanteerd, en de strafrechtelijke handhaving onderling worden afgestemd, en waarbij tevens aandacht wordt besteed aan de aard van de geconstateerde overtredingen	4.4
	7.2.4 onder d	Inzicht in de wijze waarop het bestuursorgaan omgaat met overtredingen die zijn begaan door of in naam van dat bestuursorgaan of van andere organen behorende tot de overheid	4.6
Kwaliteits-criteria 2.1	9	De handhavingsorganisatie handelt op grond van een sanctiestrategie, waarin de basisaanpak voor het bestuursrechtelijke en strafrechtelijke optreden bij overtredingen is vastgelegd. Het bevoegd gezag heeft een specifieke sanctiestrategie voor eigen inrichtingen	4.4
	9 onder a	De sanctiestrategie omvat tenminste: a. een op elkaar afgestemd bestuursrechtelijk – strafrechtelijk optreden tegen overtreding van de gestelde normen in lijn met de vastgestelde handhavingstrategie; b. een passende reactie op geconstateerde overtredingen en een stringenter reactie bij voortdurende van de overtreding; c. transparantie over te stellen termijnen voor het opheffen van (standaard)overtredingen en over de zwaarte van sancties daarvoor. Een regeling voor optreden tegen overtredingen door de eigen organisatie en andere overheden.	4.4
	9 onder b	Het toepassen van de landelijke sanctiestrategie is verplicht.	4.4
	9 onder c	Afwijken van de landelijke sanctiestrategie is alleen toegestaan indien dit aantoonbaar effectiever is. De afwijking mag per bevoegd gezag verschillen om tot optimaal maatwerk te komen.	4.4
	17 onder b	Communicatie over toezicht-, sanctie- en gedoogresultaten	4.5
	16.2 onder a	Intern overleg en afstemmen FP	4.4
Kwaliteits-criteria 2.0	2.3 onder c	Een stringenter reactie bij voortdurende van de overtreding	4.4
	2.3 onder d	Een regeling voor optreden tegen overtredingen door de eigen organisatie of andere overheden.	4.6

4.1 Beginselplicht tot handhaven

Handhavingsinstanties hebben een beginselplicht tot handhaven. Handhavend optreden is zowel eerlijk tegenover normadressaten uit het oogpunt van een 'level playing field', als tegenover de maatschappij die ervan uit mag gaan

⁴ Landelijk Handhavingstrategie versie 1.7, d.d. 24 april 2014

dat handhavers zodanig optreden dat haar rechtsgevoel wordt gerespecteerd en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft.

In het VTH-stelsel is de primaire verantwoordingsrelatie die van het bevoegd gezag aan het eigen democratisch controlerend orgaan (Algemeen Bestuur). In de Wet VTH is de minimale verantwoordingsinformatie van de bevoegde overheden vastgelegd. De toepassing van de Landelijke Handhavingstrategie is daar onderdeel van.

4.2 Beoordeling overtreding: gelijkwaardige oplossing of legalisatie?

Handhavers wegen de ernst van de bevinding, het gedrag van de normadressaat en de feiten en omstandigheden van de situatie. Handhavers bepalen vervolgens welke sanctie in het specifieke geval passend is. Voorafgaand aan de vraag of de sanctiestrategie of gedoogstrategie wordt toegepast, wordt eerst ingeschat of sprake is van een overtreding, en zo ja, of deze te legaliseren is.

4.2.1 Gelijkwaardige oplossing

Voordat een afwijking van de regels gekwalificeerd kan worden als een overtreding wordt getoetst of er sprake kan zijn van een gelijkwaardige oplossing. Onder gelijkwaardige oplossing wordt het volgende verstaan:

“Bij een gelijkwaardige oplossing is sprake van een afwijking van (een of meerdere voorschriften van) een vergunning of algemeen geldende voorschrift(en), maar het door de rechtsregel beschermde belang wordt in dezelfde mate of beter gewaarborgd.”

Daarbij geldt in bijna alle gevallen dat wanneer men dit vooraf had geweten en als zodanig had aangevraagd, men in die gevallen ook de vergunning verleend had gekregen. Veelal gaat het ook om afwijkingen die minder cruciaal zijn. In deze situaties worden belangen van derden niet geschaad en wordt, indien nodig, door middel van berekeningen en/of tekeningen aangetoond dat de gekozen/gerealiseerde oplossing een gelijkwaardige is.

In de praktijk gaat het dan om ondergeschikte wijzigingen ten opzichte van de vergunning en ontstaat er geen situatie die is gelegen onder het wettelijke minimumniveau. Bij alle domeinen (bouwen, RO, milieu, bodem, etc.) kan dit voorkomen. Indien de toezichthouder inschat dat sprake is van een gelijkwaardige oplossing, wordt de afwijking niet als overtreding aangemerkt. De achterliggende gedachte daarbij is dan, dat handhaven een middel is en geen doel op zich. Indien voor de beoordeling van de afwijking een specialist nodig is wordt, tot duidelijk is of sprake is van gelijkwaardigheid, de afwijking als overtreding aangemerkt.

4.2.2 Legalisatieonderzoek

Na constatering van een overtreding wordt ingeschat of of legalisatie mogelijk is, door bijvoorbeeld een melding of (wijziging van de) vergunning. De uitkomst hiervan bepaalt niet zozeer of er gehandhaafd gaat worden maar wel tot welk resultaat de handhavingsinzet moet leiden. Dit kan gericht zijn op het zorgen dat de situatie alsnog wordt vergund of wordt beëindigd. Voor legalisatie geldt dat een legalisatie mogelijkheid, indien noodzakelijk, wordt voorgelegd aan de afdeling vergunningen.

Een legalisatieonderzoek kan enige tijd in beslag nemen. Als een legalisatieonderzoek snel kan worden uitgevoerd, kan gewacht worden op de uitkomst daarvan, voordat een ambtelijke of bestuurlijke waarschuwing uitgaat. Meestal zal een legalisatieonderzoek enige tijd vergen bijvoorbeeld omdat advies nodig is van een externe of de

vergunningverlener. In dat geval wordt na de controle een brief verzonden waarin in ieder geval al wordt aangekondigd dat er een overtreding is geconstateerd.

Indien legalisatie mogelijk is, krijgt de overtreder hiertoe de gelegenheid. Indien de overtreder hieraan geen gehoor geeft volgt pas handhaving. Er wordt dan aangeschreven op het ongedaan maken van de overtreding. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat een situatie moet worden teruggebracht in de oorspronkelijke staat. Er kan geen sanctie worden opgelegd op het niet indienen van een aanvraag. Het indienen van een aanvraag heeft de overtreding namelijk (nog) niet op. Deze is pas opgeheven als de daadwerkelijk vergunning/ontheffing is verleend.

Na beoordeling van de aanvraag wordt bepaalt of er verder gehandhaafd.

4.3 Passende sanctie

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

Een passende sanctie wil zeggen dat de sanctie, gegeven de verzamelde feiten en de beoordeling van de aard en/of omstandigheden van de bevinding en de normadressaat, zo effectief en efficiënt mogelijk leidt tot spoedig herstel van de situatie naar de situatie van voor de bevinding. Daarnaast waarborgt de sanctie naleving van de wet en daagt bij aan het voorkomen van herhaling van de geconstateerde overtreding. Daar waar passend en nodig wordt de normadressaat gestraft om deze tot naleving te bewegen.

Om tot een passende sanctionering te komen moeten een tweetal vragen worden beantwoord, te weten:

1. Op welke wijze wordt sanctionerend opgetreden?

Er kan bestuursrechtelijk, strafrechtelijk of middels een combinatie van beiden worden opgetreden. Hoe wordt opgetreden is hieronder uitgewerkt. Bestuursrechtelijk optreden is vooral gericht op het herstellen van de situatie, dat wil zeggen op het in overeenstemming brengen met de wet- en regelgeving, opdat vastgesteld beleid wordt geëffectueerd. Strafrechtelijk optreden is vooral gericht op het straffen van de overtreder en het wegnemen van diens wederrechtelijk genoten (concurrentie)voordeel. Bestuurs- en strafrechtelijk optreden dienen daarnaast allebei tot ontmoediging, ofwel tot individuele en algemene preventie. Omdat deze aspecten regelmatig tegelijk aan de orde zijn, is een weloverwogen inzet van het bestuursrecht en het strafrecht conform de sanctiestrategie noodzakelijk.

2. Welke sanctie(s) wordt (worden) ingezet?

De keuze van de in te zetten bestuursrechtelijke sanctie(s) vindt plaats aan de hand van de in de sanctiestrategie opgenomen sanctiematrix (figuur 4), waarbij het spoedig herstellen van de situatie naar de situatie van voor de bevinding de eerste prioriteit is. Het strafrechtelijk optreden is in de sanctiestrategie niet uitgewerkt.

4.4 Stappenplan Sanctionering

Om te komen tot een passende sanctionering wordt een vijftal stappen doorlopen. De stappen zijn hieronder uitgewerkt en zijn grotendeels ontleend aan de Landelijke handhavingstrategie. Daar waar wordt afgeweken wordt dit expliciet aangegeven.

4.4.1 Stap 1: Positionering bevindingen

De handhaver bepaalt ten eerste in welk segment van figuur 3 hij de bevinding positioneert⁵ door: (1) het beoordelen van de gevolgen van de bevinding voor milieu, natuur, water, bodem, veiligheid, gezondheid en/of maatschappelijke relevantie en (2) het typeren van de normadressaat.

Ad. 1

De gevolgen van bevindingen beoordeelt de handhaver als:

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

Ad. 2

De handhaver typeert de normadressaat als:

- 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 controlerende, er is sprake van mogelijkheid bewustzijn, maar de gevolgen van het handelen worden op de koop toe genomen, bewust risico nemend; of
- D. bewust en structureel de regels overtredend en/of crimineel of deel uitmakend van een criminele organisatie, houdt zich bezig met fraude, oplichting of witwassen.

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

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

Als legalisatie van de bevinding mogelijk is, is dat de aangewezen weg gelet op de hieruit voortvloeiende rechtszekerheid voor alle betrokkenen. Dit laat het toepassen van de sanctiestrategie en de sanctiematrix 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 sanctiematrix is de mogelijkheid van legalisatie een verzachtende omstandigheid.

Er kunnen tot slot omstandigheden zijn om bij een bevinding van handhaven af te zien op basis van een vastgestelde gedoogstrategie. Onder gedogen wordt verstaan het expliciete besluit van een bestuursorgaan om tegen een bepaalde overtreding niet handhavend op te treden. De nota 'Gedogen in Nederland' bevat het landelijke kader voor

⁵ Geldt enkel voor bevindingen die een overtreding zijn

gedogen: een gedoogsituatie is van tijdelijke aard doordat het handelen binnen afziebare tijd ophoudt dan wel doordat waarschijnlijk een vergunning zal worden verleend. Ingeval tot gedogen wordt besloten dient het landelijke kader voor gedogen onverkort te worden gevolgd. Gedogen laat eventuele strafvervolgning door het OM overigens onverlet.

4.4.2 Stap 2 – Bepalen verzwarende aspecten

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

- (1) Verkregen financieel voordeel (winst of besparing). De normadressaat heeft door zijn handelen financieel voordeel behaald of financieel voordeel halen was het doel.
- (2) Status verdachte / voorbeeldfunctie. De normadressaat is: een regionaal of landelijk maatschappelijk aansprekende of bekende (rechts)persoon, een overheid, een toonaangevend brancheonderdeel, een certificerende instelling, een persoon die een openbaar ambt bekleedt, de eigen organisatie.
- (3) Financiële sanctie heeft vermoedelijk geen effect. Een bestuurlijke boete kan waarschijnlijk niet geïnd worden of is waarschijnlijk door de normadressaat als (bedrijfs)kosten ingecalculeerd.
- (4) Combinatie met andere relevante delicten. Andere handelingen zijn gepleegd ter verhulling van de feiten, zoals valsheid in geschrift, corruptie of witwassen.
- (5) Medewerking van deskundige derden. De normadressaat is bij zijn handelen ondersteund door deskundige derden, zoals vergunningverlenende of certificerende instellingen, 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).
- (6) Normbevestiging. Bij dit aspect geldt dat het doel van de handhaving ligt in het onder de aandacht brengen van het belang van een bepaalde norm bij de branche of bij het bredere publiek. Strafrechtelijke handhaving vindt mede plaats in het kader van normhandhaving of normbevestiging met het oog op grotere achterliggende te beschermen rechtsbelangen. Hierbij speelt de openbaarheid van het strafproces een grote rol. Als in het openbaar, door middel van een onderzoek ter terechtzitting of de publicatie van een persbericht bij een transactie of strafbeschikking, verantwoording wordt afgelegd van gepleegde strafbare feiten krijgt de normhandhaving of normbevestiging het juiste effect.
- (7) Waarheidsvinding. Soms kan strafrechtelijk optreden met toepassing van opsporingsbevoegdheden met het oog op de strafrechtelijke waarheidsvinding en afdoening aangewezen zijn. Bijvoorbeeld als een controle of inspectie aanwijzingen aan het licht brengt dat er meer aan de hand is, maar de bestuursrechtelijke instrumenten ontoereikend zijn om de waarheid aan het licht te brengen.

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

De handhaver bepaalt of overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is op basis van de beoordeling van de bevinding met de sanctiematrix (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. Bestuursrechtelijke handhavers zoeken indien noodzakelijk het overleg op met strafrechtelijke handhavers (buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's)) die contact hebben met het OM.

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 sanctiematrix. Overleg kan ook zinvol zijn bij bevindingen die de handhaver weliswaar heeft gepositioneerd in de lichte segmenten van de sanctiematrix (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 pas aan de orde als de verdachte in verzet gaat tegen de opgelegde BSBm. Een BOA stelt dan een proces verbaal op waarbij het OM betrokken is bij de afhandeling

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, de OD directeur die bevoegd is voor de BSBm, politie en OM gemaakte algemene afspraken over hun samenspel. Alleen zo kan accuraat en effectief optreden in voorkomende gevallen worden gewaarborgd, in het bijzonder als er sprake is van spoed en heterdaad. Situaties waarin de vooraf gemaakte algemene afspraken niet voorzien, zullen apart door de 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 sanctiematrix, 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, commune delicten (zoals valsheid in geschrift), 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.

4.4.4 Stap 4 Optreden met sanctiematrix

De sanctiestrategie gaat uit van het in principe om zo licht mogelijk te starten met sanctioneren gericht op herstel en het vervolgens snel inzetten van zwaardere sancties als naleving uitblijft. De handhaver gebruikt de sanctiematrix (figuur 4) daarbij als volgt:

- (1) De handhaver kijkt naar de sancties in het segment van deze sanctiematrix 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 sancties, tenzij de handhaver motiveert dat een andere (combinatie van) sanctie(s) in de betreffende situatie passender is.

Waar in de matrix van figuur 4 'PV' staat betreft het de middelzware en zware segmenten die in stap 3 zijn afgestemd tussen het Bevoegd gezagen het OM. Als in overleg is besloten dat het OM niet optreedt, zijn er in deze situaties de in figuur 4 aangegeven sancties, gericht op herstel en/of op bestraffing, ook indien mogelijk de bestuurlijke strafbeschikking milieu als strafrechtelijke sanctie.

Figuur 4: Sanctiematrix

De (mogelijke) gevolgen zijn	Aanzienlijk Dreigend en/of onomkeerbaar	4	Strafrecht BSBm / PV	Strafrecht BSBm / PV	Strafrecht BSBm / PV	Strafrecht PV
			Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete	Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning	Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning
			Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen LOB, LOD Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen LOB, LOD Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD	Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	Van belang	3	Strafrecht BSBm / PV	Strafrecht BSBm / PV	Strafrecht BSBm / PV	Strafrecht PV
			Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete	Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning
			Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen LOB, LOD Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD
	Beperkt	2		Strafrecht BSBm / PV	Strafrecht BSBm / PV	Strafrecht PV
					Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete
			Bestuursrecht herstellend Waarschuwen Aanspreken/informeren,	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen	Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen LOB, LOD Verscherpt toezicht	Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen LOB, LOD
	Vrijwel Nihil	1			Strafrecht BSBm / PV	Strafrecht PV
					Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete
			Bestuursrecht herstellend Waarschuwen Aanspreken/informeren	Bestuursrecht herstellend Waarschuwen Aanspreken/informeren,	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek LOB, LOD Waarschuwen	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek LOB, LOD Waarschuwen
		A	B	C	D	
		Goedwillend	Moet kunnen	Calculerend	Bewust en structureel	
		Onbedoeld	Onverschillig	Bewust belemmerend	crimineel	
		Proactief		en/of risico nemend	Fraude, Oplichting, witwassen	
		Gedrag van de overtreder				

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

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

- (1) 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.
- (2) 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 sanctiematrix worden aangepakt. Uiteraard kunnen handhavingsinstanties aanvullend ook hun toezichtstrategie bij het betreffende bedrijf als zodanig aanpassen, in de zin van bijvoorbeeld het verhogen/verlagen van de toezichtfrequentie, het initiëren van de herijking van de vergunningensituatie, et cetera.

4.4.5 Stap 5 – Vastlegging

De doorlopen stappen en genomen beslissingen worden verifieerbaar en transparant vastgelegd volgens de binnen het bevoegd gezag 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.

4.5 Afwijkingen ten opzichte van de Landelijke Handhavingstrategie

Het bevoegd gezag hanteert een Sanctiematrix die een aantal afwijkingen ten opzichte van de Landelijke Handhavingstrategie bevat. Onderstaand is de reden voor deze afwijkingen toegelicht.

Mogelijkheid tot waarschuwen

In afwijking op de Landelijke Handhavingstrategie hanteert het bevoegd gezag voor het gehele lichte segment de mogelijkheid tot waarschuwen. Het bevoegd gezag wijkt af in de cellen A1, A2 en B1 (zie ook bovenstaande sanctiematrix). Het bevoegd gezag acht deze afwijking noodzakelijk omdat zij hiermee een stok achter de deur heeft om tot naleving van wet- en regelgeving te komen.

Last onder bestuursdwang en last onder dwangsom

In afwijking op de Landelijke Handhavingstrategie hanteert het bevoegd gezag bij calculerend gedrag en bewust structureel crimineel gedrag de mogelijkheid om een Last onder Dwangsom of last onder bestuursdwang toe te passen. Het bevoegd gezag wijkt af in de cellen C1 en D1 (zie ook bovenstaande sanctiematrix). Het bevoegd gezag acht deze afwijking noodzakelijk omdat het bevoegd gezag stelt dat wanneer een overtreding niet ongedaan is gemaakt, er sprake is van calculerend gedrag. Het bevoegd gezag wil bij calculerend gedrag, ongeacht het risico, de mogelijkheid hebben een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang op te leggen. Deze mogelijkheid acht het bevoegd gezag noodzakelijk omdat bestuurlijk herstellend optreden wenselijk kan zijn.

4.6 Uitwisseling van Informatie

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

4.7 Handhaving overtredingen tegen eigen organisatie of andere overheden

In overeenstemming met de visie van de Landelijke Handhavingstrategie dat er sprake moet zijn van een 'level playing field' voor alle burgers en bedrijven wordt voor de eigen inrichtingen en andere overheden in overeenstemming gehandeld met de beschreven sanctiestrategie⁶. In afwijking van de sanctiestrategie is het optreden tegen eigen organisatie of andere overheden niet gemandateerd.

⁶ Level playing field voor eigen organisaties en andere overheden geldt eveneens voor de preventie- toezicht- en gedoogstrategie.

5 GEDOOGSTRATEGIE

Uitgangspunt van wetgeving is dat wettelijke bepalingen en daarop gebaseerde regelgeving worden nageleefd. Deze naleving kan zo nodig worden afgedwongen door gebruikmaking van de handhavingsinstrumenten (zoals bestuursdwang en dwangsom). In de praktijk kan het voorkomen dat het bevoegd gezag afziet van het gebruik van de handhavingsmiddelen bij constatering van een overtreding van de regels of vooraf verklaart dat tegen een overtreding die nog zal plaatsvinden niet zal worden opgetreden.

Gelet op het discretionaire karakter van de handhavingsbevoegdheden is er - formeel gezien - ruimte voor gedogen. Ofschoon gedogen als een ongewenste zaak wordt beschouwd, wordt het niet als onaanvaardbaar gekwalificeerd. Het is dan ook van belang een restrictief gedoogbeleid te formuleren op basis waarvan een zorgvuldige besluitvorming kan plaatsvinden.

Bij het formuleren van onderstaand beleid is rekening gehouden met het landelijk beleidskader gedogen. Dit is vastgelegd in de nota "Grenzen aan gedogen" (TK 1996-1997, nr 25 085).

Bij het gedoogbeleid komen drie aspecten aan de orde:

- (1) een zorgvuldige inhoudelijke afweging;
- (2) een zorgvuldige procedure;
- (3) aanvullende vereisten en vormvereisten

De procedure voor het nemen van een gedoogbeschikking is opgenomen in de procedure gedogen.

In onderstaand overzicht is aangegeven in welke paragraaf invulling wordt gegeven aan de wettelijke vereisten en de kwaliteitscriteria:

Kader	Artikel/ criteria	Omschrijving	Paragraaf
Kwaliteits-criteria 2.1	10	Opstellen en handelen naar een gedoogstrategie	5.1
	17 onder b	Communicatie over toezicht-, sanctie- en gedoogresultaten	5.5

5.1 Een zorgvuldige inhoudelijke afweging

Ten aanzien van de vraag of gedogen in een concrete situatie aanvaardbaar is, worden de volgende uitgangspunten geformuleerd.

5.1.1 Te verwachten overtreding

Bij te verwachten overtredingen gaat het met name om aanpassingen die - voordat de vergunning van kracht wordt - reeds op korte termijn een aanvang nemen. Indien de te late indiening van de vergunningsaanvraag niet aan de aanvrager is te wijten en ook aan de overige hieronder staande eisen is voldaan, zal een gedoogbeschikking worden afgegeven.

5.1.2 Geconstateerde overtreding; legalisering is mogelijk

Indien bij een illegale situatie vergunningverlening of -wijziging achteraf (legalisering) aan de orde is, komt men in principe aan gedogen niet toe. Een uitzondering is de situatie dat de illegale toestand nog voortduurt tot het moment waarop de (nieuwe) vergunning onherroepelijk wordt. Indien strikte naleving van voorschriften in redelijkheid niet van de betrokkene kan worden verlangd wordt er een gedoogbeschikking afgegeven voor de overgangsperiode. In dit geval noemt men de gedoogbeschikking een gekwalificeerde gedoogbeschikking of vooruitakkoord.

In de notitie van de ministers van VROM en V&W worden drie overgangssituaties onderscheiden:



- (1) er wordt gewerkt zonder vergunning, omdat door omstandigheden die buiten de macht liggen van de vergunninghouder de (nieuwe) vergunning niet tijdig of niet aansluitend op de oude - geëxpireerde - vergunning kan worden verleend;
- (2) er wordt wel gewerkt met een vergunning, maar dat blijkt niet de vereiste te zijn;
- (3) er wordt gewerkt zonder vergunning maar de activiteiten vallen onder een reeds in werking getreden AMvB met overgangsbepalingen die de vergunningsplicht pas na verloop van tijd opheffen maar niet voorzien in een legalisering van de activiteiten gedurende de overgangperiode.

In deze drie genoemde gevallen wordt een gedoogbeschikking in principe afgegeven. De looptijd van deze beschikking is maximaal zes maanden. In bijzondere omstandigheden kan hiervan worden afgeweken.

5.1.3 Geconstateerde overtreding: legalisering is niet mogelijk

Vergunningverlening achteraf is niet aan de orde indien vergunningverlening ongewenst, ondoelmatig of onmogelijk is. Vergunningverlening is:

- ☒ onmogelijk indien er een overmachtssituatie is;
- ☒ ondoelmatig indien het gaat een spoedeisend of tijdelijk karakter;
- ☒ ondoelmatig indien het gaat om andere handelingen/activiteiten dan waarvoor een vergunning nodig is met een spoedeisend of tijdelijk karakter.

Indien legalisering niet aan de orde is, kan worden gekozen voor het handhavingstraject of kan er worden gedoogd.

Vaak zal dit per geval moeten worden beoordeeld. Algemene regels zijn - afgezien van de hieronder staande - nauwelijks te geven.

Gedogen is onontkoombaar, indien

- ☒ er een rechterlijk verbod tot handhaving is uitgevaardigd;
- ☒ handhaving onredelijke gevolgen zou hebben (verbod van willekeur, bij constatering van een overtreding: conflicterende belangen dienen zorgvuldig tegen elkaar te worden afgewogen);
- ☒ daadwerkelijke handhaving zou strijd opleveren met de overige beginselen van behoorlijk bestuur;
- ☒ overmachtssituaties: het handhaven van de wettelijke regels heeft ongewenste consequenties uit een oogpunt van (milieu)beheer (bijvoorbeeld een tijdelijke storing bij een afvalverwerkingsbedrijf).

Gedogen is onwenselijk, indien de activiteit niet in overeenstemming kan worden gebracht met geldende regelgeving, ook wanneer deze overtreding van tijdelijke aard is.

Voor de overige gevallen dienen bij de afweging voor het al dan niet gedogen de volgende aspecten in ogenschouw te worden genomen:

- (1) het aantal belanghebbenden;
- (2) het omgevingsbelang;
- (3) de soort overtreding;
- (4) de politieke gevoeligheid.

5.2 Een zorgvuldige procedure

De voorafgaande afweging voor het gedogen en de uiteindelijke vaststelling van de gedoogbeschikking moeten zijn ingebed in een zorgvuldige besluitvormingsprocedure.

- (1) Gaat de gedoogbeschikking vooraf aan vergunningverlening (vooruitakkoord) dan dient de aanvraag voor de vergunning te zijn ingediend (de zgn. koppeling met de vergunningverleningsprocedure).
- (2) Wanneer geconcludeerd wordt dat vergunningverlening ondoelmatig of zelfs onmogelijk is en de lozings situatie materieel in overeenstemming met de geldende regelgeving kan worden gebracht kan het



besluit om te gedogen worden genomen en behoeft er geen koppeling te worden aangebracht met de wettelijk voorgeschreven vergunningsverleningsprocedure. Dit laatste moet wel - gemotiveerd - worden aangegeven. Aan de belangen van de normadressaat en de belangen van derden dient bijzondere aandacht te worden geschonken.

5.3 Aanvullende vormvereisten

- a. De gedoogbeschikking is een schriftelijk, eenzijdig besluit;
- b. In de gedoogbeschikking dienen voorschriften te worden opgenomen zodat de situatie materieel in overeenstemming met de wettelijke voorschriften plaatsvindt;
- c. Het gedogen mag slechts tijdelijk zijn. De overgang naar een legale situatie moet zijn verzekerd;
- d. Het tot gedogen bevoegde gezag dient zelf, afhankelijk van het concrete geval te beoordelen welke facultatieve aspecten in de besluitvormingsprocedure relevant zijn. Worden er bepaalde stappen achterwege gelaten, dan dient dit in de beschikking te worden gemeld en gemotiveerd.
- e. Facultatieve aspecten: raadplegen adviseurs, overleg met derden-belanghebbenden, publicatie.
- f. Op de totstandkoming van de gedoogbeschikking is de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing.
- g. De te gedogen activiteit dient regelmatig te worden gecontroleerd.
- h. Aan het openbaar Ministerie wordt een afschrift van de gedoogbeschikking gezonden.
- i. Waar nodig wordt de gedoogbeschikking voorzien van milieubeschermende voorwaarden.
- j. Bij niet naleving van de gedoogvoorwaarden zal tot naleving worden gemaand. Indien dit niet het gewenste effect heeft, dient alsnog handhavend te worden opgetreden tegen de onderliggende overtreding. In het uiterste geval zal de gedoogbeschikking worden ingetrokken.

5.4 Overige aspecten

In de gedoogbeschikking moet duidelijk worden aangegeven dat voor eigen risico wordt gehandeld indien de gedoogde activiteit start of voortzet. Dat risico is drieërlei:

- ☒ privaatrechtelijke aansprakelijkheid voor schade, toegebracht aan belangen van derden;
- ☒ privaatrechtelijke aansprakelijkheid voor schade, toegebracht aan de belangen van het bevoegd gezag;
- ☒ de situatie waarin een bedrijf op basis van de gedoogverklaring investeringen pleegt, die achteraf blijken verloren te gaan.
- ☒ De gedoogbeschikking vermeldt voorts dat deze beschikking de strafbaarheid van de overtreding niet opheft. De kans op strafrechtelijke vervolging door het Openbaar Ministerie blijft daardoor bestaan.

BIJLAGE 1: PROCES SANCTIONEREN

