

Provincie Noord-Holland

Nalevingsstrategie omgevingsrecht

2014-2017

Versie 1.0 (definitief)

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
1.1	Achtergrond.....	4
1.2	Status en functie bijgestelde strategie	4
1.3	Leeswijzer	5
2	Uitgangspunten.....	6
2.1	Begripsbepaling en afbakening	6
2.2	Samenhang in beleid en uitvoering	7
2.3	Effectief op dossierniveau én beleidsniveau	8
2.4	Efficiëntie in effectiviteit.....	10
2.5	Globale strategie, aanpak op maat.....	11
2.6	Handhavingscommunicatie	19
3	Nalevingstrategie.....	12
3.1	Afwegingskader	12
3.2	Geen (dreigende) formele overtreding	13
3.3	Dreigende formele overtreding of illegale situatie	13
3.4	Formele overtreding, gelijkwaardige oplossingen	14
3.5	Formele, legaliseerbare overtreding	14
3.6	Overtredingsituaties waar de gedoogstrategie van toepassing is	14
3.7	Overtredingsituaties waar sanctiestrategie van toepassing is	15
4	Preventiestrategie.....	16
4.1	Voorkomen dat overtredingen ontstaan	16
4.2	Afweging bij de inzet van preventieve instrumenten.....	17
4.3	Samenhang in toezicht, repressie en preventie	18
5	Toezichtstrategie.....	21
5.1	Doel van toezicht.....	21
5.2	Vormen van toezicht	22
5.3	Effectief toezicht door de juiste prioriteiten.....	22
5.4	Efficiënt toezicht door het juiste inzicht.....	23
6	Gedoogstrategie.....	25
6.1	Begripsbepaling	25
6.2	Situaties die mogelijk voor gedogen in aanmerking komen.....	25
6.3	Situaties die van gedogen worden uitgesloten.....	25
6.4	Voorkomen van onnodige (passieve) gedoogsituaties.....	26

7	Sanctiestrategie	27
7.1	Inleiding.....	27
7.2	Uitgangspunten	27
7.3	Instrumentarium: interventies voor sanctioneren	28
7.4	Afweging strafrecht – bestuursrecht.....	29
7.5	Hersteltermijnen.....	33
7.6	Hoogte van de dwangsom	34
7.7	Optreden tegen de eigen organisatie en tegen andere overheden.....	34
7.8	Onderscheid in kleursporen	35
8	Tot slot	36

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Het college van Gedeputeerde Staten (GS) is als bevoegd gezag verantwoordelijk voor de regulering binnen diverse beleidsvelden. Voor het grijze, blauwe, groene, paarse en rode kleurspoor (zie ook bijlage 1) verzorgt GS onder meer het toezicht en de handhaving. Deels worden deze taken uitgevoerd binnen de eigen provinciale organisatie, deels door Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's). In voorliggend document wordt beschreven op welke wijze GS invulling geeft aan deze verantwoordelijkheid.

Handhaving in samenhang

De wijze waarop de provincie Noord-Holland tot 2014 omging met toezicht, repressief optreden (sanctioneren), gedogen én de inzet van andere instrumenten om naleefgedrag te bevorderen was beschreven in de nota 'Handhaving in samenhang; nalevingstrategie omgevingsrecht 2010-2013'. De nota is de afgelopen jaren leidend geweest voor de aanpak van de provincie bij het toezicht en de handhaving in de fysieke leefomgeving. In de basis staan de uitgangspunten en aanpak nog steeds overeind.

Reden tot actualisering

Toch is de nota op een aantal punten aan modernisering toe. In de eerste plaats is wet- en regelgeving veranderd. In oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in werking getreden. Diverse taken zijn verschoven tussen Rijk, provincie, gemeenten en waterschappen. Als gevolg hiervan is het aantal inrichtingen waarvoor de provincie bevoegd was voor de Wabo vergunningverlening, toezicht en bestuursrechtelijke handhaving teruggebracht van zo'n 390 naar 135. Daarnaast is de landelijke handhavingsstrategie aangepast. Ten tweede leiden besluiten van GS tot een verandering van de aanpak. Zo besloten GS recent om de bestuurlijke strafbeschikking milieu in te zetten als aanvullend en vervangend handhavingsinstrument. Tot slot is de uitvoeringsorganisatie veranderd. Door het onderbrengen van de basistaken bij de vier RUD's in Noord Holland hebben deze diensten een deel van de uitvoering van de provinciale taken overgenomen.

1.2 Status en functie bijgestelde strategie

De geactualiseerde strategie wordt bestuurlijk vastgesteld en gepubliceerd en wordt daarmee formeel provinciaal beleid. Afwijking vindt alleen gemotiveerd plaats. De strategie geldt voor de periode 2014-2017.

1.3 Leeswijzer

De strategie is opgebouwd uit de volgende hoofdstukken:

2. Uitgangspunten die gelden voor de nalevingstrategie.
3. Essentie van de nalevingstrategie, waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen preventie-, toezicht-, gedoog- en sanctiestrategie.
4. Preventiestrategie
5. Toezichtstrategie
6. Gedoogstrategie
7. Sanctiestrategie
8. Uitwerking van de belangrijkste bestuurlijke en organisatorische implicaties ten opzichte van de nalevingsstrategie 2010-2013

2 Uitgangspunten

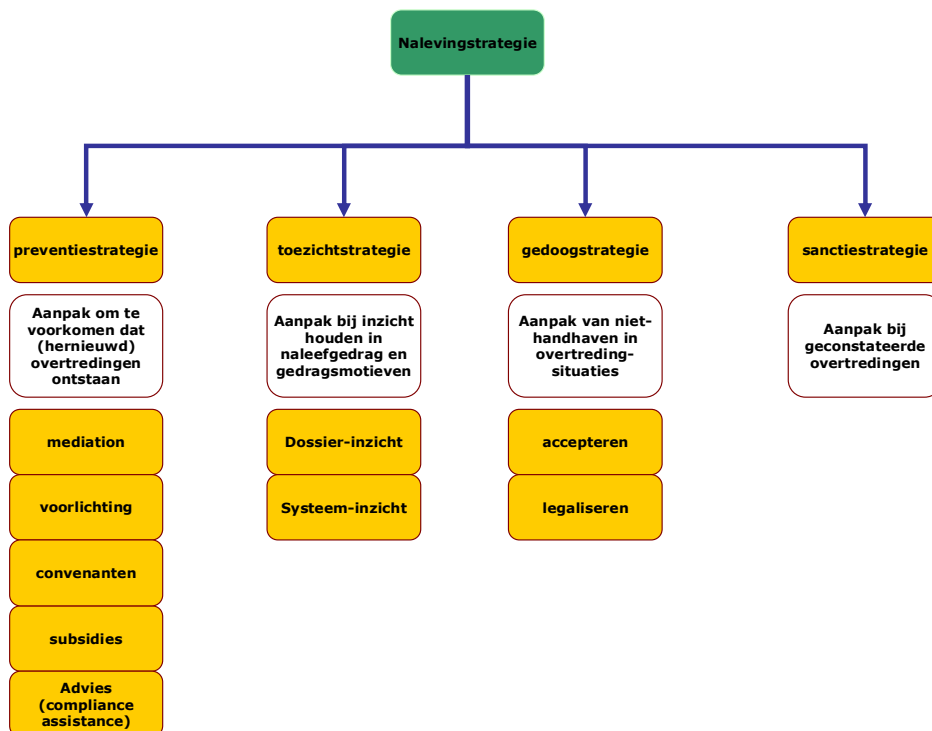
2.1 Begripsbepaling en afbakening

De provinciale nalevingsstrategie is de beschrijving van het geheel aan interventies dat door de provincie en de RUD's namens de provincie richting bedrijven en burgers wordt ondernomen om wettelijk vastgelegd en/of beleidsmatig gewenst gedrag te bevorderen.

De nalevingsstrategie heeft primair betrekking op het domein van de *fysieke leefomgeving* waar de provincie wettelijke taken en bevoegdheden heeft op het vlak van toezicht en handhaving:

- Milieuwet en -regelgeving (grijze kleurspoor)
- Waterkwaliteitswetgeving (blauwe kleurspoor)
- Wetgeving rond bouwen, RO en infrastructuur (rode kleurspoor)
- Wetgeving rond natuur- en landschapsbescherming (groene kleurspoor)
- Openbare orde, veiligheid en gebruik openbare ruimte (paarse kleurspoor)

De wetgeving binnen deze kleursporen waarop de nalevingsstrategie betrekking heeft, is opgenomen in bijlage 1.



Figuur 1: opbouw nalevingsstrategie

De nalevingstrategie bestaat uit een preventiestrategie (hoe overtredingen te voorkomen?), toezichtstrategie (hoe zicht houden op naleefgedrag?), gedoogstrategie (hoe handelen bij accepteren overtredingen?) en een sanctiestrategie (hoe repressief optreden?). De verschillende strategieën worden in samenhang - afhankelijk van de situatie - ingezet.

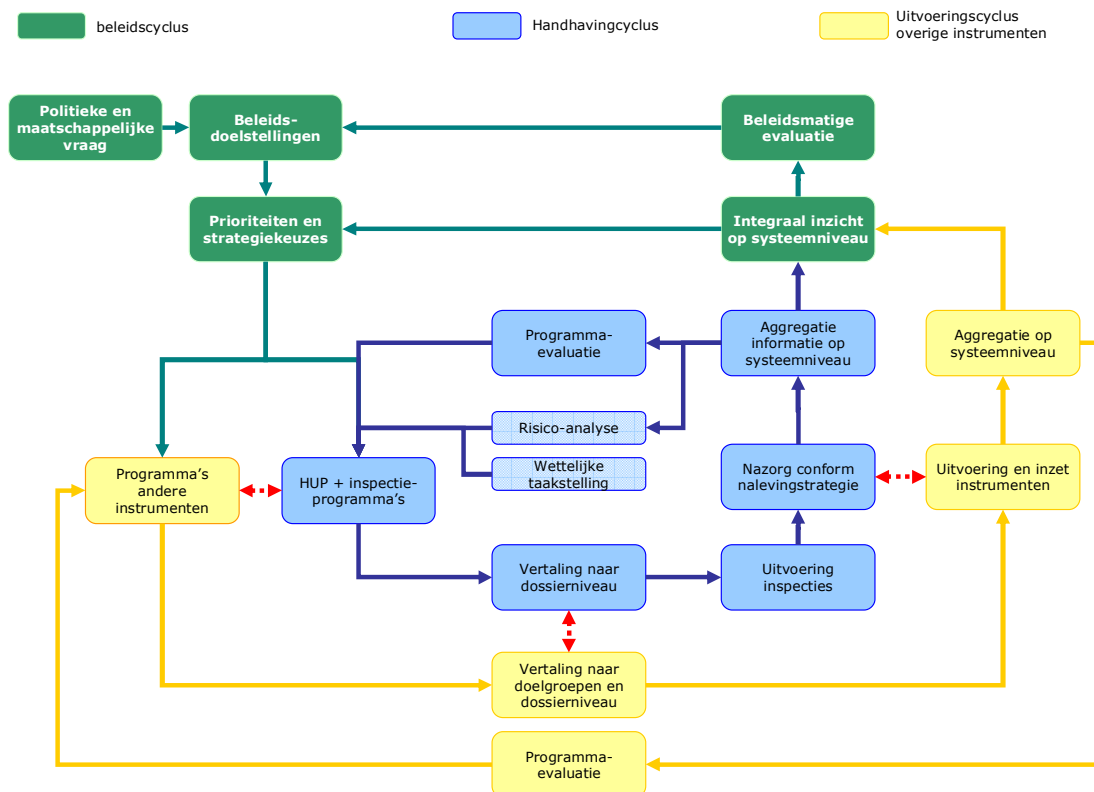
2.2 Samenhang in beleid en uitvoering

De naleefstrategie en de daarin in te zetten instrumenten staan niet op zichzelf. Zo is handhaving enerzijds een sanctie-instrument (straffen van onrechtmatig gedrag) en anderzijds ook een instrument om beleidsdoelstellingen te realiseren. Dit betekent dat de nalevingstrategie uiteindelijk ook moet bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen van bijvoorbeeld het provinciale milieubeleid, het waterplan, natuurbeleid en de bodemvisie. De verbinding tussen de provinciale beleidsdoelstellingen en de strategie wordt gemaakt in de Handhavingsuitvoeringsprogramma's (HUP) per uitvoeringsdienst.

Gewenst naleefgedrag is immers niet alleen wettelijk naleefgedrag, maar ook gedrag dat past bij de provinciale ambities rond de kwaliteit van de fysieke omgeving.

Een belangrijke voorwaarde is dan ook de afstemming met de inzet van andere instrumenten. De aanname is dat overtredingen niet altijd opzettelijk plaatsvinden, maar ook uit onwetendheid van wet- en regelgeving of de risico's van het gedrag. Of praktische punten die naleefgedrag belemmeren.

Toezicht en handhaving zijn prima instrumenten om ook in die gevallen ongewenst gedrag recht te zetten. Het zijn ook vaak overtredingen die (deels) hadden kunnen worden voorkomen als de overtreder beter was geïnformeerd of (vooraf) een steuntje in de rug had gekregen. Soms zijn er ook situaties dat het naleefgedrag voldoet aan de eisen van de vergunning of algemene regels, maar dat er toch klachten blijven. Formeel kunnen de provincie en RUD's dan weinig uitrichten, maar via bijvoorbeeld mediation kan wel geprobeerd worden de partijen wat dichterbij elkaar te brengen. Dit kan zowel naar aanleiding van ingebrachte bedenkingen door omwonenden als ter mogelijke voorkoming daarvan.



Figuur 2: relatie tussen beleids-, handhavings- en uitvoeringscyclus van overige instrumenten

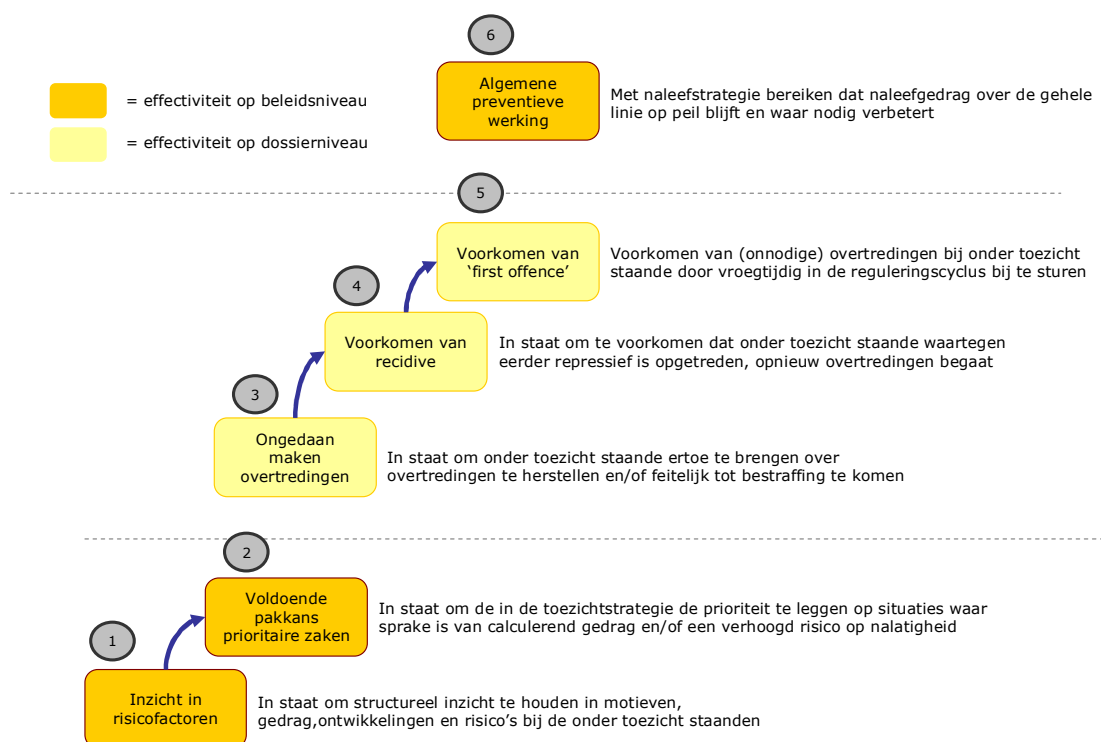
In de strategie staat het aansluiten van beleid en uitvoering en het in samenhang inzetten van de verschillende instrumenten centraal. Dit vereist een duidelijke afstemming op programmaniveau, de uitvoering én de benutting van uitvoeringsinformatie in de evaluatie en waar nodig bijstelling van beleid.

2.3 Effectief op dossierniveau én beleidsniveau

De focus van de nalevingstrategie is de effectiviteit van het optreden. Dit betekent niet alleen het herstellen, compenseren en bestraffen van ongewenste situaties, maar ook het bevorderen van spontaan naleefgedrag en dus het voorkomen van (onnodige) overtredingen.

In de nalevingstrategie wordt een onderscheid gemaakt tussen effectiviteit op dossierniveau en de effectiviteit op beleidsniveau.

Bij effectiviteit op dossierniveau gaat het om optreden in specifieke gevallen, bijvoorbeeld een afvalverwerkingsbedrijf, een ontgronding of een vanuit natuurwaarden gezien kwetsbaar gebied. Het meest ambitieuze niveau van effectief optreden is het aantoonbaar leveren van een bijdrage aan het realiseren van de provinciale doelstellingen rond de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Dit kan alleen worden bereikt als de provincie en de RUD's erin slagen om structureel inzicht te hebben in (gedrags)risico's en op grond daarvan de juiste prioriteiten te stellen.



Figuur 3: relatie tussen effectiviteit op beleids- en dossierniveau

Op het niveau van specifieke bedrijven of activiteiten, wordt effectiviteit afgemeten aan het ongedaan maken van overtredingen en/of ongedaan maken van eventuele gevolgen (3), het zodanig optreden dat er geen recidive optreedt (4) én zo mogelijk eerder in de reguleringscyclus ingrijpen om te voorkomen dat (onnodig) overtredingen ontstaan (5).

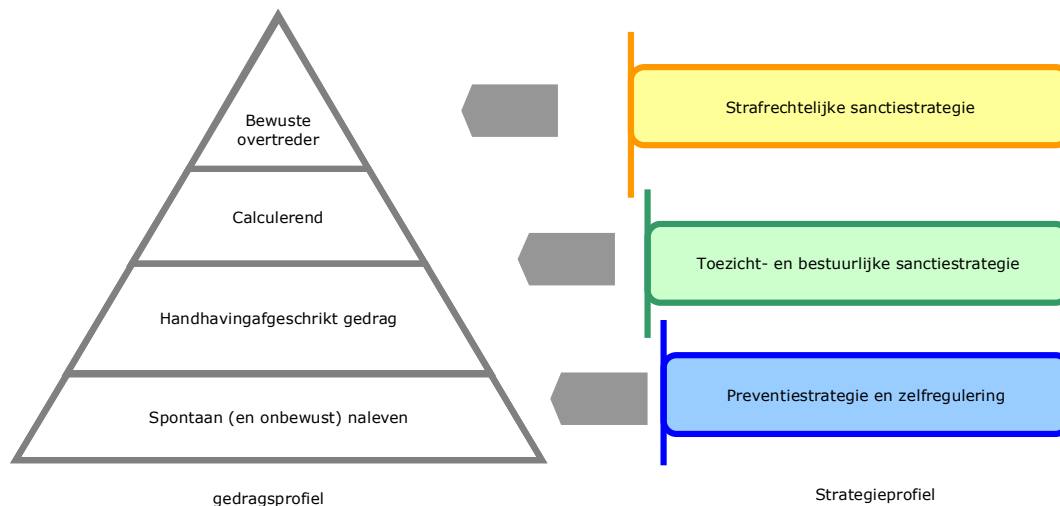
Effectiviteit op beleidsniveau houdt in dat de aanpak niet alleen effectief is in individuele situaties, maar dat ook sprake is van uitstraling naar het algemene naleefgedrag én van een bijdrage aan het realiseren van bijvoorbeeld de provinciale milieu-, natuur- en landschapsdoelstellingen. Dit betekent dat de provincie en de RUD's in staat moeten zijn de juiste prioriteiten te stellen (2). Dit kan alleen als er ook voldoende feitelijk inzicht is gedrag, ontwikkelingen en risico's (1).

2.4 Efficiëntie in effectiviteit

Voor dit inzicht is een goede *risico- en probleemanalyse* essentieel. Deze dient zoveel mogelijk gebaseerd te zijn op feitelijk naleefgedrag. Aanvullend wordt het risico gevoed door *inschattingen* van de kans op overtredingen op het niveau van thema's of categorieën van bedrijven/personen en het potentiële effect van een overtreding op onder meer milieu, natuur, veiligheid, landschap en gezondheid. Deze werkwijze heeft de afgelopen jaren geholpen de focus daar te leggen waar in potentie de grootste risico's liggen.

Met de voorgaande nalevingsstrategie is een slag gemaakt van een *overtredingsgerichte* handhaving naar een integrale *overtredergerichte* handhaving. Naast de ernst en de aard van de (potentiële) overtreding, spelen bij het bepalen van de handhavings-/nalevingstrategie dan nog andere factoren een rol:

- Wat is het algemene (naleef)gedrag van de overtreder? Denk bijvoorbeeld aan bedrijven/personen die een slecht naleefgedrag vertonen als het gaat om RO/Bouw, fiscale regels of Arbo of een gebied waar én natuurschade wordt aangericht en waar verrommeling optreedt.
- Wat is het motief van de overtreder? Overtredingen door onwetendheid vragen om een andere benadering dan overtredingen door calculerend en trenerend gedrag.



Figuur 4: strategie in relatie tot gedrag

De nalevingsstrategie is daarmee afgestemd op het gedragsprofiel. Hiervoor is een verfijning doorgevoerd van de risicoanalyse en betere benutting van informatie over feitelijk gedrag en feitelijke risico's rond specifieke bedrijven/personen, activiteiten of locaties.

Belangrijk gevolg van het voorgaande is dat de provincie en RUD's dwars door branches of thema's meer zicht hebben gekregen op de groep met (integraal) calculerend en crimineel gedrag. Controlefrequentie, wijze van toezicht, diepgang van het toezicht, hersteltermijnen, hoogte van de sanctie etc. worden per bedrijf/persoon, gebied, specifieke keten etc. bepaald en niet meer (per definitie) per bedrijfsgroep of taakveld.

In de uitvoering (programmering, inzet etc.) betekende dit dat er meer tijd gaat naar het aanpakken van de hardnekkige gevallen en complexe handhavingssdossiers (zoals ketens of kwetsbare gebieden) en dat in de overige situaties wordt gezocht naar alternatieve strategieën om zicht en grip te houden. Denk bijvoorbeeld aan het meer gebruik maken van digitale gegevens uit diverse bronnen, signalering door andere inspectiediensten etc. of tot op zekere hoogte vormen van zelfregulering.

2.5 Globale strategie, aanpak op maat

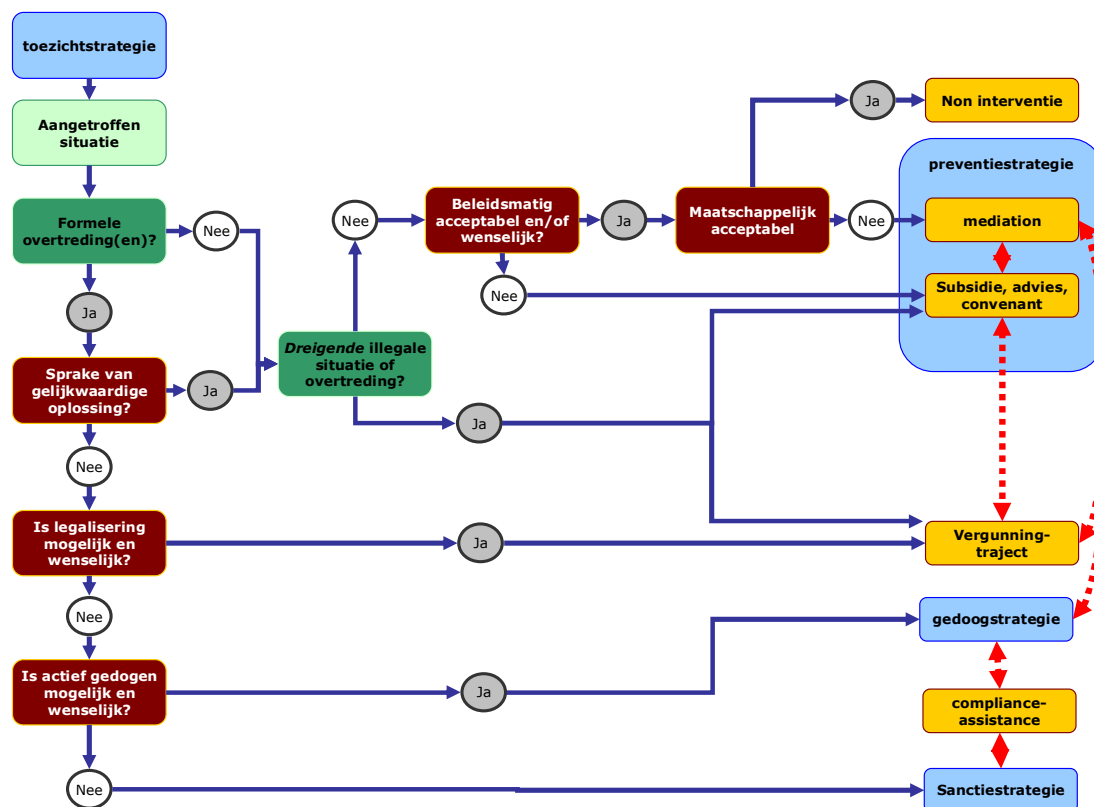
Een aanpak die effectief blijkt te zijn bij bijvoorbeeld afvalverwerkingsbedrijven hoeft niet ook automatisch effectief (of efficiënt) te zijn bij de zware industrie, zwembaden, het gebruik van vaarwegen of natuur en landschap. Dit heeft alles te maken met de aard van activiteiten, de 'pakkans', de motieven voor niet-naleven (zoals onwetendheid of calculerend gedrag) én het (juridische) instrumentarium dat de provincie en de RUD's beschikbaar hebben. In de praktijk zijn er dus nalevingstrategieën op maat voor de verschillende onderdelen.

Omwille van de transparantie, rechtsgelijkheid en ontwikkelingsbestendigheid enerzijds en de effectiviteit anderzijds wordt de nalevingsstrategie in de – jaarlijks te evalueren – HUP's vertaald in concrete toezichtarrangementen (per doelgroep), met een koppeling naar de achterliggende beleidsdoelstellingen, probleemanalyse en prioriteitstelling.

3 Nalevingstrategie

3.1 Afwegingskader

De nalevingsstrategie is gericht op het corrigeren van naleefgedrag in concrete situaties. Meer specifiek gaat het om de vraag: hoe te handelen bij de aangetroffen situatie? Schematisch kan de nalevingsstrategie als volgt worden weergegeven.



Figuur 5: stroomschema nalevingsstrategie

Vertrekpunt in het schema is de situatie die in het kader van een toezichtactiviteit (naar aanleiding van programma, klacht, incident, vergunningaanvraag etc.) wordt aangetroffen. De nalevingsstrategie heeft als eerste beoordelingskader of sprake is van een formele overtreding op basis van algemene of specifieke regelgeving.

3.2 Geen (dreigende) formele overtreding

In incidentele gevallen kan het voorkomen dat een situatie conform vergunning en/of algemene regels is, maar dat beleidsmatig of maatschappelijk deze situatie toch als ongewenst wordt beschouwd, bijvoorbeeld bij aanhoudende klachten of vermeende risico's. Als de wettelijke basis ontbreekt om op te treden maar de provincie toch een verbetering in de situatie wil, zullen andere instrumenten moeten worden ingezet.

Mediation

In situaties waar de provincie of de RUD's niet direct aanleiding zien om de situatie te veranderen, bijvoorbeeld omdat er geen wettelijke grondslag voor bestaat, maar er toch maatschappelijke weerstand is, is mediation het eerst aangewezen instrument. De provincie en de RUD's kiezen in beginsel geen andere positie in het 'conflict' dan te proberen de partijen bij elkaar te brengen. In sommige gevallen kunnen aanvullend financiële middelen (subsidie) of kennis en informatie aan de partijen beschikbaar gesteld worden om tot een gezamenlijke oplossing te komen.

Subsidies, convenanten, voorlichting etc.

Als de provincie zelf wel beleidsmatig partij is of wil zijn, ligt mediation zelf minder voor de hand. Als partij kan ze, in situaties waar geen formele juridische middelen kunnen worden ingezet, trachten via overleg, het maken van afspraken (convenanten) en subsidies trachten de 'veroorzaker' te bewegen vrijwillig verbetering aan te brengen in de situatie. In externe gevallen kan dit bijvoorbeeld ook zijn het aansturen op verplaatsing van het bedrijf of activiteit of het compenseren van schade door ganzen aan landbouwgewassen.

De inzet van deze overige instrumenten (in samenhang met andere instrumenten) is uitgewerkt in de preventiestrategie in hoofdstuk 4.

3.3 Dreigende formele overtreding of illegale situatie

Uit een inspectie kan blijken dat er op termijn een illegale situatie *kan* ontstaan die niet direct uit calculerend gedrag voortvloeien, bijvoorbeeld het wegens een binnen afzienbare tijd verlopen van een vergunning of een aanstaande of al ingezette bedrijfsmatige verandering (nieuw management, aanstaande verkoop etc.). In die situatie wordt bekeken of nadere (branchegerichte) voorlichting, advisering, subsidies of het inzetten van een nieuwe vergunningprocedure wenselijk zijn. Teneinde actief gedogen te vermijden, wordt een bedrijf waarvan de vergunning binnen een jaar verloopt, hiervan in kennis gesteld. Zie hierover verder hoofdstuk 6 (gedoogstrategie).

3.4 Formele overtreding, gelijkwaardige oplossingen

Er kan sprake zijn van een formele afwijking van de voorschriften, maar dat er maatregelen zijn getroffen die het door de rechtsregel beschermde belang in dezelfde mate of beter waarborgen. Indien op een andere wijze dezelfde veiligheid, bescherming van de gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en bescherming van het milieu wordt gerealiseerd, kan deze oplossing voldoen en is geen vervolgactie noodzakelijk.

3.5 Formele, legaliseerbare overtreding

Is wel sprake van een formele overtreding en is geen sprake van een gelijkwaardige oplossing, is een eerste vraag of het in principe een vergunbare situatie is. Als dit het geval is, wordt in beginsel een vergunningprocedure gestart. Afhankelijk van de ernst van de overtreding (is er een verhoogd risico? Is er al schade opgetreden?) en het profiel van de overtreder zijn er de volgende opties.

Vergunnen met sanctionerende tik

Indien de illegale situatie is ontstaan uit calculerend/malafide gedrag en/of sprake is van recidive, wordt tevens proces-verbaal opgemaakt. Wat de aard van de sanctie wordt, is beschreven in de sanctiestrategie.

Vergunnen

Indien bij een *vergunbare* situatie geen sprake is van calculerend/malafide gedrag en geen sprake van recidive, wordt afgezien van een sanctionerende tik. In sommige situaties is het denkbaar dat ondersteuning wordt geboden om de situatie te verbeteren. Bijvoorbeeld door het geven van voorlichting of cursus als wordt vastgesteld dat bepaalde (onnodige) overtreding systematisch voorkomt.

Vergunnen met bestuursrechtelijke handhaving

Als een situatie legaliseerbaar is, kunnen de provincie en RUD's bestuursrechtelijk toch handhavend optreden zolang de illegale situatie voortduurt en/of de vergunningaanvraag nog niet is ingediend.

3.6 Overtredingsituaties waar de gedoogstrategie van toepassing is

Indien een illegale situatie niet vergunbaar is en geen sprake is van een gelijkwaardige oplossing, wordt bekeken of het wenselijk en mogelijk is om de situatie actief te gedogen. Hoe de afwegingen daarbij worden gemaakt, is vastgelegd in hoofdstuk 6.

3.7 Overtredingsituaties waar sanctiestrategie van toepassing is

In alle andere gevallen is sprake van een feitelijke overtreding waar de sanctiestrategie wordt gevolgd. Deze is in hoofdstuk 7 nader uitgewerkt.

4 Preventiestrategie

4.1 Voorkomen dat overtredingen ontstaan

Handhaving van overtredingen kan effectief zijn, maar is niet altijd de meest doelmatige aanpak. Handhavend optreden betekent dan het corrigeren van een ongewenste situatie. Dit is meestal voor de overtreder, het bestuursorgaan en eventueel andere betrokken partijen, weinig doelmatig. Als overtredingen ontstaan uit gebrek aan kennis of informatie is het doelmatiger om te voorkomen dat overtredingen ontstaan. Dit vereist een meer integrale afweging van de inzet van instrumenten.

De preventiestrategie is de aanpak en werkwijze bij de inzet van andere instrumenten dan toezicht en handhaving, met als doel te voorkomen dat overtredingen ontstaan. Ze zijn met andere woorden gericht op het verbeteren van het *spontane naleefgedrag*.

De Tafel van 11 onderscheidt elf factoren binnen twee categorieën die (spontane) naleving van regels bevorderen c.q. beïnvloeden:

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

Figuur 6: Tafel van 11

Als de belangrijkste instrumenten voor spontane naleving kunnen worden genoemd:

- regulering (voorschriften in vergunningen, PMV, kwaliteitseisen etc.);
- kennis en informatiegericht strategieën (voorlichten, adviseren, aankondiging van toezicht, etc.);
- op acceptatie gerichte strategieën (confronteren, bepleiten, etc.)
- financiële prikkels (heffingen, subsidies);
- investeringen en voorzieningen (kennis en deskundigheid, infra, technische middelen, ICT etc.);
- samenwerking (bijvoorbeeld samen met bedrijven, branchevertegenwoordiging etc. pilots uitvoeren rond vormen van zelfregulering);

- mediation (bemiddeling in situaties waar provincie of RUD geen directe partij is); vooral ter oplossing óf voorkoming van conflicten en daarmee mogelijk juridische procedures. Levert vooral een bijdrage aan een verbetering van de context waarbinnen het naleefgedrag tot stand moet komen;
- netwerkconstituering: zorgen dat het arrangement van partijen (zoals de marktwerking) rond een situatie bijdraagt aan verbeterde interne controle.

In het kader van de nalevingstrategie zijn deze instrumenten van belang voor zover ze bijdragen aan het verbeteren en op peil houden van het naleefgedrag binnen de normstelling van het omgevingsrecht.

4.2 Afweging bij de inzet van preventieve instrumenten

De juiste mix van instrumenten moet met name worden bepaald door te kijken naar de gedragsmotieven van degene van wie een bepaald naleefgedrag wordt verwacht. Waarom vindt wel of niet spontane naleving plaats? Gaat het om een gebrek aan kennis? Een kosten-baten afweging? Acceptatie van de norm? De norm van de omgeving en maatschappelijke controle? Wat is bijvoorbeeld het belang van een zweminrichtinghouder om het niet zo nauw te nemen met de hygiëne?

De afweging moet zijn of preventieve instrumenten de kans op spontane naleving (structureel) vergroten omdat ze iets veranderen in de gedragsmotieven. Wat de juiste mix en volgorde is, zal per domein moeten worden bepaald. In de volgende situaties kan de inzet van preventieve instrumenten effectief zijn:

- Initiatief vanuit de samenleving, zoals voornemen tot bedrijfsvestiging, projectontwikkeling of ontgronding.
- Verandering in de condities bij een bedrijf of activiteit (zoals een nieuwe eigenaar of manager of nieuwe gebiedsbeheerder/eigenaar).
- Verandering in beleidsmatige ambities (nieuw provinciaal beleid op het gebied van milieu, natuur- en landschap) en/of wettelijke eisen.
- Ontbreken juridische basis of realistische mogelijkheden om tot gedragsverbetering te komen via toezicht en handhaving.
- Structurele situaties (of terugkerende situaties) waar slecht naleefgedrag is terug te voeren op onvoldoende kennis of (binnen grenzen) technische en financiële mogelijkheden.

De inzet van preventieve instrumenten zou moeten aanhaken op de 'natuurlijke momenten' in bijvoorbeeld de investeringscyclus van bedrijven of de seizoensactiviteiten in een gebied. Op het moment dat een (omgevings)vergunning wordt aangevraagd, zijn vaak de strategische beslissingen al genomen (investeringsbesluit, grondaankoop, uitgewerkt technisch ontwerp, etc.) en gaat het vooral om de invulling van de randvoorwaarden. Het is zaak zo vroeg mogelijk in de *bedrijfscyclus* te beoordelen of een preventieve interventie kan bijdragen aan het voorkomen van overtredingen in de realisatie- en exploitatiefase in deze bedrijfscyclus. Maar ook in de vergunningfase zijn er mogelijkheden om kennis en inzichten over te dragen, bijvoorbeeld waar het gaat om veelvoorkomende én te voorkomen overtredingen.

4.3 Samenhang in toezicht, repressie en preventie

Preventieve en repressieve instrumenten kunnen zowel na elkaar als naast elkaar worden ingezet om naleefgedrag te bevorderen. Het is wel aannemelijk dat in termen van de nalevingpiramide, preventieve instrumenten meer zullen (kunnen) domineren bij welwillend gedrag en repressieve instrumenten bij calculerend en bewust overtredend gedrag. Dat laat onverlet dat preventieve instrumenten ook bij calculerend gedrag, kunnen helpen om de balans net te doen omslag naar een beter naleefgedrag.

De samenhang tussen preventiestrategie en de toezicht- en handhavingsstrategie kan in principe op twee wijzen tot stand komen:

- Afgestemde, maar separaat uitgevoerde programma's en activiteiten. De afstemming vindt plaats bij de prioriteitstelling, planning, communicatie en evaluatie. Naar degenen waarop de programma's en acties zijn gericht (bijvoorbeeld recreatiegebieden in Noord-Holland) lopen aparte lijnen (bijvoorbeeld subsidies, voorlichting, toezicht, ontwikkeling natuur en landschap).
- Integrale aanpak van specifieke situaties, activiteiten, bedrijven of doelgroepen. Bijvoorbeeld met als doel om op termijn milieuhinderlijk bedrijf uit woonomgeving te verplaatsen of een gebied te ontwikkelen. Er vindt dan een directe aansturing van de verschillende instrumenten vanuit één projectleiding plaats.

Vanuit toezicht en handhaving wordt de *programmatische* inzet van andere instrumenten aangegeven in de HUP's per uitvoeringsdienst met toezichtarrangementen (per doelgroep) en de bedrijfsspecifieke toezichtplannen. Hierin wordt dan het volgende benoemd:

- het gewenste spontane naleefgedrag op de meest kritische punten;
- de gedragsmotieven die het spontane naleefgedrag bepalen (T11);
- de strategie en selectie instrumenten om het gewenste spontane naleefgedrag te verbeteren;

- vertaling naar organisatorische condities, programmering (en/of projectplan) en werkafspraken over rolverdeling, informatie-uitwisseling, communicatie en afstemming.

De HUP's en de toezichtplannen geven dus aan hoe de inzet van andere instrumenten kan bijdragen aan het voorkomen van repressief optreden of onnodige gedoogsituaties.

Daarnaast wordt op basis van de bevindingen uit de inspecties, per geval bekeken of de inzet van preventieve instrumenten effectief en efficiënt is. Bijvoorbeeld mediation bij een 'omgevingsconflict' in een situatie die formeel voldoet of het tijdig inzetten van een nieuwe vergunningprocedure om gedoogsituaties te voorkomen.

4.4 Handhavingscommunicatie

Bij veel (dreigende) overtredingen kan een goede handhavingscommunicatie een groot effect hebben op de naleving. Daarnaast kan een goede communicatie over de handhavingsdoelen leiden tot een betere acceptatie bij overtreder en omgeving over de opgelegde maatregelen of juist de niet opgelegde maatregelen (actief gedogen). In de toezichtarrangementen in de HUP's en branche specifieke toezichtplannen wordt aangegeven op welke wijze (een combinatie van) communicatiemiddelen wordt ingezet om de beleidsdoelstellingen te realiseren.

Om het doel te bereiken kunnen, afhankelijk van de inhoud van de informatie die verstrekt wordt en de doelgroep, de volgende communicatiemiddelen worden ingezet:

- Persbericht in de lokale media: wanneer er specifieke acties zijn of wanneer er iets nieuws is op het gebied van de handhaving, kan een persbericht naar de lokale media verzonden worden. Zo kan een aankondiging van bezoeken met mystery visits tot een verhoging van de naleving leiden.
- Brieven: Brieven zijn persoonlijk en aan de ondernemer gericht. Brieven kunnen gebruikt worden om acties aan te kondigen en om informatie te verstrekken over wet- en regelgeving.
- Factsheets: In de factsheets wordt ten aanzien van verschillende onderwerpen, specifieke informatie verstrekt. Deze factsheets worden indien voorhanden tijdens een controlebezoek aan de ondernemer overhandigd.
- Website: Op de website van de uitvoeringsdienst staat algemene informatie over ondermeer de handhaving en vergunningverlening. Daarnaast kunnen er persberichten op de website geplaatst worden en artikelen over handhavingsacties.

- Informatiebijeenkomsten: voor specifieke doelgroepen, bijvoorbeeld ondernemers van een specifieke bedrijfsbranche, kunnen informatieavonden georganiseerd worden.
- Klanten informatie folders: voor specifieke doelgroepen kunnen folders opgesteld worden waarmee inzicht wordt gegeven in bepaalde milieu- of brandveiligheidsaspecten.

5 Toezichtstrategie

5.1 Doel van toezicht

Toezicht houdt in dat wordt gecontroleerd of wet- en regelgeving worden nageleefd (naar letter en/of geest). Toezicht heeft daarbij verschillende functies.

Voor de provincie en RUD's:

- bieden van inzicht in het naleefgedrag, motieven daarvoor en effecten bij specifieke bedrijven/personen, locaties of activiteiten;
- bepalen of en zo ja hoe moet worden opgetreden door de provincie, RUD's en/of andere instanties;
- bieden van inzicht op beleidsniveau door het samenbrengen van specifieke gegevens, bijvoorbeeld ter bepaling van de effectiviteit van het optreden of het zichtbaar maken van trends en ontwikkelingen die mogelijk vragen om een bijstelling van het beleid.

Voor de onder toezicht staande:

- inzicht bieden aan bijvoorbeeld de ondernemer in de punten waarop het naleefgedrag onvoldoende is, wat daarvan de consequenties zijn (voor de omgeving, voor hemzelf) en bijdragen aan het meer zicht hebben op de mogelijkheden om het gedrag te verbeteren;
- specifieke preventieve werking richting bedrijf of burger na constatering (en sanctionering) van overtredingen op basis van een inspectie (ervaren kans op detectie);
- algemene preventieve werking door de kans op inspectie en daardoor detectie van overtredingen (waarschijnlijke kans op detectie).

Voor de omgeving

- Bijdragen aan het vertrouwen dat de veiligheid, gezondheid en leefbaarheid voldoende gewaarborgd is.

Voor een duidelijke en weloverwogen toezichtstrategie is, zoals ook de praktijk aantoont, een prioriteitstelling noodzakelijk. Het is immers onmogelijk om binnen de beschikbare capaciteit en tijd alle objecten, activiteiten en locaties op alle punten te controleren. Dit is ook niet nodig: niet alle situaties zijn even risicovol en er zijn alternatieve mechanismen die een goed naleefgedrag prikkelen.

5.2 Vormen van toezicht

De provincie onderscheidt preventieve en repressieve controles.

- *Preventieve controles*. Dit zijn controles die op basis van de risicomethodiek in de diverse planningen worden opgenomen. Dit houdt in, dat voor dergelijke controles de controlefrequentie is bepaald. Het kenmerk van een preventieve controle is het planmatige en terugkerende karakter. Onder preventieve controles vallen bijvoorbeeld de aspectcontroles, themacontroles, opleveringscontroles en basis administratieve controles.
- *Repressieve controles* kenmerken zich door een specifieke aanleiding. Dergelijke aanleidingen kunnen zijn klachten, meldingen, ongevallen en/of incidenten, maar ook de bevindingen van eerdere controles en gegeven hersteltermijnen (hercontroles). Hercontroles kunnen uit efficiencyoverwegingen gecombineerd worden met een preventieve controle. Voor het behandelen van klachten en meldingen is er een 24-uurs bereikbaarheids- en beschikbaarheidsdienst, zodat ook buiten kantoortijden gereageerd kan worden. Voor de aanpak van incidenten is er een draaiboek waarin is aangegeven hoe wordt gereageerd op bepaalde vormen van incidenten.

Bij zowel preventieve als repressieve controles kunnen diverse toezichtinstrumenten of combinaties van instrumenten (een toezichtarrangement) worden ingezet. Voorbeelden van instrumenten zijn fysieke controles, administratief toezicht, monsternamen en metingen, gebiedsgerichte controles en transportcontroles.

5.3 Effectief toezicht door de juiste prioriteiten

Toezicht en vooral fysiek toezicht en toezichtarrangementen (inzet meerdere toezichtinstrumenten) moeten zich toespitsen op de meest risicovolle situaties: waar is de kans het grootst dat het naleefgedrag onvoldoende is en dat dit leidt (of kan leiden) tot schade aan de leefomgeving, de volksgezondheid, de veiligheid en natuur en landschap?

Een analyse van risico's en problemen (risicoanalyse) is een belangrijke basis voor deze prioriteitstelling. Voor de activiteiten waarvoor de provincie bevoegd gezag is, wordt in een HUP een *overtredergerichte* prioriteitstelling gemaakt. Dit betekent dat:

- de focus van het fysieke toezicht ligt op de 'top van de nalevingpiramide';
- het risicoprofiel op het niveau van het individuele bedrijf/persoon actueel wordt gehouden;
- het gedragsprofiel van de onder toezicht staande wordt meegenomen bij het bepalen van de risico's (zoals bewuste of onbewust overtreder).

In de HUP's zijn deze uitgangspunten vertaald naar toezichtarrangementen per kleurspoor. Dit betekent dat in het HUP per kleurspoor en onderliggende toezichtplannen wordt bepaald welke *vormen* in welke *intensiteit* en op welke *momenten* (bijvoorbeeld na klachten, vergunningaanvragen, controleprogramma) bij welke *doelgroep* worden ingezet om de achterliggende beleidsdoelstellingen te realiseren. Daarbij worden ook preventieve maatregelen benoemd (zie hoofdstuk 4) om beleidsdoelstellingen te realiseren.

Daarnaast geeft het HUP de kaders voor de diepgang van het toezicht. Ten aanzien van de diepgang wordt in lijn met de kwaliteitscriteria 2.1 onderscheid gemaakt in:

1. Het toezicht tijdens de bouwfase (rode kleurspoor): met behulp van het toezichtprotocol van de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland is in een projectgebonden checklist per type object bepaald (1) op welke momenten het toezicht uitgevoerd wordt tijdens de bouwfase en (2) op welke type voorschriften op deze momenten wordt toegezien. Beide zijn afgeleid uit de risicoanalyse en prioriteitstelling, waardoor toezicht op de meest risicovolle activiteiten plaatsvindt op de momenten dat de meeste risico's worden gelopen (in casu ontstaan). Afwijking van de checklist vindt alleen gemotiveerd plaats.
2. Het toezicht tijdens de gebruiksfase: op basis van de risicoanalyse en prioriteitstelling wordt in het HUP bepaald welke frequentie voor het toezicht tijdens de gebruiksfase wordt gehanteerd. Dit toezicht richt zich vooral op de milieu-, brandveiligheids- en waterkwaliteitsaspecten. In de toezichtplannen wordt bepaald wat de diepgang van de controles is.

De planning van het toezicht bij VR plichtige inrichtingen (volgens Brzo 1999) gebeurt conform het toezichtmodel Brzo 1999. Dit toezichtmodel wordt gevoed door een analyse van de risico's van de inrichtingen en de mate van beheersing. Op basis van dit toezichtmodel en bestuurlijke / regionale randvoorwaarden wordt de nominale en feitelijke toezichtlast voor VR plichtige inrichtingen vastgelegd in een jaarplanning.

5.4 Efficiënt toezicht door het juiste inzicht

Het voorgaande betekent dat het hebben van inzicht op systeemniveau essentieel is voor een effectieve en efficiënte prioriteitstelling in het toezicht. Het gaat om inzicht in feitelijk naleefgedrag en factoren die van invloed zijn op dit naleefgedrag. Dit betekent dat:

- de provincie en de RUD's bronnen gebruiken om zicht te houden op het naleefgedrag en de risico's van het totaal aan bedrijven, activiteiten en locaties als geheel;
- er een specifieke en inhoudelijke registratie van informatie uit individuele controlebezoeken (en andere bronnen) plaatsvindt;

- verschillende gegevensbronnen worden gecombineerd (informatie gestuurd toezicht) om tot precisering van risicoprofielen van bijvoorbeeld bedrijven/personen te komen.

De provincie en de RUD's kunnen bij het laatste uitgaan van bronnen als:

- inspecties: op basis van programma (HUP), andere werkprocessen of meldingen (klachten, voorvallen etc.);
- administratief: op basis van rapportages en logboeken;
- bronnen van derden: Kamer van Koophandel, politie, onderzoeksinstanties;
- luchtfoto's: op basis van vergelijking fysieke veranderingen opsporen;
- signalering: op basis van (systematische) observaties van eigen buitendiensten of buitendiensten van andere instanties;
- surveillance: periodieke rondgang door gebied met als insteek integrale observatie;
- schouw of project: gerichte controle van (steekproef van) alle situaties op bepaald facet, typen activiteiten of specifiek gebied;
- zelftoezicht: toezicht en rapportage door betrokkene zelf of door brancheorganisatie.

De aanpak van de toezichtarrangementen in het HUP sluit hierop aan: de inzet van meerdere instrumenten (en gezamenlijk optrekken van instanties) rond specifieke thema's en vraagstukken. Bijvoorbeeld als het gaat om de afvalketen of gebieden of (complexe) bedrijven waar verschillende thema's spelen.

6 Gedoogstrategie

6.1 Begripsbepaling

Gedogen is het bewust afzien van sancties in geval van overtredingen. Het is alleen toegestaan als het *actief* gebeurt en er moet een besluit van het bestuursorgaan aan ten grondslag komen te liggen. Er moet dus een gedoogbeschikking komen.

Samengevat gedooft de provincie overeenkomstig het 'Landelijk beleidskader gedogen' alleen op basis van een schriftelijk besluit en alleen in gevallen waar een beroep kan worden gedaan op overmacht of waar een overgangssituatie is.

6.2 Situaties die mogelijk voor gedogen in aanmerking komen

Op basis van de jurisprudentie kunnen inhoudelijke en procedurele voorwaarden worden onderscheiden om te gedogen. Gedogen is alleen mogelijk als wordt voldaan aan één of (bij voorkeur) meerdere van de volgende voorwaarden:

1. De te gedogen activiteit is verantwoord uit het oogpunt van bescherming van de fysieke leefomgeving;
2. Er bestaat concreet uitzicht op legalisatie van de te gedogen activiteit;
3. Indien vooruitlopend op besluitvorming omtrent vergunningverlening wordt gedoogd, is een ontvankelijke vergunningaanvraag ingediend;
4. Indien vooruitlopend op besluitvorming betreffende vergunningverlening wordt gedoogd, is een voorlopige inschatting gemaakt waaruit blijkt dat de te gedogen activiteit vergunbaar is;
5. Er dient sprake te zijn van bijzondere omstandigheden die gedogen in het concrete geval rechtvaardigen.

In geval van overmacht zijn punt 2, 3 en 4 niet van toepassing.

6.3 Situaties die van gedogen worden uitgesloten

Er wordt niet tot gedogen overgegaan:

- Indien aan de zijde van de overtreder sprake is van recidiverend dan wel calculerend gedrag;
- Indien blijkt dat de te gedogen activiteit strijdig is met enige andere bij of krachtens wettelijk voorschrift gestelde regel en het voor de handhaving van die regel bevoegde gezag kenbaar heeft gemaakt dat het met bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten tegen deze overtreding optreedt dan wel zal optreden;
- Bij bouwen zonder of in afwijking van een vergunning, tenzij er sprake kan zijn van een tijdelijk bouwwerk.

6.4 Voorkomen van onnodige (passieve) gedoogsituaties

Passief gedogen van niet vergunde situaties mag niet voorkomen. In gevallen waarin naar het oordeel van de inspecteur sprake is van een lichte overtreding (volgens de interventiematrix in paragraaf 7.4 een overtreding in segment A1, A2 of B1), zal de overtreding schriftelijk worden gerapporteerd in het controlerapport en wordt de overtreder correctief geïnformeerd.

Teneinde het actieve gedogen tot een minimum te beperken, wordt het volgende in acht genomen:

- In potentie lange handhavingtrajecten worden alleen aangegaan wanneer de niet vergunde handelingen afdoende gehandhaafd kunnen worden met de bestaande voorschriften. Zo niet, dan dient gekozen te worden voor een gedoogbeschikking met goed handhaafbare gedoogvoorschriften.
- In controlebrieven wordt de datum aangegeven waarop de vergunning afloopt.
- Één jaar voordat een vergunning voor een continue activiteit verloopt, krijgt de vergunninghouder in kwestie een brief met het verzoek een nieuwe vergunningaanvraag in te dienen. Na drie maanden volgt zo nodig een rappel. Indien een half jaar voor het verlopen van de vergunning nog geen aanvraag is ingediend, wordt een handhavingstraject gestart. Dit gebeurt met een preventieve dwangsom op het onvergund in werking hebben van de inrichting na het verlopen van de geldigheid van de vergunning.

7 Sanctiestrategie

7.1 Inleiding

In de sanctiestrategie wordt aangegeven hoe wordt opgetreden tegen een geconstateerde overtreding waar geen sprake is van gelijkwaardige oplossing, legalisatie of actief gedogen. De vraag is dan of, en zo ja hoe, bestuurlijk en/of strafrechtelijk moet worden opgetreden. De afweging komt tot stand op basis van de ernst en het effect van de overtreding en het gedrag van de overtreder.

De landelijke handhavingsstrategie Wabo en de landelijke handhavingsstrategie Brzo 1999 worden door de provincie en de RUD's onderschreven en vormen de basis voor voorliggende sanctiestrategie. De onderdelen uit deze landelijke strategieën hebben een plek gekregen in deze paragraaf. De provincie past de landelijke strategie Wabo ook toe op de taken die niet zijn overgedragen aan de RUD's. Bij wijzigingen van de landelijke handhavingsstrategieën worden deze wijzigingen een-op-een overgenomen in de uitvoering door de provincie en RUD's.

7.2 Uitgangspunten

De keuze voor het instrumentarium bij constatering van een overtreding is gebaseerd op vijf uitgangspunten.

1. *Onafhankelijkheid* – sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavinginstanties. Handhaving vindt consequent en vasthoudend plaats op basis van de geldende wet- en regelgeving en voorliggende strategie.
2. *Professionaliteit en vakmanschap* – training, opleiding, kennis- en informatie-uitwisseling. Inspecteurs wegen de ernst van de bevinding, het gedrag van de normadressaat en de feiten en omstandigheden van de situatie. Zij bepalen vervolgens welke interventie in het specifieke geval passend is. Dit vereist professionaliteit, vakmanschap en uitwisseling van kennis en leerervaringen.
3. *Betrouwbaarheid* – beginselplicht tot handhaven en verantwoording afleggen. Handhavend optreden is zowel eerlijk tegenover normadressaten uit het oogpunt van een 'level playing field', als tegenover de maatschappij die ervan uit mag gaan dat inspecteurs zodanig optreden dat haar rechtsgevoel wordt gerespecteerd en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft.
4. *Eenvoud* – een passende interventie bij iedere bevinding en hoe daar toe te komen. In vergelijkbare zaken worden vergelijkbare keuzes gemaakt. Een passende interventie leidt zo effectief en efficiënt mogelijk tot spoedig herstel van de situatie, waarborgt naleving, voorkomt herhaling en/of bestraft.

5. *Gezamenlijkheid* – overleg, afstemming en planmatig en informatiegestuurd gezamenlijk optreden. Informatie is voor goede risicoanalyses en daarop gebaseerde handhavingprogramma's onontbeerlijk.

7.3 Instrumentarium: interventies voor sanctioneren

Bij constatering van een overtreding waarvoor gesanctioneert wordt, wordt een keuze gemaakt uit (een combinatie van) sanctie-instrumenten. Op hoofdlijnen kunnen deze ingedeeld worden in een correctieve aanpak, een strafrechtelijke punitieve aanpak, een bestuursrechtelijke punitieve aanpak en een reputatieve aanpak.

Een *correctieve aanpak* is primair gericht op het ongedaan maken van overtredingen (herstel) en/of het voorkomen van verdere (herhaalde) overtredingen. Mogelijke interventies binnen deze aanpak zijn het (1) mondeling, schriftelijk of verwijzend informeren, (2) het waarschuwen in combinatie met een hersteltermijn, (3) een bestuurlijk gesprek, (4) verscherpt toezicht, (5) een last onder dwangsom (LOD), (6) een last onder bestuursdwang (LOB) en (7) het tijdelijk stilleggen van activiteiten of voertuigen.

Een *strafrechtelijk punitieve aanpak* heeft als achtergrond het bestraffen van de overtreder. Strafrecht wordt vooral toegepast indien een overtreding en de gevolgen ervan niet meer ongedaan te maken zijn. Dit is mogelijk door het opleggen van (1) een bestuurlijke strafbeschikking milieu of (2) een proces verbaal. Boa's kunnen zelf strafrechtelijk optreden (PV en BSBm). Tevens kunnen boa's en overige inspecteurs gebruik van het strafrecht door signalen door te geven aan (strafrechtelijke) handhavingspartners, zoals het regionaal milieuteam (RMT) van de politie. In overleg met het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie wordt na deze signalen bepaald of de politie strafrechtelijk doorpakt (al dan niet in samenwerking met de desbetreffende boa of inspecteur), eventueel in combinatie met een bestuursrechtelijke aanpak.

Een *bestuursrechtelijke punitatieve aanpak* is ook gericht op bestraffing, maar dan door een bestuursrechtelijke maatregel. Mogelijke interventies zijn (1) de bestuurlijke boete, (2) het schorsen of intrekken van vergunning, certificaat of erkenning en (3) een exploitatieverbod / sluiting.

Tot slot wordt met een *reputatieve aanpak* de interventie gericht op het toebrengen van reputatieschade voor de overtreder. Veelal kan een dergelijke interventie worden toegepast om andere interventies extra kracht te geven. Voorbeelden van interventies zijn (1) het publiceren van de sanctie en (2) naming & shaming. Een dergelijke aanpak wordt door de provincies en RUD's zo min mogelijk toegepast.

7.4 Afweging strafrecht – bestuursrecht

Op basis van twee primaire variabelen bepaalt de inspecteur met welk instrumentarium gehandhaafd wordt bij een geconstateerde overtreding:

1. de gevolgen van de bevinding voor het milieu, veiligheid, gezondheid en/of maatschappelijke relevantie:
 - a) vrijwel nihil; of
 - b) beperkt; of
 - c) van belang - er is sprake van aanmerkelijk risico dat de bevinding maatschappelijke onrust geeft en/of doden of gewonden (mens en dier) tot gevolg heeft; of
 - d) aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar - onder andere het geval als de overtreding maatschappelijke onrust en/of doden of gewonden (mens en dier) tot gevolg heeft.
2. het gedrag van de overtreder (gedragsprofiel, zie ook paragraaf 2.4). Daarbij kijkt de inspecteur verder dan de bevinding op zich en neemt hij diens gedrag en toezicht- en handhavingshistorie mee in beschouwing.
 - a) goedwillend, doorgaans pro-actief en geneigd om de regels te volgen, de bevinding is het gevolg van onbedoeld handelen; of
 - b) neemt het niet zo nauw met het algemeen belang, heeft een onverschillige houding, de bevinding en de gevolgen van zijn handelen laten hem koud; of
 - c) is opportunistisch en calculerend, er is sprake van het bewust belemmeren van controlerenden, er is sprake van mogelijkheidsbewustzijn, maar de gevolgen van het handelen worden op de koop toe genomen, bewust risico nemend, recidive; of
 - d) is crimineel of maakt deel uit van een criminele organisatie, houdt zich bezig met fraude, oplichting of witwassen.

Als de inspecteur niet in staat is om het gedrag van de overtreder te typeren, bijvoorbeeld bij gebrek aan historische informatie, dan is typering a) (goedwillend) het uitgangspunt.

Beide variabelen bepalen of alleen bestuursrechtelijk (lichte segmenten), alleen strafrechtelijk (donkere segmenten) of in een combinatie van beide (middensegmenten). Onderstaande interventiematrix visualiseert dit.

DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:	Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar 4				
	Van belang 3				
	Beperkt 2				
	Vrijwel nihil 1				
		A	B	C	D
		Goedwillend: • Onbedoeld • Pro-actief	Moet kunnen: • Onverschillig	Calculerend: • Recidive • Bewust belemmerend	Crimineel: • Fraude • Oplichting • Witwassen
GEDRAG VAN DE OVERTREDER					

Figuur 7: interventiematrix

Door verzwarende of verzachtende argumenten kan een verschuiving van het instrumentarium plaatsvinden. Bij verzachtende argumenten wordt de in de interventiematrix gepositioneerde bevinding één segment naar links en vervolgens één segment naar onder verplaatst en andersom bij verzwarende argumenten. Stapeling van argumenten levert slechts één verschuiving horizontaal, verticaal of diagonaal op.

In lijn met de landelijke handhavingsstrategie kunnen de volgende argumenten verzwarend werken:

1. De overtreder heeft door zijn handelen financieel voordeel behaald of het behalen van financieel voordeel was het doel.
2. De overtreder is een maatschappelijk aansprekende of bekende (rechts)persoon met een voorbeeldfunctie.
3. Een financiële sanctie heeft vermoedelijk geen effect.
4. De overtreder heeft ook andere relevante handelingen gepleegd ter verhulling van de feiten, zoals valsheid in geschrifte, corruptie of witwassen.
5. De overtreder werd ondersteund door een deskundige derde.

6. Het doel van de handhaving ligt bij het onder de aandacht brengen van het belang van een bepaalde norm bij de branche of een breder publiek (normbevestiging).
7. Door strafrechtelijk optreden met toepassing van opsporingsbevoegdheden kan meer toereikend zijn om de waarheid boven tafel te brengen.

In aanvulling op de landelijke handhavingsstrategie kunnen de volgende argumenten verzachtend zijn:

1. De overtreder heeft door zijn handelen al een ander (dan gesanctioneerd) financieel nadeel behaald.
2. De overtreder heeft al adequate maatregelen genomen om dergelijke voorvallen in de toekomst te voorkomen.
3. Volledige legalisatie van de handeling is een redelijke mogelijkheid.

Overleg met het OM vindt in ieder geval plaats indien een overtreding wordt geconstateerd in de middensegmenten (A4, B3, B4, C2, D1, D2), donkere segmenten (C3, C4, D3, D4) en/of een van de verzwarende argumenten is van toepassing.

Na positionering van de overtreding in de interventiematrix kan (al dan niet in overleg met het OM) de bijbehorende interventie worden bepaald. In onderstaande versie van de interventiematrix is per situatie de eerste insteek voor sanctioneren opgenomen. De inspecteur kiest voor de minst zware van de (in het betreffende segment van de interventiematrix) opgenomen interventies, tenzij de inspecteur motiveert dat een andere interventie binnen het segment in de betreffende situatie passender is.

DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:	Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar 4	Punitief PV / BSBm / Bestuurlijke boete Correctief Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Punitief PV / BSBm / Bestuurlijke boete Correctief Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Punitief straf PV / BSBm Punitief bestuur Exploitatieverbod, sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat, erkenning	Punitief straf PV Punitief bestuur Exploitatieverbod, sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat, erkenning
	Van belang 3	Punitief BSBm / Bestuurlijke boete Correctief Bestuurlijk gesprek Waarschuwen	Punitief straf PV / BSBm Correctief Tijdelijk stilleggen LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Punitief straf PV / BSBm Punitief bestuur Bestuurlijke boete	Punitief straf PV Punitief bestuur Exploitatieverbod, sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat, erkenning
	Beperkt 2	Correctief Informereren	Punitief BSBm / Bestuurlijke boete Correctief Bestuurlijk gesprek Waarschuwen	Punitief straf PV / BSBm Correctief Tijdelijk stilleggen LOB, LOD, Verscherpt toezicht	Punitief straf PV Punitief bestuur Bestuurlijke boete
	Vrijwel nihil 1	Correctief Informereren	Correctief Informereren	Punitief BSBm / Bestuurlijke boete Correctief Bestuurlijk gesprek Waarschuwen	Punitief straf PV Punitief bestuur Bestuurlijke boete
		A	B	C	D
		Goedwillend: • Onbedoeld • Pro-actief	Moet kunnen: • Onverschillig	Calculerend: • Reclive • Bewust belemmerend	Crimineel: • Fraude • Oplichting • Witwassen

GEDRAG VAN DE OVERTREDER

Figuur 8: interventiematrix met, per situatie, de insteek voor sanctioneren

De inspecteur zet de betreffende interventie in totdat sprake is van naleving. Als naleving binnen de door de inspecteur bepaalde termijn uitblijft, pakt de inspecteur direct door. Dit doet hij door middel van het inzetten van een zwaardere interventie uit hetzelfde segment van de interventiematrix, tenzij de inspecteur motiveert dat een zwaardere interventie uit een ander segment van de interventiematrix (c.q. een interventie van een bovenliggende sport van de interventieladder) in de betreffende situatie passender is.

In aanvulling op de landelijke handhavingsstrategie Wabo is in de landelijke handhavingsstrategie Brzo 1999 beschreven voor welke categorie overtredingen bij Brzo 1999 inrichtingen welke sancties worden toegepast. Dit is verwoord in onderstaande tabel.

Categorie	Sanctie	Sanctie na hercontrole	Toezichthouder
Versie tabel 28/11/2012			
onmiddellijke dreiging	stillegging (art.28 Arbowet) + proces verbaal	bij negeren PV (misdrijf), eventueel bestuursdwang en eventueel inschakelen FP	Inspectie SZW
	bestuursdwang (art.122 Provinciewet, art.125 Gemeentewet) + aangifte	N.v.t.	Wabo bevoegd gezag/veiligheidsregio
geen onmiddellijke dreiging	exploitatieverbod onder last onder dwangsom + proces-verbaal	bij negeren: verbeuren dwangsom bestuursdwang en eventueel inschakelen FP	Inspectie SZW
	bestuurlijke boete + zo nodig last onder dwangsom (of bestuursdwang)	verhoogde boete verbeuren dwangsom bestuursdwang inschakelen FP	Inspectie SZW
	eis ter naleving (art. 27 Arbowet) of waarschuwing	bestuurlijke boete en zo nodig dwangsom (of bestuursdwang)	Inspectie SZW
	dwangsom	Inning en/of verhogen dwangsom + PV	Wabo bevoegd gezag/veiligheidsregio
	bestuurlijk strafbeschikking	dwangsom	Wabo bevoegd gezag/veiligheidsregio
Zeer geringe dreiging	waarschuwingbrief	dwangsom	Wabo bevoegd gezag/veiligheidsregio
	eis ter naleving (art. 27 Arbowet) of waarschuwing	bestuurlijke boete	Inspectie SZW

Figuur 9: sancties per categorie overtreding bij Brzo 1999 inrichtingen

De doorlopen stappen en genomen beslissingen worden verifieerbaar en transparant schriftelijk vastgelegd, zodanig dat hieruit blijkt dat is voldaan aan het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het verbod van willekeur en het verbod van misbruik van bevoegdheid.

7.5 Hersteltermijnen

De hersteltermijnen worden per geval bepaald in overeenstemming met het risico voor werknemers, milieu en omwonenden. Gekozen dient te worden voor de kortst mogelijke termijn. Indien de technisch uitvoerbare termijn niet acceptabel is in verband met de (potentiële) risico's, dan dient de activiteit te worden beëindigd, dan wel dienen direct aanvullende (nood) maatregelen te worden getroffen totdat naleving is gegarandeerd. De snelst mogelijke uitvoerbare correctie door het bedrijf hoeft dus niet maatgevend te zijn voor de te verlenen hersteltermijn.

De volgende punten zijn van invloed op de hersteltermijn:

- Proportionaliteit: wanneer kan het bedrijf / de persoon binnen de kortst mogelijke termijn de overtreding ongedaan hebben gemaakt?
- Bij herhaling van de overtreding zal een kortere hersteltermijn en een zwaardere sanctie worden toegepast.
- Naleefgedrag (positief of negatief) zoals blijkt uit toezicht- en nalevinginformatie.
- De mogelijkheid van het bedrijf / de persoon om zichzelf te corrigeren.

7.6 Hoogte van de dwangsom

Als bevoegd gezag kan de provincie de hoogte van de dwangsommen bepalen. Deze dient in redelijke verhouding te staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van het opleggen van de dwangsom. In de beschikking wordt ook het maximumbedrag bepaald. Als dit bedrag is bereikt wordt geen dwangsom meer verbeurd.

De hoogte van de dwangsom wordt per geval bepaald, waarbij effectiviteit en evenredigheid in de afweging dienen te worden betrokken. De relevante hierbij te betrekken factoren zijn:

- De aard en de ernst van de overtreding.
- De potentiële schade (voor de leefomgeving).
- Het met de overtreding behaalde financiële voordeel.
- De financiële positie van het bedrijf.
- De kosten die moeten worden gemaakt om de overtreding ongedaan te maken.

In ieder geval moet het bedrag aanzienlijk hoger zijn, dan het economisch voordeel dat met de overtreding wordt behaald. Het moet aantrekkelijker zijn de overtreding ongedaan te maken dan de dwangsom te betalen.

7.7 Optreden tegen de eigen organisatie en tegen andere overheden

Uitgangspunt van deze sanctiestrategie is dat op overtredingen van overheden inhoudelijk eenzelfde reactie volgt als op overtredingen van burgers en bedrijven.

Overtredingen, begaan door (diensten of gelieerde instellingen van) de eigen organisatie worden door de toezichthouder gemeld aan de bestuurlijke portefeuillehouder(s) en aan de directeur van de betrokken dienst die de overtreding heeft begaan. Openheid wordt gewaarborgd door het rapport van de overtreding op de agenda van Gedeputeerde Staten te zetten en te bespreken.

7.8 Onderscheid in kleursporen

De provincie en de RUD's hanteren bij bedrijfsgerichte activiteiten (grijze en rode kleurspoor) primair bestuurlijke instrumenten en aanvullend het strafrecht. Bij overtredingen door industrie blijkt dat de strafrechtelijke handhaving in de praktijk vaak niet effectief is, omdat de hoogte van de boetes niet afschrikwekkend is. Dit is ook in lijn met de landelijke handhavingsstrategie Brzo 1999: zoveel mogelijk via het bestuursrecht optreden en strafrecht als ultimum remedium in te zetten tenzij direct al blijkt dat het bestuursrecht te beperkte mogelijkheden biedt om bestraffend op te treden. Dan worden beide pijlers complementair ingezet. In de landelijke handhavingsstrategie Brzo 1999 is bepaald welke toezichtorganisatie het voortouw neemt bij de handhaving van overtredingen bij Brzo 1999 inrichtingen en welke sanctiemiddelen daarbij worden ingezet.

Bij vrije velddelicten (vooral Flora- en Faunawet) is het strafrecht leidend, omdat bij deze overtredingen schade aan milieu en natuur meestal al heeft plaatsgevonden. Van voorkomen of herstellen van schade (waarop het bestuursrecht zich met name richt) is dan geen sprake meer; er resteert alleen nog straffen. Gezien het punitieve karakter (schade is al toegebracht), de aard van de delicten (vrije veld, soms eenmalig) en de beperkte volgbaarheid van overtreders (veelal geen locatiegebonden overtreders) is bestuursrechtelijke handhaving bij veel van de feiten vaak geen alternatief of kan strafrechtelijke handhaving aanvullend op het bestuursrecht worden ingezet.

De provincie zet de bestuurlijke strafbeschikking milieu (BSBm) primair in binnen de werkvelden badinrichtingen / zwemgelegenheden, vuurwerk, WKO/aardkundige monumenten, Boswet, Natuurbeschermingswet 1998 en Flora en faunawet als handhavingsinstrument. Met uitzondering van de Boswet en vuurwerkbesluit kan voor deze werkvelden ook een bestuursrechtelijk spoor worden gevolgd. Voor het werkveld van de Boswet kan alleen strafrechtelijk (PV of BSBm) worden opgetreden; de Boswet kent immers geen (bestuursrechtelijke) toezichthouders. In het vuurwerkbesluit en de daarop geldende regeling is specifiek het BSBm als handhavingsinstrument opgenomen. Bestuursrechtelijk optreden blijkt binnen dit werkveld vrijwel niet mogelijk, omdat de evenementen waarop het toezicht wordt gehouden vaak eenmalig van aard zijn.

8 Tot slot

De nieuwe nalevingstrategie heeft, ten opzichte van de nalevingsstrategie 2010-2013, een aantal implicaties voor het beleid en de organisatie. Samengevat zijn deze als volgt:

- De wijze van sanctioneren wordt meer dan voorheen afhankelijk van het gedrag van de overtreder. Dit vereist een goed zicht op het algemeen (naleef)gedrag van de overtreder en het motief van de overtreder. Daarbij is vooral het (naleef)gedrag van de overtreder in het verleden bepalend. Dit vereist een verbeterde registratie van gedragsprofielen uit bronnen van de provincie en waar mogelijk van derden.
- Naast het gedragsprofiel van de onder toezicht staande is actueel inzicht in het risicoprofiel op het niveau van het individuele bedrijf/persoon noodzakelijk. Daardoor kan risico gestuurd worden geprioriteerd. Ook dit vereist een investering in registratie en gebruik van de gegevens uit deze registraties. Bijvoorbeeld ten aanzien van de opgelegde sancties en motivering.
- De Bestuurlijke strafbeschikking milieu (BSBm) wordt ingezet als aanvullend (voor de bestuursrechtelijke handhaving) en vervangend (voor het proces verbaal) handhavingsinstrument. Dit in lijn met het eerdere besluit van het college van GS. De verwachte tijdwinst en de verwachte winst ten aanzien van het naleefgedrag die met de toepassing van de BSBm gerealiseerd kan worden (aanvullend op de inzet van de bestaande handhavingsinstrumenten) compenseert voldoende de benodigde investeringen.
- De RUD's hebben de kennis in huis van het gebied en haar activiteiten en inrichtingen. Ook hebben de RUD's goed zicht op de problemen en risico's en welke instrumenten uit deze nalevingsstrategie het meest effectief ingezet kunnen worden. In de HUP's op RUD niveau dient een doorvertaling gemaakt te worden van deze strategie naar de toezichtarrangementen (per doelgroep). Ditzelfde geldt ook voor het uitvoeringsprogramma dat door de provincie wordt gemaakt voor de taken die niet zijn overgedragen aan de RUD's.

Bijlage - Wetgeving waarop strategie van toepassing is

Grijze kleurspoor

- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (o.a. milieuactiviteiten)
- Wet milieubeheer
- Wet bodembescherming (bodemsaneringen, grondverzet verontreinigde grond, gesloten stortplaatsen, infiltratie)
- Wet Bodembescherming, Lozingsbesluit
- Besluit Bodemkwaliteit
- Wet inzake luchtverontreiniging
- Wet geluidhinder
- Wet milieugevaarlijke stoffen wordt Europese verordening REACH (Registratie, Evaluatie, Autorisatie en beperking van Chemische stoffen)
- Besluit en Regeling Algemene Regels Inrichtingen Milieubeheer (Activiteitenbesluit)
- Besluit risico's zware ongevallen 1999
- Besluit externe veiligheid inrichtingen milieubeheer (IND)
- Provinciale Milieu Verordening
- Vuurwerkbesluit

Blauwe kleurspoor

- Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden, op te volgen door de Zwemwaterwet
- Grondwaterwet (grondwateronttrekking, warmte- koudeopslag)
- Waterverordening Noord-Holland
- Waterwet

Groene kleurspoor

- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (o.a. flora en fauna en natuurbescherming)
- Natuurbeschermingswet 1998
- Natuurschoonwet
- Flora- en faunawet
- Verordening vrijstellingen Flora- en faunawet Noord-Holland 2009
- Boswet
- Landschapsverordening Noord-Holland 2010
- Natuurschoonwet
- Ontgrondingenwet
- Ontgrondingenverordening Noord-Holland 2010

Paarse kleurspoor

- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (o.a. aanleg wegen, inritten)
- Regelgeving voor provinciale wegen en vaarwegen, zoals Scheepvaartverkeerswet, Ligplaatsbesluit, Wegenwet
- Wet luchtvaart; regelgeving Burger en Militaire Luchthavens

Rode kleurspoor

- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (o.a. bouwen, slopen, monumenten en ruimtelijke ordening)
- Provinciale monumentenverordening