



Nota integraal toezicht en handhaving

Vastgesteld op: 8 september 2015

Gepubliceerd op: 18 november 2015

In werking treding op: 19 november 2015

NOTA INTEGRAAL TOEZICHT EN HANDHAVING

Inhoudsopgave	Blz.
Inleiding en leeswijzer	2
Hoofdstuk 1 Definities integraal toezicht & handhaving	3
1.1 <i>Wat is toezicht?</i>	3
1.2 <i>Wat is handhaving?</i>	3
1.3 <i>Wat is integraal toezicht?</i>	3
1.4 <i>Wat is integrale handhaving?</i>	5
Hoofdstuk 2 Overzicht gemeentelijke doelstellingen en onderwerpen (integraal) toezicht en handhaving: de WAT vraag	7
2.1 <i>Doelstellingen</i>	7
2.2 <i>Bouwstenen jaarlijks uitvoeringsprogramma</i>	7
Hoofdstuk 3 Hoe vindt integraal toezicht en handhaving plaats: de HOE vraag	13
3.1 <i>Inleiding</i>	13
3.2 <i>Gemeentelijke doelstellingen</i>	13
3.3 <i>Wat is regie in het kader van integraal toezicht en handhaving?</i>	13
3.4 <i>Hoe de regie te organiseren en relatie met Stadsbedrijf?</i>	14
3.5 <i>Hoe omgaan met tegenstrijdige beleidsdoelstellingen en regels?</i>	15
3.6 <i>Gemeentelijke doelstellingen versus werkwijze integraal toezicht en handhaving</i>	16
Hoofdstuk 4 De Landelijke Handhavingsstrategie	17

Bijlagen

1. Bijlage overzicht uitvoeringsorganisaties met toezichtstaken
2. Landelijke handhavingsstrategie versie 1.7

Inleiding

In november 2014 is het collegeprogramma 2014 – 2018 vastgesteld. Deze heeft als titel 'vernieuwing door verandering'. Hierin staan de doelstellingen voor de komende vier jaar. Toezicht en handhaving is een belangrijk speerpunt. Deze dragen bij aan het realiseren van de doelstellingen. Tijdens de Tour d'Harderwijk klonk de roep om handhaving. In deze nota staat hoe (integraal) toezicht en handhaving bijdraagt aan die doelstellingen.

Deze nota geeft inzicht en antwoord op de volgende vragen.

1. Wat is nu precies (integraal) toezicht en handhaving?
2. Wat zijn de gemeentelijke doelstellingen en welke toezicht- en handhavingsonderwerpen horen daarbij?
3. Wat zijn de bouwstenen voor het jaarlijkse uitvoeringsprogramma integraal toezicht/handhaving?
4. Hoe vindt integraal toezicht en handhaving in de praktijk plaats?
5. Hoe borgen we de aansturing richting uitvoeringsorganisaties?
6. Hoe verhoudt ons communicatieplan bij handhaving zich tot de Landelijke Handhavingsstrategie?

Leeswijzer

Het antwoord op de eerste vraag staat in hoofdstuk 1.

Het antwoord op vraag 2 en 3 staat in hoofdstuk 2.

Het antwoord op vraag 4 en 5 is beschreven in hoofdstuk 3.

De beantwoording van vraag 6 vindt tot slot zijn weg in hoofdstuk 4.

Hoofdstuk 1 Definities integraal toezicht & handhaving

Dit hoofdstuk begint met het beschrijven van een aantal definities. Dit voor een beter begrip van de rest van de nota. Graag nemen wij u als lezer mee in de wereld van 'toezicht' en 'handhaving'. Met voorbeelden en afbeeldingen willen we dit nader illustreren.

1.1 Wat is toezicht?

Toezichthouders controleren of inwoners en ondernemers zich houden aan regels. Toezicht heeft een belangrijk preventief karakter. Door toezicht te houden, kan een overtreding worden voorkomen. Als men weet dat ergens op gelet wordt, is men minder geneigd regels te overtreden.

Voorbeelden: in het buitengebied rijdt de toezichthouder rondt om te controleren of er niet illegaal gebouwd wordt. In het uitgaansgebied loopt de toezichthouder rond om te controleren of minderjarigen geen alcohol drinken.

Toezicht heeft ook een signaalfunctie. De toezichthouder drank- en horecawet legt bijvoorbeeld contact met de beleidsmedewerker welzijn, die weer contacten heeft met instanties die zich bezig houden met verslavingszorg. Naast symptoonbestrijding bestaat dan ook aandacht voor preventie en aanpak bij de bron.

1.2 Wat is handhaving?

Handhaving gaat een stap verder dan toezicht. Bij handhaving schrijft het gemeentebestuur iemand aan om een overtreding te beëindigen. Het gemeentebestuur neemt een handhavingsbesluit. Deze is gericht op herstel. Het handhavingsbesluit kan een last onder dwangsom zijn, of een last onder bestuursdwang. Bij bestuursdwang gaat de gemeente zelf de overtreding beëindigen, op kosten van de overtreder. Bij een dwangsom moet de overtreder een geldbedrag betalen als de overtreding niet wordt beëindigd. Het is geen strafsanctie. Als iemand namelijk op tijd het handhavingsbesluit naleeft, volgt geen bestuursdwang of dwangsom. Daarom is het geen strafsanctie.

Voorbeelden: een bewoner is aangeschreven om een illegaal gebouwd schuurtje af te breken. Er is zes weken de tijd gegeven. Daarna past de gemeente bestuursdwang toe. De bewoner heeft na zes weken het schuurtje niet afgebroken. De gemeente komt daarna langsrijden met de bulldozer en schuift het schuurtje plat. De bewoner krijgt hiervan de rekening.

Een bewoner is aangeschreven om een illegaal gebouwd schuurtje af te breken. Er is zes weken de tijd gegeven. De bewoner breekt het schuurtje binnen zes weken af. De gemeente bedankt de bewoner voor de medewerking. Hiermee is de overtreding beëindigd.

1.3 Wat is integraal toezicht?

Wat is *integraal* toezicht en handhaving? Dit betekent dat medewerkers met elkaar afstemmen bij het houden van toezicht. De betrokken medewerkers weten van elkaar 'wie', op welk moment 'wat' doet. Prioriteiten zijn op elkaar afgestemd. Integraal toezicht kan op twee manieren plaatsvinden.

De eerste manier is dat het samenwerken in *de aard* van de werkzaamheden ligt. Men heeft elkaar eenvoudigweg nodig. Er is een afhankelijkheid in elkaars toezichtwerkzaamheden. Samenwerken en afstemmen is bijna noodzaak om alles goed te laten verlopen.

Bij de tweede manier is het niet per se nodig om de toezichtwerkzaamheden op elkaar af te stemmen. De toezichthouders kunnen afzonderlijk van elkaar werken. Het is alleen handiger die werkzaamheden op elkaar af te stemmen, om samen hetzelfde doel te bereiken. Integraliteit als middel om een doel te bereiken.

Een aantal voorbeelden om deze twee vormen van integraal toezicht te illustreren.

VOORBEELDEN EERSTE VORM VAN INTEGRAAL TOEZICHT: NOODZAAK / AFHANKELIJKHEID

Voorbeeld 1 integraal toezicht als noodzaak: zo gaat het goed

Er is een evenement in de stad. Stadstoezicht houdt toezicht tijdens het evenement. Bouwtoezicht heeft voorafgaand aan het evenement de constructie van bouwwerken gecontroleerd. De toezichthouder/boa drank en horeca voert controle uit.

Voorbeeld 1 integraal toezicht is noodzaak, maar gebeurt niet: zo gaat het niet goed

Er is een evenement in de stad. Bouwtoezicht wist dit niet en heeft de constructie van bouwwerken niet gecontroleerd. Er zijn te weinig medewerkers Stadstoezicht beschikbaar tijdens het evenement. De toezichthouder/boa drank en horeca is ziek en heeft geen vervanger. Tijdens het evenement stort het podium in. Veel 16-jarigen zijn dronken en er breken relletjes uit.

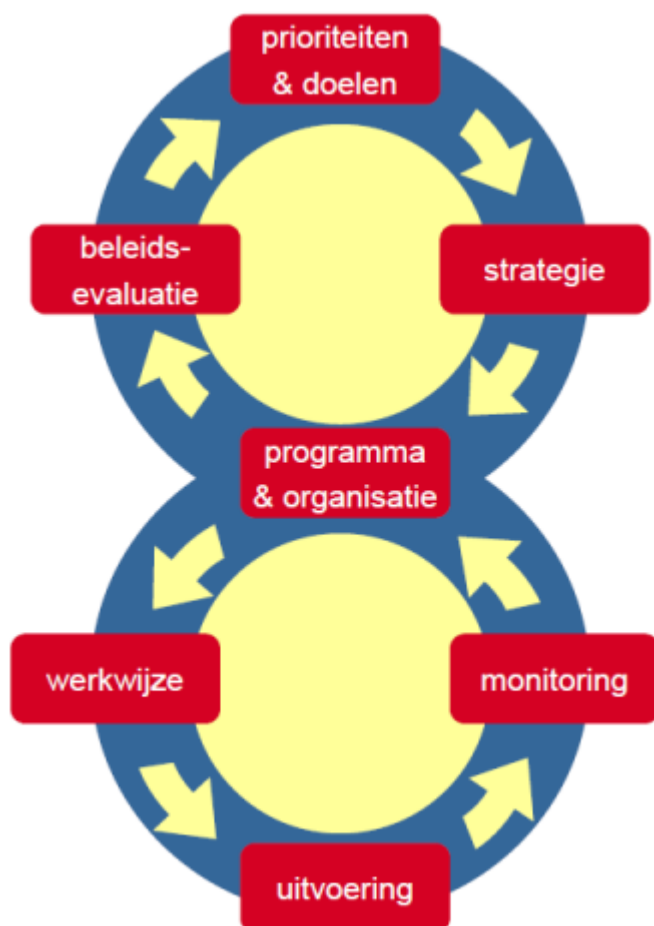
VOORBEELDEN TWEEDE VORM VAN INTEGRAAL TOEZICHT: NIET PER SE NODIG, WEL HANDIG OM DOELEN TE REALISEREN!

Voorbeeld 2 integraal toezicht is afgestemd: zo gaat het goed, samen bereiken we doelen

Er is een project 'kwaliteitsslag binnenstad'. Doel is om de binnenstad als huiskamer van de stad zo aantrekkelijk mogelijk te maken. Elke toezichthouder geeft vanuit zijn of haar vakdiscipline de binnenstad de hoogste prioriteit. De kwaliteitsslag is geslaagd.

Voorbeeld 2 toezicht is niet op elkaar afgestemd: prioriteiten niet op elkaar afgestemd: doelen worden niet goed bereikt!

Er is een project 'kwaliteitsslag binnenstad'. Doel is om de binnenstad als huiskamer van de stad zo aantrekkelijk mogelijk te maken. Alleen stadstoezicht geeft prioriteit aan de binnenstad. Overlast van stoepborden en verkeerd geparkeerde fietsen wordt aangepakt. Monumententoezicht heeft de prioriteit liggen bij het buitengebied. In de binnenstad is niet of nauwelijks monumententoezicht. Monumenten worden illegaal gesloopt, terwijl het straatbeeld er netjes bij ligt. De kwaliteitsslag is niet geslaagd.



1.4 Wat is integrale handhaving?

Tijdens het toezicht kunnen toezichthouders een overtreding constateren. Dit kan een overtreding van verschillende regels zijn. Het kan nodig zijn daartegen handhavend op te treden. Ook hier kent het begrip integrale handhaving twee aspecten / betekenissen. De eerste betekenis is dat de gemeente naar de overtreder toe één handhavingbesluit neemt. Het proces is altijd eenduidig. De tweede betekenis van integrale handhaving is dat prioriteiten op elkaar zijn afgestemd.

Een aantal voorbeelden om deze twee vormen van integrale handhaving te illustreren.

VOORBEELDEN EERSTE VORM VAN INTEGRALE HANDHAVING: ÉÉN BESLUIT EN EENDUIDIG PROCES

Voorbeeld 1 integrale handhaving: 1 handhavingsbesluit met eenduidig proces

Een bedrijf wil een nieuw gebouwde bedrijfshal in gebruik nemen. Dit gebouw is niet brandveilig. Ook is de constructie niet goed en kan het instorten. Overleg met het bedrijf lost niets op. De gemeente gaat handhaven. In één handhavingsbesluit staat precies omschreven wat het bedrijf moet doen. Het bedrijf heeft één aanspreekpunt voor vragen. De gemeente volgt een vastgesteld proces, zodat voor het bedrijf duidelijk is welke stappen het kan verwachten.

Voorbeeld 1 handhaving die niet integraal is: verschillende besluiten en proces is niet helder

Een bedrijf wil een nieuw gebouwde bedrijfshal in gebruik nemen. Dit gebouw is niet brandveilig. Ook is de constructie niet goed en kan het instorten. Overleg met het bedrijf lost niets op. De gemeente gaat handhaven. De gemeente verstuurt twee handhavingsbesluiten. In de ene brief staat welke maatregelen brandveiligheid het bedrijf moet nemen. In de andere brief staat welke constructieve maatregelen het bedrijf moet nemen. De in de brieven genoemde maatregelen spreken elkaar tegen. Er zijn verschillende aanspreekpunten. In de ene brief staat een ander proces beschreven dan in de andere brief. Het bedrijf snapt er niets meer van.

VOORBEELDEN TWEEDE VORM VAN INTEGRALE HANDHAVING: AFSTEMMING PRIORITEITEN

Voorbeeld 2 Integrale handhaving: prioriteiten zijn afgestemd: zo gaat het goed

De Omgevingsdienst Noord Veluwe (hierna te noemen: ODNV) controleert het industrieterrein op naleving milieuregels. Een aantal bedrijven leeft de milieuregels niet goed na. De ODNV neemt contact op met Bouwtoezicht. Zijn deze bedrijven op basis van het bestemmingsplan wel toegestaan? Bouwtoezicht geeft aan: nee. Er komt 1 handhavingsbesluit, gericht op het beëindigen van de bedrijfsactiviteiten op deze locatie.

Voorbeeld 2 handhaving die niet integraal is: prioriteiten niet afgestemd: bedrijf is onnodig de dupe

De ODNV controleert het industrieterrein op naleving milieuregels. Een aantal bedrijven leeft de milieuregels niet goed na. De ODNV neemt contact op met Bouwtoezicht. Zijn deze bedrijven op basis van het bestemmingsplan wel toegestaan? Bouwtoezicht heeft geen tijd om het uit te zoeken. Bouwtoezicht heeft de prioriteit liggen bij de binnenstad. Vanwege het project 'kwaliteitsslag binnenstad'. Bouwtoezicht is druk met het controleren van illegale reclameborden in de binnenstad. De ODNV gaat op eigen houtje verder. De ODNV neemt een handhavingsbesluit. De bedrijven moeten aan de milieuregels voldoen. De bedrijven doen (dure) investeringen om aan de milieuregels te voldoen. Het is 1 jaar later. Bouwtoezicht heeft het industrieterrein als speerpunt/prioriteit.

Bouwtoezicht constateert dat deze bedrijven er niet mogen zitten op basis van het bestemmingsplan. De dure investeringen blijken voor niets te zijn geweest. Bouwtoezicht neemt een handhavingsbesluit dat het bedrijf moet vertrekken.

INTEGRAAL TOEZICHT EN HANDHAVING VRAAGT OM INTEGRALE AFSTEMMING REGELS EN BELEID

Integraal toezicht en handhaving vraagt om regels en beleid die integraal zijn afgestemd. Bij het opstellen van gemeentelijke regels en beleid, moeten we voorkomen dat deze elkaar tegenspreken. Ook hoort bij elk voorstel voor een nieuwe regel of beleid een toezicht- en handhavingsparagraaf. Inhoudelijk een goede afstemming. Soms lukt dat niet altijd. Dan is er een conflict tussen regels en beleidsdoelstellingen. Dat lossen we dan niet op met de inhoud, maar met een goede procesafpraak. Hiervoor zij verwezen naar hoofdstuk 3.

Hoofdstuk 2 Overzicht gemeentelijke doelstellingen en onderwerpen (integraal) toezicht en handhaving: de WAT vraag

2.1 Doelstellingen

Integraal toezicht & handhaving is geen doel op zich. Met de hiervoor genoemde voorbeelden hebben we geprobeerd dat nader te illustreren. We doen het om bepaalde doelstellingen te bereiken. Doelstellingen die bepaald zijn door het gemeentebestuur. In het collegeprogramma legt het gemeentebestuur vast welke doelstellingen zij de komende vier jaar wil realiseren. Ditzelfde gemeentebestuur is ook verantwoordelijk voor toezicht en handhaving. Het is een logische stap om dan een verbinding te zoeken tussen deze doelstellingen en de onderwerpen voor (integraal) toezicht en handhaving. In het collegeprogramma 2014-2018 'vernieuwing door verandering' staan de volgende relevante doelstellingen.

Een schone, veilige en prettige woon- en leefomgeving.*

Wijkgericht werken: problemen in de wijk aanpakken in overleg met bewoners.

'Samen kleuren we de stad': openbare ruimte beheren samen met bewoners.

Preventieve maatregelen verminderen de noodzaak tot handhaving.

Wij vinden de handhaving van de openbare orde belangrijk.

Nieuw integraal veiligheidsplan: aandacht voor crisisbeheersing en brandveiligheid

Vitale vakantieparken en een aantrekkelijk toeristenbezoek en –verblijf.

Een aantrekkelijke stationsomgeving.

Gestage voortgang woningbouw in het Waterfront en transformatie boulevardgebied.

De energieke stad – een routekaart naar een klimaatneutraal Harderwijk tot en met 2016.

De bekendheid van Harderwijk als toeristische bestemming vergroten.

Via social media signaleren wat in de samenleving leeft.

Minder binnen, meer buiten.

**Onder deze doelstelling valt ook maatschappelijke zorg. Mensen opvangen die in het maatschappelijk vangnet terecht komen. Werken aan grotere toegankelijkheid voor sportverenigingen en culturele organisaties. Participatie- en arbeidsmarktbeleid. Preventie: voorkomen dat jongeren het gevaar lopen 'drop-outs' worden. Banenplan: meer werk en stageplekken creëren. Veiligheid borgen binnen het Sociaal Domein, zorg en jeugd/WMO.*

Regelgeving vraagt dat de gemeente op verschillende onderwerpen toezicht houdt. En zo nodig handhavend optreedt. De gemeente kan niet overal tegelijk toezicht op houden. En ook niet meteen handhavend optreden tegen elke overtreding. Het is nodig keuzes te maken. Prioriteiten te stellen. We leggen verbinding tussen de toezicht- en handhavingsthema's en de gemeentelijke doelstellingen. De bouwstenen voor het jaarlijks op te stellen uitvoeringsprogramma.

2.2 Bouwstenen jaarlijks uitvoeringsprogramma

De bouwstenen voor het jaarlijkse uitvoeringsprogramma zijn opgenomen in de tabel waarmee dit hoofdstuk afsluit. Het gemeentebestuur stelt (twee) jaarlijks een uitvoeringsprogramma vast. Deze nota vormt de basis en geeft houvast. In het (twee) jaarlijkse uitvoeringsprogramma liggen de keuzes vast over inzet van ambtelijke capaciteit in dat jaar. Die keuzes kunnen wijkgericht of themagericht zijn. Evenementen zijn bijvoorbeeld themagericht. Wijkgericht is bijvoorbeeld de wijk 'Stadsdennen'. Het (twee) jaarlijkse uitvoeringsprogramma is van belang voor de afstemming en samenwerking.

Totstandkoming van de bouwstenen (tabel)

Op 3 november 2014 is tijdens een bijeenkomst gebrainstormd over 'het waarom' van toezicht en handhaving. Bij deze bijeenkomst waren niet alleen toezichthouders aanwezig. Ook MT leden en programmamanagers dachten mee. Samen is nagedacht over welke 'schatten' we in Harderwijk voor de toekomst willen behouden. **Want toezicht en handhaving is immers geen doel op zich. Een greep uit de genoemde 'schatten' van Harderwijk:**

-buitengebied: open landschap;

-gezonde leefomgeving: veiligheid, gezondheid en constructief. Kortom: een plek voor het gezin;

-monumenten en cultuurhistorie;

-goede (uitvoering) drank- en horecabeleid: geen comazuipers;

-samenwerken aan samenwerken, publiek en privaat;

-veiligheid.

Daarna zijn deze gevonden 'schatten' vergeleken met de doelstellingen in het collegeprogramma. Mooi is om te constateren dat die op één lijn liggen. Ambtelijk en bestuurlijk hebben we dezelfde doelen voor ogen. Deze doelstellingen realiseren we onder meer door het toepassen van (integraal) toezicht en handhaving.

Tijdens een tweede werksessie, met toezichthouders en juridisch medewerkers, is een verdiepingsslag gemaakt. Toezicht onderwerpen zijn gekoppeld aan doelstellingen. Elke doelstelling is op een flip over gezet. Alle onderwerpen van toezicht zijn op kaartjes geschreven. De deelnemers koppelden die toezicht onderwerpen aan de doelstellingen. Zo ontstond een mooi overzicht welke toezichtonderwerpen bij dragen aan welke doelstellingen.

Gemeentelijke doelstellingen	Onderwerpen integraal toezicht/handhaving
Schone, veilige en prettige woon- en leefomgeving*	Betaald parkeren voor- en achtererf Belanghebbenden parkeren (fiscaal) Belanghebbende parkeren P-vergunning Parkeerduurbepanking –Blauwe zone Gehandicaptenparkeerplaats algemeen / individueel Parkeren inrit/uitrit Fout parkeren stopverbod Parkeerverbod Fout parkeren stoep/voetpad Fout parkeren fietsstrook Parkeren groenstroken Rijdend verkeer (brom)fietsen voetpad/stoep Huishoudelijk afval (grofvuil) Huishoudelijk afval (illegaal storten) Huishoudelijk afval (zwerfafval) Bedrijfsafval (verkeerd aanbieden) Bedrijfsafval (illegaal storten) Bodemlozingen Lozingen in water Lozing in riolering Honden (opruimplicht hondenpoep) Honden (aanlijngedod) Honden (verbodsgebieden) Honden (agressieve honden) Verontreinigen weg Parkeergaragebeheer Beheer parkeerautomaten Aansturing zomerhulpen Begeleiden toeristen Brandveiligheid gebouwen Toezicht omgevingsvergunning nieuwbouw woning Toezicht omgevingsvergunning woon- en logiesgebouwen Toezicht omgevingsvergunning lichte industriegebouwen Toezicht omgevingsvergunning kantoor en publiektoegankelijke bouwwerken Toezicht sloopmeldingen asbest Toezicht bestemmingsplannen binnenstad en landschappelijk kwetsbare gebieden / buitengebied Bouwen en bestemmingsplan: overtredingen waarbij brandveiligheid / constructieve veiligheid en/of gezondheid in het geding is Bouwen en bestemmingsplan: overtredingen bij monumenten en overtredingen in gebieden met hoog welstandsniveau en/of beschermd stadsgezicht (binnenstad) en/of planologisch hoog beschermingsniveau (zoals bos- en natuurgebied) Bouwen en bestemmingsplan: gebruik in strijd met bestemmingsplan Laden en lossen venstertijden Fietsparkeren / fietswrakken Hinderlijk geplaatste fietsen Fout geparkeerde fietsen Weesfietsen Parkeerexcessen: aanhangwagens/caravans Parkeerexcessen: autowrakken Rijdend verkeer: geslotenverklaring (APV) Verkeer regelen (verkeersregelaar) Illegale reclameborden (APV) Wildplakken (opdrachtgever) Bomen kappen (Boswet) Stroperij grofwild Stroperij kleinwild Crossen motoren Crossen mountainbikes Terrassen zomerterrassen (voorwaarden) Terrassen winterterrassen (voorwaarden) Objecten openbare ruimte (containers) Objecten openbare ruimte (bouwsteigers)

Schone, prettige en veilige leefomgeving	Objecten openbare ruimte (opslag materiaal) Objecten openbare ruimte (overige objecten) Graffiti Evenementen (braderieën) Evenementen (muziekevenementen) Evenementen (overige evenementen) Evenementen (illegale evenementen) Geluidhinder straatmuzikanten Opbreken weg Gedragsregels stranden Hangjongeren Toezicht bouwwerken, geen gebouw zijnde Bouwen en bestemmingsplan: overtredingen op percelen langs de voor- en zijkanten van percelen die grenzen aan openbaar gebied Parkeerexcessen campers (APV) Parkeerexcessen keetwagens (APV) Parkeerexcessen grote voertuigen (APV) Parkeerexcessen defecte voertuigen (APV) Parkeerexcessen auto's te koop aanbieden (APV) Parkeerexcessen auto's autobedrijven (APV) Rijdend verkeer voet/fietspaden (APV) Illegale reclameborden stoepborden (reclame) Illegale reclameborden verwijsborden Reclame objecten zonder vergunning (APV) Parkeerexcessen reclamevoertuigen Winkeluitstallingen Reclame spandoeken (APV) Reclame vlaggen (APV) Flyeren Sampling Wildplakken (plakker) Huishoudelijk afval (milieucontainers) Huishoudelijk afval (verzamelvoorzieningen) Huishoudelijk afval (afval scheiden) Huishoudelijk afval (morgensterren) Huishoudelijk afval (illegaal inzamelen) Bedrijfsafval (opslaan containers) Bedrijfsafval (afval scheiden) Afval verbranden / vuur stoken Bomen kappen (binnen bebouwde kom APV) Bomen kappen herplantplicht Stroperij vogels Stroperij flora Stroperij visstroperij Visserijcontrole vispas Visserijcontrole aantal hengels Visserijcontrole aassoorten Visserijcontrole verboden water Visserijcontrole ondermaatse vis Visserijcontrole meenemen vis Visserijcontrole nachtvissen Visserijcontrole tijden/seizoenen Toezicht buitengebied rijden door groenstroken Toezicht buitengebied verstoren wild Flora en Faunawet controle jachtakte Terrassen opslag terrasmeubilair Vuurwerk carbidschieten Particulier groen hinderlijk overhangend Particulier groen gevaarlijk uitzicht belemmerend Evenementen kermissen en circussen Standplaatsen Geluidhinder geluidswagen Geluidhinder horeca Geluidhinder algemeen Venten Hinderlijke dieren Kansspelen Speelautomaten (aantallen en typen)
---	--

Schone, prettige en veilige leefomgeving	Overlast dieren Drank verstrekken in strijd met vergunningvoorwaarden Openbare orde & veiligheid: drankmisbruik Openbare orde & veiligheid: drugsgebruik Openbare orde & veiligheid: zwervers Openbare orde & veiligheid: verboden toegang Illegale tuinuitbreidingen Toezicht bestemmingsplan reguliere woonwijken Toezicht aan- uit-, bijgebouwen en dakkappen Bouwen en bestemmingsplan: overtredingen op percelen aan de achterzijde en niet zichtbaar vanaf openbaar gebied, erfafscheidingen en relatief kleine bouwwerken
De bekendheid van Harderwijk als toeristische bestemming vergroten Circa 150 evenementen Binnenstad	Monumententoezicht Toezicht op gebruik van de haven (Havenverordening) Toezicht grote evenementen Toezicht drank en horeca (evenementen en binnenstad) Toezicht op de weekmarkt (marktverordening) Toezicht geluidhinder (horeca) Toezicht op verbod flyer (binnenstad) Toezicht sluitingstijden horeca (binnenstad) Toezicht terrassen horeca (binnenstad) Toezicht winkelsluitingstijden (binnenstad) Toezicht op middelgrote evenementen Wildplassen Toezicht coffeeshops Toezicht uitstallingen bij winkels Toezicht bestaande bouw publiektoegankelijk Toezicht op de weekmarkt (Marktverordening) Toezicht standplaatsen APV (binnenstad) Toezicht terrassen horeca (binnenstad) Toezicht kleine evenementen
Vitale vakantieparken en aantrekkelijk toeristisch bezoek en verblijf	Toezicht op recreatieparken (bouwen en gebruik) Toezicht op gebruik in strijd met bestemmingsplan Toezicht huishoudelijk afval (illegaal storten)
‘Samen kleuren we de stad’: openbare ruimte beheren samen met bewoners	Toezicht vernielingen (openbare orde/veiligheid) Toezicht parkeerexcessen autowrakken Toezicht reclame-uitingen in openbaar gebied Toezicht zwervers (openbare orde en veiligheid)
Wij vinden de handhaving van de openbare orde belangrijk	Toezicht hinderlijke dieren / overlast Toezicht zwervers (openbare orde/veiligheid) Toezicht verbod verontreinigen weg Toezicht wildplassen (openbare orde/veiligheid) Toezicht op kinderdagverblijven Toezicht strandeiland Toezicht op het gebruik van de haven (Havenverordening) Toezicht op leerplicht Toezicht op gedragsregels stranden Toezicht huishoudelijk afval (illegaal storten) Toezicht coffeeshops Toezicht rijdend verkeer geslotenverklaring Toezicht baldadigheid Honden (agressieve honden) Openbare orde & veiligheid: drankmisbruik Openbare orde & veiligheid: drugsgebruik Openbare orde & veiligheid: zwervers Openbare orde & veiligheid: verboden toegang Uitvoering hennepconvenant Openbare orde & veiligheid: vernielingen Openbare orde & veiligheid: baldadigheid/straatsschenderij Openbare orde & veiligheid: wildplassen Toezicht op speelgelegenheden (kansspelen/speelautomaten APV) Toezicht op verbod carbidsschieten Toezicht hangjongeren (openbare orde/veiligheid) Toezicht drugsgebruik (openbare orde/veiligheid)

Wij vinden de handhaving van de openbare orde belangrijk	Toezicht verblijfsontzegging Toezicht op groen particulier (hinderlijk overhangend of gevaarlijk uitzicht) Toezicht winkelsluitingstijden APV Toezicht geluidhinder particulieren APV Toezicht verbod op venten Toezicht parkeerexcessen keetwagens Toezicht vernielingen Hangjongeren Vuurwerk carbidschieten Toezicht illegale tuinuitbreidingen / illegaal gebruik gemeenteground Toezicht verboden toegang
Een aantrekkelijke stationsomgeving	Toezicht wegsleepverordening Toezicht vernielingen Toezicht baldadigheid Toezicht wildplassen Toezicht reclame-uitingen
Goede voortgang woningbouw Waterfront en transformatie boulevard	Toezicht strandeiland Toezicht nieuwbouw aan- uit- bijgebouwen Toezicht brandveiligheid gebouwen Toezicht nieuwbouw bedrijfsgebouwen Toezicht gedragsregels stranden Toezicht nieuwbouw woningen Toezicht gebruik openbare weg bij bouwactiviteit Toezicht kleine bouwwerken Toezicht nieuwbouw publiektoegankelijke bouwwerken Toezicht op (gevel)reclames

Hoofdstuk 3 Hoe vindt integraal toezicht en handhaving plaats: de HOE vraag

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft *hoe* het integraal toezicht en handhaving plaatsvindt. Welke werkwijzen in de dagelijkse werkpraktijk gehanteerd worden. Ook hierbij is een link gelegd met doelstellingen die in het collegeprogramma zijn vastgelegd.

Hieronder volgt eerst een overzicht van de gemeentelijke doestellingen relevant voor de 'hoe' vraag. Daarna staat beschreven wat wordt verstaan onder regie in het kader van integraal toezicht en handhaving en hoe die regie te organiseren. Ook is de relatie met het stadsbedrijf beschreven. Daarna staat de werkwijze beschreven als tijdens (integraal) toezicht en handhaving sprake is van tegenstrijdige beleidsdoelstellingen en regels, hoe daarmee om te gaan.

Het hoofdstuk sluit af met een schematische weergave van de werkwijze integraal toezicht en handhaving en aanbevelingen/verbeterpunten die in (twee)jaarlijkse uitvoeringsprogramma's worden meegenomen.

3.2 Gemeentelijke doelstellingen

Voor wat betreft de gemeentelijke doelstellingen zij verwezen naar hoofdstuk 2.

3.3 Wat is regie in het kader van integraal toezicht en handhaving?

Regie in het kader van integrale handhaving houdt in: aansturen dat de gestelde doelen worden gerealiseerd. Het totaaloverzicht houden. Er zijn verschillende vormen van regie te onderscheiden binnen integraal toezicht en handhaving. Het is van belang die verschillende vormen van regie te onderscheiden.

Strategische regie: regie op de 'verbonden partijen'

Toezicht en handhaving is voor bepaalde onderwerpen weggezet in samenwerkingsverbanden. Zo zijn milieutaken ondergebracht bij de ODNV. Kinderopvangzaken liggen bij de RNV. Brandveiligheid ligt bij de VNOG. Strategische regie is regie voeren op deze verbonden partijen. Ervoor zorgen dat de verbonden partijen werkzaamheden uitvoeren die passen binnen ons beleid en uitvoeringsprogramma integraal toezicht en handhaving. De gemeente zou als opdrachtgever moeten bepalen 'WAT' de verbonden partijen doen. Alleen de vraag 'HOE' ze dat doen, dat kunnen die samenwerkingsverbanden beter zelf bepalen. Anders heeft het immers ook geen zin om te gaan samenwerken en naar efficiency te streven. De strategisch regisseur houdt hier toezicht op. Maakt afspraken met de verbonden partijen over uitvoering werkzaamheden, bewaakt dat die goed worden vastgelegd en gemonitord.

Het opstellen en bewaken van een dienstverleningsovereenkomst zou ook tot de taak van een strategisch regisseur kunnen behoren.

Deze nota is het handvat waarmee de gemeente de rol van opdrachtgever richting uitvoeringsorganisaties gestalte kan geven.

Beleidsmatige regie

Beleidsmatige regie betekent: het integrale toezicht- en handhavingsbeleid up-to-date houden en aansturen dat er een (twee)jaarlijks toezicht en handhavingsprogramma wordt gemaakt.

Deze vorm van regie houdt in dat tijdig de nodige acties worden uitgezet om het beleid actueel te houden en de (twee)jaarlijkse uitvoeringsprogramma's worden gemaakt.
De beleidsmatige regie is ondergebracht bij het Domein Bestuur & Organisatie.

Operationele regie

Operationele regie is regie in het werkveld zelf. Als bijvoorbeeld bij een bouwproject verschillende toezichthouders betrokken zijn (bouwen, milieu en brandweer) neemt één daarvan de regie om gezamenlijk te controleren of controles op elkaar af te stemmen. Ook de functie van de tijdelijke handhavingsregisseur tijdens de pilot evenementen is een vorm van operationele regie. De coördinatie en afstemming op casusniveau behoort ook tot de operationele regie. De operationele regie is de rol van handhavingsregisseur. Hierbij hoort ook het toekennen van mandaat om in spoedeisende situaties opdracht te kunnen verstrekken tot het toepassen van (spoed)bestuursdwang.

3.4 Hoe de regie te organiseren en relatie met het Stadsbedrijf

Het is de bedoeling de strategie centraal in de gemeentelijke organisatie te beleggen. De medewerkers die met de uitvoering zelf belast zijn, hoeven niet noodzakelijkerwijze centraal georganiseerd te zijn (is met de huidige uitvoeringsorganisaties zoals bijvoorbeeld de ODNV en de VNOG ook niet meer mogelijk). Van belang is dat de regie / aansturing centraal plaatsvindt. Het centraliseren van de regiefunctie ligt in lijn met de besluitvorming van het DT de dato 28 januari 2015, waarin hierover het volgende is bepaald:

“Binnen domein Bestuur en Organisatie wordt een strategisch team gepositioneerd met de opdracht om regie te voeren en houden om de diverse verbonden partijen (MeerinZicht, SDV, ODNV, VNOG, RNV). Het team adviseurs moet beschikken over verschillende vaardigheden / capaciteiten. Ook (strategische) juridische expertise wordt beoogd in het team in te brengen.”

In dit team zijn alle hiervoor beschreven regiefuncties ondergebracht, ook die van de operationele regie (handhavingsregisseur). De handhavingsregisseur is als ‘verbindingsofficier’ een belangrijke schakel tussen het strategisch team (domein Bestuur & Organisatie) en de uitvoering (domein Stadsbedrijf). Dit draagt ook bij aan de scheiding tussen opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap. Belangenverstrengeling wordt voorkomen en dit draagt bij aan de integriteit. Als de functie van handhavingsregisseur ondergebracht is bij één van de verbonden partijen of het domein stadsbedrijf, dan bestaat het risico dat de belangen van die partijen misschien teveel gaan prevaleren. Vandaar dat het wenselijker is alle regiefuncties, inclusief de handhavingsregisseur, centraal te organiseren binnen het strategisch team van het domein Bestuur en Organisatie.

Voor wat betreft de invulling van de opdrachtgeversrol en opdrachtnemersrol zij verwezen naar de notitie Stadsbedrijf.

In (twee)jaarlijkse uitvoeringsprogramma's wordt de prioritering nader bepaald. Deze nota en het daarop gebaseerde uitvoeringsprogramma (aangestuurd door het strategisch team) is leidend en bepalend voor de uitvoering (stadsbedrijf).

Periodiek overleg vindt plaats tussen de operationele regie en beleidsmatige regie om te monitoren dat conform deze nota en het uitvoeringsprogramma wordt gewerkt.

3.5 Hoe omgaan met tegenstrijdige beleidsdoelstellingen en regels?

Integraal toezicht en handhaving kan bijdragen aan het inzichtelijk maken van beleid en regels die niet op elkaar zijn afgestemd. Situaties die om een beleidsmatige afstemming vragen.

Twee voorbeelden om dit te illustreren.

Voorbeeld 1 regels niet op elkaar afgestemd

De buitendeur van een kerk moet naar buiten toe open draaien vanwege eisen brandveiligheid. Vanuit monumentenzorg moet de deur naar binnen toe open draaien. De toezichthouder brandweer en toezichthouder monumenten kunnen zo niet samen door één deur.

Voorbeeld 2: beleidsdoelstellingen niet op elkaar afgestemd

De gemeente wil een goed aanbod met aantrekkelijke vakantieparken. Toeristen moeten bij wijze van spreken op de A28 al vanaf de afslag Amersfoort in de file staan om hier te mogen recreëren. Een toezichthouder constateert illegale bewoning van een vakantiehuisje. De bewoner blijkt een persoon die vanuit maatschappelijke zorg hierheen is doorverwezen omdat nergens anders een woonplek voorhanden is.

Hoe lossen we deze voorbeelden op?

Afgezien van creatieve oplossingen in de vorm van een schuifdeur die noch naar binnen, noch naar buiten open draait, zal een analyse gemaakt moeten worden van belangen en risico's.

De toezichthouders leggen hun constatering in handen van de handhavingsregisseur. De handhavingsregisseur neemt het initiatief voor een overleg met de betrokken collega's. Dit zijn doorgaans de medewerkers die zich bezighouden met de strategische, beleidsmatige en operationele regie (laatstgenoemde is de handhavingsregisseur zelf). Ter beoordeling van de handhavingsregisseur worden eventueel ook andere betrokken toezichthouders en/of juridisch (beleids)medewerkers om advies gevraagd.

Er wordt een analyse gemaakt van het vraagstuk, waarbij de mogelijke risico's en gemeentelijke doelstellingen in beeld worden gebracht. Vervolgens wordt een voorstel aan college of burgemeester opgesteld (afhankelijk van de vraag welk bestuursorgaan bevoegd is) hoe met het vraagstuk om te gaan. Daarbij zijn er eigenlijk altijd 'maar' drie keuzemogelijkheden: handhaven, legaliseren of gedogen. Bij legalisatie kan de casus daarnaast ook vragen om advisering over herziening van regels of beleid.

Elke optie wordt op haalbaarheid onderzocht. Eén optie wordt uiteindelijk voorgesteld. Welke dat is, is de uitkomst van de hiervoor beschreven (juridisch-beleidsmatige) belangenafweging. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur worden hierbij betrokken. Elk voorstel wordt besproken met de wethouder integrale handhaving in het portefeuillehoudersoverleg (pfo).

Uiteindelijk neemt het college, ofwel de burgemeester, het besluit. Voor wat betreft onderwerpen waarin de burgemeester bevoegd gezag is, houdt de handhavingsregisseur de wethouder integrale handhaving via het pfo op de hoogte.

3.6 Gemeentelijke doelstellingen versus werkwijze integraal toezicht en handhaving

In hoofdstuk 2 staan de gemeentelijke doelstellingen beschreven. Onderstaande tabel bevat een overzicht van de werkwijze integraal toezicht en handhaving (de 'hoe'-vraag) die toegepast wordt om deze doelstellingen te kunnen realiseren. De linkerkolom geeft voorbeelden van de huidige werkwijze integraal toezicht en handhaving. Ook staan een aantal aanbevelingen en verbeterpunten geformuleerd in de rechterkolom. Deze worden bij de eerstvolgende beleidsevaluaties en uitvoeringsprogramma's meegenomen.

Werkwijze integraal toezicht en handhaving	Aanbevelingen / verbeterpunten
Samenwerking bouwtoezichthouder met boa/toezichthouder groen. Eens per drie maanden gezamenlijke ronde buitengebied. In gesprek met mensen, vragen beantwoorden, problemen oplossen. Met name in buitengebied vraagstukken vaak integraal. Deze aanpak voorkomt ook handhavingprocedures. Klachten inwoners integraal oppakken. Vraagstuk niet vanuit één vakdiscipline beantwoorden. Eerst overleg met collega's andere vakgebieden. Eén integrale oplossing bieden. Voorbeeld: containers winkelcentra. Milieu, brandweer, wijkbeheer en wijkmanager stemmen af en werken samen. Er is één aanspreekpunt naar buiten. Stadstoezicht werkt wijkgericht. Stadstoezicht heeft veel ervaring met wijkgericht werken. Medewerkers Stadstoezicht schuiven bijvoorbeeld aan bij wijkplatformoverleggen. Goede samenwerking met ketenpartners. Denk aan woningbouwcorporaties en wijkagenten. Sociaal Domein: afstemming met sociale recherche In het kader van het Sociaal Domein vindt in de dagelijkse werkpraktijk, indien nodig, door de handavingsregisseur al afstemming plaats met de sociaal rechercheurs.	Prioriteiten binnen één wijk nog beter op elkaar afstemmen. Planmatiger en meer wijkgericht werken. Oppakken via het (twee)jaarlijkse uitvoeringsprogramma. Zaakgericht werken. Informatie op dossierniveau toegankelijk voor alle toezichthouders. Meerinzicht werkt aan het project zaakgericht werken. De uitkomsten hiervan afwachten. Daarna bekijken bij eerstvolgende (twee)jaarlijks uitvoeringsprogramma wat hiermee concreet gedaan kan worden.
Communicatieplan bij handhaving In de praktijk wordt gewerkt volgens het communicatieplan bij handhaving. Deze is op 17 januari 2012 door college vastgesteld.	De rekenkamercommissie heeft een aantal aanbevelingen gedaan. Ter uitvoering van het raadsbesluit van 27 november 2014 is hierop een reactie opgesteld die separaat ter kennisname aan de raad wordt aangeboden. Dit ter uitvoering van het raadsbesluit van 27 november 2014.
Rol toezichthouder 'bouwen' verbreed. Naast toezichthouder/inspecteur ook centraal aanspreekpunt voor vragen. Zorgt voor interne afstemming en coördinatie. Bijvoorbeeld inritten, gebruik gemeentegrond (inrichten bouwplaats) en precario. Wekelijkse handhavingsoverleg. Toezichthouders informeren elkaar wat er speelt. Probleempunten met elkaar bespreken.	
De Buiten Beter App van Snel Herstel Een losliggende stoeptegels of rondslingerend afval? Meld dit bij Snel Herstel via de handige BuitenBeter app, dan lossen zij dit zo snel mogelijk op.	Nieuwe mogelijkheden verkennen.

Hoofdstuk 4 De Landelijke Handhavingsstrategie

Op 4 juni 2014 is door het IPO en het Openbaar Ministerie de landelijke handhavingsstrategie (versie 1.7) aangeboden aan staatssecretaris Mansveld. De strategie heeft tot doel om op eenzelfde manier op te treden bij geconstateerde overtredingen in het kader van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De strategie geeft kaders aan de aanpak bij overtredingen en de afwegingen bij het gebruik van handhavingsinstrumenten, zodanig dat het rechtsgevoel wordt gerespecteerd en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft. De VNG heeft deze strategie onderschreven met de termen "vrijwillig maar niet vrijblijvend".

Vanuit hun rol als regisseur van de handhavingssamenwerking heeft de provincie bij brief van 2 december 2014 verzocht deze strategie vast te stellen. Deze landelijke handhavingsstrategie is als bijlage bij deze nota integraal toezicht en handhaving gevoegd.

De gehanteerde werkwijze ligt in de lijn met het communicatieplan bij handhaving. Voor zover de landelijke handhavingsstrategie suggesties doet voor de termijnen voor het beëindigen van overtredingen wordt verwezen naar ons handhavingsbeleid bouwe, ro en milieu 2014-2018.

BIJLAGE BIJ NOTA INTEGRAAL TOEZICHT EN HANDHAVING

Wie doet wat aan toezicht en handhaving (hoe is het nu georganiseerd)

Toezicht en handhaving is ondergebracht bij de volgende instanties:

- ODNV (milieu)
- VNOG (brandveiligheid)
- RNV (leerplicht,
- GGD (kinderopvang
- Gemeente (overig, niet hiervoor genoemd)

Hieronder volgt een meer specifiek overzicht per instantie.

ODNV (Omgevingsdienst Noord Veluwe)

- behandelen van milieuklachten over bedrijfsmatige activiteiten;
- uitvoeren van het milieutoezicht op meldings- en vergunningplichtige inrichtingen;
- bestrijding en aanpak van milieu-incidenten;
- de handhaving en inrichtinggebonden klachten milieu zijn belegd bij de omgevingsdienst, inclusief mandaat.

VNOG Veiligheidsregio noord- en oost Gelderland (onderdeel brandweer)

- adviseren over brandveiligheid (preventie);
- brandbestrijding.
- VNOG adviseert richting de gemeente, en de gemeente neemt eventueel noodzakelijke handhavingsbesluiten. Hier heeft de VNOG geen mandaat voor.

RNV (Regio Noordveluwe)

Taken:

- toezicht en handhaving leerplicht.

GGD Noord- en Oost Gelderland

- toezicht en handhaving kinderopvang.

Gemeente

Domein Ruimte

Taken (wat):

- toezicht en handhaving bouwen en ruimtelijke ordening

Gemeente: Domein Samenleving

Taken:

- toezicht Drank- en horecawet
- Wet Maatschappelijke Ondersteuning
- Jeugdwet / Verordening jeugdhulp gemeente Harderwijk
- Wet op de kansspelen
- Winkeltijdenwet

Gemeente: Domein Bestuur en Organisatie

- Opiumwet (adviesing bestuursrechtelijke besluitvorming over handhaving).
- Wet tijdelijk huisverbod.

Gemeente: Stadtoezicht

- Toezicht en handhaving APV.

Gemeente: stadsbedrijf

- Wegslepregeling
- Fiets in de stalling (wegslepen fiets).

Landelijke handhavingstrategie

Een passende interventie bij iedere bevinding

VERSIE 1.7
24 april 2014

Inhoudsopgave

1. Inleiding

- 1.1 Achtergrond en aanleiding
- 1.2 Beoogde brede werking, doel en positionering
- 1.3 Werking, implementatie en monitoring en evaluatie

2. Visie landelijke handhavingstrategie

- 2.1 Onafhankelijkheid – sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavinginstanties
- 2.2 Professionaliteit en vakmanschap – training, opleiding, kennis- en informatie-uitwisseling
- 2.3 Betrouwbaarheid – beginselplicht tot handhaven en verantwoording afleggen
- 2.4 Eenvoud – een passende interventie bij iedere bevinding en hoe daar toe te komen
- 2.5 Gezamenlijkheid – overleg, afstemming en planmatig en informatiegestuurd gezamenlijk optreden

3. Realisatie landelijke handhavingstrategie – stappenplan

- 3.1 Stap 1 – Positionering bevinding in de interventiematrix
- 3.2 Stap 2 – Bepalen verzwarende aspecten
- 3.3 Stap 3 – Bepalen of overleg van het bestuur met politie en OM, dan wel van politie en OM met het bestuur, over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is
- 3.4 Stap 4 – Optreden met de interventiematrix
- 3.5 Stap 5 – Vastlegging

Bijlage 1

Begrippen

Bijlage 2

Toelichting interventies van licht naar zwaar

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

Op 11 april 2013 zijn de grondslagen van het nieuwe stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) ¹ voor de Wabo bestuurlijk vastgesteld. Het nieuwe stelsel beoogt een robuuste professioneel werkende uitvoeringsstructuur, waarin de Omgevingsdiensten een centrale rol vervullen, die:

- knelpunten oplost, zoals die onder andere zijn vastgesteld door de Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving ²;
- bijdraagt aan de realisatie van beleidsdoelen in de fysieke leefomgeving (een schoner milieu, natuur en water, veiliger leefomgeving, betere naleving);
- leidt tot vermindering van de door het bedrijfsleven ervaren regel- en toezichtsdruk en tot een gelijk speelveld voor bedrijven.
- een heldere rolverdeling regelt en ook eenvoudige en effectieve afstemming tussen het bestuurs- en strafrecht.

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

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

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

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

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

¹ Het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving voor de Wabo, Uitvoering met ambitie.nl, Vastgesteld BO 11 april 2013.

² De Tijd is Rijk, juli 2008.

1.2 Beoogde brede werking, doel en positionering

Beoogde brede werking

De landelijke handhavingstrategie is ontwikkeld vanuit het milieurecht, met oog voor het bredere omgevingsrecht, en heeft in eerste instantie betrekking op de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de in artikel 5.1 van de Wabo opgenomen wetten ³. Toepassing van de landelijke handhavingstrategie leidt tot afgestemd en effectief bestuurs- en/of strafrechtelijk handelen. Daarom is de landelijke handhavingstrategie breder toepasbaar dan alleen op het omgevingsrecht.

Doel

De overheid is verantwoordelijk voor het handhaven van de wetgeving. Voor wat het omgevingsrecht betreft ligt de basis van deze verantwoordelijkheid voor het bestuur in diverse bijzondere wetten, de Algemene wet bestuursrecht en in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de zogenoemde beginselplicht tot handhaven ⁴. Voor het OM ligt de basis van deze verantwoordelijkheid in artikel 124 van de Wet op de rechterlijke organisatie en in de Europese richtlijn inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht ⁵. Uitgangspunt is dat bestuur en OM, elk handelend vanuit de eigen verantwoordelijkheid, hun handelen afzonderlijk en in combinatie richten op het naleven van wet- en regelgeving.

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

Positionering

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

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

³ Op de publicatiedatum van onderhavig document is hoofdstuk 5 van de Wabo ('Bestuursrechtelijke handhaving') voor wat betreft de handhaving van toepassing op de volgende wetten, voor zover dit bij of krachtens deze wetten is bepaald: de Flora- en faunawet, de Monumentenwet 1988, de Natuurbeschermingswet 1998, de Ontgrondingenwet, de Wet bodembescherming, de Wet geluidhinder, de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Wet milieubeheer, de Wet ruimtelijke ordening, de Waterwet en de Woningwet. De Kernenergiewet en de Wet bescherming Antarctica ontbreken in voornoemde opsomming, omdat de landelijke handhavingstrategie daarop (vooralsnog) niet van toepassing is.

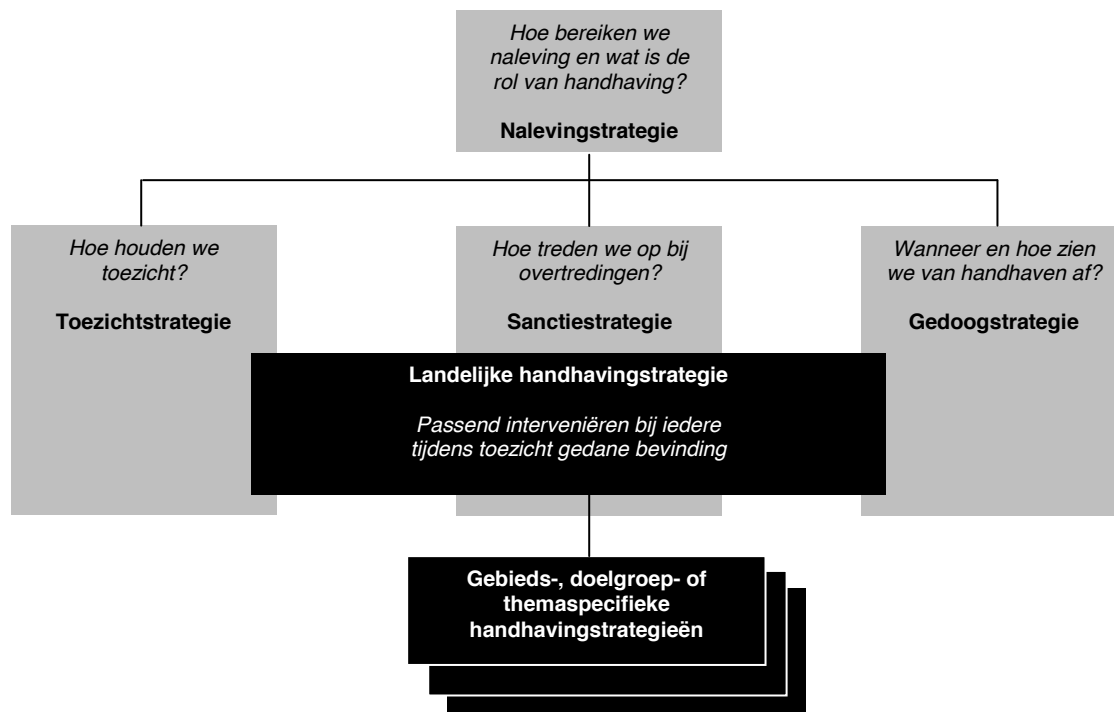
⁴ Geformuleerd in ABRvS 7 juli 2004, LJN AP8242.

⁵ EG richtlijn nr. 2008/99/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008.

gaat niet over het toezicht als zodanig (prioriteiten, manieren van toezicht houden, en dergelijke).

De landelijke handhavingstrategie raakt in figuur 1 ook de gedoogstrategie aan. Dit betekent dat de landelijke handhavingstrategie erkent dat er omstandigheden kunnen zijn om van (bestuursrechtelijk) handhaven af te zien. Dit laat eventuele strafvervolgning door het OM overigens onverlet⁶.

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



Figuur 1: Positionering landelijke handhavingstrategie

1.3 Werking, implementatie en monitoring en evaluatie

Voor de Wabo en de in artikel 5.1 van de Wabo opgenomen wetten⁷ is de landelijke handhavingstrategie voor gebruik in het VTH-stelsel opgeleverd aan het Bestuurlijk omgevingsberaad.

⁶ Gedogen in Nederland 25085, nr 2, 1996-1997.

⁷ Vooral nog met uitzondering van de Kernenergiewet en de Wet bescherming Antarctica.

Het overnemen en invoeren van de landelijke handhavingstrategie is onderdeel van de VTH kwaliteitscriteria voor Wabo bevoegde overheden⁸. Dit waarborgt landelijke eenduidigheid in twee opzichten, te weten:

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

Lokale/regionale bestuurlijke afwegingsruimte zit gezien het voorgaande in keuzes over toezichtprioriteiten en de manier van toezicht houden, maar niet in het toepassen van de landelijke handhavingstrategie. De landelijke handhavingstrategie is een landelijk geldend afwegingsinstrument dat iedereen volgt om van bevinding naar interventie te komen. Dit onderstreept dat de landelijke handhavingstrategie vooral een instrument is voor uitvoerders.

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

⁸ Paragraaf 5.2.4 Kwaliteitscriteria 2.1 voor vergunningverlening, toezicht en handhaving krachtens de Wabo, Uitvoering met ambitie.nl, 7 september 2012.

2. Visie landelijke handhavingstrategie

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

2.1 Onafhankelijkheid – sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavinginstanties

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

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

Handhavers wegen de ernst van de bevinding, het gedrag van de normadressaat en de feiten en omstandigheden van de situatie. Handhavers bepalen vervolgens welke interventie in het specifieke geval passend is. Dit vereist professionaliteit en vakmanschap. Handhavinginstanties brengen en houden daarom de voor handhaven vereiste ⁹ kennis en kunde op peil en ondersteunen binnen hun organisaties een cultuur waarin (elkaar aanspreken op) kennis en informatie uitwisselen, samenwerken en handhavers die zich blijven ontwikkelen vanzelfsprekend zijn.

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

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

2.3 Betrouwbaarheid – beginselplicht tot handhaven en verantwoording afleggen

Handhavinginstanties hebben een beginselplicht tot handhaven ¹⁰. Handhavend optreden is zowel eerlijk tegenover normadressaten uit het oogpunt van een gelijk speelveld, als tegenover de maatschappij die ervan uit mag gaan dat handhavers zodanig optreden dat haar rechtsgevoel wordt gerespecteerd en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft.

In het VTH-stelsel is de primaire verantwoordingsrelatie die van het bevoegd gezag aan het eigen democratisch controlerend orgaan (bijvoorbeeld Gemeenteraad en Provinciale Staten

⁹ Onder andere voldoen aan de voor het VTH-stelsel voor de Wabo gedefinieerde kwaliteitscriteria.

¹⁰ Geformuleerd in ABRvS 7 juli 2004, LJN AP8242.

in het geval van gemeenten respectievelijk provincies). De toepassing van de landelijke handhavingstrategie is onderdeel van deze verantwoordingsrelatie.

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

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

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

Dit betekent dat twee keuzen noodzakelijk zijn:

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

Ad. 1

Hoe wordt opgetreden is vastgelegd in hoofdstuk 3 van deze landelijke handhavingstrategie. Bestuursrechtelijk optreden is vooral gericht op het herstellen van de situatie, dat wil zeggen op het in overeenstemming brengen met de wet- en regelgeving, opdat vastgesteld beleid wordt geëffectueerd. Strafrechtelijk optreden is vooral gericht op het straffen van de overtreder en het wegnemen van diens wederrechtelijk genoten (concurrentie)voordeel. Bestuurs- en strafrechtelijk optreden dienen daarnaast allebei tot ontmoediging, ofwel tot individuele en algemene preventie. Omdat deze aspecten vaak tegelijk aan de orde zijn, is een weloverwogen inzet van het bestuursrecht en/of het strafrecht conform de landelijke handhavingstrategie noodzakelijk.

Ad. 2

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

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

Toezicht houden gebeurt op basis van door bevoegde overheden bestuurlijk vastgestelde handhavingprogramma's, inclusief financiering en menskracht, die zijn afgestemd met alle bij het omgevingsrecht betrokken instanties. Afgestemde handhavingprogramma's en de landelijke handhavingstrategie borgen in combinatie dat de overheden planmatig gezamenlijk optreden, bij het toezicht en bij bevindingen die tijdens dat toezicht zijn gedaan¹¹. Informatie is voor goede risicoanalyses en daarop gebaseerde handhavingprogramma's onontbeerlijk.

¹¹ Beperking toezichtlast: naleving bewerkstelligen tegen zo gering mogelijke kosten.

3. Realisatie landelijke handhavingstrategie – stappenplan

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

3.1 Stap 1 – Positionering bevinding in de interventiematrix

DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:	Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar 4				
	Van belang 3				
	Beperkt 2				
	Vrijwel nihil 1				
		A	B	C	D
		Goedwillend: • Onbedoeld • Proactief	Moet kunnen: • Onverschillig	Calculerend: • Bewust belemmerend en/of risico nemend	Bewust en structureel / Crimineel: • Fraude • Oplichting • Witwassen

GEDRAG VAN DE OVERTREDER

Legenda

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

Figuur 2: De interventiematrix

De handhaver bepaalt ten eerste in welk segment van de in figuur 2 opgenomen interventiematrix hij de bevinding positioneert ¹² door: (1) het beoordelen van de gevolgen van de bevinding voor milieu, natuur, water, veiligheid, gezondheid en/of maatschappelijke relevantie en (2) het typeren van de normadressaat.

¹² Geldt enkel voor bevindingen die een overtreding zijn.

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 controlerenden, er is sprake van mogelijkhedenbewustzijn, 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 beschouwing. Als de handhaver niet in staat is om de normadressaat te typeren, dan is typering B (onverschillig/reactief) het vertrekpunt.

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

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

Er kunnen tot slot omstandigheden zijn om bij een bevinding van handhaven af te zien op basis van een vastgestelde gedoogstrategie. Onder gedogen wordt verstaan het expliciete besluit van een bestuursorgaan om tegen een bepaalde overtreding niet handhavend op te treden. De nota 'Gedogen in Nederland'¹³ bevat het landelijke kader voor gedogen: een gedoogsituatie is van tijdelijke aard doordat het handelen binnen afziebare tijd ophoudt dan wel doordat waarschijnlijk een vergunning zal worden verleend. Ingeval tot gedogen wordt besloten dient het landelijke kader voor gedogen onverkort te worden gevolgd. Gedogen laat eventuele strafvervolgning door het OM overigens onverlet.

¹³ Gedogen in Nederland 25085, nr 2, 1996-1997.

3.2 Stap 2 – Bepalen verzwarende aspecten

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

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

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

De handhaver bepaalt of overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is op basis van de beoordeling van de bevinding met de interventiematrix (stap 1) en de afweging van verzwarende aspecten (stap 2). Dit overleg beoogt een weloverwogen inzet van het bestuursrecht, het bestuurs- én strafrecht of alleen het strafrecht. Dit overleg is

derhalve tweerichtingsverkeer: bestuursrechtelijke handhavers zoeken indien noodzakelijk het overleg op met politie en OM en omgekeerd.

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

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

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

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

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

3.4 Stap 4 – Optreden met de interventiematrix

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

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

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

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

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

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

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

- Gedragsvoorschriften dienen direct in acht genomen te worden. Hiervoor dient geen of hooguit een zeer korte termijn te worden gesteld om de overtreding te beëindigen en/of herhaling ervan te voorkomen.
- In alle andere gevallen – waaronder ook plannen of voorzieningen waarvoor investeringen vereist zijn – geldt: hoe urgenter de situatie des te korter de termijn. Daarbij rekening houdend met de technische en organisatorische realiseerbaarheid in die termijn.

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

3.5 Stap 5 – Vastlegging

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

Bijlage 1 – Begrippen

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

Nalevingstrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd met welke instrumenten naleving wordt gerealiseerd en welke rol handhaving daarbinnen speelt. Een nalevingstrategie bevat in ieder geval een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en een gedoogstrategie.
Normadressaat	Natuurlijke of rechtspersoon voor wie een bepaalde norm of voorschrift geldt.
OM	Openbaar Ministerie.
Omgevingsdiensten	Diensten van provincies en gemeenten voor de uitvoering van de VTH-taken. De Omgevingsdiensten werden eerder ook wel aangeduid als Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's).
Rechtsgelijkheid	Rechtsbeginsel dat bepaalt dat gelijke gevallen gelijk dienen te worden behandeld en ongelijke verschillend naar de mate van het verschil.
Rechtvaardigingsgrond	Omstandigheid die de wederrechtelijkheid van een handeling bij nader inzien wegneemt. Mogelijke reden om uiteindelijk geen sanctie op te leggen.
Sanctie	Straf of maatregel die wordt toegepast als rechtsregels worden overschreden.
Sanctiestrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin de basisaanpak voor het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden bij overtredingen is vastgelegd. De sanctiestrategie omvat ten minste: a. een op elkaar afgestemd bestuursrechtelijk – strafrechtelijk optreden tegen overtreding van de gestelde milieunormen; b. een passende reactie op geconstateerde overtredingen; c. een stringenter reactie bij voortdurende van de overtreding; d. een regeling voor optreden tegen overtredingen door de eigen organisatie en andere overheden; e. transparantie over te stellen termijnen voor het opheffen van (standaard)overtredingen en over de zwaarte van sancties daarvoor.
Schulduitsluitingsgrond	Omstandigheid die de verwijtbaarheid van een handeling bij nader inzien wegneemt. Mogelijke reden om uiteindelijk geen sanctie op te leggen.
Strafuitsluitingsgronden	Er zijn twee categorieën strafuitsluitingsgronden: rechtvaardigheidsgronden en schulduitsluitingsgronden. Zie aldaar.
Strategische milieukamer	Overleg tussen het Functioneel Parket van het OM, de inspecteurs-generaal van de ILT, NVWA en de Inspectie SZW, de Nationale Politie, een vertegenwoordiging van de Omgevingsdiensten en het bestuurlijk bevoegd gezag. De SMK stelt de landelijke prioriteiten vast voor de strafrechtelijke handhaving en de afstemming van de strafrechtelijke handhaving op de bestuurlijke handhaving.
Toezicht	Het controleren of en in hoeverre wettelijke bepalingen worden nageleefd.
Toezichtstrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is.
VTH kwaliteitscriteria	Kwaliteitscriteria die inzichtelijk maken welke kwaliteit burgers, bedrijven en instellingen, maar ook overheden onderling en opdrachtgevers mogen verwachten bij de uitvoering of de invulling van taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH taken).
Zorgvuldigheidsbeginsel	In de Algemene wet bestuursrecht vastgelegd rechtsbeginsel, dat de overheid een besluit zorgvuldig moet voorbereiden en nemen: correcte handeling van de burger, zorgvuldig onderzoek naar de feiten en belangen, procedure goed volgen en deugdelijke besluitvorming.

Bijlage 2 – Toelichting interventies van licht naar zwaar

Bestuursrecht herstellend

Aanspreken/informeren

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

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

Waarschuwen – brief met hersteltermijn

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

Bestuurlijk gesprek

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

Verscherpt toezicht

Verscherpt toezicht als interventie betreft het naar aanleiding van een inspectie meer of intensiever toezicht houden op de normadressaat. Een bestuurlijk gesprek zal hier vaak aan vooraf gaan. Verscherpt toezicht moet worden aangekondigd, als ook onder welke voorwaarden het verscherpt toezicht weer zal worden opgeheven.

Last onder dwangsom – LOD

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

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

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

Last onder bestuursdwang – LOB

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

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

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

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

Tijdelijk stilleggen

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

Bestuursrecht bestraffend

Bestuurlijke boete

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

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

Schorsen of intrekken vergunning, certificaat of erkenning

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

Exploitatieverbod, sluiting

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

Strafrecht

Bestuurlijke strafbeschikking milieu – BSBm

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

De BSBm is bedoeld voor relatief eenvoudige overtredingen, waarbij er over de schuldvraag geen twijfel bestaat. De 'Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingbevoegdheid milieu- en keurfeiten' geeft in paragraaf 2.7 de beleidsvrijheid binnen gestelde grenzen aan en in paragraaf 2.8 de contra-indicaties

voor het uitvaardigen van een BSBm. Als geen BSBm kan worden uitgevaardigd is in veel gevallen overleg met het OM noodzakelijk.

Proces-verbaal (PV)

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