



HANDHAVINGSAMENWERKING
Noord-Brabant

Zó handhaven we in Brabant

Actualisering handhavingstrategie 2010

's-Hertogenbosch – Groningen

September 2010

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	3
1.1	Maatschappelijke positionering	3
1.2	Het belang	4
	Het belang van naleving	4
	Het belang van handhaving	4
	Het belang van zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk optreden	5
1.3	Uitgangspunten	5
	Nalevingstrategie	5
	Passende reactie	5
	Optreden tegen een andere overheid of de eigen overheid	6
	Handhaving op maat	6
	Samenloop van overtredingen	7
1.4	Bezoek de website	7
2.	De Brabantse sanctiestrategie	8
2.1	Constatering	8
	Concreet zicht op legalisatie	8
	Actief gedogen	8
2.2	Sanctiestrategie	9
	Strafrecht – bestuursrecht	9
	Recidive	10
	Bestuursrechtelijke handhaving	11
	Strafrechtelijke handhaving	13
	Integraal stroomschema	15

BIJLAGE

- Begrippenlijst**
- De nalevingstrategie**

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Maatschappelijke positionering

De overheid stelt regels aan burgers en bedrijven om bepaalde beleidsdoelen te bereiken. Het gaat bijvoorbeeld om het realiseren van een veilige samenleving, een beoogde ruimtelijke- of milieukwaliteit of bescherming van natuur, landschap, grondstoffen, e.d. De regels zijn vastgelegd in wetten of verordeningen en/of in op maat gemaakte vergunningen of toestemmingen. Regels zijn er om te worden nageleefd, als dit niet gebeurt worden de gestelde doelen immers niet bereikt.

Alle activiteiten van de overheid die er op gericht zijn om tot naleving van de vastgelegde regels te komen kunnen we vatten onder het begrip handhaving. Handhaving kan dus uit diverse handelingen bestaan.

Handhaving van het omgevingsrecht betreft een overheidstaak. De bevoegde bestuursorganen hebben de taak voor de bestuursrechtelijke handhaving te zorgen. De strafrechtelijke organen, politie en Openbaar Ministerie zorgen voor de naleving van wetten, de opsporing en vervolging van strafbare feiten en de uitvoering van straffen.

Het belang van een effectieve handhaving komt maatschappelijk nadrukkelijk in beeld als er iets mis gaat. In deze gevallen wordt er het eerst naar de overheid gekeken ook al is er sprake van een zeldzame samenloop van omstandigheden, directe schuld van particulieren of bedrijven of gewoon domme pech. De gevolgen kunnen dramatisch zijn, zoals blijkt uit enkele tragische voorbeelden van de afgelopen tien jaar: de cafébrand in Volendam, de vuurwerkramp in Enschede en de brand in een cellencomplex op Schiphol.

Burger en bedrijf moeten op een uniforme en transparante handhavingaanpak van de overheid kunnen rekenen, waarbij de overheid professioneel werkende handhavingorganisaties heeft ingericht die voldoen aan algemeen geldende kwaliteitseisen. Afstemming bij de constatering van een overtreding is nodig om tot de juiste handhavingaanpak te komen. Verder is het in het kader van rechtsgelijkheid en geloof-

waardigheid van de overheid van belang dat alle handhavingspartijen binnen de provincie Noord-Brabant op uniforme wijze handhaven. Dit betekent dat de partijen in gelijke gevallen uniform handelen en dat hun handelen transparant wordt gemaakt. Hiermee neemt de effectiviteit van de handhaving toe en wordt een betere naleving van de regelgeving ten behoeve van de bescherming van de leefomgeving bereikt.

De Brabantse handhavingstrategie geeft inzicht in afspraken, handelwijzen, afstemming en informatie-uitwisseling tussen de verschillende instanties na de constatering van een overtreding. Het is daarmee een beschrijving over de wijze waarop sanctionerend wordt opgetreden.

De handhavingstrategie is geschreven om toegepast te worden door alle toezichthoudende en opsporingsinstanties die de Bestuursovereenkomst handhaving omgevingsrecht 2007 hebben ondertekend. Dit zijn de Brabantse gemeenten, de provincie Noord-Brabant, het Openbaar Ministerie, de politie, de waterschappen, de Algemene Inspectiedienst van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit, Rijkswaterstaat en de VROM-Inspectie van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

1.2 Het belang

HET BELANG VAN NALEVING

Handhaving van voorschriften, vergunningen of algemene regels is handhaving van een gestelde norm. Voordat die norm tot stand kwam is er op tal van manieren commentaar, inspraak en democratische controle mogelijk geweest. En na alle afwegingen van belangen is de norm vastgelegd in een wet, verordening of besluit: een publiek contract. En zoals dat geldt bij elk contract: afspraak is afspraak en de norm staat niet meer ter discussie.

Bij het inrichten van werkplannen zal het toezichthoudend bevoegd gezag vanzelfsprekend prioriteiten stellen en meer aandacht geven aan belangrijke potentiële gevolgen en aan dubieuze burgers of bedrijven. Maar eenmaal geconstateerd moet elke overtreding (ook een minder zware overtreding van een goedwillende burger of bedrijf) een passende reactie krijgen.

HET BELANG VAN HANDHAVING

Handhaving van de naleving van de publieke contracten is van belang om de volgende redenen:

- a) Het voorkomen van herhaling, beperken van schade en herstel in de oorspronkelijke toestand;
- b) Het wegnemen van ongerechtvaardigd voordeel dat de overtreder heeft genoten;

- c) De bevestiging van normen gesteld in het belang van:
- de veiligheid, behoud van natuur, landschap, milieu, ruimtelijke kwaliteit, waterhuishouding en de volksgezondheid;
 - de geloofwaardigheid van de (normerende) overheid;
 - de mogelijkheid tot overheidscontrole (meetvoorschriften c.a.);
 - eerlijke concurrentieverhoudingen (level-playing-field).

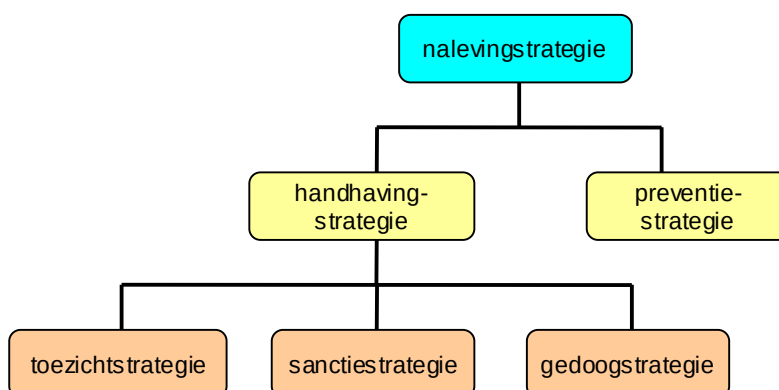
HET BELANG VAN ZOWEL STRAFRECHTELIJK ALS BESTUURSRECHTELIJK OPTREDEN

De instrumenten van het bestuursrechtelijk optreden richten zich vooral op het herstel van de situatie, dus op het wegnemen van de overlast of de aantasting en het alsnog aanbrengen van voorzieningen. De instrumenten van het strafrecht richten zich vooral op het straffen van de overtreder en op het wegnemen van diens wettelijk genoten (concurrentie)voordeel. Een weloverwogen inzet van bestuurs- en strafrechtelijk optreden is van belang.

1.3 Uitgangspunten

NALEVINGSTRATEGIE

Handhaving is meer dan sanctionerend optreden. Professioneel werkende overheden passen meerdere strategieën toe om naleving van wet- en regelgeving te bewerkstelligen. Schematisch kan dit als volgt worden weergegeven:



In bijlage 2 worden de verschillende strategieën en de aspecten waaruit ze bestaan nader toegelicht.

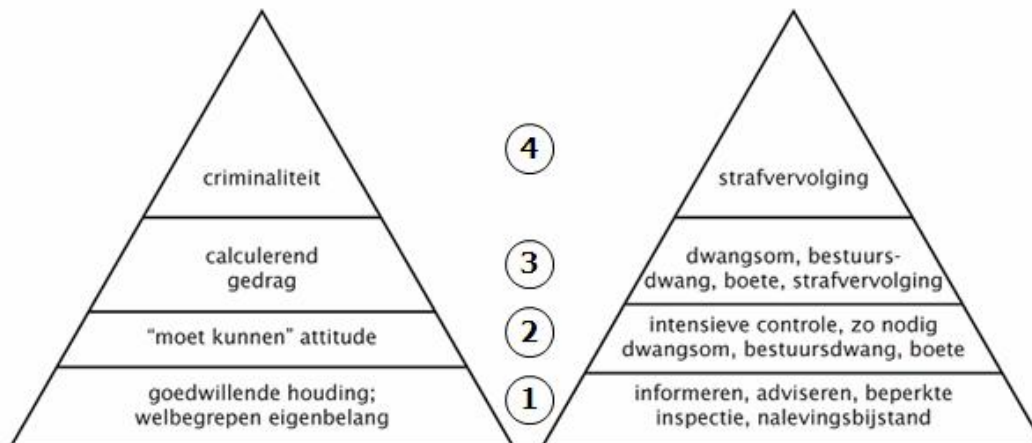
De afspraken in hoofdstuk 2 zijn onderdelen van een sanctiestrategie. Vanuit de ontstaansgeschiedenis hebben we het echter over de Brabantse handhavingstrategie. Dit is feitelijk onjuist maar omdat de Brabantse handhavingstrategie een ingeburgerd begrip is blijven we dit in de samenwerking hanteren.

PASSENDE REACTIE

Bij de uitvoering van het toezicht wordt een sterk beroep gedaan op inschattingsvermogen, flexibiliteit, vasthoudendheid, ed. om met deze ingrediënten tot een passende reactie te komen (*responsive regulation*). Deze aanpak wordt afgebeeld in een handhavingsmodel dat wordt aangeduid als de handhavingspiramide of de regu-

leringspiramide.¹ De strategie van de passende reactie houdt in dat de interventie wordt aangepast aan het gedrag van de overtreder en de aard van de overtreding. In bijlage 2 wordt de handhavingspiramide nader beschreven.

Figuur: Handhavingspiramide



In deze handhavingstrategie is het principe van de handhavingspiramide toegepast.

OPTREDEN TEGEN EEN ANDERE OVERHEID OF DE EIGEN OVERHEID

Handhaving van een vergunning of een wettelijke norm is voor een andere overheid of met een ander onderdeel van de eigen overheid niet anders dan anders. Ook daar geldt: "afpraak is afspraak". Nog meer dan bij bedrijven of particulieren geldt de sfeer van algemeen normbesef en de geloofwaardigheid van de normerende overheid.

Hooguit kunnen er juridische complicaties optreden, in het bijzonder bij het strafrechtelijk vervolgen van de rijksoverheid of bij het bestuursrechtelijk optreden tegen de eigen overheid. Democratische controle is in die gevallen uiteindelijk het meest krachtige instrument van handhaving; zowel intern als extern is daarvoor maximale transparantie vereist.

HANDHAVING OP MAAT

Het overheidsbeleid is erop gericht om de eigen verantwoordelijkheid van personen, organisaties en bedrijven te bevorderen. Naarmate men hier aantoonbaar in slaagt kan men rekenen op een andere overheidsrol waarin minder het middel en meer het doel wordt voorgeschreven en gecontroleerd.

Door het aanbrengen van een duidelijke scheiding in het toezicht (preventieve handhaving) en het sanctionerend optreden (repressieve handhaving) kan het toezicht zo vorm worden gegeven, dat dit past bij de aard en complexiteit, en de getoonde eigen verantwoordelijkheid van de betrokkenen. Met de nieuwe handhavingstrategie wordt de handhaving afgestemd op de mate waarin personen, organisaties en bedrijven een proactief naleefgedrag tonen.

Op het moment dat er sprake is van een overtreding én het repressieve traject aanvangt, dient omwille van de rechtsgelijkheid geen onderscheid tussen categorieën

¹. Ian Ayres and John Braithwaite, Responsive regulation: transcending the deregulation debate, New York 1995.

overtreders te worden gemaakt, met uitzondering van het criterium recidive (hierbij is de calculerende, malafide en belemmerende instelling inbegrepen). Wanneer recidive zich voordoet, rechtvaardigt dat een sneller repressief optreden. Dit betekent dat er dan ook rekening wordt gehouden met de overtreder en niet slechts met de overtreding.

De in gezamenlijkheid overeengekomen Brabantse handhavingstrategie is leidend voor de partijen die deelnemen aan de “Bestuursovereenkomst handhaving omgevingsrecht 2007 – 2012”.

Handhaving op maat is de norm.

Afwijken van de strategie mag maar dit dient dan wel gemotiveerd en transparant te gebeuren.

SAMENLOOP VAN OVERTREDINGEN

Bij een controle kunnen meerdere overtredingen met betrekking tot de fysieke leefomgeving aan de orde zijn. Het gaat dan om een samenloop van overtredingen. Bij een samenloop van overtredingen dient in eerste aanleg naleving conform de handhavingstrategie plaats te vinden.

Dit betekent dat overtredingen met acuut gevaar natuurlijk direct moeten worden aangepakt. Bij overtredingen met een verschil in ernst wordt, indien mogelijk, voor alle overtredingen de strengere route gevolgd. Deze keuze wordt vooral door efficiëntieoverwegingen ingegeven.

Bij samenloop van overtredingen mag tegen een ernstige overtreding, om bijvoorbeeld efficiëntieredenen, *niet* lichter worden opgetreden.

Samenloop kan ook aan de orde zijn in geval dat de opheffing van een overtreding in het ene kleurspoor leidt tot een nieuwe overtreding in een ander kleurspoor. Dit vraagt om een integrale afweging door het bestuursorgaan waarbij de prioriteit ligt bij dreigende en/of onomkeerbare schade voor de fysieke leefomgeving en (dreigende) risico's voor de volksgezondheid.

1.4 Bezoek de website

Ter ondersteuning van de handhavingstrategie is een versie van de strategie beschikbaar op www.handhaveninbrabant.nl. Verder is via de website een digitale versie van het integrale stroomschema beschikbaar ondersteund met standaardbrieven, -beschikkingen en –rapportages.

Via de website kan tussen partners casuïstiek worden gedeeld. Deze kan worden voorgedragen via de regionale Uitvoeringsoverleggen (Uvo), het overleg waar de uitvoerend handhavers elkaar ontmoeten en informatie en praktijkervaringen uitwisselen. Ook kan van een digitaal forum informatie met elkaar worden gedeeld.

Hoofdstuk 2

De Brabantse sanctiestrategie

2.1 Constatering

Indien als gevolg van toezichtsactiviteiten, klachten of calamiteiten overtredingen van wet- en regelgeving worden geconstateerd, moet er handhavend worden opgetreden door het bevoegd gezag. Op die regel bestaan echter uitzonderingen. Er zijn twee omstandigheden waarin er, ondanks dat er sprake is (lijkt) van een overtreding, bestuursrechtelijk niet handhavend dient te worden opgetreden.

Bij constatering van een overtreding wordt bestuursrechtelijk niet handhavend opgetreden indien:

- a. er concreet zicht is op legalisatie, of
- b. de overtreding actief gedoogd kan worden, of

A. CONCREET ZICHT OP LEGALISATIE

Indien er concreet zicht is op legalisatie van een overtreding, hoeft niet handhavend te worden opgetreden. Een uitgangspunt voor legalisering van een overtreding is dat de termijn waarbinnen gelegaliseerd kan worden, overzienbaar moet zijn. Het is niet voldoende dat legalisatie van de overtreding in beginsel mogelijk is.

Aan de volgende voorwaarde dient te worden voldaan:

- Er dient een (marginale) toetsing van de aanvraag om vergunning² te hebben plaatsgevonden;
- De vergunningaanvraag dient ontvankelijk te zijn;
- Het voorlopig oordeel moet zijn dat er concreet zicht is op legalisatie.

Alleen het feit dat een vergunningaanvraag is ingediend, volstaat niet. Overgangssituaties kunnen wel leiden tot het oordeel dat er sprake is van concreet zicht op legalisatie, zo blijkt uit jurisprudentie.

B. ACTIEF GEDOGEN

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 zijn.

² Het begrip aanvraag om vergunning wordt hier breed bedoeld. Het betreft aanvragen, meldingen, toestemmingen in het kader van het omgevingsrecht.

Situaties waarin er gedoogd kan worden zijn:

- Handhaving leidt tot een ongewenste situatie. Dit is het geval in bijvoorbeeld overmacht- en overgangssituaties;
- Het achterliggende belang is beter gediend met gedogen;
- Er is sprake van een zwaarwegend belang dat gedogen rechtvaardigt.

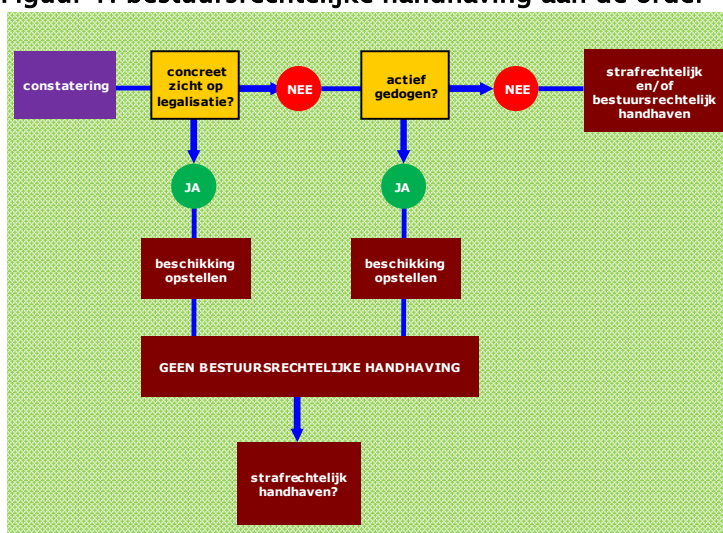
Deze voorwaarden zijn door de Regering op 31 oktober 1996 vastgelegd in de nota “Grenzen aan gedogen”. De beginselen zoals beschreven in deze nota zijn nog altijd geldend.

Eigen verantwoordelijkheid Openbaar Ministerie

Indien er sprake is van een legaliseerbare overtreding of als er wordt gedoogd, is bestuursrechtelijke handhaving niet aan de orde. Dat betekent niet dat in die gevallen niet strafrechtelijk gehandhaafd kan worden. Het Openbaar Ministerie heeft hierin een eigen verantwoordelijkheid.

Het voorgaande wordt schematisch weergegeven in het onderstaand stroomschema.

Figuur 1: bestuursrechtelijke handhaving aan de orde?



2.2 Sanctiestrategie

In de sanctiestrategie wordt aangegeven wanneer en hoe moet worden opgetreden tegen een geconstateerde overtreding waarbij geen sprake is van de in de vorige paragraaf genoemde uitzonderingen. Het is in feite het sluitstuk van handhaving.

STRAFRECHT – BESTUURSRECHT

Bij professionele handhaving (conform het Besluit omgevingsrecht) moet er sprake zijn van “een op elkaar afgestemd bestuursrechtelijk – strafrechtelijk optreden tegen overtreding van de gestelde normen”. Met het stroomschema (figuur 2) wordt aangegeven met welk sanctie-instrumentarium gehandhaafd moet worden indien er sprake is van een te handhaven overtreding:

- alleen bestuursrechtelijk,

- alleen strafrechtelijk of
- een combinatie van bestuurs- en strafrechtelijk handhaven.

De keuze van inzet van sanctie-instrumentarium hangt af van factoren die samenhangen met de overtreding en de overtreder. Centraal uitgangspunt is dat het bestuursrecht vooral gericht is op herstel, terwijl het strafrecht vooral op straffen is gericht. Indien een overtreding en de gevolgen ervan niet meer ongedaan te maken zijn, is het bestuursrecht niet effectief. Indien daar wel sprake van is, hangt het van een aantal aspecten af of het strafrecht ook een rol zou moeten spelen. Deze zijn:

- acuut gevaar
- ernstige milieuschade
- economisch voordeel van ten minste € 50.000,-
- een malafide, calculerende, recidiverende of belemmerende dader

RECIDIVE

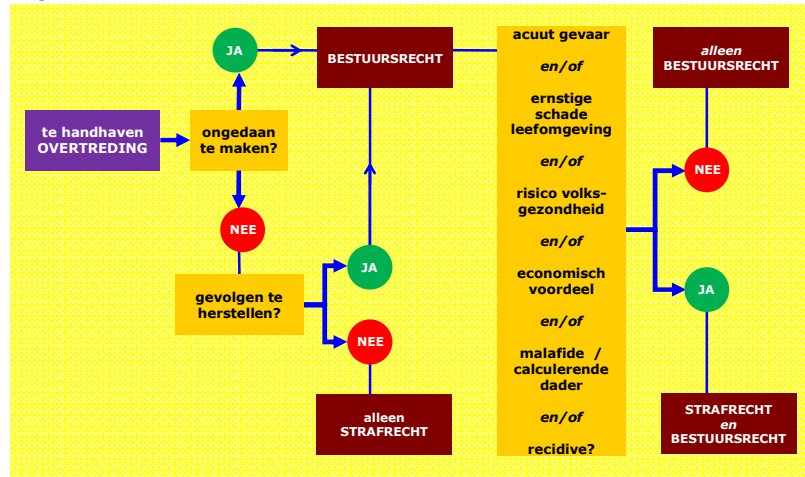
Recidive is een criterium om de ernst van de overtreding te bepalen. Voor het bestuurlijke traject is van recidive sprake als in de vijf jaar ervoor een sanctiebeschikking tegen de overtreder is genomen. Als een overtreding vaker heeft plaatsgevonden maar de overtreder vanwege juridische constructies verschillend is, is in formele zin geen sprake van recidive. Als kan worden aangetoond dat de overtreder dezelfde natuurlijke persoon betreft dan dient de overtreding te worden aangemerkt als recidive. In de sanctiebeschikking dient dit expliciet te worden verantwoord.

In het verlengde van bovenstaande betekent dit ook dat als een overtreder meerdere locaties binnen Nederland heeft waar de werkzaamheden worden uitgevoerd en daar dezelfde overtreding begaat, deze herhaalde overtreding wordt aangemerkt als recidive. Ook deze situatie dient in de sanctiebeschikking te worden verantwoord.

Recidive en de andere genoemde omstandigheden maken een overtreding dermate ernstig dat een zogenaamde ‘tik op de vingers’ op zijn plaats is. Strafrecht en bestuursrecht functioneren in de handhaving van het recht naast elkaar, met ieder een eigen functie.

Bij de handhaving van bouwregelgeving en ruimtelijk bestuursrecht is dat niet het geval. Daar ligt overduidelijk het primaat bij het bestuursrecht. Van de strafrechtelijke sanctiebevoegdheid wordt in het zogenaamde rode kleurspoor “uitermate terughoudend gebruik gemaakt”, zo blijkt uit kamerstukken.

Dat laat onverlet dat in geval van meervoudige recidive en/of een malafide overtreder, toepassing van het strafrecht op zijn plaats wordt geacht.

Figuur 2: Strafrecht en/of bestuursrecht?

In bijzondere gevallen zijn afwijkingen van bovenstaand schema denkbaar. In gevallen waarin het bestuursrecht niet effectief is of blijkt te zijn in een bepaalde zaak, zou het strafrecht als 'ultimum remedium' toch kunnen worden ingezet. Dat doet zich voor indien de bestuursrechtelijke sancties (bestuursdwang, dwangsom) geen effect hebben, bijvoorbeeld doordat er sprake is van een 'kale kip' of de overtreder om andere redenen niet ontvankelijk is voor de ondernomen bestuursrechtelijke handhavingssacties.

Een dergelijke afwijking zou zich ook kunnen voordoen bij een gedraging waarvan de gevolgen niet te herstellen zijn. Er zijn situaties denkbaar dat toch bestuursrechtelijk wordt opgetreden terwijl strafrecht in de rede is. Met het opstellen van een (preventieve) dwangsom kan een overtreding niet ongedaan worden gemaakt maar kan wel bestuursrechtelijk sanctionerend worden opgetreden.

BESTUURSRECHTELIJKE HANDHAVING

Als duidelijk is welk instrumentarium toegepast moet worden, is de vraag *hoe* er dan gehandhaafd moet worden. Deze sanctiestrategie is voor wat betreft de bestuursrechtelijke handhaving schematisch weergegeven in figuur 3. Er worden bestuursrechtelijk drie categorieën overtredingen onderscheiden:

- Categorie 0,
- Categorie 1,
- Categorie 2.

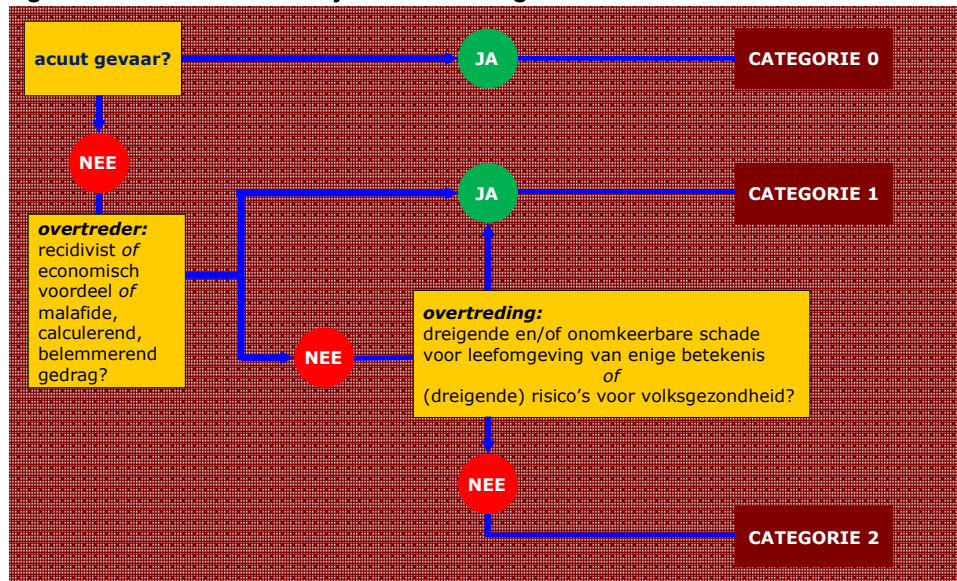
Bij Categorie 0 overtredingen gaat het om urgente, ernstige zaken die direct dienen te worden beëindigd. Er is sprake van acuut gevaar voor natuur en milieu en/of de volksgezondheid is in gevaar en/of de veiligheid is in het geding. Er is snelheid vereist om tot beëindiging van de overtreding te komen.

Categorie 1 overtredingen zijn ernstige overtredingen maar er is geen sprake van een acute (gevaar)situatie. Een overtreding kan ook als categorie 1 worden aangemerkt als er verzwarende omstandigheden met betrekking tot de overtreder aan de orde zijn.

Categorie 2 zijn de overige overtredingen³.

De te ondernemen acties verschillen per categorie en worden nader toegelicht.

Figuur 3: Bestuursrechtelijke handhaving



Bestuursrechtelijk dienen er bij de verschillende overtredingen de volgende acties te worden ondernomen:

Categorie 0	Direct toepassen bestuursdwang - Geen begunstigingstermijn - Afschrift aan RMT (indien overtreding milieu gerelateerd is)
Categorie 1	1. Bestuurlijke waarschuwing - Voornemen met hersteltermijn bekend maken - Termijn zienswijze bekend maken - Afschrift aan RMT (indien overtreding milieu gerelateerd is) Indien niet tijdig hersteld: 2. Sanctiebeschikking (opleggen dwangsom / bestuursdwang) en afschrift aan RMT (indien overtreding milieu gerelateerd is) Indien niet tijdig hersteld: 3. Verbeuren en innen dwangsom / uitvoering bestuursdwang

³ Er is bestuurlijk voor gekozen geen nieuwe categorie voor 'onbeduidende overtredingen' te introduceren. Onbeduidende overtredingen zijn overtredingen van minder belangrijke aard. Dit kunnen administratieve vereisten, signaleringen en gedragingen zijn. Om naleving te bewerkstelligen wordt de mogelijkheid geboden om een beperkte toezichtcapaciteit in te zetten en of ruime nalevingstermijnen te hanteren. Wel dienen deze overtredingen / bevindingen te worden geregistreerd. Bij herhaling van de overtreding dient de handelwijze te worden opgeschaald. Transparantie naar de overtreder en zorgvuldige registratie in het dossier is van belang.

Categorie 2	1. Brief met hersteltermijn Indien niet tijdig hersteld: 2. Bestuurlijke waarschuwing - Voornemen met hersteltermijn bekend maken - Termijn zienswijze bekend maken - Afschrift aan RMT (indien overtreding milieu gerelateerd is) Indien niet tijdig hersteld: 3. Sanctiebeschikking (opleggen dwangsom / bestuursdwang) en afschrift aan RMT (indien overtreding milieu gerelateerd is) Indien niet tijdig hersteld: 4. Verbeuren en innen dwangsom / uitvoering bestuursdwang
-------------	---

STRAFRECHTELIJKE HANDHAVING

Voor de strafrechtelijke handhaving stelt het Functioneel Parket nadrukkelijk prioriteiten. Het uitgangspunt bij het innemen van milieuzaken is een afweging naar de *ernst van het strafbare feit* en de *aard van de dader*. Daarbij worden de volgende afwegingen gemaakt:

- a. De ernst van het strafbare feit wordt sterk bepaald door de (mogelijke) gevolgen van het strafbare gedrag; met name: (het risico van) doden en gewonden alsmede het bestaan van (dreigende; er bestaat een reële kans op) onomkeerbare ernstige schade aan milieu, volksgezondheid, voedselveiligheid, flora en fauna. Ook de samenloop met andere strafbare feiten is van belang, evenals de omvang van de schade in financiële zin, het aantal (financieel) gedupeerden en de mate waarin het gedrag concurrentievervalsing oplevert.
- b. Bij de persoon van de dader is van belang of er sprake is van:
 - o Recidiverend gedrag;
 - o Calculerend, malafide of belemmerend gedrag.

Daarnaast kunnen bestuursorganen en het Functioneel Parket handhavingsarrangementen opstellen, waarbij prioritaire onderwerpen gezamenlijk worden aangepakt.

Van strafrechtelijke recidive is in juridische zin sprake als er een veroordeling heeft plaatsgevonden. Aanvullend wordt in deze handhavingstrategie voor het strafrechtelijke traject ook van recidive gesproken als het OM een aanbod voor transactie aan de overtreder heeft aangeboden (en deze is betaald).

Indien een zaak niet aan een van deze criteria voldoet, wordt deze in principe niet afgedaan door het Functioneel Parket. Deze zaken worden door het Functioneel Parket aangeduid als 'bagatelzaken'. In de gevallen waarin het bestuur dergelijke zaken toch strafrechtelijk wil afdoen, zal gekozen moeten worden voor de bestuurlijke strafbeschikking.

Indien een zaak op grond van bovenstaande criteria wel door het Functioneel Parket wordt ingenomen en afgedaan, is het de vraag door wie de zaken worden opgepakt en aangeleverd. Daarvoor zijn in principe drie mogelijkheden: het regionale milieuteam (RMT), de basispolitiezorg (bpz) of de buitengewone opsporingsambtenaar (boa).

Het Functioneel Parket hanteert als uitgangspunt dat de RMT's zich bezighouden met zogenaamde betekenisvolle zaken. Hiervoor gelden de volgende voorwaarden:

- Het onderzoek is opgestart op basis van een pre-weegdocument, en/of;
- Er voorlopige hechtenis werd toegepast, en/of;
- Bijzondere opsporingsbevoegdheden werden gebruikt, en/of;
- Het opsporingsonderzoek is gestart op basis van de uitkomsten van een (in samenspraak met het Functioneel Parket) opgestelde risicoanalyse (risico is kans maal negatief effect) en/of;
- Dagvaarding vindt plaats voor de meervoudige (economische) strafkamer.

Indien sprake is van een of meer van bovenstaande omstandigheden, is er sprake van een 'betekenisvolle zaak'. Betreffende zaak wordt opgepakt door het RMT. De overige zaken dienen in beginsel door de boa te worden opgepakt. Indien dat op grond van lokale afspraken mogelijk is, kan hiervoor ook de basispolitiezorg (bpz) ingeschakeld worden.

Meerdere handhavingspartners, zoals gemeenten, de waterschappen, provincie en rijksinspecties, beschikken over eigen omgevingsboa's. Deze boa's maken zelfstandig proces verbaal (pv) op. Bij complexe zaken wordt zonodig met het RMT of IMT samengewerkt. Pv's worden door deze boa's rechtstreeks bij het Functioneel Parket of Kantongerecht aangeleverd.

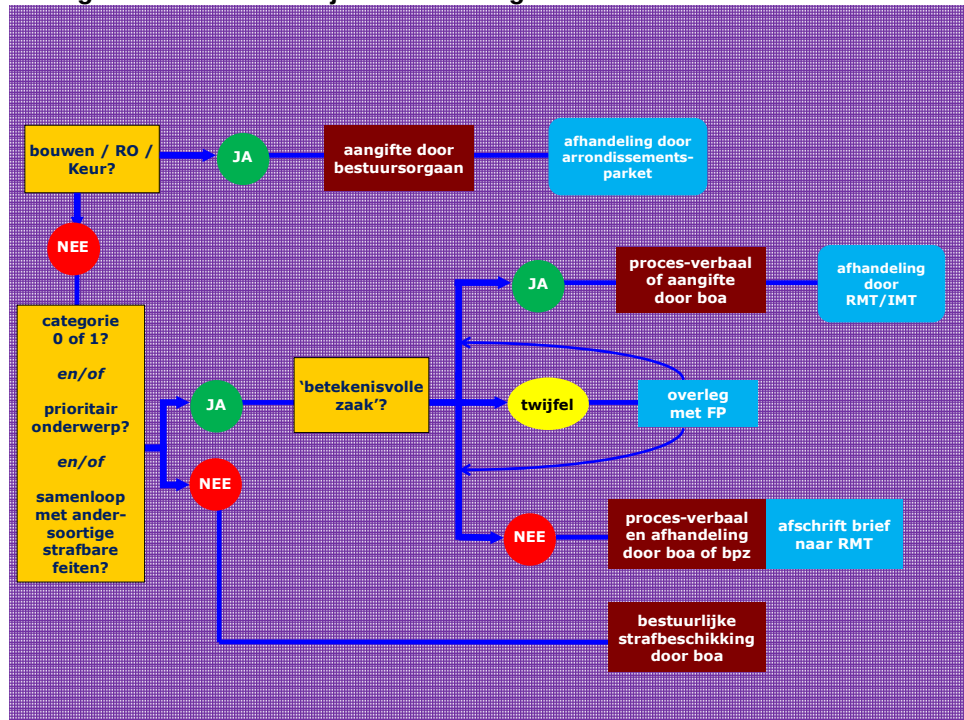
Als een pv over milieu gerelateerde overtredingen wordt opgemaakt worden de RMT's geïnformeerd over bedoelde zaken; afschriften van handhavingsbrieven worden aan het RMT gestuurd. PV's op het terrein van de bouw, ruimtelijke ordening of brandweer worden rechtstreeks met het parket van het Kantongerecht opgenomen.

Het kan voorkomen dat bestuursorganen (in de toekomst) zaken strafrechtelijk willen handhaven die door het Functioneel Parket niet worden ingenomen en afgedaan (de bagatelzaken). Pv's van dergelijke overtredingen krijgen van het Functioneel Parket geen opvolging. Een instrument om deze overtredingen aan te pakken is – op termijn – mogelijk via de bestuurlijke strafbeschikking op grond van art. 257ba Wetboek van Strafvordering en de Wet OM-afdoening. Bij hieruit voortvloeiende boetes van meer dan € 100,- krijgt de overtreder een aantekening in de Justitiële Registers (of-ewel een strafblad). De feitelijke uitvoering geschiedt door boa's.

In figuur 4 is weergegeven of zaken strafrechtelijk door bestuursorganen (boa's) of door de politie (RMT) worden afgedaan, uitgaande van het beleid van het Functioneel Parket. In de figuur wordt voorzien in een overlegmoment tussen de toezicht-houder / boa en het Functioneel Parket, indien er bij het bestuursorgaan twijfel bestaat over de vraag of er in een concrete situatie sprake is van een 'betekenisvolle zaak' of prioritair onderwerp. Het gaat bij een 'betekenisvolle zaak' immers om strikt strafrechtelijke factoren waar bij een bestuursorgaan vaak geen inzicht in bestaat.

Voor de regionale milieuteams (RMT's) is het van belang dat men geïnformeerd wordt over bevindingen van bestuurlijke handhaving, ook als er geen sprake is van een 'betekenisvolle zaak'. Op basis van bestuurlijke handhavingsbrieven kunnen verbanden en dwarsrelaties worden gelegd, ketens in kaart worden gebracht en criminaliteitsbeeldanalyses worden gemaakt. Dergelijke informatie is voor RMT's onontbeerlijk om betekenisvolle zaken te kunnen opsporen. In figuur 4 is hierin voorzien.

Figuur 4: Strafrechtelijke handhaving



INTEGRAAL STROOMSCHEMA

De figuren 1 tot en met 4 staan niet los van elkaar maar dienen in onderlinge samenhang gezien te worden. Ze zijn dan ook in te passen in één integraal stroomschema voor alle kleursporen.

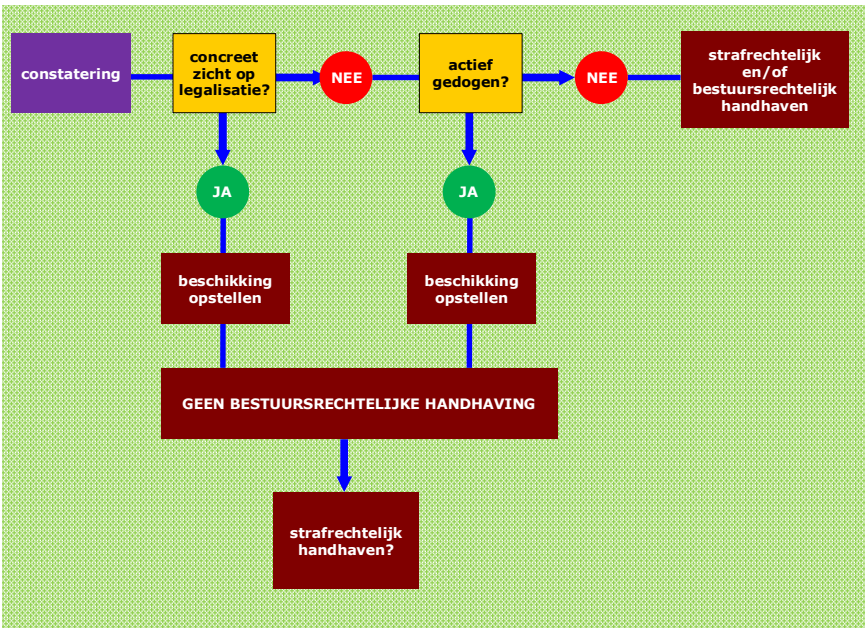
Met nadruk dient gezegd te worden dat deze handhavingstrategie een groeimodel betreft, waarbij in de toekomst de voorwaarden voor de toepassing van de bestuurlijke strafbeschikking worden uitgewerkt.

Met deze strategie is de handhaving in Brabant klaar voor de toekomst.

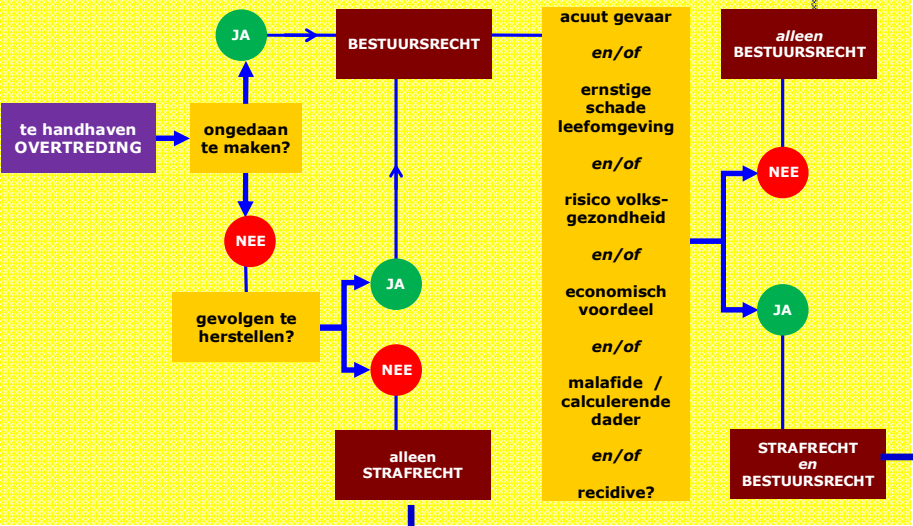
Integraal stroomschema



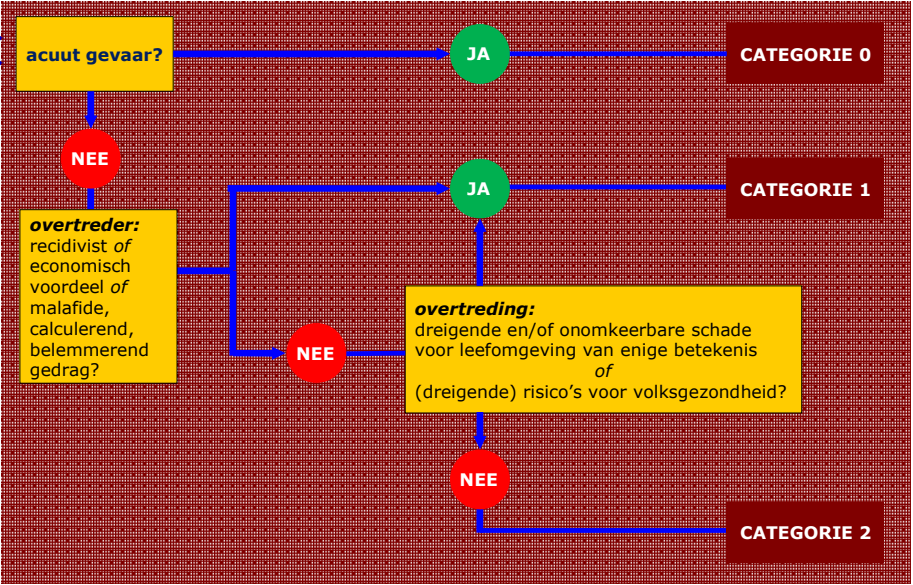
Bestuursrechtelijke handhaving aan de orde?



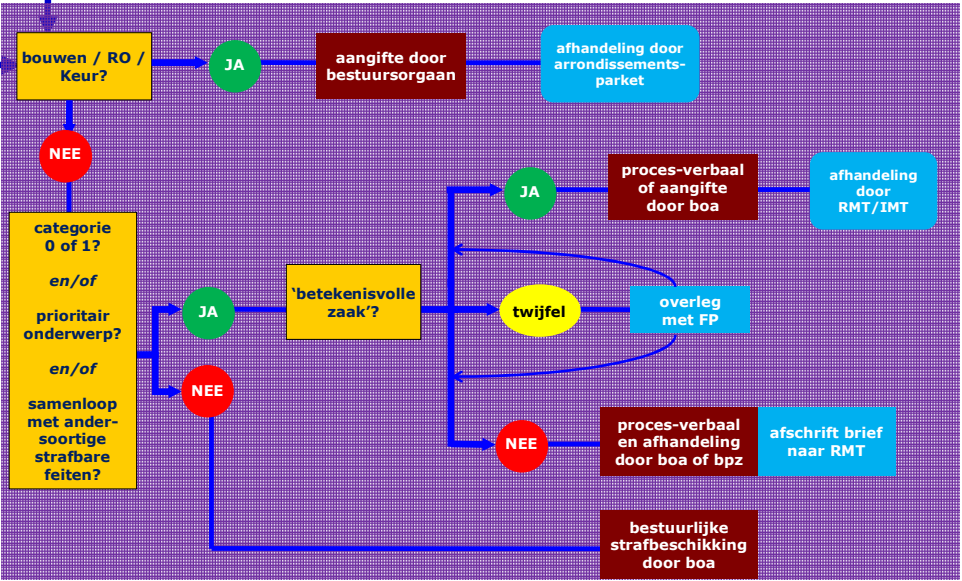
Strafrecht en/of bestuursrecht?



Bestuursrechtelijke handhaving



Strafrechtelijke handhaving



Legenda



BIJLAGE 1.

BEGRIPPENLIJST

Bagatel zaken: de begripsomschrijving *bagatel zaken* wordt door het Functioneel Parket gehanteerd. Het betreft milieu-overtredingen die als kleinigheden zijn aan te merken. Bagatel zaken worden niet strafrechtelijk vervolgd; hiervoor wordt geen capaciteit ter beschikking gesteld.

Begunstigingstermijn: de termijn die de overtreder krijgt om de overtreding te beëindigen.

Belemmerend gedrag: gedrag om zaken richting het toezicht door het bevoegd gezag te verhinderen, te bestrijden, te compliceren, te saboteren, te stremmen of tegen te werken.

Bestuursrechtelijk optreden: ofwel bestuursrechtelijk repressief optreden. Dit optreden bestaat uit een vooraanschrijving, beschikking volgt (dwangsombeschikking, bestuursdwangbeschikking of het intrekken van een vergunning) of het uitvoeren van bestuursdwang en het daadwerkelijk innen van een dwangsom.

Hierbij kan het gaan om het toepassen van de volgende middelen:

- het toepassen van bestuursdwang (de onrechtmatige situatie wordt in de gewenste (rechtmatige) toestand hersteld, al dan niet met kostenverhaal op de overtreder. Ook het geheel of gedeeltelijk sluiten van de inrichting valt hieronder);
- het opleggen van een last onder dwangsom;
- het geheel of gedeeltelijk intrekken van de vergunning.

Betekenisvolle zaken: de begripsomschrijving *betekenisvolle zaken* wordt door het Functioneel Parket gehanteerd. Het betreft milieu-overtredingen waarvoor het Regionale Milieuteam van de politie als het FP capaciteit beschikbaar hebben voor de strafrechtelijke vervolging. Er zijn criteria opgesteld ter bepaling van de kwalificatie *betekenisvolle zaak*. Om een overtreding als een *betekenisvolle zaak* aan te merken is overleg met het FP nodig.

Boa: buitengewoon opsporingsambtenaar. Een boa is werkzaam bij een bestuursrechtelijk overheidsorgaan. Voor de uitvoering is een boa voor de strafrechtelijke werkzaamheden verantwoording schuldig aan de Officier van Justitie. Het bestuur heeft geen invloed op de beoordeling of strafrechtelijk moet worden opgetreden tegen een overtreder. Het bestuur en het OM hebben er belang bij dat het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk traject daar waar mogelijk op elkaar worden afgestemd en elkaar versterken en/of ondersteunen.

bpz: basispolitiezorg. Het gaat om de basis van het politiewerk en dus niet de gespecialiseerde onderdelen van de politie. De basispolitiezorg omvat werkzaamheden als toezicht, afhandelen van incidenten, opnemen van aangiften, verlenen van hulp, eerste opvang van slachtoffers en getuigen, eenvoudig recherchewerk en het geven van preventieadvies.

Calculerend gedrag: berekenend gedrag.

Effectuering beschikking: uitvoeren van de sanctiebeschikking. In de beschikking staat beschreven op welke wijze de beëindiging van de overtreding zal worden afgedwongen.

Functioneel Parket: het Functioneel Parket (FP) is een onderdeel van het Openbaar Ministerie. Het FP heeft tot doel om de criminaliteit te bestrijden op het gebied van milieu, economie en fraude. Het FP is landelijk georganiseerd met vier Handhavingseenheden in het land. Voor Zuid-Nederland is de handhavingseenheid in 's-Hertogenbosch gevestigd.

Handhavingspartners:

gemeenten, provincie, Openbaar Ministerie, politie, waterschappen, Algemene Inspectie Dienst van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Rijkswaterstaat en VROM-Inspectie van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

IMT: Interregionaal Milieuteam. Het IMT is een onderdeel van de Bovenregionale recherche organisatie. Het IMT is ondergebracht bij een centrumkorps. Voor Noord-Brabant is dit het korps Brabant Zuidoost te Eindhoven.

IPO: Interprovinciaal Overleg, de organisatie waarbinnen de Nederlandse provincies samen optrekken.

Level playing field: een (economische) marktsituatie (het speelveld) waar voor alle partijen die zich in een zelfde positie ten opzichte van die markt bevinden dezelfde regels gelden. Alle hebben een gelijke uitgangspositie om met elkaar te concurreren.

Malafide gedrag: onbetrouwbaar gedrag; leugenachtig.

Milieu gerelateerde overtreding: overtredingen met een milieu-component. Milieu wordt hierbij breed beschouwd. Het betreft overtredingen met raakvlakken op het terrein van de milieuhygiëne, waterkwaliteit, volksgezondheid of natuur en landschap. De Regionale Milieuteams van politie onderzoeken en monitoren milieu gerelateerde overtredingen.

Omgevingsrecht:

De wetgeving welke betrekking heeft op alle fysieke waarden in de leefomgeving. Het gaat om de regelgeving met betrekking tot milieu, waterhuishouding, veiligheid, natuur, landschappelijke of cultuurhistorische waarden, ruimtelijke kwaliteit en volksgezondheid.

Preventief toezicht: ofwel preventieve handhaving: controles die plaatsvinden in een situatie dat er nog geen concreet vermoeden van overtreding van wet- en regelgeving bestaat.

Professionele handhaving: in het Besluit omgevingsrecht zijn in paragraaf 7.1 de kwaliteitseisen voor een handavingsorganisatie beschreven. Kwaliteitseisen zijn gesteld voor handavingsbeleid, uitvoeringsprogramma, uitvoeringsorganisatie, borging van de middelen, monitoring en rapportage over activiteiten, afspraken en programma.

PV: proces verbaal.

Recidive: herhaling van een misdrijf.

Repressieve handhaving: handhaving in een situatie dat een overtreding is geconstateerd en waarin er tegen wordt opgetreden (in de vorm van een ambtelijke waarschuwing, bestuurlijke vooraanschrijving, het nemen van een handavingsbeschikking of het toepassen van bestuursdwang). Repressieve handhaving kan zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk plaatsvinden.

RMT: Regionaal Milieuteam. Het RMT is een onderdeel van Regionale politie-organisatie, het betreft een onderdeel van de Recherche.

Sanctiebeschikkingen: een besluit van een bestuursrechtelijke instantie om dwang uit te oefenen. In het besluit wordt diegene die wordt aangeschreven opgedragen iets te doen dan wel na te laten. Tevens wordt een straf aangekondigd als het besluit niet wordt uitgevoerd.

Tafel van elf: Een document opgesteld door het Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie, waarin elf dimensies zijn opgenomen voor naleving van wetgeving (1.kennis van regels, 2.kosten/baten, 3.mate van acceptatie, 4.normgetrouwheid doelgroep, 5.niet-overheidscontrole, 6.meldingskans, 7.controlekans, 8.detectiekans, 9.selectiviteit, 10.sanctiekans en 11.sanctie-ernst). Deze dimensies zijn onderverdeeld in twee groepen: dimensies van spontane naleving en handavingsdimensies.

VNG: Vereniging van Nederlandse gemeenten, de organisatie waarbinnen de Nederlandse gemeenten samen optrekken.

BIJLAGE 2.

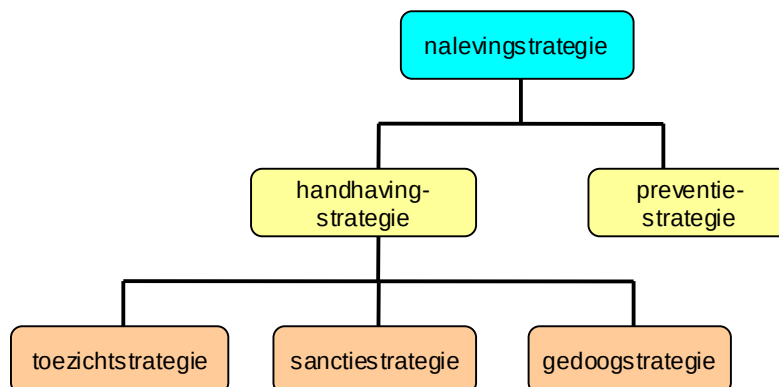
DE NALEVINGSTRATEGIE

Inleiding

In 2002 is onder de noemer 'Professionalisering van de Milieuhandhaving' gestart met een gezamenlijk project van IPO, VNG, Unie van Waterschappen en de ministeries van V&W en VROM om de handhaving van milieuwetgeving te verbeteren. Er zijn kwaliteitscriteria ontwikkeld waaraan een professionele handhaving dient te voldoen. Een handhavingsorganisatie dient op grond van de kwaliteitscriteria te beschikken over de volgende strategieën:

CRITERIUM 2.1 Nalevingstrategie
De handhavingsorganisatie handelt op grond van een nalevingstrategie, waarin is vastgelegd met welke instrumenten zij naleving wil bereiken en welke rol handhaving daarin speelt.
CRITERIUM 2.2 Toezichtstrategie
De handhavingsorganisatie handelt op grond van een toezichtstrategie, waarin is vastgelegd welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is.
CRITERIUM 2.3 Sanctiestrategie
De handhavingsorganisatie handelt op grond van een sanctiestrategie, waarin de basisaanpak voor het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden bij overtredingen is vastgelegd.
CRITERIUM 2.4 Gedoogstrategie
De handhavingsorganisatie handelt op grond van een gedoogstrategie, waarin is vastgelegd in welke situaties en onder welke condities inzet van sancties tegenover overtreeders tijdelijk achterwege kan blijven.

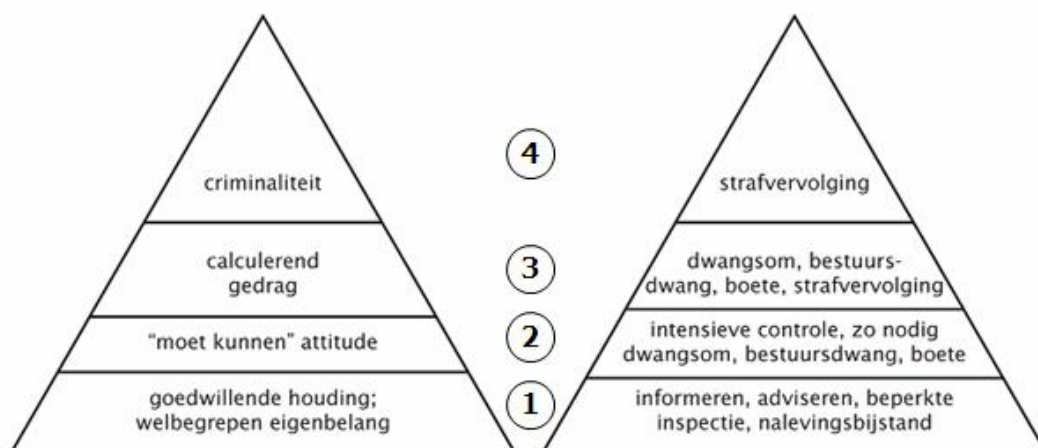
Een preventiestrategie vatten we als een extra onderdeel van een nalevingstrategie op. Schematisch is dat als volgt samen te vatten:



De verschillende onderdelen worden hierna uitgewerkt.

Nalevingstrategie

Idealiter hanteren toezichthouders in de praktijk de aangepaste reactie (*responsive regulation*). Deze aanpak wordt wel afgebeeld in een handhavingsmodel dat wordt aangeduid als de handhavingspiramide of de reguleringspiramide.⁴ De strategie van de aangepaste reactie houdt in dat de interventie wordt aangepast aan het gedrag van de overtreder en de aard van de overtreding. Het interveniërende gezag beschikt daartoe over een breed scala aan interventiemogelijkheden en weet die systematisch en weloverwogen in te zetten. De structuur van de piramide is een weergave van het ervaringsfeit dat de overtredingen die gering van aard zijn en slechts een kleine correctie vergen het meest voorkomen (de basis van de piramide) en dat de ernstige normschendingen die hard ingrijpen vragen relatief beperkt in getal zijn (de top van de piramide). De Commissie Herziening Handhavingssysteem VROM-regelgeving (commissie-Mans) heeft in haar rapport *De tijd is rijp* de piramide van Ayres en Braithwaite als volgt bewerkt:



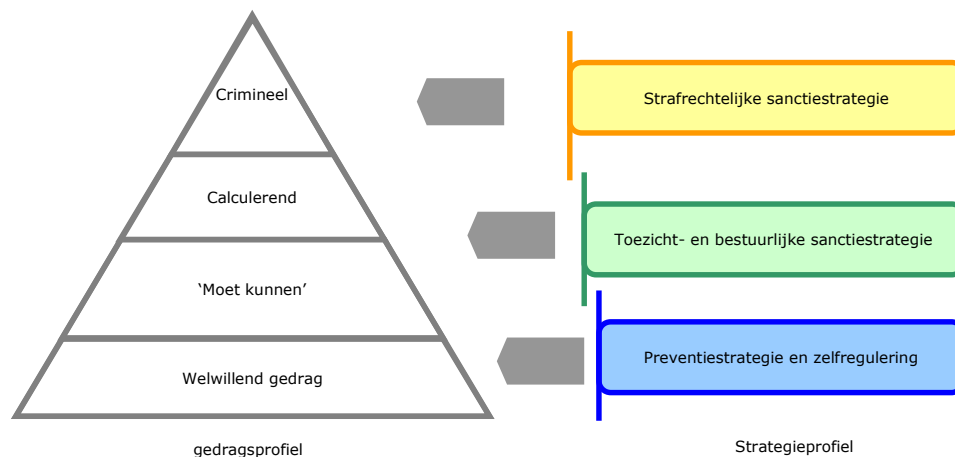
Het gros van degenen voor wie de regels zijn bedoeld is geneigd om die regels ook te volgen, zo stelt de commissie. Men herkent het welbegrepen eigenbelang in het gezamenlijk bevorderen van het collectieve belang van veiligheid, gezondheid en orde. Een reden om de regels te overtreden is voor deze groep, behalve gebrek aan kennis, onkunde en overmacht, de beeldvorming dat er in het algemeen weinig wordt nageleefd. Deze groep (met nummer 1 weergegeven) vormt de brede basis van de piramide. Een kleinere groep, nummer 2 in de piramide, heeft de houding van “moet kunnen”, neemt het niet zo nauw met het collectieve belang en ziet geen been in bijvoorbeeld een vervuilende lozing naar het oppervlaktewater of een onjuiste vorm van vervoer van gevaarlijke chemicaliën. Een nog kleinere groep (nummer 3 in de piramide) is steeds geneigd tot opportunistisch en calculerend gedrag. De regels en de daarachter liggende belangen hebben voor hen geen betekenis. Alleen de pakkans en de daaropvolgende straf kunnen hen ervan weerhouden om in strijd met de regels te handelen. De top van de piramide ten slotte (nummer 4) wordt gevormd door de criminele organisaties en individuen. Hier vindt men de georganiseerde misdaad die vaak gepaard gaat met andere vormen van criminaliteit en geweld en die niet zelden grensoverschrijdend opereert.

⁴. Ian Ayres and John Braithwaite, *Responsive regulation: transcending the deregulation debate*, New York 1995.

De onderste laag in de piramide (aangeduid met een 1) vormt zoals gezegd de grootste groep. Het is relatief het eenvoudigste om deze groep tot naleving te bewegen. Met informeren, adviseren, beperkte inspectie en nalevingsbijstand kan al veel resultaat worden bereikt. Bij de inzet van mensen en middelen en de capaciteitsallocatie zal hiermee rekening moeten worden gehouden.

Preventiestrategie

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. Dit houdt ook in dat bij een risico-analyse moet worden gekeken naar de motieven bij overtredingen: de inzet van preventieve instrumenten als voorlichting of ondersteuning moet niet alleen voldoende effectief zijn, maar ook bestuurlijk te verantwoorden zijn. Dit betekent dat de intentie van de overtreder een belangrijke rol moet spelen bij de afweging. De handhavingspiramide kan daarbij als uitgangsbasis gelden:



Het primaire doel van een preventiestrategie is om de spontane naleving van wet- en regelgeving te vergroten. Naleving van regelgeving is niet vanzelfsprekend. 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 HANDHAVINGDIMENSIES	
1	Kennis van de regels (bekendheid en duidelijkheid)	6	Meldingskans
2	Kosten en baten	7	Controlekans
3	Mate van acceptatie	8	Detectiekans
4	Normgetrouwheid doelgroep	9	Selectiviteit van toezicht
5	Maatschappelijke controle	10	Sanctiekans
		11	Sanctie-ernst

Permanente voorlichting en nalevingsondersteuning (*compliance assistance*) zijn hiervoor belangrijke instrumenten. Hoe dit precies vormgegeven en ingevuld dient te worden, is een kwestie van uitvoering en leent zich niet goed voor opname in een algemene strategie. Het is wel goed denkbaar, en wellicht zelfs wenselijk, dat bestuursorganen dergelijke handhavinginstrumenten gezamenlijk ontwikkelen en toepassen. Daarbij gaat het zowel om voorlichting over regelgeving, voorwaarden en vereisten als om communicatie over de resultaten van handhaving in concrete gevallen en/of van bijvoorbeeld branchegerichte acties.

Toezichtstrategie

Toezicht houdt in dat wordt gecontroleerd of wet- en regelgeving worden nageleefd (naar letter en/of geest). 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 handhavingengevallen gelijktijdig aan te pakken. Dit is bestuurlijk en juridisch gezien ook niet nodig.

Voor de wijze waarop een prioriteitstelling wordt gemaakt, kunnen verschillende wegen worden bewandeld. Een gangbare en werkbare methode is het hanteren van een zgn. risicomatrix. Deze gaat uit van kans x effect.

Op maat gesneden toezicht kan worden bereikt door de handavingspiramide als uitgangspunt te nemen. Voor doelgroepen die zich aan de onderkant van de nalevingspiramide bevinden, kan een licht toezichtsregime van toepassing zijn. De nadruk zou daarbij vooral moeten liggen op communicatie en voorlichting. Dat geldt ook voor zgn. koplopers en voor bedrijven met een bewezen zorgsysteem. De provincie Noord-Brabant is bezig met het ontwikkelen van (objectieve) criteria voor 'koplopers', 'middenmoters' en 'achterblijvers'. Onder een 'bewezen zorgsysteem' kan verstaan worden een zorgsysteem dat passend is voor de omvang van een bedrijf en waarmee het bedrijf zelf systematisch de naleving controleert van voorschriften. Hoewel er ook voor gekozen kan worden om de individuele bestuursorganen te laten bepalen of dergelijke toespitsingen worden gemaakt, is het vanuit het idee van *level playing field* en het gelijkheidsbeginsel te prefereren om het collectief voor te schrijven.

De *inhoud* van de risicoanalyse, de prioritering en meetbare doelstellingen ten aanzien het toezicht zijn geen zaak van collectiviteit. De afzonderlijke bestuursorganen dienen dergelijke zaken periodiek (jaarlijks) vast te leggen in een Handhavinguitvoeringsprogramma. De basis van de toezichtstrategie wordt gevormd door de periodieke (her)controles. Daarnaast kan er behoefte bestaan om een algemeen inzicht te verkrijgen in het naleefgedrag van een branche of de naleving op een bepaald thema. Vormen van toezicht als quick scans, thema- of branchecontrole zijn hiervoor de geschikte instrumenten.

De bevindingen bij de periodieke (her)controles, quickscans, thema- of branchecontroles kunnen aanleiding geven tot het inzetten van andere vormen van toezicht zoals:

- ketentoezicht
- integrale onderzoeken
- diepte-onderzoeken
- administratieve controle

- systeemgericht toezicht.

In bijzondere gevallen, bij klachten en/of bij calamiteiten zijn de zogenaamde incidentele controles aan de orde.

CONTROLEVORM	RISICOGROEP
Periodieke (her)controle	Hoog, gemiddeld en laag
Quick scan, thema- of branchegerichte controle	Gemiddeld en laag
Ketentoezicht, integraal of dieptetoezicht en administratieve controle	Hoog (n.a.v. de bevindingen bij de hierboven genoemde controlevormen)
Verificatie, audits, milieuvluchten	Algemeen ondersteunend
Incidentele controle naar aanleiding van klachten en calamiteiten	Hoog, gemiddeld en laag