**Beste leden van de commissies Ruimte en Algemene Zaken,**

Op 20 mei 2015 is er een bijeenkomst geweest met als thema handhaving.

Een aantal vragen zal centraal staan. Deze vragen komen voort uit het verslag van de agendacommissie.

1. Wat voor soorten handhaving zijn er?
2. Wat voor invloed heeft de gemeente op de soorten handhaving?
3. Welke bandbreedtes zijn er?
4. Wie handhaaft er (politie, boa, gemeentelijke afdelingen, leerplicht, omgevingsdienst, brandweer, NWA, waterschap, provincie)?
5. Wat wordt er gehandhaafd?
6. Hoe wordt er gehandhaafd?
7. Waarom wordt er gehandhaafd?

Dit stuk is als volgt opgebouwd. Allereerst zal er in de inleiding kort worden ingegaan op het belang en de betekenis van handhaving. Vervolgens zullen stuk voor stuk bovenstaande vragen worden beantwoord. Dit stuk wordt onderbouwd door een aantal bijlagen. Deze zijn bijgevoegd ter inzage en verdere verdieping. Omdat handhaving niet los kan worden gezien van toezicht zal toezicht ook behandeld worden.

**Inleiding (Bijlage 1, 2)**

Wat is nu eigenlijk handhaving? Het begrip handhaving is zeer breed. In dit stuk zal toegespitst worden op het omgevingsrecht.

Over het begrip handhaving zijn hele boeken geschreven. Door middel van onderstaande citaten kan het begrip enigszins inzichtelijk worden gemaakt:

Prof. Dr. W.J.M. Voermans hoogleraar Staats-en Bestuursrecht in "De communautisering van toezicht en handhaving":
"*Wetten en regels in een rechtstaat dienen te worden gehandhaafd. Dat is een waarheid als en kudde koeien; een dooddoener. Omdat wetgeving niet vaak en zeker niet door iedereen spontaan wordt nageleefd heeft de overheid een taak om als wetgever, bestuurder of rechter te bewerkstelligen dat recht neergelegd in wettelijke regels ook daadwerkelijk wordt verwezenlijkt. Niet handhaven legt namelijk de bijl aan de wortel aan het maatschappelijke basisakkoord dat we de rechtsstaat noemen. Afspraak nummer een van dat akkoord is de heerschappij van het recht. Niemand, noch de overheid, noch de burger, noch enige instelling kan zich daaraan onttrekken. Om vrij te kunnen samenleven moeten we daarvan op aan kunnen. Rechtsstatelijke samenlevingen en de daarmee verbonden economische stelsels zijn namelijk gebaseerd op vertrouwen; het vertrouwen dat de rechtsgenoten (inclusief de overheid) zich aan het recht, dat ze zelf in het leven hebben geroepen, houden. Valt dat vertrouwen weg dan stagneert er iets wezenlijks in een samenleving, niet alleen in het recht.*
*Onvoldoende handhaven is ook vanuit een meer praktisch perspectief onhandig. Als wetten en regels niet worden nageleefd (al dan niet vanwege een handhavingstekort) dan zijn ze letterlijk doelloos. Een afspraak die niet wordt nageleefd is als een afspraak zinledig en ook het doel dat werd beoogd blijft buiten bereik.....*"

Prof. mr. Drs. F.C.M.A. Michiels hoogleraar Staats-en Bestuursrecht in "Houdbaar handhavingsrecht":
*"Als regels vaker worden nageleefd, ontstaat er minder druk op de handhavingscapaciteit. Dit neemt niet weg dat het bestuur een eigen verantwoordelijkheid heeft om goede vergunningen af te geven, te controleren of conform de vergunning wordt gebouwd en de gebouwde objecten legaal worden gebruikt en bij overtredingen zo nodig handhavend op te treden. Dat het bestuur in een aantal opzichten steken heeft laten vallen, is voor Enschede, Volendam en Schiphol-Oost uitgebreid gedocumenteerd aangetoond.... Maar achteraf is het altijd makkelijk praten. ....Het ongeloof en de verontwaardiging over de incidenten zijn begrijpelijk, de commissies getroosten zich grote inspanningen, maar het wijzen naar de overheid die te weinig en niet daadkrachtig genoeg zou optreden: is dat terecht? Men gaat vaak voorbij aan de primaire verantwoordelijkheid van de veroorzakers waartoe in de meeste van de genoemde*

*gevallen in elk geval niet het openbaar bestuur behoort..... Als er vaker en vooral beter zou zijn gecontroleerd wat er allemaal bij S.E. Firework lag opgeslagen, als gecontroleerd in de bouw, als, als als. Maar had dat ook gemoeten en had dat ook gekund? Daar gaat het om. Uit tal van onderzoeken, o.a. van rijksinspecties, de Algemene Rekenkamer en wetenschappelijke onderzoeken blijkt dat er in de handhaving nog vele verbeterslagen mogelijk zijn.....Heeft het openbaar bestuur de bevoegdheden, de personele en materiele middelen, de bekwaamheid, de wil en de durf om te handhaven? Een andere belangrijke vraag is hoe de handhaving zo kan worden ingericht dat het te bereiken doel tegen zo laag mogelijke in, in elk geval aanvaardbare, kosten kan worden bereikt..."*

*LET OP HET VERSCHIL TUSSEN HANDHAVING EN TOEZICHT (hoofdstuk 5 Algemene wet bestuursrecht)*

Handhaving dient niet verward te worden met toezicht.

- Handhaving is een uitvloeisel van toezicht op het beleid en de regels, en dwingt deze af.
- Toezicht is de controle op de naleving van regels en zo mogelijk het direct ongedaan maken van overtredingen.

De gemeenteraad heeft geen invloed op de handhaving daar dit volgt uit toezicht, beleid en verzoeken tot handhaving. De raad kan invloed hebben op de capaciteit / prioriteit van het toezicht en deels het beleid waarop toezicht wordt gehouden.

1. **Wat voor soorten handhaving zijn er? (bijlage 3)**

*Handhaving in het privaatrecht*

Indien bijvoorbeeld burgers onderling hinder van elkaar ondervinden kunnen zij dit civiel rechterlijk oplossen. Een rechter zal dan beslissen wie van de partijen gelijk heeft.

*Handhaving in het strafrecht*

Over deze soort handhaving gaan met name de politie en justitie. Toch kruist deze soort handhaving ook wel de bestuurlijke handhaving met als voorbeeld de bestuurlijke strafbeschikking. Het verschil tussen strafrecht sancties en bestuurlijke maatregelen is dat strafrechtelijke sancties zien op vergelding en generale preventie daar de bestuurlijke maatregelen zien op herstel en het legaliseren van de situatie. Een bestuurlijke maatregel kan samengaan met een strafrechtelijke sanctie daar zij andere doelen nastreven.

*Handhaving in het bestuursrecht (bij de gemeente het meest van belang)*

Gemeente breed :

Wetgeving is bij uitstek sectoraal; wetten hebben betrekking op deelbelangen, zoals bouwen, milieu of openbare ruimte en veiligheid/openbare orde. Ook de handhaving vindt per deelterrein afzonderlijk plaats. Er wordt echter nadrukkelijk gestreefd naar het opstellen van een integraal handhavingsbeleid. Onder integrale handhaving wordt een manier van handhaving verstaan, waarbij meer en beter wordt samengewerkt tussen de verschillende handhavingstaakvelden. Integrale handhaving wil dus nadrukkelijk niet zeggen dat de ene toezichthouder de taken van de andere toezichthouder een op een overneemt. Wel wordt met integrale handhaving een hoge mate van coordinatie en eenduidigheid nagestreefd. De ogen en oren van elkaar zijn.

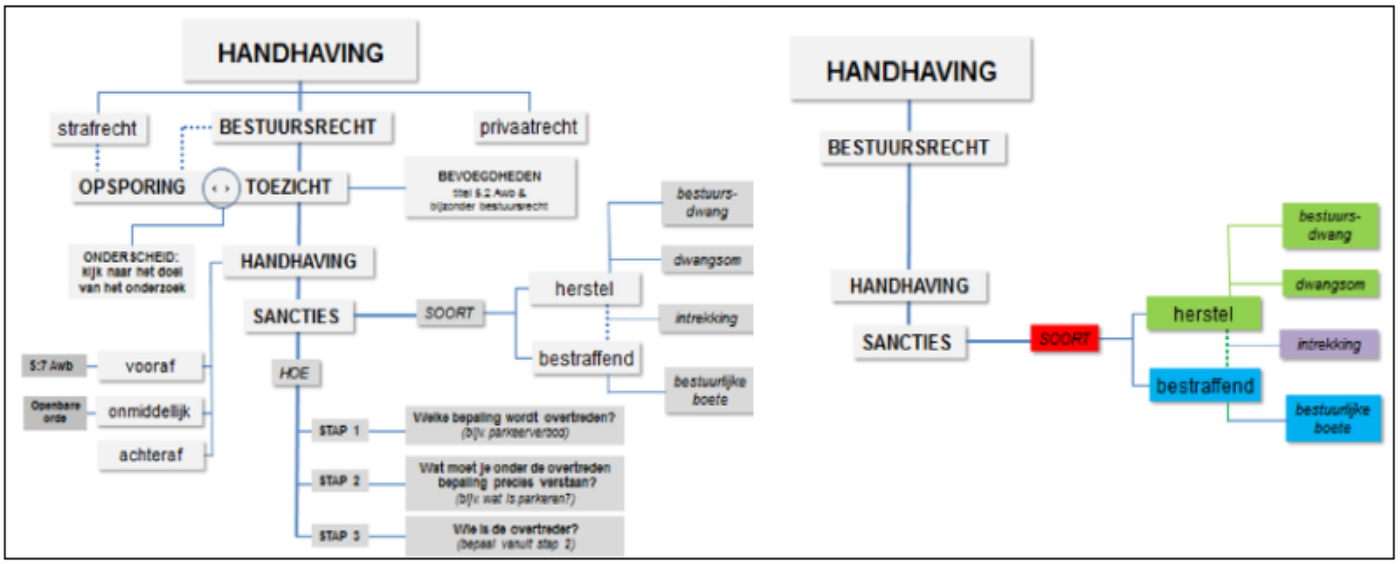
Bij integrale handhaving dienen in principe niet alleen handhavingstaken die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving te worden betrokken, maar ook andere mogelijke handhavingstaken. Landelijk zijn de handhavingstaken in verschillende kleursporen ingedeeld:

- Rood (ruimtelijke ordening, bouwen);
- Grijs (milieu);
- Paars (openbare orde, veiligheid, gebruik openbare ruimte);
- Groen (natuur);
- Blauw (water);
- Geel (sociale zekerheid, belasting, economie);

- Wit (gezondheid, arbeid);
- Bruin (landbouw, natuurbeheer);
- Oranje (cultuur, onderwijs).

Bestuursrecht

Handhaving in het bestuursrecht. Deze handhaving heeft betrekking op de gemeenten en dus ook op de gemeente Goirle. Handhaving in het bestuursrecht is geregeld in Hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit hoofdstuk is in bijlage 3 bijgevoegd. Kort schematisch kan handhaving als volgt omschreven worden:




Het schema kort doorlopen;

De sancties zijn er in twee soorten herstel en bestraffend (punitief= leed toevoegend). Het grote verschil tussen de twee is dat bij herstel de onrechtmatigheid wordt hersteld en bij de bestraffende een stuk leedtoevoeging zit. Als gevolg van bestraffing zijn er ook weer andere normen. Zo is op de bestraffende sancties artikel 6 lid 2 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens van toepassing. Dit artikel behelst waarborgen zoals zwijgrecht en het vereiste van schuld. Bij een herstel sanctie is artikel 6 lid 2 Europees Verdrag van de Rechten van de Mens niet van toepassing.

Wil de gemeente handhavend optreden dan dient de burger een overtreding te maken en deze overtreding dient in strijd met bij of krachtens een wettelijk voorschrift te zijn. Ook kan de gemeente preventief optreden indien aannemelijk is dat een overtreding begaan gaat worden.

- Bestuursdwang; de overtreder wordt gesommeerd om binnen een begunstigingstermijn de overtreding ongedaan te maken. Gebeurt dit niet dan zal de gemeente op kosten van de overtreder de overtreding ongedaan maken. De bestuursdwang dient aan verschillende partijen kenbaar gemaakt te worden. Bij de bestuursdwang is het niet van belang of degene aan wie de last is opgelegd het in zijn of haar macht ligt om de overtreding ongedaan te maken.
- Dwangsom; de overtreder wordt gesommeerd om binnen een begunstiggingstermijn de overtreding ongedaan te maken. Gebeurt dit niet dan zal de overtreder per constatering of per tijdspanne een dwangsom verbeuren. Een last onder dwangsom wordt alleen aan de overtreder kenbaar gemaakt.
- De bestuurlijke boete; deze heeft een sterk punitief gehalte, hierbij is verwijtbaarheid een vereiste. Bestuurlijke boetes worden bijvoorbeeld gebruikt bij overtreding van de Drank -en Horeca Wet.
- Intrekking van een beschikking (bijvoorbeeld een vergunning); het is een maatregel die zowel punitief als herstellend kan worden ingezet.

Bovenstaande bestuurlijke handhavingsvormen mogen niet tegelijkertijd worden ingezet. Men kan bijvoorbeeld voor een overtreding niet en bestuursdwang en een dwangsom opleggen.

De gemeente kent een beginselplicht tot handhaving. Slechts onder bijzondere omstandigheden kan afgezien worden van handhaving. Deze bijzondere omstandigheid doet zich bijvoorbeeld voor als er concreet uitzicht is op legalisatie en bijvoorbeeld als handhaving zodanig onevenredig is in verhouding tot het te dienen belang dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

*Handhaving door de boa's*
De Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte heeft de artikelen 154b tot en met 154n toegevoegd aan de Gemeentewet. Doormiddel van deze twee handhavingsinstrumenten kan de gemeente (boa) met betrekking tot bepaalde vormen van overlast in een bepaalde vorm een straf opleggen te weten:

1. de bestuurlijke strafbeschikking overlast (hierna: BSo)
2. de bestuurlijke boete overlast (hierna: BBo).

Gemeenten moeten kiezen, het kan niet allebei. De BSo is in na genoeg alle gemeenten ingevoerd. Geen enkele gemeente heeft gekozen voor de BBo.

De BSO
Bij de BSo gaat de incasso via het Centraal Justitieel Incasso Bureau (hierna: CJIB). Als de bestrafte verzet (bezwaar) instelt wordt de zaak overgedragen aan de Centraal Verwerking Openbaar Ministerie (hierna: CVOM). De CVOM gaat in die gevallen in beginsel tot oproeping op een zitting over. Dat wil zeggen dat de CVOM de zaak voor de rechter brengt, zodat deze het verzet inhoudelijk kan toetsen en uitspraak kan doen. Er is in beginsel geen ruimte voor de CVOM om zaken op beleidsmatige gronden te seponeren door middel van intrekking van de BSo. De CVOM zal uitsluitend seponeren om juridisch-technische redenen. De gemeente komt dus wat betreft de afwikkeling van een BSo er niet meer aan te pas.

De BBO
Het bedrag van een BBo is voor natuurlijke personen niet meer dan € 390,00 en voor rechtspersonen niet meer dan € 2250,00. Een boa legt niet op straat de bestuurlijke boete op, maar beperkt zich tot het uitschrijven van een aankondiging dat een bestuurlijke boete zal worden opgelegd. Bij een BBo geldt de Algemene wet bestuursrecht (Awb); in deze wet staan ook enkele bepalingen speciaal voor een bestuurlijke boete (in het algemeen). De Gemeentewet bepaalt dat Hoofdstuk 8 Awb (Bijzondere bepalingen over de wijze van procederen bij de bestuursrechter) op een BBo niet van toepassing is. Tegen een BBo kan een belanghebbende beroep instellen bij de rechtbank. Het beroep wordt behandeld en beslist door de kantonrechter. Het OM speelt dus bij de BBo geen rol. De BBo is voor de gemeente bewerkelijker dan de BSo doordat deze de incasso zelf moet doen en door de bezwaarprocedure en de rol in de beroepsprocedure. Daar staat tegenover dat de gehele opbrengst toevalt aan de gemeente.
Vanuit de VNG wordt er een onderzoek gestart naar het sanctiestelsel waarbij gezocht wordt naar een volwaardig duurzaam alternatief voor de huidige vergoedingsregeling.

*De Mulderfeiten en de boa's*
Alle lichte verkeersovertredingen worden afgehandeld doormiddel van de Wet Mulder (denk aan de blauwe zone). Ten aanzien van die overtredingen kan men dus niet het boete bedrag zelf bepalen. De administratiefrechtelijke sanctie afwikkeling van lichte parkeerfeiten ligt geheel in de handen van het OM.

## 2. Wat voor invloed heeft de gemeente op de soorten handhaving? (bijlage 4)

*Invloed gemeente soorten handhaving*

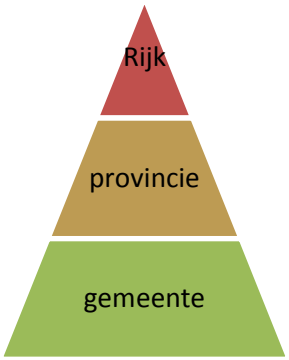
Op de soorten handhaving heeft de gemeente Goirle geen invloed. Deze zijn per wet (Algemene wet bestuursrecht) geregeld. De invloed op handhaving is beperkt daar het volgt uit verplicht toezicht; beleid en verzoeken tot handhaving. De raad stelt het college in staat haar toezichts-en handhavingstaken uit te laten voeren.

Ook heeft de gemeente niet altijd de keuze in de soort maatregel; *Bestuursdwang of last onder dwangsom? (website CCV):*"Het bevoegd gezag heeft niet altijd de keuze tussen het opleggen van een dwangsom en het aanzeggen van bestuursdwang. Een dwangsom is bijvoorbeeld niet mogelijk bij een lozing van zeer milieugevaarlijke stoffen, omdat hier niet het risico gelopen kan worden dat de overtreding, ondanks de dwangsom, toch wordt voortgezet. Er dient dan bestuursdwang toegepast te worden. Verder blijkt uit jurisprudentie dat ook wanneer een overtreding van vergunningvoorschriften (bijvoorbeeld geluidsvoorschriften) alleen ongedaan gemaakt kan worden door de inrichting te sluiten, een dwangsom niet het geeigende middel is. Ook in dat geval is bestuursdwang het meest gepaste handhavingsinstrument."

Indien een belanghebbende een rechtmatig verzoek tot handhaving indient dan moet de gemeente hier binnen 8 weken op besluiten. Indien dit lokaal beleid betreft dat is vastgesteld door de gemeenteraad en nog steeds in werking is, is er weinig mogelijkheid tot afwijking van dit beleid.

*Invloed gemeente*

De vraag die de commissie zich stelt kan ook anders opgevat worden in de zin van invloed op de handhaving / toezicht door de gemeenten in plaats van de soorten handhaving.




1. Het Rijk (maker van formele wetten, de gemeente moet binnen het kader van de hogere wet blijven alsmede binnen de speciale regels; "Lex superior: Hoger voor lager" "Lex specialis: bijzonder voor gewone wet") Het Rijk heeft de landelijke handhavingsstrategie doorgevoerd met als wens dat alle handhavende instanties via deze strategie gaan handhaven. Het Rijk legt bijvoorbeeld ook verplichte taken op t.a.v. handhaving.
2. De provincie (Provinciale verordeningen de raad moet binnen het kader van de hogere wet blijven alsmede binnen de speciale regels; "Lex superior: Hoger voor lager" "Lex specialis: bijzonder voor gewone wet"). De provincie monitort de handhaving door de gemeente.
3. Nummer 3 is onder te verdelen:
   a) De waterschappen (de keur van het waterschap staat gelijk aan die van de gemeente )
   b) De Gemeente (Goirle)
   De invloed op diverse terreinen:
   1. De capaciteit ten aanzien van het toezicht/ handhaving van de APV, bouwen, milieu, integrale veiligheid etc.
   2. De prioriteiten op het gebied van handhaving vastgesteld in het Handhavingsuitvoeringsprogramma 2015 bijgevoegd in bijlage 5 (deze staan los van een eventueel verzoek tot handhaving) in het uitvoeringsprogramma staan de prioriteiten en de capaciteit centraal. Ieder jaar in januari wordt een handhavingsuitvoeringsprogramma ter kennisname aangeboden aan de raad;
   3. De beleidsstukken van de gemeente Goirle waarop toezicht gehouden kan worden:
      a) Algemeen plaatselijke verordening uit 2014;
      b) Wegsleepverordening uit 2004;
      c) Terrassenbeleid uit 2007;

d) Standplaatsenbeleid uit 1993;
e) Evenementenbeleid uit 2007;
f) Marktverordening uit 1992;
g) Reclamebeleid uit 1996;
h) Het handhavingsuitvoeringsprogramma voor 2016.
i) Landelijke regelgeving met toezichtverplichting voor b&w (bouwen, milieu, oov, sociaal)

**3. Welke bandbreedtes zijn er?**

Zoals gezegd is er voor de gemeente een beginselplicht tot handhaving met in achtneming van onderstaande;

- Legaliteitsbeginsel: een sanctie kan alleen worden opgelegd als er een wettelijke bevoegdheid is om een sanctie op te leggen;
- Niet alleen een actieve gedraging kan worden aangemerkt als overtreding;
- Ook anderen dan degene die de overtreding feitelijk begaat kunnen als overtreder worden aangemerkt. (Bij het blussen van de brand in het bedrijfspand van Chemie –Pack Nederland B.V. was verontreinigd bluswater in verschillende sloten terecht gekomen. Hiermee werd artikel 6.2 van de Waterwet overtreden. Hoewel werd vastgesteld dat Chemie – Pack Nederland B.V. niet zelf aan de bluswerkzaamheden had deelgenomen werd zij toch als overtreder aangemerkt.);
- De uitzonderingen op de beginselplicht tot handhaving; concreet zicht op legalisering en indien handhavend optreden in een bepaald geval onevenredig is.

**4. Wie handhaaft er (politie, boa, gemeentelijke afdelingen, leerplicht, omgevingsdienst, brandweer, NWA, waterschap, provincie)?**

Voor de vraag wie handhaaft er? Een heel pallet aan handhavende instanties.

*Handhaving afdeling Vergunningverlening Veiligheid en Handhaving:*

Dieper ten aanzien van handhaving en toezicht kan alleen op de afdeling VVH ingegaan worden daar het te uitgebreid en te complex is om in te gaan op hoe de andere instanties de handhaven.

Gemeentelijke handhaving (alsmede toezicht) gemeente Goirle:

Voor de afdeling Veiligheid Vergunningverlening en Handhaving.

Toezicht

- Handhaver bouw toezicht (controle op o.a. Wet algemene bepalingen omgevingsrecht omgevingswet, bouwbesluit, bestemmingsplan, brandveiligheid etc.,);
- Handhaver milieu toezicht (controle op Wet milieubeheer en activiteitenbesluit);
  (De basistaken van milieu liggen bij de omgevingsdienst alsmede de asbesttaken)
- De boa's onderverdeeld in;
  a) Boa's die controleren op de APV als openbare orde en de Wet Mulder (Verkeersovertredingen)
  b) Boa die controleert op de Drank- en Horeca wet. Of de inrichtingen over juiste vergunningen beschikken en of er geen minderjarigen alcohol nuttigen;
  c) Boa's die controles uitvoeren in het buitengebied. Dit in het kader van Samen Sterk In het Buitengebied.
  "Bij de aanpak van onder andere stroperij, illegale houseparty's, storten van afval en motorcrossers in natuurgebieden werkt de provincie samen met 40 gemeenten, waterschappen, politie, de nieuwe Voedsel- en Waren Autoriteit, Brabants Landschap, Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer. Maar ook omwonenden en recreanten kunnen een grote rol hierin spelen";

handhaving

- Beleidsmedewerker handhaving bouwen en milieu;
- Beleidsmedewerker veiligheid.
- Juridische ondersteuning

*politie*
De gemeente werkt ook samen met de politie. Doordat de politie zich terugtrekt op delen van het strafrechtelijk terrein komen er meer APV handhavingstaken op de boa's te vallen. Voor kleine ergernissen/overlast zal de politie niet komen maar komt de boa. Elke week is er tussen de afdeling VVH en de politie overleg.

*brandweer*
Met de brandweer is ook overleg, deze assisteert en adviseert de gemeente op het gebied van brandveiligheid. Denk hierbij aan evenementen en de inspectie van gebouwen. Ook houdt de brandweer toezicht.

Voor een verdere indeling van het handhaven van de afdeling VVH kan verwezen worden naar bijlage 4 "het handhavingsuitvoeringsprogramma gemeente Goirle 2015".

*OMWB*
Op 12 december 2012 heeft de oprichting plaatsgevonden van de Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant (OMWB). Dit samenwerkingsverband van de provincie Noord-Brabant en 27 gemeenten heeft als doel om taken uit te voeren op het gebied van het omgevingsrecht en om als verlengstuk van het lokaal en provinciaal bestuur een bijdrage te leveren aan een leefbare en veilige werk- en leefomgeving. Vanaf 1 juni 2013 is de OMWB ook daadwerkelijk van start gegaan. Voor de gemeente Goirle worden de landelijk vastgestelde basistaken uitgevoerd. Deze bestaan voornamelijk uit (milieu) toezicht en handhaving van de meeste complexe bedrijven en adviseren op het gebied van vergunningverlening.

## 5. Wat wordt er gehandhaafd?

Gemeentelijke handhaving gemeente Goirle:

- Handhaver bouw toezicht
  Zie hiervoor bijlage 4 "het handhavingsuitvoeringsprogramma gemeente Goirle 2015".
- Handhaver milieu toezicht
  Zie hiervoor bijlage 4 "het handhavingsuitvoeringsprogramma gemeente Goirle 2015".
- De boa's onderverdeeld in
  a) Boa's die controleren op de APV als openbare orde en de Wet Mulder (Verkeersovertredingen)
  b) Boa die controleert op de Drank- en Horeca wet. Of de inrichtingen over juiste vergunningen beschikken en of er geen minderjarigen alcohol nuttigen.
  c) Boa's die controles uitvoeren in het buitengebied.

## 6. Hoe wordt er gehandhaafd?

Dit is vastgesteld in diverse beleidsstukken

1. Landelijk; zie hiervoor de landelijke handhavingsstrategie onder bijlage 5 (deze dient nog ingevoerd te worden ). Vooralsnog volgt de gemeente nog de Brabantse handhavingsstrategie: "Zo handhaven wij in Brabant" (zie bijlage 7)
2. Gemeente Goirle; zie hiervoor diverse beleidsstukken die aangeboden zijn aan de gemeenteraad van Goirle;
   a) Handhavingsuitvoeringsprogramma 2015 gemeente Goirle onder bijlage 4;
   b) Integraal handhavingsbeleid 2014-2017 gemeente Goirle onder bijlage 6.

## 7. Waarom wordt er gehandhaafd?

Ten aanzien van deze vraag kan verwezen worden naar de inleiding. Voor verdiepende informatie betreffende de inleiding kan verwezen worden naar bijlage 1 en 2.

**SAMENGEVAT:**

Handhaving

| | |
|---|---|
| Wat? | Zeer groot aantal diensten. |
| Waarom? | Vanwege handhavingsplicht. |
| Wat? | Prioriteiten thema's en excessen. |
| Hoe? | Programmatisch en op basis van risicoanalyse. |

**Bijlage**

1. De communautarisering van toezicht en handhaving (Wim Voermans)
2. Houdbaar handhavingsrecht (Lex Michiels)
3. Hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht
4. Handhavingsuitvoeringsprogramma gemeente Goirle 2015
5. Landelijke handhavingsstrategie
6. Integraal handhavingsbeleid gemeente Goirle 2014-2017
7. Zo handhaven wij in Brabant

# 6 De communautarisering van toezicht en handhaving

*Wim Voermans*[■]

## 1 De handhavings- en toezichtsmantra

Wetten en regels in een rechtsstaat dienen te worden gehandhaafd Dat is een waarheid als een kudde koeien; een dooddoener. Omdat wetgeving niet vaak en zeker niet door iedereen spontaan wordt nageleefd heeft de overheid een taak om als wetgever, bestuurder of rechter te bewerkstelligen dat recht neergelegd in wettelijke regels ook daadwerkelijk wordt verwezenlijkt. Niet handhaven legt namelijk de bijl aan de wortel aan het maatschappelijke basisakkoord dat we de rechtsstaat noemen. Afspraak nummer één van dat akkoord is de heerschappij van het recht. Niemand, noch overheid, noch burger, noch enige instelling kan zich daaraan onttrekken. Om vrij te kunnen samenleven moeten we daarvan op aan kunnen. Rechtsstatelijke samenlevingen en de daarmee verbonden economische stelsels zijn namelijk gebaseerd op vertrouwen; het vertrouwen dat de rechtsgenoten (inclusief de overheid) zich aan het recht, dat ze zelf in het leven hebben geroepen, houden. Valt dat vertrouwen weg dan stagneert er iets wezenlijks in een samenleving, niet alleen in het recht.

Onvoldoende handhaven is ook vanuit een meer praktisch perspectief onhandig. Als wetten en regels niet worden nageleefd (al dan niet vanwege een handhavingstekort) dan zijn ze letterlijk doelloos. Een afspraak die niet wordt nageleefd is als afspraak zinledig en ook het doel dat werd beoogd blijft buiten bereik.

Praten over handhaven begint dus met grote woorden. Daar is ook wel reden toe. De afgelopen jaren hebben we, mede naar aanleiding van het onderzoek dat de commissie- Michiels uitvoerde,[1] meer inzicht gekregen in handhavingstekorten die er vooral op het terrein van zgn. ordeningswetgeving bestaan.[2] Voor de regering is dat het signaal geweest om met groot materieel

---

■ Prof. dr. W.J.M. Voermans is hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden en hoogleraar-directeur van het E.M. Meijers Instituut voor Rechtswetenschappelijk Onderzoek van de Universiteit Leiden.

1 Commissie bestuurlijke en privaatrechtelijke handhaving (commissie-Michiels), *Handhaven op niveau*, Deventer 1998.

2 Volgens de commissie zijn de handhavingstekorten, die binnen verschillende beleidsterreinen verschillende oorzaken, verschijningsvormen en effecten kennen, niet allemaal even verontrustend, maar, zo oordeelt de commissie 'gezamenlijk vormen die tekorten toch een verontrustend gegeven'. Zie commissie-Michiels, *a.w.* 1998, p. 59.

uit te rukken. Vanaf 2000 wordt er een intensief handhaven-op-niveau-beleid gevoerd, dat bestaat uit een kabinetsstandpunt,[3] een actieprogramma en een stuurgroep, alles erop gericht om via professionalisering van en betere samenwerking de handhaving van ordeningswetgeving te verbeteren.[4] Die aanpak van de handhaving heeft in het kielzog ook een soort van toezichtrage ontketend. Toezicht wordt functioneel[5] wel begrepen als:

- het verzamelen van informatie over de vraag of een bepaalde handeling voldoet aan bepaalde eisen,
- en het aan de hand van die informatie een oordeel vormen,
- en eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.[6]

Daarmee gaat toezicht (i.e. het verzamelen van informatie en beoordelen ervan) aan handhaven (i.e. de reactie op niet-naleving) vóóraf. Die verbondenheid van handhaving en toezicht verklaart voor een gedeelte ook waarom het toezicht meedeelt in populariteit: een rollende stroom rapporten, nota's, kaderstellende visies, en toezichtsarrangementen vormen de niet eens zo stille getuigen van een trend die er voor moet zorgen dat het driftig gezwaaide beleidszwaard scherp blijft.[7]

In deze bijdrage zal ik, toch ook wat aangestoken door de huidige mode, één aspect van het vraagstuk van handhaving en –toezicht van wettelijke regels nader onderzoeken. Ik zal mij de vraag stellen hoe de Nederlandse overheid, de wetgever voorop, tracht het toezicht op de naleving en de handhaving van Europese wetgeving te verzekeren en vervolgens proberen te bezien hoe zich dat verhoudt tot het algemene toezichts- en handhavingsbeleid in Nederland.

---

3 *Kamerstukken II* 1999-2000, 26800 VI, nr. 67.

4 Inclusief hippe website http://www.minjust.nl/a_beleid/handhaven/ (bezocht op 21 januari 2005).

5 J. de Ridder heeft een theoretisch wat dieper stekend toezichtsbegrip. Hij verstaat onder toezicht: een gespecialiseerde vorm van sociale controle, als aanvulling op een primaire vorm van sociale ordening, gebaseerd op het formele vermogen van een daartoe aangewezen ambt – de toezichthouder – om te interveniëren in de beslissingen van anderen die primair verantwoordelijk zijn. Een probleem in De Ridders opvatting is, voorzover ik kan overzien, dat hij de interventie als wezenlijk onderdeel van het toezichtsbegrip ziet, terwijl er toezichthouders zijn die niet kunnen interveniëren in de beslissingen van anderen (het zgn. signalerende toezicht). De Algemene Rekenkamer is daar een voorbeeld van. J. de Ridder, *Een goede raad voor toezicht*, oratie RUG, den Haag 2004, p. 18.

6 Zie de 'Kaderstellende visie toezicht' uit 2001, *Kamerstukken II* 2000-2001, 27 831, nr. 1, p. 7.

7 Om in de beeldspraak te blijven: je zou natuurlijk ook kunnen overwegen het zwaard wat minder – en wat minder blind – te laten hakken. In wetenschappelijke literatuur wordt die benadering wel het nieuwe wetsparadigma genoemd. Zie P. Eijlander, *De verbindende wetgever*, oratie KUB, Den Haag 2000, p. 24.

## 2 TOEZICHT OP DE NALEVING VAN GEMEENSCHAPSRECHT

### 2.1 Europese dimensie

Om de naleving van EG-recht[8] te verzekeren is Nederland verplicht een effectief werkend systeem van toezicht (of 'controle' zoals dat gemeenschapsrechtelijk meestal wordt genoemd) te hebben. Op Europees niveau bestaat/is er geen uniforme omschrijving van het begrip 'toezicht' en is er ook geen sprake van een consistent, algemeen toezichtsbeleid.[9] Hoe wordt toegezien op de naleving van gemeenschapsrechtelijke normen – al dan niet via omzetting geïncorporeerd in het Nederlandse recht – en welke eisen gelden, hangt sterk af van het betrokken beleidsterrein. Weliswaar draagt artikel 211 EG-verdrag de Europese Commissie op toe te zien op de toepassing van het gemeenschapsrecht door de lidstaten, maar een belangrijk gedeelte van die taak vertoont meer overeenkomst met – wat we in Nederland zouden noemen – bestuurlijk toezicht dan met het (directe) toezicht op de naleving van gemeenschapsrecht.[10] Wie zien toe op de naleving van gemeenschapsrecht? Op het ogenblik gebeurt dat door:

a. de lidstaten;
b. de Europese Commissie;
c. Europese agentschappen.

De plicht voor *lidstaten* om toe te zien op de naleving van gemeenschapsrecht vormt een onderdeel van de algemene plicht van lidstaten om al datgene te doen wat in hun vermogen ligt om de nakoming van het gemeenschapsrecht te verzekeren. Toezien op de naleving vormt een noodzakelijk onderdeel van die plicht. Die algemene plicht wordt soms *gespecificeerd* in vorm van bijzondere controletaken die in EG-besluiten aan lidstaten worden opgedragen.[11] Er bestaat een rijke variëteit van bijzondere controletaken die aan lidstaten worden opgedragen, variërend van het opzetten van registraties tot aan controle via indringende inspecties.[12] Recente EG-wetgeving draagt de lidstaten ook in

8 Onder EG-recht wordt hier verstaan de verzameling van het primaire en secundaire EG-*recht* zoals dat voortvloeit uit het systeem van het EG-verdrag. Dat omvat o.m. de verdragsbepalingen zelf, richtlijnen (al dan niet omgezet), verordeningen, en beschikkingen. De begrippen communautair recht en gemeenschapsrecht worden in deze bijdrage als synoniemen van EG-recht gebruikt.

9 Zie ook het advies van de Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER), De Europeesrechtelijke dimensie van het toezicht, 6 oktober 2000, p. 2.

10 Ik verwijs hier naar de drie soorten toezicht die wel worden onderscheiden: nalevingstoezicht, bestuurlijk toezicht, en mededingingstoezicht.

11 Zie bijvoorbeeld artikel 23 van Verordening 2371/2002 inzake de instandhouding en de duurzame exploitatie van de visbestanden in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid, *Pb.* 2002, L 358.

12 Zie J.H. Jans, R. De Lange, S. Prechal en R.J.G.M. Widdershoven, *Inleiding tot het Europees bestuursrecht*, tweede druk, Nijmegen 2002, p. 282 e.v.

toenemende mate op transnationaal samen te werken en zo hun toezichts- en daaropvolgende handhavingsinspanningen te coördineren. De samenwerkingsverplichtingen lopen uiteen van verplichtingen tot uitwisseling van inlichtingen,[13] tot daadwerkelijke wederzijdse assistentie bij het verrichten van controles.[14]

De controletaak van de *Europese Commissie* is gebaseerd op artikel 211 van het EG-verdrag, een artikel dat een hele brede toezichtstaak opdraagt aan de Commissie, de hoedster van de Verdragen. Dat Commissietoezicht kent twee hoofdvormen: bestuurlijk toezicht en nalevingstoezicht. Bestuurlijk toezicht oefent de Commissie uit door de wijze waarop de EG-instellingen[15] en de lidstaten (en de daarbinnen werkzame overheidsintanties) het EG-recht toepassen, te controleren. De Commissie verzamelt in dat kader informatie die haar ofwel door de lidstaten wordt aangereikt, bijvoorbeeld vanwege een notificatie-, verslag- of registratieverplichting in een EG-besluit (*passief* bestuurlijk toezicht) danwel door de Commissie zelf wordt geoogst (*actief* bestuurlijk toezicht), bijvoorbeeld op grond bevoegdheden tot het houden audits, onderzoekingen of verificaties uit een EG-besluit die de Commissie toestaan zelf nader te controleren hoe de lidstaten het gemeenschapsrecht handhaven.[16] Deze laatste vorm van actief bestuurlijk toezicht wordt ook wel *tweede-lijnscontrole* genoemd.[17]

Naast deze bestuurlijke controle oefent de Commissie ook *zelfstandig en rechtstreeks* controle uit op de naleving van het EG-recht *in* de lidstaten. Eurocontroleurs gaan dan – al dan niet in samenwerking met nationale autoriteiten – zelf na in hoeverre burgers, bedrijven en instellingen in de lidstaten de Europese regels naleven.[18] Dat de Commissie bij zulke controles samenwerkt met autoriteiten uit de lidstaten, maakt het nog geen lidstatelijke controle; de regie en verantwoordelijkheid is steeds in handen van de Commissie. Deze vorm van controle wordt ook wel *eerste-lijnscontrole* genoemd, een vorm die

13 Richtlijn 77/99 inzake de wederzijdse bijstand op het gebied van de directe belastingen, *Pb.* 1997, L 336.

14 Zie bijvoorbeeld Verordening 515/97 betreffende de wederzijdse bijstand tussen de administratieve autoriteiten van de lidstaten en de samenwerking tussen deze autoriteiten en de Commissie met het oog op de juiste toepassing van douane- en landbouwvoorschriften, *Pb.* 1977, L 82.

15 Europees parlement, de Raad, het Hof van Justitie en de Rekenkamer. Zie artikel 7 EG-verdrag.

16 Zie bijvoorbeeld artikel 27 Verordening 2371/2002 inzake de instandhouding en de duurzame exploitatie van de visbestanden in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid, *Pb.* 2002, L 358.

17 Zie Jans, e.a., *a.w.* 2002, p. 287.

18 Soms is de *samenwerking met de nationale autoriteiten* verplicht (zie Verordening 2185/96 betreffende de controles en verificaties die door de Commissie worden uitgevoerd ter bescherming van de financiële belangen van de EG tegen fraudes en andere onregelmatigheden, *Pb.* 1996, L 292). Soms kan de Commissie *zelfstandig* inspecteren (zie bijvoorbeeld artikel 20 Verordening 1/2003 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag, *Pb.* 2003, L 1.

de laatste tijd wint aan belang. De laatste jaren lijkt er – vanwege toenemende handhavingstekorten – een trend te bespeuren waarbij de Europese wetgever de Europese Commissie steeds meer direct de regie ter zake van de controle op de naleving van gemeenschapswetgeving toedeelt. Zo geeft de Euro-controleverordening[19] de Commissie bevoegdheden om zelfstandig ter bestrijding van fraude en andere onregelmatigheden ter plaatse controles en verificaties uit te voeren. Om die taak uit te kunnen voeren fungeert binnen de Commissie een semi-onafhankelijk bureau, het Office pour la Lutte Anti-Fraude (OLAF).[20] Op het terrein van het mededingingsrecht heeft de Commissie onder de nieuwe Kartelverordening van 2003 eveneens betrekkelijk ruime, zelfstandige controlebevoegdheden.[21]

Soms oefenen zelfs Europese agentschappen – naar Nederlands begrip – toezicht uit. Zo'n Europees agentschap is een orgaan naar Europees publiek recht dat losstaat van de reguliere communautaire instellingen (Raad, Parlement, Commissie, enz.) en rechtspersoonlijkheid heeft.[22] De laatste jaren zijn die Europese agentschappen in opkomst. Momenteel zijn er zestien. Hun voornaamste taken liggen in het vlak van advisering en beheer, met soms een toezichtscomponent. Zo ziet bijvoorbeeld het Europese agentschap voor maritieme veiligheid toe op de naleving van de maritieme wetgeving en het Europees Agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart staat de Commissie rechtstreeks bij, bij het toezicht op de toepassing van de gemeenschappelijke regels en de tenuitvoerlegging van de vereiste veiligheidsmaatregelen. Als toezichthouders zijn deze Europese agentschappen vooralsnog papieren tijgers: ze hebben, zouden ze tot het oordeel komen dat wetgeving niet of onvoldoende wordt nageleefd, vaak geen zelfstandige, juridische bevoegdheden om in te grijpen. Het ligt wel in de lijn der bedoeling de Europese agentschappen in de toekomst beter te equiperen. In het 'Witboek Europese Governance' uit 2001[23] kondigt de Commissie aan toe te willen werken naar een uniform kader voor de oprichting van nieuwe autonome *Europese regelgevende organen* die er voor moeten zorgen dat Europese regels in de gehele Unie op een efficiëntere wijze kunnen worden toegepast en ten uitvoer worden gelegd. De be-

19 Verordening 2185/96 *Pb.* 1999, L 292.

20 Verordening 1073/99 *Pb.* 1999, L 136.

21 Verordening 1/2003, *Pb.* 2003, L 1. Hierbij moet wel worden aangetekend dat op het terrein van het mededingingsrecht de Commissie altijd al belangrijke zelfstandige controlebevoegdheden heeft gehad. Het beleidsterrein neemt wat dat aangaat een beetje een uitzonderingspositie in ten opzichte van de andere terreinen waar van oudsher lidstatelijke controle op de naleving het uitgangspunt was.

22 Naar de eigen definitie van de EU: Een communautair orgaan is een orgaan naar Europees publiek recht dat losstaat van de communautaire instellingen (Raad, Parlement, Commissie, enz.) en rechtspersoonlijkheid heeft. Het wordt opgericht bij een besluit van afgeleid recht om een specifieke technische, wetenschappelijke of beheerstaak te verrichten die in het oprichtingsbesluit wordt omschreven. Zie http://europa.eu.int/agencies/index_nl.htm. (Bezocht op 26 januari 2005).

23 COM (2001) 428, *Pb.* 2001, C 287.

naming 'regelgevend' is voor Nederlandse oren en ogen wat misleidend, omdat deze organen geen algemeen verbindende voorschriften kunnen stellen, maar slechts uitvoeringstaken toekomen.[24] De generieke aanduiding 'uitvoerend agentschap' voorkomt dit misverstand. De Commissie stelt zich voor dat aan dergelijke uitvoerende agentschappen de bevoegdheid wordt toegekend om individuele beslissingen te nemen bij de toepassing van regelgeving. Zij moeten voor een deel onafhankelijk kunnen werken in een door de wetgevende macht duidelijk vastgesteld kader. In de verordeningen tot oprichting van deze organen dienen – volgens de Commissie – hun activiteiten, bevoegdheden, verantwoordelijkheid, en vereisten inzake openheid, en controle duidelijk te worden afgebakend. Onlangs[25] heeft de Commissie een voorstel voor beleid inzake de inrichting en inkadering van toekomstige uitvoerende agentschappen in de communicatie 'Interinstitutional agreement on the operating framework for European regulatory agencies.'[26] In dit interinstitutionele akkoord worden vier groepen van voorwaarden (coherence, effectiveness, accountability en participation and openness) uitgewerkt waaraan voldaan moet zijn voordat een nieuw uitvoerend agentschap kan worden ingericht. Het is duidelijk dat de Commissie plannen heeft om het aantal agentschappen uit te breiden.

Een derde ontwikkeling, die naast de opkomst van communautair eerstelijnstoezicht en Europese toezichthouders wijst in de richting van de toenemende *communautarisering van het toezicht* is de steeds indringender wijze waarop de Europese wetgever in richtlijnen en verordeningen inhoudelijke eisen stelt aan nationale toezichtsactiviteiten. Zo bepaalt bijvoorbeeld de Zwemwaterrichtlijn dat de zwemwaterkwaliteit met een bepaalde minimumfrequentie moet worden gemeten, en volgens een bepaalde methode moet worden gecontroleerd.[27] De verordening met betrekking tot de controle in de wijnsector bepaalt over welke bevoegdheden nationale controleurs minimaal moeten beschikken.[28]

## 2.2 De Nederlandse dimensie

Controle op de naleving en effectieve handhaving van gemeenschapsrecht hangen nauw samen. Via controleacties – in het kader van toezicht of (als er een vermoeden van normovertreding bestaat) opsporing – komt informatie naar boven die nodig is om vast te stellen of normen zijn overtreden en wat daarvan dan het gevolg dient te zijn (de handhavingsreactie). Om effectief

24 Zie ook A.C.M. Meuwese, 'Brusselse spraakverwarring: 'regelgevende instanties' zonder regelgevende bevoegdheden', *NJB* 2004, p. 1127-1128.
25 25 februari 2005.
26 COM (2005) 59 final.
27 Richtlijn 76/160, *Pb.* 1976, L31 betreffende de kwaliteit van zwemwater.
28 Verordening 2048/89, *Pb.* 1989, L 202.

te handhaven, zoals het gemeenschapsrecht verlangt, dient de Nederlandse overheid zich af te vragen welk systeem het best bijdraagt aan het verkrijgen van bruikbare nalevingsinformatie om op basis daarvan mogelijk een handhavingsreactie te geven. Zo'n systeem moet ingevolge de toezichtsplicht die op grond van artikel 10 van het EG-verdrag op Nederland rust tegelijkertijd doeltreffend, betrouwbaar en hanteerbaar zijn. De toezichtsplicht kent onder het communautaire recht verschillende onderdelen, waaronder

a. het gebod van effectieve controle (toezicht);
b. het gebod van toezicht zonder onderscheid;
c. de eis tot transnationale samenwerking; en
d. (soms) het vereiste van loyale bijstand.[29]

Effectief toezicht houdt in dat lidstaten ervoor zorgen dat ze systemen inrichten met de daarbijbehorende bevoegdheden, procedures, capaciteit en expertise, die overheidsinstanties in staat stellen zich daadwerkelijk een beeld te vormen over de al dan niet naleving van EU-normen. Een louter papieren controlesysteem, zonder een vorm van werkelijk fysieke controle, kan, blijkens de jurisprudentie van het Hof niet door de beugel.[30] Bij het inrichten van het toezicht mag ook geen onderscheid worden gemaakt tussen het controle op nationale bepalingen en communautairrechtelijke bepalingen.[31] Lidstaten dienen verder – indien het de Commissie is die controleert – de Commissie loyaal bij te staan om er voor te zorgen dat die haar controletaak goed uit kan voeren. Verder dienen lidstaten ook in het kader van de effectieve handhaving van gemeenschapsrecht samen te werken bij de controle. Een aantal verordeningen en richtlijnen bevatten daartoe bijzondere samenwerkingsverplichtingen,[32] maar ook zonder die specifieke basis zijn lidstaten gehouden samen te werken.[33]

Dat volgt uit artikel 10 EG-verdrag. Naar mijn mening brengt dat artikel mee dat lidstaten, en alle voor de uitvoering van gemeenschapsrecht verantwoordelijke overheidsinstanties binnen een lidstaat, gehouden zijn spontaan toezicht te houden op de naleving van gemeenschapsrechtelijke normen, ook als er geen effectieve handhavingsreactie mogelijk is. Blijkt vervolgens dat

---

29 De Moor-van Vugt onderscheidt nog een tweetal extra – wat zachtere – criteria waaraan nationaal toezicht dient te voldoen, te weten: evenredige inzet van toezichtsbevoegdheden en adequate toezichtsintensiteit. Dit zijn eisen die indirect zijn afgeleid uit een combinatie van gemeenschapsrechtelijke normen en gemeenschapsbeleid. Adequate intensiteit valt volgens mij onder het hoofdgebod van de effectieve controle. A.J.C. de Moor-van Vugt, *Europese criteria voor milieutoezicht*, preadvies voor de Vereniging voor milieurecht 2003, p. 5 e.v.

30 HvJEG 30 januari 2002, C-103/00, *Jur*. 2002, I-01147 (Commissie v. Griekenland –Zeeschildpaddden Zante).

31 Dit valt o.m. af te leiden uit HvJEG 21 september 1989, 68/88, *Jur*. 2965 (Griekse maïs).

32 Zie EG-richtlijn 77/799 inzake de wederzijdse bijstand op het gebied van de directe belastingen, *Pb.* 1977, L 336.

33 Zie HvJEG 13 juli 1990, 2-88-IMM., *Jur.* 1990, p. 3365 (*Zwartveld*).

normen niet na te leven zijn,[34] of op grote schaal niet worden nageleefd, dan zijn lidstaten verplicht dit uit eigen beweging te melden om zo de Commissie in staat te stellen de toezichtstaak op grond van art. 211 EG-verdrag uit te kunnen oefenen. Dat is een misschien wat scherpe afleiding, maar het voorkomt dat veel gemeenschapsrecht niet wordt nageleefd omdat er of geen toezicht op de naleving wordt gehouden, of omdat het uitvoerende orgaan er op een of andere manier geen trek in heeft of belang bij heeft om de niet-naleving te rapporteren. Meer in het algemeen moeten we denk ik vaststellen dat toezicht en handhaving zodanig met elkaar zijn verweven, dat lidstaten evenzeer en op dezelfde voet (de gemeenschapstrouw) tot efficiënt toezicht als tot effectieve handhaving zijn gehouden. Toezicht en handhaving zijn immers communicerende vaten, zoals ook het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in de Öneryildiz-uitspraak lijkt te onderkennen.[35]

## 2.3 Nationale inrichting toezicht

Als EG-besluiten er zelf verder niets over melden is Nederland – binnen het raam van de bovengenoemde verplichtingen – vrij om het toezicht naar eigen inzicht in te richten. Meestal wordt voor de controle op de naleving van gemeenschapsrechtelijke voorschriften 'meegelift' op bestaande toezichtsystemen. Zo controleren in Nederland de Algemene Inspectiedienst, de Douane, de Dienst wegverkeer RDW en de Milieu-inspectie en de reguliere politie of aan communautaire normen wordt voldaan. Dat is niet eenvoudig omdat ze niet altijd de capaciteit en expertise bezitten om te bezien of wel wordt voldaan aan de technisch vaak gedetailleerde EG-regels. Ook de kwaliteit van EG-regels zelf staat nog wel eens aan een effectieve controle in de weg.[36]

Hoe richt je nou een effectief controlesysteem in? De Moor-van Vugt heeft in een preadvies voor de Vereniging voor milieurecht uit 2003 in de vorm van een checklist op een rijtje proberen te zetten waar je als wetgever of nationale regisseur allemaal op zou moeten letten om een waterdicht, europroof toezichtsarrangement op te zetten. Vertalen we haar voorstel – die specifiek de

34 In ons rapport hebben wij dit 'stille verliezen' genoemd. Zie W. Voermans, P. Eijlander, R. van Gestel, I. de Leeuw, A. de Moor-van Vugt en S. Prechal, *Kwaliteit, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid; een onderzoek naar de kwaliteit van EG-regels en de gevolgen daarvan voor de uitvoering en handhaving binnen Nederland*, Tilburg/Den Haag 2000, Centrum voor wetgevingsvraagstukken KUB in opdracht van het Ministerie van Justitie.

35 EHRM 18 juni 2002, *NJB* 2002, p. 1615 e.v. NJCM bulletin 2003, p. 54 m.nt. Kuijer. Zie voor een verdiepende analyse van de uitspraak T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik, EHRM-uitspraak Öneryildiz tegen Turkije: Europese grenzen aan het gedogen van gevaarlijke situaties en aan beperkingen van overheidsaansprakelijkheid bij ongelukken en rampen, *Overheid en aansprakelijkheid* 2003, p. 109-121.

36 Zie W. Voermans, e.a. *a.w.* 2000.

controle op milieurechtelijke EU-normen betrof – naar een lijst die geschikt is voor meer algemeen gebruik dan zou die er alsvolgt uit kunnen zien:

a. *nakomen*: als in een richtlijn of verordening specifieke eisen worden gesteld aan het nationale toezicht moet daaraan ten volle worden tegemoet gekomen;
b. *consistent controleren*: er moet een controle-protocol zijn voorzien, inclusief een controleplan, aan de hand waarvan zowel controleur als gecontroleerde inzicht hebben in de wijze waarop wordt gecontroleerd, en het beleid dat wordt gehanteerd;
c. *follow-up*: het arrangement dient zo te zijn ingericht dat niet-naleving wordt voorkomen, wordt gesanctioneerd dan wel spontaan extern wordt gerapporteerd (nationale overheid, dan wel de Commissie – of allebei);
d. *prioritering*: de controle op de naleving van het gemeenschapsrecht moet op een minstens zelfde voortvarende wijze ter hand worden genomen als die op de naleving van nationaal recht (eis van non-discriminatie);
e. *equipage*: nationale controleurs moeten voldoende toezichtsbevoegdheden hebben om daadwerkelijk op de naleving toe te zien. Aan de andere kant moeten die bevoegdheden proportioneel zijn aan het te dienen doel: hoe groter het gevaar op niet-naleving, des te ingrijpender de controlebevoegdheid kan zijn;
f. *intensiteit*: de toezichtsintensiteit moet voldoende hoog zijn om er een preventieve werking van uit te laten gaan;
g. *capaciteit en expertise*:[37] er moet voldoende capaciteit en expertise voor de nationale controle worden ingezet;
h. *coöperatie*: voorzover gevergd en toegelaten wordt nalevingsinformatie gecommuniceerd aan de Commissie en mede-lidstaten. Ingeval van Eurocontrole wordt loyaal met de eurocontroleurs samengewerkt.

Deze handreikingen helpen de Nederlandse controleregisseur wellicht enigszins op weg bij het voldoen aan de communautaire eisen. De kous is daarmee nog niet af. Ook de Nederlandse kant van de zaak behoeft aandacht. Daar hebben we, als gevolg van het wetgevingsbeleid, de goede praktijk ontwikkeld dat bij de voorbereiding wordt nagedacht over de vraag wie het best toezicht gaat houden (welke overheidslaag, wel of niet dicht bij de politiek), welke bevoegdheden bestaan, en hoe met de informatie zal worden omgegaan. Is dat duidelijk dan is het goede gewoonte om bij de voorbereiding van een regeling of arrangement met de beoogde toezichthouder om de tafel te gaan zitten. In Neder-

37 De onder g) en h) genoemde elementen maakten geen deel uit van de oorspronkelijke lijst van De Moor-van Vugt, maar ze zijn m.i. wel wezenlijk.

land 'toetsenland'[38] schrijven wettelijke regels soms voor dat *toezichtbaarheidstoetsen*[39] worden uitgevoerd.

Op een enkele uitzondering na[40] blijft Europa buiten de vraag welke nationale instantie het toezicht uitoefent. In Nederland staat de positie van de toezichthouder (wel of niet onafhankelijk gepositioneerd van de minister) sterk in de belangstelling. Een uniforme lijn of aanpak terzake de keuze van toezichthouders is nog niet gevonden.

Nalatigheid bij het houden van toezicht kan voor lidstaten vervelende gevolgen hebben, zoals Nederland tijdens de ESF-crisis in 2001 mocht ervaren. Uit een steekpoef van de Europese Commissie kwam naar voren dat voor veel Europese projecten die tussen 1994 en 1999 met geld uit het Europees Sociaal Fonds waren gefinancierd, geen onderbouwing voor de einddeclaratie kon worden gegeven. Dat was vooral te wijten aan falend toezicht van de Nederlandse arbeidsvoorzieningsorganisatie. De Commissie vorderde daarop tientallen miljoenen euro's terug. Om een herhaling van dit echec te voorkomen is de Wet toezicht Europese subsidies vastgesteld die de centrale overheid (i.e. de eerstverantwoordelijke minister) toezichtsbevoegdheid[41] en een verhaalsrecht geeft ten aanzien van niet tot de Staat behorende bestuursorganen die EG-subsidies ontvangen waaruit een verhaalsrecht voort kan vloeien.[42] Deze wet heeft het effect dat er een extra (dubbele) informatieplicht voor decentrale overheden ontstaat die belastend is en ontmoedigend werkt. Naar aanleiding van een eerste evaluatie van de Wet TES heeft de minister namens de regering aangekondigd de informatieplicht uit de wet TES te schrappen.[43]

38 Zie J.M. Bonnes, Tien jaar na Voortvarend wetgeven: verbeter Haagse wetgevingsprocedures opnieuw, *RegelMaat* 2004, p. 71 e.v.

39 Zo mag de Inspectie Werk en Inkomen op grond van artikel 9 van het Besluit taakuitoefening Inspectie Werk en Inkomen en het daarop gebaseerde protocol een uitvoerbaarheidstoets uitvoeren op informatie-uitwisselingen en rapportages.

40 Zie de al eerder genoemde Verordening 1/2003 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag, *Pb.* 2003, L 1 waarin toezicht wordt opgedragen aan nationale mededingingsautoriteiten.

41 O.a. bestaande in een aanwijzingsbevoegdheid.

42 Zie W. den Ouden, M.J. Jacobs, N. Verheij, *Subsidierech*t, Deventer 2004, p. 220-221.

43 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 832, nr. 1, *Evaluatie Wet toezicht Europese subsidies*.

## 3 HANDHAVING VAN GEMEENSCHAPSRECHT[44]

### 3.1 De Europese dimensie

Net als in het geval van het toezicht zijn de lidstaten op basis van de gemeenschapstrouw gehouden alle passende maatregelen te nemen om de doeltreffende toepassing van het gemeenschapsrecht te verzekeren. Dat betekent dat lidstaten, daar waar EG-besluiten dat nalaten, zelf in een reactie op niet-naleving moeten voorzien. Kapteyn noemt dit handhaven uit eigen beweging de *nationale sancties*. Lidstaten zijn in beginsel vrij om een sanctie te kiezen, maar die sanctie moet wel voldoen aan de beginselen van assimilatie en effectiviteit.[45]

Tegenover de nationale sancties staan de *communautaire sancties*, dat wil zeggen sancties die in EG-besluiten zelf worden voorzien en die lidstaten in geval van overtreding van de betreffende regeling verplichten die sanctie toe te passen. Communautaire sancties zijn een verschijnsel in opkomst, zeker nu steeds weer blijkt dat er substantieel handhavingstekort bestaat ten aanzien van communautaire normen.[46] Dat leidt de laatste tijd tot veel communautaire bestuursrechtelijke, maar ook wel strafrechtelijke sancties. Omdat het strafrecht nog vaak als een nationaal kroondomein wordt gezien, bestaan er tegen het dwingend doen opleggen van communautaire strafrechtelijke sancties in EG-wetgeving onder de eerste pijler veel bezwaren.[47] Toch komt het wel voor.[48]

---

44 De volgende paragraaf komt op tal van punten overeen met de paragraaf 2.2.b van mijn preadvies Nederlandse wetgevingsprocessen in de communautaire toekomst, in: M. Jorna e.a., *De betekenis van de Europese Conventie voor de wetgevingspraktijk*, Preadviezen voor de Vereniging voor wetgeving en wetgevingsbeleid, SDU, Den Haag 2004, p. 53-106.

45 I.e. het beginsel dat vergt dat overtredingen van het gemeenschapsrecht onder gelijke materiële en formele voorwaarden worden bestraft als vergelijkbare en even ernstige overtredingen van het nationale recht. Zij zijn daarbij weliswaar vrij in hun keuze van de op te leggen sancties, doch deze moeten hoe dan ook doeltreffend, evenredig, en afschrikkend zijn. Zie o.a. HvJEG 27 februari 1997 C-177/95, *Jur*. 1997, I-1111 (*Ebony Maritime*).

46 Zie ook Jans, e.a., *a.w*. 2002, p. 256.

47 Ter verdediging van de door sommigen als onoirbare beïnvloeding van het nationale strafrecht via communautair opgedragen sanctionering – waarvoor geen basis in het EG-verdrag zou bestaan – wordt in het bijzonder nog wel aangevoerd dat deze beïnvloeding toelaatbaar is indien en voorzover deze noodzakelijk is om de wel uitdrukkelijk in het EG-verdrag opgenomen bevoegdheden te verwezenlijken. Zie Jans e.a., *a.w.* 2002, p. 264.

48 Zie voor enkele recente voorbeelden het gewijzigd voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake milieubescherming door het strafrecht COM (2002) 544 def., *Pb.* 2003, C 20 E en het gewijzigd voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap, COM (2002) 577 def., *Pb.* 2003, C 71 E. Het verhaal over de milieurichtlijn heeft nog een interessant staartje gekregen. De Raad vindt dat het onderwerp milieubescherming via het strafrecht eigenlijk onder de derde pijler moet worden geregeld. Op 27 januari 2003 is daartoe door de Raad een Kaderbesluit inzake de bescherming van het milieu via het strafrecht aangenomen (Kaderbesluit 2003/80/JBZ, *Pb.* L 29). Dat gebeurde tegen de zin van het Europees Parlement die na de behandeling in eerste lezing van de

Hier is, net als bij het toezicht, duidelijk sprake van een proces van *communautarisering van de handhaving* van het gemeenschapsrecht en de handhavingsprocessen in de lidstaten.[49] Die tendens waarbij de communautaire wetgever zich steeds indringender zelf bezig houdt met de naleving en handhaving van de eigen normen zet zich – zo wordt verwacht – voort.[50] Daar is – zeker ook in de nabije toekomst – alle reden toe. De effectiviteit van EG-wetgeving is voor een groot deel afhankelijk van de naleving en handhaving ervan. Die handhaving goeddeels overlaten aan de lidstaten heeft, naast positieve kanten, ook negatieve kanten. Het leidt – zo leert het verleden – nogal eens tot handhavingstekorten en bovendien tot onderling verschillende handhavingsregimes in de lidstaten, zelfs daar waar de bedoeling harmonisatie is. Die verschillen brengen in hun kielzog weer allerlei andere mogelijke distorsies teweeg.[51] Dergelijke problemen zijn maar moeilijk te bestrijden via een verscherping van het communautaire toezicht op de lidstatelijke uitvoeringspraktijken (waaronder de handhaving). Daar heeft de Commissie ten eerste de capaciteit niet voor en ten tweede zijn de uitvoeringsprocessen van Europese wetgeving vaak zó ingericht dat problemen en handhavingstekorten in de lidstatelijke handhavingspraktijk in het reguliere toezicht voor de Commissie onzichtbaar blijven.

In een onderzoeksproject dat door het Tilburgse Centrum voor wetgevingsvraagstukken in 2000 werd uitgevoerd bleek dat er nogal eens sprake was van aanzienlijke, zogenaamde 'stille verliezen'.[52] Die stille verliezen bestaan dan hierin dat EG-wetgeving – mede ten gevolge van kwaliteitsgebreken – voor nationale uitvoerings- of handhavingsinstanties niet uitvoerbaar of handhaafbaar zijn. En dat terwijl de implementatie op papier geheel in orde is. Ook Versluis komt in haar proefschrift 'Enforcement matters' tot die conclusie.[53]

Nu is niet-handhaafbaarheid een probleem dat zich net zo goed bij strikt Nederlandse regelingen voor kan doen, maar daarbij komen handhavings-

---

richtlijn milieubescherming via het strafrecht ((COM) 2001, 139) juist een duidelijke voorkeur had uitgesproken voor een EG-richtlijn boven een besluit onder de derde pijler (rapport A5-0099/02). Inmiddels is de Commissie in beroep gegaan tegen het kaderbesluit van 27 januari 2003 (15 april 2003, zaak C-176/03, *Pb.* 2003, C135/21) omdat de rechtsgrondslag van het besluit niet juist zou zijn. Zie voor de discussie over communautair-strafrechtelijke handhaving ook D. Comijs, Communautair strafrecht, *Nederlands tijdschrift voor Europees recht* 2001, p. 267-271.

49 Zie ook Jans, e.a., *a.w.* 2002, p. 295.

50 Zie hierover reeds A.J.C. de Moor-van Vugt, New Game voor de Europese Commissie, *Nederlands tijdschrift voor bestuursrecht* 1999, p. 263-269.

51 Denk aan verstoring van de goede werking van de gemeenschappelijke markt, maar ook – als sancties van lidstaat tot lidstaat naar aard en zwaarte uiteenlopen – aan strijd met de aanspraak die de burgers van de Gemeenschap hebben op gelijke behandeling voor de (zelfde) wet. Zie hierover ook Kapteyn – VerLoren van Themaat, *a.w.* 2003, p. 467.

52 Zie W. Voermans, e.a., *a.w.* 2000.

53 E. Versluis, *Enforcement Matters; Enforcement and compliance of European directives in four member states*, diss. UU, Utrecht 2003.

en uitvoeringsproblemen op de een of andere manier wel boven water via formele of informele 'piepsystemen' die de wetgever kunnen alarmeren en in de benen kunnen brengen. Dergelijke terugkoppelingsmechanismen ontbreken goeddeels bij de uitvoering en handhaving van Europese wetgeving, met als gevolg dat bepaalde onuitvoerbare regels blijvend ineffectief kunnen worden, omdat niemand iets onderneemt. Zulke problemen zijn in een grotere wordende Unie met een breder regelingsbereik alleen maar via een centralere regie op de handhaving en sanctionering van EG-regelgeving op te lossen. Dat zal zeker gepaard gaan met een verdere centralisering van de beleidsbehartiging in Brusselse richting. Tegen dergelijke centripetale krachten, veroorzaakt door de noodzaak tot intensievere coördinatie, lijkt in een groter wordende Unie geen kruid gewassen. De samenwerking binnen de Unie is sinds haar ontstaan onderhevig aan de ijzeren 'wet van convergentie' die kort gezegd inhoudt dat de– ten gevolge van de verdergaande samenwerking – groeiende behoefte aan coördinatie en harmonisatie van lidstatelijke rechtsstelsels steeds verdergaande centralisering met zich brengt.

### 3.2 Nationale dimensie

In beginsel zijn lidstaten vrij in de keuze van de meest passend geachte handhavings- en sanctioneringsinstrumenten, tenzij het gemeenschapsrecht zelf – bijvoorbeeld via de bepalingen van een bindend EG-besluit – verplicht tot de keuze voor een bepaald sanctiesysteem. Verder dient rekening te worden gehouden met de eisen terzake van de nationale handhaving die het Hof van Justitie uit artikel 10 van het EG-verdrag heeft geëxtrapoleerd. Het gaat om vier groepen van eisen, te weten:

a. het beginsel van doeltreffendheid of effectiviteit;
b. het evenredigheidsbeginsel/proportionaliteit;
c. het assimilatiebeginsel, en
d. het beginsel van het afschrikwekkende effect.

Een sanctie dient een *doeltreffende* reactie te geven op een overtreding van gemeenschapsrecht. De sanctie moet daarbij ook een geschikt en relevant middel zijn om de naleving van het communautair recht te verzekeren. Dit effectiviteitsbeginsel houdt onder meer in dat het loutere instellen van sancties op overtredingen van gemeenschapsrecht vaak niet voldoende zal zijn om de naleving van het gemeenschapsrecht te verzekeren. Naast deze sanctionering zal ook ernst gemaakt moeten worden met het toezicht, de opsporing en vervolging van overtredingen, zowel via het treffen van daarvoor geschikte juridische en feitelijke maatregelen.[54] Het *evenredigheidsbeginsel c.q. gebod van*

54 Vgl. HvJ EG zaak C-42/89, gepubliceerd in *Milieu en Recht*, nr. 31 en HvJ EG 12 december 1989, 265/88, *Jur*. p. 4209, Messner.

*proportionaliteit* vergt dat er een evenredige verhouding moet zijn tussen de ernst van het feit en de zwaarte van de sanctie.[55] Het *assimilatiebeginsel* verzet zich tegen mildere behandeling van overtredingen van gemeenschapsrecht in vergelijking met overtreding van nationaalrechtelijke voorschriften,[56] en het beginsel van het afschrikwekkende effect, ten slotte, houdt in dat de door een rechter opgelegde sancties ook voor toekomstige overtreders een afschrikwekkend effect moeten hebben.[57]

## 3.3 Nationale inrichting handhaving gemeenschapsrecht

Het nemen van passende maatregelen ter handhaving en sanctionering van het gemeenschapsrecht betekent in Nederland dat in principe de keuze tussen een (economisch) strafrechtelijk, administratiefrechtelijk, civielrechtelijk of een tuchtrechtelijk sanctiestelsel bestaat. Al die stelsels hebben zo hun bijzondere eigenschappen die ze meer of minder effectief maken om de naleving van wetgeving te verzekeren. Zo heeft *bestuursrechtelijke* handhaving (via bestuursdwang, bestuurlijke boete, last onder dwangsom[58]een voornamelijk reparatoir en preventief karakter: het is primair gericht op a) het beëindigen van onrechtmatige situaties, b) het zoveel mogelijk herstellen van de gevolgen daarvan en c) het voorkomen van herhaling van de overtreding. Karakteristiek aan bestuursrechtelijke handhaving is dat het bestuur de sanctie oplegt en dat tegen het opleggen van de sanctie de normale bestuursrechtelijke rechtsbescherming geldt, hetgeen betekent dat niet alle strafrechtelijke waarborgen (verdenking, cautie, ne bis in idem, etc.) als vanzelf gelden.[59]

Bestuursrechtelijke sanctionering is met name dan geschikt indien het gewenst is om:

- via handhaving beleid te voeren;
- indien er behoefte bestaat om direct zicht te hebben op de handhaving;
- flexibel en direct optreden in verband met de naleving van beleid;
- er structureel voldoende middelen beschikbaar zijn om deze dure vorm van handhaving in te zetten.[60]

---

55 Vgl. HvJEG zaak 62/70, *Jur.* 1971, p. 897 (Bock).
56 Vgl. HvJEG zaak 68/88, *Jur.* 1989, p. 2965 (Griekse maïs).
57 Zie de Hofuitspraak Griekse maïs genoemd in de vorige noot.
58 Of de enkelvoudige last uit de Mededingingswet.
59 Onder de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht wordt een aantal waarborgen – die we vroeger alleen maar uit het strafrecht kenden – ook ten aanzien van ingrijpende bestuursrechtelijke sancties in het stelsel van het algemene bestuursrecht van de Awb binnengebracht. Voorbeelden hiervan bieden de bepalingen in de voorgestelde titel 5.4 (bestuurlijke boete). *Kamerstukken II*, 2003/04, 29 702, nrs. 1-2 op 22 juli 2004 bij de Tweede Kamer ingediend.
60 Zie voor deze wenken het klassieke artikel van E.C.R. van Rossum, Handhaving van beleid: de actualiteit van een klassiek onderwerp, *Beleidswetenschap* 1991, nr. 1, p. 3-24.

Veel communautaire regelgeving wordt op deze wijze gehandhaafd omdat het het bestuur veel controle geeft.

*Strafrechtelijke* handhaving (via het systeem van het commune strafrecht van het Wetboek van strafrecht en –vordering of het economische strafrecht uit de Wet economische delicten) heeft een voornamelijk punitief karakter, dit wil zeggen dat het primair gericht is op het aanpakken van de dader, zowel uit het oogpunt van vergelding, als uit het oogpunt van preventie. Handhaving via het commune strafrecht is vooral aangewezen als er:

- algemene belangen spelen (veiligheid, bescherming van lijf en goed, etc.);
- sancties niet in eerste instantie zijn bedoeld om het beleid te steunen;
- als reactie tegen de persoon van de dader gewenst en ook zinvol is.

Het *economische strafrecht* – uit het stelsel van de Wet op de economische delicten (WED) – is functioneel in situaties waarin de na te leven normen zijn gericht tot ondernemingen, wanneer niet-naleven lucratief is en sterk onafhankelijk optreden nodig is. Traditioneel werd veel communautaire wetgeving gesanctioneerd via het stelsel van de WED. Overtreding van de bepaling van een EG-verordening leverde dan een economisch delict op. Mede omdat er steeds meer communautaire regelgeving tot stand komt die niet meer in directe zin aanhaakt op het gedrag van economische actoren, is deze handhavingsvorm – zij het nog steeds belangrijk – wat op zijn retour.

Bij het *privaatrechtelijk handhaven* staan weer andere motieven voorop. Meestal het ordeningsmotief en het autonomiemotief. Privaatrecht ordent de relaties tussen autonome partijen in het privaatrechtelijke verkeer. Via het geven van een privaatrechtelijke actie (i.e. toegang tot de burgerlijke rechter) of een aanspraak (bijvoorbeeld een recht of titel) kan de wetgever bevorderen dat regels als het ware op aanvraag worden nageleefd: de burger zelf kan beslissen om in geval van normovertreding al dan niet actie te ondernemen. Deze vorm is vooral geschikt:

- als er sprake is van belangen die herleid kunnen worden tot individuen of groepen;
- als de overheid verwacht dat de betreffende belangen in voldoende mate via het civiele recht door actie van burgers behartigd kunnen worden;
- als het aanvaardbaar is dat de overheid op het betreffende terrein in principe weinig tot geen beïnvloedingsmogelijkheden via repressieve handhaving overhoudt;
- als de overheid in principe haar bemoeienis met bepaalde belangen wil afstoten.

In een enkel geval wordt deze handhavingsmethode wel gekozen voor de uitvoering van gemeenschapsrecht, denk aan de handhaving van de richtlijnen

op het terrein van de consumentenbescherming.[61] De Nederlandse wetgever hoeft vaak geen aparte overweging te wijden aan de civielrechtelijk handhaving van gemeenschapsrecht. Als rechtsnormen worden overtreden met schade tot gevolg dan staat in beginsel de weg naar de burgerlijke rechter open, omdat artikel 6:162 BW een actie geeft uit onrechtmatige daad en de burgerlijke rechter bovendien als restrechter optreedt.[62]

De laatste handhavingsvorm is de *tuchtrechtelijke* die in wezen het normeren en sanctioneren niet aan de overheid, maar aan een bepaalde groep (advocaten, notarissen, etc.) opdraagt of overlaat. De overheid beperkt zich hier bij de handhaving als het ware tot het valideren van een door de doelgroep opgelegde sanctie. Deze laatste vorm is niet direct van belang voor de handhaving van het gemeenschapsrecht en laat ik daarom buiten behandeling.

Vanwege problemen bij de handhaving van veel ordeningswetgeving is er in Nederland de afgelopen 10 jaar veel geïnvesteerd in het verfijnen, professionaliseren en versterken van handhavingssystemen. In het kielzog van de analyses uit het rapport 'Handhaven op niveau' van de commissie-Michiels[63] kwam – zoals al in de inleiding aan de orde kwam – een kabinetsstandpunt tot stand,[64] op zijn beurt gevolgd door het programma 'Handhaven op niveau' waar vooral ingezet wordt op de verdere professionalisering van de handhaving en verbetering van de samenwerking tussen de handhavers, een en ander te bewerkstelligen door meer programmatisch te handhaven.[65]

Voor de Nederlandse overheid heeft deze hernieuwde belangstelling voor handhaving betekend dat er bij het voorbereiden van wetgeving, maar ook bij de voorbereiding op de uitvoering van communautaire regelgeving meer wordt nagedacht over de meest geschikte wijze van handhaving van regelgeving. Daarbij worden instrumenten gebruikt als de Tafel van elf. De Tafel van elf – in 1997 opgesteld door het Ministerie van Jusititie – is een aandachtspuntenlijst die beoogt inzicht te geven in de nalevings- en handhavingskansen van voorgenomen regelingen. Om een regeling te kunnen analyseren op nalevings- en handhavingskansen worden in de Tafel van elf, elf vragen gesteld die zijn onderverdeeld in drie categorieën, te weten a) vragen met betrekking tot de kansen op (*spontane) naleving*, b) vragen betreffende de *controle*dimensies

61 Zie Richtlijn 85/577/EEG *Pb.* 1985, L 372 (Colportagerichtlijn), maar ook Richtlijn 2002/65/EG betreffende de verkoop op afstand van financiële diensten aan consumenten en tot wijziging van de Richtlijnen 90/619/EEG, 97/7/EG en 98/27/EG, *Pb.* 2002, L 271.

62 Hazewindus en Van der Wilt hebben er op gewezen dat het civielrechtelijke traject voor burgers vaak profijtelijker is dan het bestuursrechtelijke handhavings- en rechtsbeschermingstraject. Zie W.G.A. Hazewindus, C.J. van der Wilt, Rechtsbescherming tegen milieuoverlast, *NJB* 2003, afl. 7, p. 322-325.

63 Zie commissie-Michiels, *a.w.* 1998.

64 Kabinetsstandpunt 'Handhaven op niveau', *Kamerstukken II* 1999-2000, 26 800 VI.

65 Zie de *Leidraad programmatisch handhaven*, te raadplegen op de website Handhaven op niveau http://www.ministerievanjustitie.nl/a_beleid/handhaven/ van het Ministerie van Justitie (met 'coole' foto van commissievoorzitter Michiels).

van een regeling, en c) vragen betreffende de *sanctie*dimensies van een regeling.[66]

Naast de Tafel van elf wordt bij de voorbereiding van wetgeving ook gebruik gemaakt van handhavingsdraaiboeken,[67] -arrangementen, best practices, etc. alles om te voorkomen dat wederom de handhavingstekorten optreden waarmee Nederland een aantal jaren geleden te kampen had. Een van de belangrijkste Nederlandse handhavingslessen uit het verleden is wel geweest dat het louter strafrechtelijk sanctioneren van ordeningswetgeving weinig zin heeft. Effectieve handhaving van ordeningswetgeving is vaak een zaak van combineren van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhavingsinstrumenten waarbij vooral een goede regie bij het opschakelen van bestuursrechtelijk optreden naar strafrechtelijk optreden wezenlijk is. Ook nieuwe bestuursrechtelijke sanctiemogelijkheden (zoals het breder mogelijk maken van een bestuurlijke boete) speelt daarbij een belangrijke rol.

De toenemende bemoeienis van de communautaire wetgever en rechter met de handhaving van EG-wetgeving betekent dat hier en daar de Nederlandse aanpak van de handhaving op de tocht komt te staan. Jans e.a. noemen als voorbeeld de eis tot strafrechtelijke handhaving van Nederlandse milieuwetgeving zoals die wordt voorgeschreven door voorgestelde richtlijn inzake milieubescherming.[68] Van nog recenter datum is de verplichting tot strafrechtelijke handhaving die geldt op grond van de voorgestelde richtlijn handhaving van intellectuele eigendomsrechten.[69] Dergelijke opdrachten tot strafrechtelijke handhaving doorkruisen de Nederlandse manier van doen op het gebied van handhaving waarin het strafrecht – als het al wordt ingezet – vaak als laatste redmiddel wordt gebruikt en vaak in combinatie met andere handhavingsinstrumenten. Nederland wordt daarmee gedwongen de eigen ervaringen die zijn opgedaan en de aanpak die daaruit is voortgekomen los te laten.

## 4 Controleren en handhaven in Europese dienst

Wat leert deze analyse? In ieder geval dat de taak die Nederland heeft in het kader van de controle en handhaving van communautair recht een aanzienlijke

66 Het gaat om de in totaal volgende 11 toetsonderdelen a. de kennis van de regels; b. de kosten en baten die zijn gemoeid met het voldoen aan de regels; c. de mate van acceptatie; d. de gezagsgetrouwheid van de doelgroep; e. de informele controle; f. de informele meldingskans; g. de controlekans; h. de detectiekans; i. de selectiviteit bij de controles; j. de sanctiekans; k. de sanctie-ernst.

67 Zie het *uitgebreide Draaiboek voor de bestuursrechtelijke handhaving* van LNV (1999), dat werd vervaardig door G. van Heezik.

68 Zie het eerdergenoemde Richtlijn-voorstel inzake milieubescherming door het strafrecht COM (2002) 544 def., *Pb.* 2003, C 20.

69 Voorstel voor een Richtlijn betreffende de maatregelen en procedures om de handhaving van intellectuele-eigendomsrechten te waarborgen, COM (2003) 46 def. (2003) 24 (COD). Zie met name artikel 21 van die richtlijn.

is en een wezenlijke bovendien. Als niet geheel duidelijk is wat het relatieve aandeel van het communautaire recht ten opzichte van het Nederlandse wetgeving is,[70] is de effectuering van de bulk van het communautaire recht afhankelijk van de inspanningen die lidstaten zich getroosten om de naleving ervan te verzekeren. Dat gaat lang niet altijd goed. Er zijn nog steeds aanzienlijk stille verliezen[71] en manifeste vormen van controle- en handhavingstekorten terzake gemeenschapsrechtelijke normen.[72] Het oude arrangement, waarbij Brussel de regels stelt, de lidstaten controleren en handhaven, en de Commissie tweede-lijnstoezicht houdt, is niet zelfstandig bij machte de effectieve toepassing van het gemeenschapsrecht te waarborgen. Op verschillende manieren probeert de Unie de laatste jaren hier het tij te keren, door de Commissie meer eerste-lijnstoezicht te laten houden, door supervisie via Europese agentschappen, en door inhoudelijk – via indringende controle- en handhavingseisen in richtlijnen en verordeningen – steeds dichter op de lidstatelijke controle en handhaving te kruipen. De Moor-van Vugt heeft deze ontwikkeling wel geschetst als de beweging van fluwelen handschoen (het oude tweede-lijnstoezicht) naar de stalen vuist (communautarisering van toezicht en handhaving, gepaard aan zwaardere sancties).[73] Of deze nieuwe aanpak effectief is valt moeilijk te meten.[74] In ieder geval geeft de Commissie in het jaarverslag Controle op de toepassing van het gemeenschapsrecht uit 2002 ruiterlijk toe, dat niet de eigen eerste- en tweede-lijnscontrole maar klachten de voornaamste bron voor het ontdekken van inbreuken vormen.[75] Dat illustreert dat de reguleringsketen eenrichtingsverkeer is en geen cyclisch karakter heeft waarbij –

70 Naar schatting 12% van de Nederlandse wetgeving is het gevolg van omzetting van EG-richtlijnen. Zie daarover het onderzoek van M. Bovens en K. Yesilkagit, De invloed van Europese richtlijnen op de Nederlandse wetgever, *NJB* 2005, p. 520 e.v. Om het werkelijke aandeel van 'Europese wetgeving' ten opzichte van Nederlandse wetgeving te kennen zouden daarbij EG-verordeningen, EG-beschikkingen (kader)besluiten, het primaire recht uit de verdragen, de Hofjurisprudentie – en wellicht ook – de tastbare invloed die uitgaat van niet-bindende beleidsinstrumenten van de EG en de Unie (adviezen, aanbevelingen, etc.) alsmede de 'Europese slagschaduw' (spontane harmonisatie, wederzijdse aanvaarding) moeten worden opgeteld. Tot welk percentage – zo dat al van enig belang is – dat uiteindelijk leidt is onduidelijk, maar minder dan 12% zal het niet worden.

71 I.e. de situatie waarin nationale autoriteiten de gemeenschapsrechtelijke normen niet toepassen en daarover evenmin rapporteren.

72 Zie o.a. het Twintigste jaarlijkse *Verslag over de controle op de toepassing van het gemeenschapsrecht* (2002) COM/2003/0669 def.

73 A.J.C. de Moor-van Vugt, Stalen vuist of fluwelen handschoen? Overtuigende handhaving van gemeenschapsrecht, in: Bart van Klink en Willem Witteveen (red.), *De overtuigende wetgever*, Deventer 2000, p.

74 De jaarverslagen over de controle en toepassing van gemeenschapsrecht laten zich nauwelijks uit over de ontwikkeling van controle- en handhavingssuccessen door de jaren heen. Uitspraken daarover worden, zo lijkt het, zelfs vermeden. Zie Twintigste jaarlijkse Verslag, *a.w.* 2002.

75 Zie Twintigste jaarlijkse Verslag, *a.w.* 2002.

zoals in Nederland wel gebeurt – via signalen uit controle- en handhavingspraktijk en evaluaties bijstellingen kunnen worden gepleegd.

Het voortgaande proces van communautarisering van controle en toezicht heeft inmiddels wel een aantal belangrijke gevolgen. Ten eerste draagt het bij aan de verdere Europeanisering van het openbaar bestuur in Nederland.[76] Dat is een sluipend proces dat aandacht verdient. Als we namelijk vaststellen dat de Commissie steeds zelfstandiger de bevoegdheid krijgt om te controleren of te handhaven, dan rijst de vraag: Quis custodet ipsos custodes (wie bewaakt de bewakers?). Natuurlijk is er de rechter, maar in Nederland is het goede staatsrechtelijke gewoonte dat het bestuur ook door de volksvertegenwoordiging verantwoordelijk kan worden gehouden voor het beleid. Geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid of controle, zoals Belinfantes tweede grondregel van de staatsorganisatie luidt.[77] Het afleggen van verantwoording over uitvoering van Europese controle of toepassen van Europese sancties is een problematisch punt: de relaties tussen bestuur en volksvertegenwoordiging zijn in deze bereiken vaak asymmetrisch. De Commissie of een Europees agentschap kan in de lidstaat niet ter verantwoording geroepen worden, lidstatelijke overheidsinstanties kunnen door hun volksvertegenwoordingen met weinig vrucht ter verantwoording worden geroepen voor wat zij in Europese dienst doen. Weliswaar is er de rechter, maar die kan alleen reactief, juridisch interveniëren en geen inhoudelijk, politiek oordeel geven over het gevoerde beleid.

Een tweede probleem van de communautarisering van controle en handhaving is dat de specifieke eisen die aan de inhoud worden gesteld soms op gespannen voet komen met het Nederlandse (wetgevings)beleid. Wij hebben inmiddels geleerd dat louter strafrechtelijke handhaving een heilloze weg is: Europa schrijft het in een aantal gevallen voor.

Artikel 10 van het EG-verdrag verwoordt dat het recht van de Europese Gemeenschap in beginsel door de lidstaten moet worden gerealiseerd. Ook dat is een open deur, maar een deur die eigenlijk een tweezijdig openende klapdeur zou moeten zijn. Om het gemeenschapsrecht te kunnen realiseren is het niet alleen nodig dat de lidstaten loyaal uitvoeren, maar ook dat er wordt gecommuniceerd. Dat houdt in dat waar de controle en handhaving vastlopen dat dat dan ook wordt gemeld aan Brussel, dat Brussel kijkt naar de effectiviteit van eigen controle- en handhavingsinitiatieven en dat daar waar lidstaten inzichten hebben in effectieve wijzen van handhaving die best practics meegenomen worden in Brusselse overwegingen.

---

76 Zie ook J.A. Schout en K. Nomden, De Europeanisering van het Nederlands openbaar bestuur, *Bestuurswetenschappen* 2000, p. 336-354.

77 Zie A.D. Belinfante, J.L. de Reede, *Beginselen van het Nederlandse staatsrecht*, veertiende druk, Deventer 2002, p. 25-29.

# Houdbaar handhavingsrecht

Tekst van de rede, in verkorte vorm uitgesproken op 13 oktober 2006, bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar bestuursrecht, in het bijzonder handhavingsrecht, aan de Universiteit van Tilburg.

F.C.M.A. Michiels

Kluwer Deventer

# 1 Inleiding

De afgelopen jaren hebben zich in Nederland incidenten en rampen voorgedaan met grote persoonlijke en materiële gevolgen. Iedereen herinnert zich natuurlijk nog de vuurwerkramp in Enschede, de cafébrand in Volendam, het neerstorten van enkele balkons in Maastricht, de brand in het cellencomplex op Schiphol-Oost en recent het bezwijken van een werftrap in Utrecht. Deze incidenten eisten alle een of meer mensenlevens, 50 in totaal, vele gewonden en grote materiële schade. Daarnaast waren er incidenten zonder dodelijke afloop, maar niettemin met grote gevolgen, zoals het onveilig gebleken complex Bos en Lommerplein in Amsterdam en wat langer geleden de instorting van een parkeerdek in Tiel. Deze incidenten hebben enkele dingen gemeen. Afgezien van de personele en materiële schade, die in het ene geval nog groter is dan in het andere, is er steeds sprake van ongeloof en verontwaardiging – hoe heeft dit in hemelsnaam kunnen gebeuren? – en wordt er meteen naar de overheid gewezen als boosdoener – er is veel te weinig toezicht uitgeoefend, de voorschriften zijn niet gehandhaafd. Meestal wordt er trouwens naar goed vaderlands gebruik een onafhankelijke commissie ingesteld die een diepgaand onderzoek moet verrichten en aanbevelingen moet doen om dit in de toekomst te voorkomen; daarnaast is er sinds enige tijd de Onderzoeksraad voor de Veiligheid die iets vergelijkbaars doet. Het ongeloof en de verontwaardiging over de incidenten zijn begrijpelijk, de commissies getroosten zich grote inspanningen, maar het wijzen naar de overheid die te weinig en niet daadkrachtig genoeg zou optreden: is dát terecht? Men gaat vaak voorbij aan de primaire verantwoordelijkheid van de veroorzakers, waartoe in de meeste van de genoemde gevallen in elk geval niet het openbaar bestuur behoort. Als regels vaker worden nageleefd, ontstaat er minder druk op de handhavingscapaciteit. Dit neemt niet weg dat het bestuur een eigen verantwoordelijkheid heeft om goede vergunningen af te geven, te controleren of conform de vergunning wordt gebouwd en de gebouwde objecten legaal worden gebruikt en bij overtredingen zo nodig handhavend op te treden. Dat het bestuur in een aantal opzichten steken heeft laten vallen, is voor Enschede, Volendam en Schiphol-Oost uitgebreid gedocumenteerd aangetoond. Voor Utrecht en Amsterdam zijn de onderzoekscommissies nog bezig, maar op grond van de thans reeds openbare gegevens kan worden aangenomen dat het openbaar bestuur ook in deze twee casus niet geheel vrijuit gaat. Maar achteraf is het altijd makkelijk praten. Als er vaker en vooral beter zou zijn gecontroleerd wat er allemaal bij S.E. Fireworks lag opgeslagen, als op oudejaarsdag nog een controle bij ‘t Hemeltje zou zijn uitgevoerd, als er intensiever zou zijn gecontroleerd in de bouw, als, als, als. Maar had dat ook gemoeten en had dat ook gekund? Daar gaat het om. Uit tal van onderzoeken, o.a. van rijksinspecties, de Algemene Rekenkamer en wetenschappelijke onderzoeken blijkt dat er in de handhaving nog vele verbeterslagen mogelijk zijn. Wat dat betreft is er nog te weinig veranderd sinds het uitkomen van Handhaven op niveau, bijna negen jaar geleden.[1]

In hoeverre is het openbaar bestuur eigenlijk in staat effectief te handhaven en waar liggen mogelijkheden tot verbetering? Heeft het openbaar bestuur de bevoegdheden, de personele en materiële middelen, de bekwaamheid, de wil en de durf om te handhaven? Een andere belangrijke vraag is hoe de handhaving zo kan worden ingericht dat het te bereiken doel tegen zo laag mogelijke, in elk geval aanvaardbare, kosten kan worden bereikt. Het is namelijk evident dat handhaving veel geld kost en dat is er maar in beperkte mate. Doeltreffend en doelmatig handhaven is dus niet een kwestie van alleen maar meer middelen ter beschikking stellen; de middelen moeten slim worden ingezet. Toch zal ook dit niet altijd soelaas bieden in onze goed georganiseerde, maar in verband daarmee zeer gereguleerde samenleving. Het is dus tevens van belang na te gaan of andere middelen om naleving te

[1] Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving, Handhaven op niveau, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1998.

bevorderen dan het uitoefenen van toezicht en het toepassen van de thans ter beschikking staande sanctiebevoegdheden perspectief bieden. Het is misschien goed op voorhand te zeggen dat we van handhaving geen wonderen moeten verwachten. Maar zonder kunnen we zeker niet. Handhaving zal altijd (ook) nodig blijven, niet alleen de strafrechtelijke, maar ook de bestuursrechtelijke, waarover ik het in deze rede zal hebben. Het handhavingsrecht[2] zal dan wel adequate bevoegdheden moeten verschaffen om de handhaving doeltreffend en doelmatig te maken. In deze rede wil ik verkennen hoe een eigentijds handhavingsrecht er uit moet zien, wil het houdbaar zijn, d.w.z. langere tijd mee kunnen, niet aan bederf in de vorm van ineffectiviteit en onbetaalbaarheid onderhevig zijn, maar ook niet aan bederf in die zin dat de inhoud en de uitvoering ervan de toets van het internationale, EG- en nationale recht niet zou kunnen doorstaan. Niets is zo schadelijk voor de handhaving als een door de rechter op goede gronden vernietigd handhavingsbesluit.

U komt in de supermarkt bij de levensmiddelen een Afdeling Houdbaar tegen (en een Afdeling Vers). Dat het handhavingsrecht houdbaar moet zijn, neemt niet weg dat dit recht af en toe moet worden ververst, niet moet worden ingeblikt en het zou ook langer mee moeten dan het gemiddelde houdbare voedselproduct.

> Bedoel ik dan met houdbaar handhavingsrecht eigenlijk duurzaam handhavingsrecht? Zo zou men het ook kunnen zeggen, maar los van het feit dat 'houdbaar' mij als voormalige supermarktvakkenvuller aanspreekt en momenteel erg in is, is de term 'duurzaam' voor velen gekoppeld aan het milieu. Ik wil het in deze rede echter zeker niet primair, laat staan uitsluitend, over de handhaving van het milieurecht hebben. Duurzaam klinkt bovendien wel naar érg lang en ik vraag me af of bij een dynamisch rechtsgebied als het handhavingsrecht zo'n term past.

Laat ik eens proberen een jaar of vijf vooruit te kijken en aan te geven wat er in het handhavingsrecht gaat gebeuren dan wel zou moeten gebeuren. Maar omdat ontwikkelingen in het recht zelden schoksgewijs gaan, is dit niet goed mogelijk zonder eerst terug te kijken naar de ontwikkelingen in de uitvoering en handhaving van het bestuursrecht de laatste decennia. Vervolgens 'zoom' ik in op enkele kernvragen van het handhavingsrecht, die het komende decennium om een beantwoording vragen. Een begin van beantwoording zal ik zelf geven, waarbij de houdbaarheid van het handhavingsrecht mijn leidraad zal zijn. De keuze van enkele kernvragen, maar vooral van de elementen die in de beantwoording worden betrokken, was niet gemakkelijk. Er is namelijk zoveel interessants op dit terrein. Ik voelde me een kind dat voor de etalage van een snoepjeswinkel staat: alles is lekker, wat nu te nemen? Dat verneemt u hierna. Ook zal ik af en toe vermelden welke publicaties of projecten ik van plan ben te realiseren, zodat deze oratie ook enig inzicht geeft in wat u de komende jaren van mij mag verwachten.

## 2 Ontwikkelingen

### 2.1 Aandacht voor handhaving en het effect daarvan

De aandacht voor handhaving bij de overheid is tot aan de jaren tachtig minimaal geweest.[3] Er komen dan diverse studies[4] die duidelijk maken dat handhaving het kind van de rekening is,

---

[2] Tenzij anders aangegeven, bedoel ik daarmee hierna steeds het bestuursrechtelijke handhavingsrecht.

[3] Een uitzondering vormt E.H.A. Kocken, Het vergunningstelsel in de Hinderwet en de Woningwet, Alphen aan den Rijn: H.D. Tjeenk Willink 1966.

[4] Zoals H.A.W. Snijders, Gemeenten en bestuursdwang, Den Haag: VUGA 1982; M.V.C. Aalders, Industrie milieu en wetgeving, Amsterdam: Kobra 1984; J.E. Hoitink en F.C.M.A. Michiels, Handhaven met beleid, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1993. Deze studies bevatten empirische componenten over de staat van de

de sluitpost van het openbaar bestuur, en er zijn verontrustende rapportages van diverse inspecties. Tot meer dan incidentele aandacht bij wetgever en bestuur leidt dat echter niet. Vanaf midden jaren negentig is er een kentering waarneembaar. Er worden door de regering enkele commissies ingesteld die grofweg tot taak hebben handhavingstekorten te traceren en nieuwe methoden te ontwikkelen om die tekorten te kunnen aanpakken.[5] De Afdeling bestuursrechtspraak introduceert midden jaren negentig haar strengere lijn die bekend staat als de beginselplicht tot handhaving. Op het vlak van de wetgeving vallen twee dingen op: de invoering van steeds meer bestuurlijke boetebevoegdheden, vanaf begin jaren negentig, en de inwerkingtreding in 1998 van de derde tranche van de Awb, met daarin hoofdstuk 5 over handhaving, althans enkele onderdelen daarvan, waaronder de toekenning van de bevoegdheid een last onder dwangsom op te leggen als alternatief voor bestuursdwang. Pas met de vuurwerkramp in Enschede schrikt de overheid wakker: men kan er moreel, politiek, bestuurlijk en misschien zelfs juridisch niet meer onderuit de handhaving als een wezenlijk en belangrijk onderdeel van het bestuur te zien en de benodigde middelen daarvoor beschikbaar te stellen. De brand in Volendam benadrukt die noodzaak en vergroot de 'sense of urgency'. Algemeen wordt het belang van handhaving sindsdien veel sterker gevoeld. Maar wat wordt daarmee gedaan? Niets lijkt zo vluchtig en goedkoop als aandacht, want zes jaar later is er nog nauwelijks sprake van een behoorlijk en goed uitgewerkt brandveiligheidsbeleid bij gemeenten. Ondanks de inspanningen van de Stuurgroep Handhaven op Niveau is er nog hoegenaamd geen praktijkbeschrijving die men met goed fatsoen een 'best practice brandveiligheid' zou mogen noemen. Zelfs naleving door de overheid *zelf* van brandveiligheids- en andere voorschriften is niet vanzelfsprekend, zoals de casus Schiphol-Oost heeft geleerd. De Onderzoeksraad voor de veiligheid laat van het optreden van de Dienst Justitiële Inrichtingen (Justitie) en de Rijksgebouwendienst (VROM) geen spaan heel.[6] Het gaat dus niet alleen om gemeenten die te weinig aandacht aan brandveiligheid besteden. De eerbiedige respectbetuigingen met name aan het adres van de afgetreden minister van Justitie voor het feit dát hij is afgetreden, begrijp ik dan ook niet zo goed. Mij lijkt het feit dat hij verzuimd heeft iets te doen aan een misstand die al jaren bekend was cruciaal; een misstand die zich ook nog na de ramp in andere tijdelijke penitentiaire inrichtingen is blijven voordoen. Let wel: de overheid zelf is hier de overtreder van de bouw- en brandveiligheidsvoorschriften, niet 'slechts' de instantie die te weinig toezicht zou hebben gehouden. Waarom zou de verantwoordelijkheid van de overheid, c.q. een minister, ondraaglijk zijn als het om de bescherming van mensenlevens gaat? Ministers zijn wel voor minder afgetreden. Maar hoe moet het nu verder? Hoe voorkomen we dat handhaving van de agenda verdwijnt? Men zou haast gaan hopen dat er af en toe iets flink misgaat, zoals de gelovige waterschapsbestuurder die bij het avondmaal bidt "Geef ons heden ons dagelijks brood en af en toe een watersnood"! Maar ook zonder rampen moet die aandacht er zijn.

Tegelijk is een nuancering hier op haar plaats. Lang niet bij alle genoemde incidenten was een *gebrek aan handhaving* oorzakelijk gezien even belangrijk. Zelfs perfecte handhaving vermag niet alles. Pas tamelijk recent is er in Nederland aandacht vanuit 'het beleid' voor andere dan juridische wetenschappen die nalevingsgedrag bestuderen en de effecten van regulering en handhaving daarop meten (sociale wetenschappen en economie). Ik kom daarop nog terug.

---

handhaving. In de juridische literatuur is het handhavingsrecht dan al langere tijd een 'hot item'. Zie mijn VAR-preadvies Bestuurlijke handhaving in ontwikkeling, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink 1995.

[5] Commissie Heroverweging Instrumentarium Rechtshandhaving, Het recht ten uitvoer gelegd, Den Haag: ministerie van Justitie 1995, en Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving, Handhaven op niveau, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1998.

[6] Onderzoeksraad voor de Veiligheid, Brand cellencomplex Schiphol-Oost, Den Haag 2006.

## 2.2 Relatie tussen handhaving en normstelling

Handhaving begint in zekere zin bij de normstelling: als die onverbindend, onduidelijk, ondraaglijk of onuitvoerbaar is, is consequente, effectieve en legitieme handhaving onmogelijk. Handhaving veronderstelt correcte normstelling. Dat zeg ik niet voor het eerst[7] en eigenlijk lijkt dit ook zo vanzelfsprekend dat u zich wellicht afvraagt waarom ik het nog zeg. Dat is omdat het nog steeds nodig is en nu wellicht meer dan ooit. De kabinetten Balkenende hebben het afschaffen en vereenvoudigen van regels tot geloofsartikel gemaakt. Tegen het afschaffen van onnodige regels heb ik uiteraard niets, maar regels zijn meestal niets voor niets gemaakt. Ze worden vereist door de EG, zijn noodzakelijk voor een goede uitvoering etc. Ook vereenvoudiging is als streven prima, maar ingewikkelde dingen kun je niet ongestraft vereenvoudigen. Bovendien leidt afschaffing en vereenvoudiging van wettelijke regels veelal tot een minstens zo grote toename van beleidsregels of, bij privatisering, van regels van private instellingen. Want we willen ook rechtszekerheid, bijvoorbeeld om adequaat te kunnen handhaven. Om rampen en ongemakken te voorkomen willen we strengere regels hebben, maar tegelijk moeten er ook minder regels zijn.[8] Dat verdraagt zich slecht met elkaar. Deregulering is dus maar in beperkte mate mogelijk.[9] Daar moeten we mee leven en volgens mij gaat dat best.

Wanneer we de proef op de som nemen, blijkt het met de tegenstrijdige en onbegrijpelijke regels namelijk nogal mee te vallen, zoals het ministerie van EZ merkte toen op het Meldpunt tegenstrijdige regelgeving weliswaar 800 meldingen binnen, maar er daarvan slechts 8 inderdaad op tegenstrijdigheden betrekking hadden. Maar kamerbreed laat men zich leiden door waanideeën, die soms nog worden versterkt door de borrelpraat van gemakzuchtige adviseurs. Men leze het eerste rapport van de Raad van Economische Adviseurs en vooral het vlijmscherpe commentaar daarop van Drexhage, die weinig van dit rapport heel laat.[10]

> Voor wie mijn VAR-jaarrede van dit jaar[11] heeft gemist, wijs ik graag op het volgende. Begin mei heeft de staatssecretaris van Economische Zaken namens het kabinet de 'Meibrief Vereenvoudiging Vergunningen' uitgebracht. Daarin wordt een heel programma van afschaffing en vereenvoudiging van vergunningstelsels gepresenteerd, waarbij men zich overigens schromelijk rijk rekent. Meer dan de helft van de afname van het aantal vergunningen op rijksniveau wordt bereikt door het afschaffen van de sportvisakte. “Eigenlijk is dat helemaal geen vergunning. Die akte kan gewoon worden gekocht op het postkantoor en kost € 12. Het geld gaat naar de Organisatie ter Verbetering van de Binnenvisserij. De koper van de visakte draagt dus direct bij aan de optimale visomstandigheden in Nederland. Afschaffing betekent ofwel dat het geld voornamelijk door niet-vissende belastingbetalers moet worden opgebracht of dat de binnenvisserij niet langer wordt verbeterd. Hoe dan ook zal de economie door deze maatregel geen geweldige opleving ondergaan. (…) Ook wordt aangekoerst op vermindering van de APK-frequentie en gedeeltelijke afschaffing van de APK-plicht. Is dat nu wel zo verstandig uit een oogpunt van verkeersveiligheid? Bovendien: zou de economie dáár nu beter van worden? (…)

---

[7] F.C.M.A. Michiels, Bestuurlijke handhaving in ontwikkeling, VAR-preadvies, in: J.T.K. Bos e.a., Handhaving van het bestuursrecht, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink 1995.
[8] Zie ook B. van Stokkom, Sociaal wetenschappelijke mogelijkheden en beperkingen (Deel I van Handhaven: eerst kiezen dan doen), Den Haag: Ministerie van Justitie 2004, p. 11.
[9] Vgl. Pauline Westerman, De onmogelijkheid van deregulering, NJB 2006/3, p. 132-137.
[10] B. Drexhage, En alle schuren raakten vol…. Over het eerste advies van de Raad van Economisch Adviseurs, in: Liesbeth Heijnis e.a., Over de streep, Liber amicorum voor Hans Bierman, Den Haag 2006.
[11] Vooralsnog te raadplegen op www.verenigingvoorbestuursrecht.nl

> Soms wordt de individuele burger genoemd als begunstigde van het nieuwe denken, maar vaak het bedrijfsleven, want een gezonde economie gaat kennelijk voor alles. (….) Belangen van natuur, landschap en milieu, van een aangename en veilige leefomgeving, van de volksgezondheid, de verkeersveiligheid, komen niet aan bod." Die belangen zullen vroeg of laat in de knel komen en dan tot nieuwe regels aanleiding geven.

Voor het onderwerp van deze rede is van belang wat de afschaffing en vereenvoudiging voor gevolgen gaat hebben voor naleving en handhaving. Ook daarover bestaan in Den Haag simplistische ideeën; er zouden 25% minder ambtenaren moeten zijn. Waarom 25%? Waarom eigenlijk minder? Kijk naar de te verrichten taken en bepaal dan pas hoeveel mensen je daarvoor nodig hebt! Misschien hebben we voor het uitvoerende werk wel meer mensen nodig dan er bij het beleid uit kunnen. Bij vereenvoudiging van regelgeving zou het best eens zo kunnen zijn dat de uitleg en toepassing van de eenvoudige regels meer toezicht vergt en tot meer procedures leidt. Het zal voor iedereen buiten het Haagse circuit hoe dan ook duidelijk zijn, dat de afbraak van het overheidsapparaat grote gevolgen kan hebben voor de handhaving. Bij de eerder vermelde incidenten wordt voetstoots aangenomen dat er te weinig toezicht is uitgeoefend. Maar we kunnen niet een alomtegenwoordig overheidstoezicht willen en tegelijk de daarvoor benodigde mensen wegbezuinigen.

Terug naar de relatie tussen normstelling en wetgeving. Er moet meer werk worden gemaakt van de uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoetsen. De daarop betrekking hebbende passages in memories van toelichting bij wetsvoorstellen hebben een hoog ritueel gehalte.[12] Van serieuze berekeningen van verwachte handhavingslasten is nauwelijks sprake. Die toetsen leiden naar mijn idee ook zelden of nooit tot aanpassing van de voornemens. Eerder worden eventuele bezwaren weggeschreven. Ik ben voornemens dit onderwerp in een volgende publicatie nader uit te werken. Ook zou veel vaker gebruik moeten worden gemaakt van simulaties om effecten van wetgeving op naleving en handhaving te kunnen voorspellen. Van het evenzeer nuttige instrument van de experimenteerwetgeving wordt gelukkig wel af en toe, maar nog te weinig, gebruik gemaakt.

## 2.3 Toezicht

Betroffen publicaties over het handhavingsrecht voorheen met name de sancties en werd handhaving in de praktijk vaak vereenzelvigd met de toepassing van sancties, het laatste decennium staat het toezicht op de naleving[13] terecht ook in de belangstelling van wetenschap[14] en wetgever (hoofdstuk 5 Awb), terwijl in de praktijk het toezicht altijd al veel belangrijker was dan de toepassing van sancties. Men verwarre deze vorm van toezicht overigens niet met interbestuurlijk toezicht[15], toezicht door toezichthoudende instellingen op uitvoering en naleving van wettelijke voorschriften door zelfstandige organisaties met een

---

[12] In een interview met hem merkt Hans Bierman op dat er maar relatief beperkte tijd gaat zitten in allerlei toetsen: zo'n anderhalve maand en dat is op het geheel van het wetgevingsproces niet veel, aldus Bierman. Ik vond dat geen geruststellende mededeling. Zie H. Woldendorp, Een werker in het vooronder!, Men R 2006/1, p. 2-7.

[13] Men kan dit aanduiden als handhavingstoezicht, met welke term duidelijk wordt gemaakt dat het gaat om toezicht als een vorm van handhaving, of als een onderdeel van de totale handhavingsactiviteit, maar ook als nalevingstoezicht, waarbij evenzeer wordt benadrukt dat het gaat om deze vorm van toezicht en niet om bijvoorbeeld bestuurlijk toezicht.

[14] Zie onder meer O.J.D.M.L. Jansen, Het handhavingsonderzoek, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1999 en A.J.C. de Moor-van Vugt, Toezicht achter matglas, Den Haag: BJU 2001.

[15] Zie het rapport van de Bestuurlijke Werkgroep Alders, Interbestuurlijk toezicht herijkt, Den Haag 2005, alsmede mijn advies aan het ministerie van BZK omtrent enkele n.a.v. dit rapport gerezen vragen, Interbestuurlijk toezicht (www.minbzk.nl).

publieke taak[16], markttoezicht door zogenaamde 'regulators'[17] en financieel toezicht (waarbij nog weer wordt onderscheiden in prudentieel toezicht en gedragstoezicht).[18] Nalevings- of handhavingstoezicht moet ook worden onderscheiden van uitvoeringstoezicht, in de zin van conformiteitsonderzoek bij keuring, erkenning, toelating en registratie. Dit 'uitvoeringstoezicht' richt zich primair op individuele bedrijven, maar moet dus worden onderscheiden van het nalevingstoezicht (dat dit ook doet). Men spreekt bij uitvoeringstoezicht, in navolging van het rapport 'Maat houden'[19], wel van toelating (als een handelwijze of product voor de eerste keer wordt onderzocht en erkend, geregistreerd etc.) en post-toelating (bij volgende keren, bijv. ter gelegenheid van de aanvraag om verlenging van een erkenning).

Dit type toezicht, maar ook het nalevingstoezicht, leent zich vervolgens weer voor systeemtoezicht ofwel een stelsel van toezicht op toezicht: toezicht door het bedrijfsleven op zichzelf, met de overheid op de achterhand die kijkt of dit toezicht wel naar behoren wordt uitgeoefend. Deze wijze van toezicht houden is de afgelopen jaren snel belangrijker geworden.

Toezicht in al zijn varianten is wellicht hét thema van de afgelopen en de komende jaren. Ik zal het in deze rede me name hebben over het handhavingstoezicht. Dit handhavings- of nalevingstoezicht is bepaald geen gemakkelijk te begrijpen, goed hanteerbaar handhavingsinstrument. Deze toezichtsvorm[20] is wat betreft de normering van de feitelijke uitoefening nog volop in ontwikkeling, zowel Europees- als nationaalrechtelijk, terwijl we wat betreft de normen voor de omvang en de intensiteit van het toezicht nog aan het begin van een noodzakelijke ontwikkeling staan. De discussies over aansprakelijkheid voor falend toezicht[21], mede n.a.v. enkele eerder vermelde 'nationale rampen' en een Turkse ramp, waarbij door een methaangasontploffing in een bewoonde vuilnisbelt tientallen doden vielen[22], hebben duidelijk gemaakt dat er veel beelden bestaan over vermeende tekorten in het toezicht, maar normen zijn er nauwelijks.

> Ik roep hier ook nog maar eens in herinnering wat ik op de VAR-jaarvergadering van 2003 heb gezegd. "Voor de handhaving van het milieurecht zijn destijds tabellen opgesteld met toezichtsfrequenties voor vier categorieën bedrijven. Die tabellen bevatten geen rechtsnormen, maar voorwaarden waaronder het Rijk bereid was de uitvoering en handhaving van milieurecht door gemeenten en provincies financieel te steunen. Die geoormerkte financiering is al weer een tijdje van de baan. De tabellen kunnen uiteraard nog wel worden gebruikt, doch zijn rechtens zonder betekenis. Maar stel dat ze door de gemeente Enschede als beleidsregels zouden zijn gehanteerd. Volgens de tabel zou SE Fireworks dan eens per jaar, maar uitgebreider, moeten zijn gecontroleerd. In een jaar kan echter veel gebeuren. Een paar ton massa-explosief vuurwerk van de klasse 1.1 kun je binnen pakweg een week nadat een zeer strenge

[16] Zie voor de inhoud van dit begrip de Kaderstellende visie op toezicht 'Minder last, meer effect, Den Haag 2005, p. 26-30.
[17] L.F.M. Verhey en N. Verheij, De macht van de marktmeesters, NJV-preadvies, Deventer: Kluwer 2005, p. 135-332 en B.M.J. van der Meulen, Martkautoriteiten, VAR-preadvies, Den Haag: BJU 2003, p. 13-130.
[18] Een algemene regeling daarvan is te vinden in de waarschijnlijk op 1 januari 2007 in werking tredende Wet op het financieel toezicht (zie TK 2003-2004, 29 708, nr. 2 voor het oorspronkelijke wetsvoorstel). De EK stelde op 5 september 2006 een blanco eindverslag vast. Inmiddels was de wet aanzienlijk uitgebreid. Zie EK 2005-2006, 29 708 A.
[19] MDW-werkgroep Doorberekening van handhavingskosten, 'Maat houden', Den Haag 1996.
[20] A.J.C. de Moor-van Vugt, Toezicht achter matglas (oratie), Den Haag: BJU 2001, p. 2-5, maakt nog een verhelderend onderscheid tussen toezicht, controle en inspectie. Hierna is met name van belang dat 'controle' óók ziet op controlerende activiteiten van private instellingen, terwijl de term toezicht voor overheidsactiviteiten (zij het uiteenlopende!) wordt gereserveerd.
[21] Zie de NJV-preadviezen 2005, met name dat van A.A. van Rossum.
[22] EHRM 30 november 2004, AB 2005, 43 m.nt. A.J.Th. Woltjer (Öneryildiz).

> controle heeft plaatsgevonden, in huis hebben. De volgende controle laat dan nog 51 weken op zich wachten. Een dergelijke controlefrequentie zou de ramp waarschijnlijk niet hebben voorkomen. En hoe zat het in die andere rampgemeente? Er was nog kort tevoren door het gemeentebestuur een brief gestuurd over hoe om te gaan met de gewraakte kerstversieringen. Zou de cafébaas daarnaar hebben gehandeld, of ook los daarvan zijn eigen verantwoordelijkheid hebben genomen, die meebrengt dat je geen makkelijk brandbare versiering in je overvolle zaak hangt, dan zou er niets gebeurd zijn. Is het dan niettemin zo dat de gemeente onvoldoende toezicht heeft uitgeoefend? Dat lijkt me niet. De gemeente Volendam lijkt het laatste half jaar voorafgaand aan de brand zelfs meer te hebben gedaan aan toezicht dan menig andere gemeente. Anderzijds lopen toch de rillingen over je rug wanneer je, in het rapport van Polak en Versteden, leest hoe B en W van Volendam reageerden op de notitie van de brandpreventiefunctionaris.[23] Diens constatering, dat als hij in zijn eentje voor een veilige, vergunde situatie in alle 215 openbare inrichtingen in Volendam moest zorgen, dit tien jaar zou gaan duren, leidde bij B en W tot de conclusie dat hij dat dan maar moest doen. Men accepteerde zonder blikken of blozen dat er tien jaar mee heen zouden gaan vooraleer overal van een veilige situatie sprake zou zijn. Dat kan bezwaarlijk worden aangemerkt als voldoende toezicht. Maar opnieuw; wat is dan wel voldoende? We hebben daarvoor eenvoudigweg geen normen."

Duidelijk is wel dat er voor specifiek toezichtsfalen eerder aansprakelijkheid wordt aangenomen, hetgeen het bestaan van een min of meer duidelijke norm veronderstelt, dan voor algemeen toezichtsfalen. Meer concreet meen ik dat wanneer de toezichthouder duidelijke aanwijzingen heeft dat er iets mis is, hij van zijn bevoegdheden in dat geval in beginsel gebruik dient te maken; aldus ook Van Rossum in haar NJV-preadvies.[24] Ook is duidelijk dat als er op een bepaald beleidsterrein helemaal geen toezicht wordt uitgeoefend, wordt gehandeld in strijd met de wettelijke opdracht om toezicht te houden. Buiten deze twee categorieën gevallen hebben we echter geen precies antwoord op de vraag of er sprake zal zijn van onrechtmatig nalaten dat bovendien tot schadevergoeding verplicht. Van Rossum wijdt ook enkele beschouwingen aan de beginselplicht tot handhaving, die ook het toezicht zou normeren.[25] De jurisprudentie ter zake ziet echter uitsluitend op het opleggen van sancties. Die jurisprudentie brengt ons dus niet veel verder bij het antwoord op de vraag wanneer, hoe vaak en hoe intensief toezicht moet worden gehouden. Toch is dit een van de meest cruciale vragen in het huidige handhavingsrecht. Ik kom er hierna dan ook nog op terug. Eén ding zeg ik er nu vast over: wie een makkelijk antwoord meent te hebben, in die zin dat er veel meer overheidstoezicht zou moeten worden uitgeoefend, moet zich realiseren dat dit veel geld kost, hetgeen een bezwarende factor is in een tijd waarin het streven van de regering er juist op is gericht steeds meer overheidsdienaren weg te bezuinigen.

## 2.4 Sancties; verhouding tussen strafrecht en bestuursrecht

Er is sprake van een groeiend sanctie-instrumentarium voor bestuursorganen. We kunnen in die ontwikkeling verschillende fasen onderscheiden. Aanvankelijk moesten we het in het bestuursrecht vooral hebben van de intrekking van vergunningen e.d. en de (weinig toegepaste) bestuursdwang. Sinds midden jaren negentig[26] is er voor heel veel gevallen de bevoegdheid een last onder dwangsom op te leggen (voor het milieurecht was die er al

[23] J.M. Polak en C.J.N. Versteden, De cafébrand in Volendam. Een ramp om van te leren.
[24] A.A. van Rossum, Civielrechtelijke aansprakelijkheid voor overheidstoezicht, Deventer: Kluwer 2005, p. 40
[25] Idem p. 37-40.
[26] De bevoegdheid een last onder dwangsom op te leggen als alternatief voor de toepassing van bestuursdwang werd in 1994 in de Gemeentewet, de Provinciewet en de Waterschapswet toegekend aan de besturen van deze decentrale lichamen. In 1998 kwam er een algemene regeling in de Awb.

eerder[27]) en is de bestuurlijke boete in opmars, in tal van varianten. Die laatste bevoegdheid is thans in zo'n 60 wetten te vinden. Een algemene regeling in de Awb, waarvoor ik in mijn Amsterdamse rede, nu 12,5 jaar geleden, al pleitte, laat nog steeds op zich wachten. De eenentwintigste eeuw geeft een explosieve uitbreiding van de zogeheten preventieve handhavingsbevoegdheden te zien.[28] Ook wordt steeds meer gebruikt gemaakt van de openbaarheid als handhavingsinstrument, bekend onder de Engelse term 'naming and shaming', soms met een wettelijke grondslag, soms zonder. Van een overtreding of een sanctie wordt openbaar kennis gegeven, op internet, in de Staatscourant of anderszins, waarbij de veronderstelling is dat die openbaarmaking zelf als (extra) sanctie werkt. Of naming and shaming de toekomst heeft, is een vraag waarop ik hierna terugkom.

Welke lijnen zijn hier zichtbaar? Ten eerste is er een verandering in het type sancties. Er zijn meer financiële sancties, waarvan de achtergrond is dat velen het hardst worden getroffen in hun portemonnee. Dat er meer preventieve sancties en maatregelen mogelijk zijn, heeft iets te maken met het feit dat voorkomen doelmatiger is dan herstellen. Die doelmatigheid ligt trouwens ook ten grondslag aan de last onder dwangsom: relatief weinig inspanningen en minder complicaties voor de overheid (in vergelijking met bestuursdwang) en als de overtreding niet wordt beëindigd, komt er in elk geval nog geld binnen.

Er is ook een beweging naar meer bestraffende sancties. De bestuurlijke handhaving wordt daarmee tevens deels verstrafrechtelijkt: op punitieve bestuurlijke sancties behoren immers de strafrechtelijke normen, in elk geval grotendeels en mutatis mutandis, van toepassing te zijn. Dat volgt uit het internationale recht, in het bijzonder, maar zeker niet uitsluitend, art. 6 EVRM. Andersom halen we met de OM-afdoening weer een stuk bestuursrecht in de dagelijkse strafpraktijk binnen, terwijl ook de Wed al stevige bestuursrechtelijke trekken heeft met zijn vele maatregelen die op herstel zijn gericht. Aldus kunnen we omgekeerd ook van de verbestuursrechtelijking van het strafrecht spreken. Op het vlak van de sancties is er, anders gezegd, een proces van osmose tussen bestuursrecht en strafrecht gaande.[29] Die osmose heeft niet alleen betrekking op de sancties zelf, maar ook op de regeling daarvan, met name wat betreft de waarborgen die moeten worden gegeven. Meer boetebevoegdheden in het bestuursrecht betekent overigens niet dat de andere sanctiebevoegdheden verdwijnen. Er is voornamelijk sprake van een aanvulling van het instrumentarium met de boete, voor gevallen en situaties waarin men er met herstelsancties niet of niet helemaal komt.

## 2.5 Invloed van het EG-recht

De toenemende invloed van het EG-recht doet zich gevoelen zowel wat betreft de aard en frequentie van het uit te oefenen toezicht, waarvoor normen worden gegeven in sommige verordeningen, richtlijnen en aanbevelingen[30], als wat betreft de toe te passen sancties. Europa schrijft steeds vaker voor welke sancties de lidstaten moeten opleggen, punitieve sancties als de boete daaronder begrepen. Het Hof heeft daarnaast ook al regelmatig eisen gesteld aan

[27] In 1981 werd de dwangsombevoegdheid opgenomen in art. 28a Hinderwet, in 1990 kwam zij te berusten op art. 61ap Wet algemene bepalingen milieuhygiëne, in 1993 op art. 18.9 Wet milieubeheer. In 1998 ging zij op in art. 5:32 Awb.

[28] L.J.J. Rogier, Preventieve bestuurlijke rechtshandhaving (oratie), Den Haag: BJU 2006.

[29] Ik hoop de komende jaren, samen met Aletta Blomberg, een handboek handhavingsrecht, te schrijven, betrekking hebbend op de handhaving van het ordeningsrecht, waarin bestuursrecht en strafrecht geïntegreerd worden behandeld.

[30] Zie voor enkele voorbeelden paragraaf 3. Zie ook Rob van Gestel en Philip Eijlander, Europees toezicht: partnerschap of alleenheerschappij?, in Rob van Gestel en Philip Eijlander (red.), Domeinconflicten tussen Europees en nationaal toezicht, Den Haag: BJU 2006, p. 213-220.

door de lidstaten, ter handhaving van EG-recht op te leggen sancties. Uit bekende arresten als 'Griekse maïs' en 'Spaanse aardbeien'[31] weten we dat die sancties gelijkwaardig, afschrikwekkend, doeltreffend en evenredig moeten zijn en hoe die criteria zich tot elkaar verhouden. Al in 1992 werd door het Hof aangenomen[32] dat de Commissie het opleggen van bestuurlijke sancties kon voorschrijven, in casu bestuurlijke punitieve sancties. Een stap verder gaat het voorschrijven van gebruik van het strafrecht. Dit heeft de voorkeur van de Commissie omdat strafrecht, kort gezegd, afschrikwekkender en krachtiger zou zijn en het bovendien door een onafhankelijke instantie wordt toegepast.[33] Daarop valt wel het nodige af te dingen. Strafrechtelijke boeten zijn niet afschrikwekkender dan boeten van een bestuursorgaan; zelfs een gevangenisstraf, zeker een voorwaardelijke, kan te verkiezen zijn boven de intrekking van een milieuvergunning (die tot bedrijfsbeëindiging leidt) en zelfstandige bestuursorganen kunnen als onafhankelijk worden beschouwd. Subtiele handhavingssystemen waarin zelfregulering een belangrijke rol speelt, kunnen door deze wat hoekige benadering van de Commissie onder druk komen te staan. Straffen zijn een noodzakelijk kwaad, maar ze hebben geen herstelvermogen en hebben doorgaans de vorm van een botte bijl. Bij algemene belangen als natuur en milieu bijvoorbeeld zijn juist de op herstel gerichte sancties zo doeltreffend.[34] Die moeten we dus óók blijven gebruiken. Het EG-recht verzet zich er niet tegen dat te doen. Wel kan een en ander leiden tot dubbele sanctionering, maar de sancties hebben dan wel een verschillende strekking. Dat is toegestaan, ook in het Nederlandse recht, binnen de grenzen van de evenredigheid.

Het geruchtmakende arrest van het Hof van Justitie van 13 september 2005[35] heeft de Commissie haar zin en Europa de ruimte gegeven de inzet van strafrechtelijke middelen voor te schrijven in het kader van de eerste pijler, waarin in steeds meer gevallen met een meerderheid van stemmen kan worden beslist. Hoewel dit in zekere zin een principiële doorbraak is, omdat altijd werd aangenomen dat het strafrecht uitsluitend onder de (intergouvernementele) derde pijler viel, en de voorkeur voor het strafrecht, zoals gezegd, op niet al te stevige gronden berust, moet de betekenis van dit arrest niet worden overschat. Ten eerste was het voorschrijven van punitief bestuursrecht al mogelijk. Dan is de stap naar de verplichting tot het opleggen van bepaalde strafrechtelijke strafsancties niet zo groot als die lijkt. Ten tweede was er al een kaderbesluit op grond waarvan binnen de derde pijler tot strafrechtelijke vervolging van milieudelicten was besloten. Bij nauwkeurige analyse blijken de verschillen tussen het kaderbesluit en het voorstel voor een richtlijn ter zake mee te vallen.[36] Ten derde wordt het niet mogelijk gemaakt dat de EG de lidstaten gaat voorschrijven hoe ze hun strafrechtsstelsel moeten inrichten. Het gaat er om dat de EG-wetgever kan bepalen dat door de lidstaat tegen overtredingen van EG-recht, op de in het stelsel van die lidstaat voorziene wijze, strafrechtelijk moet worden opgetreden. Dat bepaalde feiten daarmee een strafbaar feit worden waar ze dat anders wellicht niet waren, is juist, maar het arrest zet niet de deur open naar een EG-strafrecht. Wel zou het beleid om feitelijk tot vervolging over te gaan aan Europese controle onderhevig worden. Daarmee vervalt het opportuniteitsbeginsel niet, maar wordt toepassing ervan wel ingesnoerd. Overigens is dit arrest voor Nederland wat het milieurecht betreft (en daarover ging het in het arrest van het Hof) nauwelijks van belang nu de meeste overtredingen van het milieurecht al strafbaar zijn ingevolge de Wed en het vervolgingsbeleid van het OM naadloos aansluit bij het voorstel van de Commissie. De bij

[31] HvJEG 21 september 1989, zaak C-68/88 en HvJEG 9 december 1997, zaak C-265/95.
[32] HvJEG 27 oktober 1992, AB 1993, 316 m.nt. B.P. Vermeulen.
[33] COM 2001, 139.
[34] Vgl. hetgeen over de voorkeursvolgorde voor handhaving wordt opgemerkt in A.B. Blomberg en F.C.M.A. Michiels, Handhaven met effect,, Den Haag: VUGA 1997, p. 33-34.
[35] HvJEG 13 september 2005, AB 2005, 435 m.nt. AdMvV.
[36] Rolf Ortlep en Rob Widdershoven, Europa en de strafrechtelijke handhaving van milieurecht, in: Chris Backes e.a., Lex dura sed Lex, Deventer: Kluwer 2005, p. 159-176.

sommigen bestaande vrees voor Europese usurpatie van ons strafrecht[37] acht ik dan ook nogal overdreven. Wat is trouwens het alternatief? Het Hof zegt met zoveel woorden dat tot inzet van het strafrecht door de EG-wetgever slechts kan worden verplicht wanneer 'het gebruik van doeltreffende, evenredige en afschrikkende straffen door de bevoegde nationale instanties een *onontbeerlijke* maatregel is in de strijd tegen *ernstige* aantastingen van het milieu' en wanneer de EG-wetgever dat '*noodzakelijk* acht om de *volledige doeltreffendheid* van de door hem inzake milieubescherming vastgestelde normen te verzekeren.' Kortom: zonder inzet van het strafrecht zou de handhaving van die uiterst belangrijke EG-milieunormen niet volledig zijn verzekerd. Wie wil dat op zijn geweten hebben? Uiteraard kan men van mening verschillen over de vraag of het doel van de EG-wetgever het best is gediend door inzet van het strafrecht. Dat is mijns inziens zeker niet altijd het geval. Die discussie moet Nederland echter in Brussel voeren en aandringen op een keuzemogelijkheid voor lidstaten die kunnen aantonen over effectievere instrumenten te beschikken dan het strafrecht. Zo beschikken wij, anders dan veel andere lidstaten, over zoiets moois als de last onder dwangsom. Bij dit alles moeten we tegelijk ook steeds in het oog houden dat Nederland een van de 25, binnenkort 27, is. Wat voor ons niet zou hoeven en zelfs ongemakkelijk is, kan uit een oogpunt van een adequate (uniforme) Europese aanpak[38] misschien geboden zijn. Zou dat dan uiteindelijk niet het zwaarst moeten wegen?

Een ander belangrijk punt is dat EG-rechtelijke verplichtingen weliswaar op de lidstaten berusten, maar dat die nog al eens feitelijk moeten worden uitgevoerd door decentrale organen. Wat te doen als dat nu niet of niet goed gebeurt? Nederland dient er zoals elke lidstaat voor te zorgen dat uiteindelijk aan de verplichting wordt voldaan. Daartoe kunnen bevoegdheden inzake het bestuurlijk toezicht dienen, maar een algemeen recept daarvoor is er niet en wordt door Europa ook niet geëist (afgezien van specifieke verplichtingen in specifieke regelingen).[39] Bij de doorlichting van het bestuurlijk toezicht door de Commissie Oosting zal wel moeten worden meegenomen dat Nederland op de een of andere manier wel steeds aan bedoelde verplichting kan voldoen.

## 2.6 Internationaalrechtelijke waarborgen

Een andere ontwikkeling betreft de groeiende aandacht voor en de invloed van de eisen van het internationale recht, met name het EVRM. Na de arresten uit de jaren '80 en '90 die vooral betrekking hadden op de bestuurlijke boete, waaronder Özturk en Bendenoun[40], hebben meer recente belangwekkende arresten betrekking op het toezicht (Colas Est[41]) en de ruimte om niet te handhaven (het reeds genoemde arrest Öneryildiz). In het algemeen kunnen we vaststellen dat de rechtspraak van het EHRM voor de handhaving, met name de opsporing, het toezicht en de punitieve sancties, belangrijker is geworden, maar dat nog niet erg duidelijk is welke positieve verplichtingen uit die jurisprudentie voortvloeien. Kortheidshalve verwijs ik verder naar het proefschrift van Albers over rechtsbescherming bij bestuurlijke boeten en

[37] Zie over de dreiging dat het strafrecht onder de eerste pijler zou worden gebracht reeds Y. Buruma en J. Somsen, Een strafwetgever te Brussel inzake milieubescherming?, NJB 2001/17, p. 795-797.
[38] Die is óók nodig op het vlak van het toezicht. Zie over de invloed van het EG-recht op de handhaving ook Wim Voermans, De communautarisering van toezicht en handhaving, in: T. Barkhuysen, W. den Ouden en J.E.M. Polak (red.), Recht realiseren, Deventer: Kluwer 2005. p. 69-87.
[39] Zie Anne Meuwese en Wilemien den Ouden, Zorgdragen voor de naleving van Europees recht door decentrale overheden, in: T. Barkhuysen, W. den Ouden en J.E.M. Polak (red.), Recht realiseren, Deventer: Kluwer 2005, p. 89-108.
[40] EHRM 21 februari 1984, NJ 1988, 937 m.nt. EAA en EHRM 24 februari 1994, NJ 1994, 496 m.nt. EAA.
[41] EHRM 16 april 2002, NJ 2003, 542 m.nt. Tak en Dommering.

de VAR-preadviezen 2004, in het bijzonder dat van Blomberg, over de grenzen die het EVRM aan de handhaving stelt.[42]

## 2.7 Kennisbeheer

Een belangrijke ontwikkeling is dat bij uitvoering (vergunningverlening e.d.), toezicht en sancties meer en meer gebruik wordt gemaakt van informatie- en communicatietechnologie (ict). Weliswaar had dat eerder gekund en gebeurt het naar mijn zin nog te weinig, maar iedereen begrijpt intussen wel dat dit voor het opzetten, gebruiken en onderhouden van een kennisnetwerk noodzakelijk is. De gemeente Moerdijk bijvoorbeeld laat uitstekend zien hoe het kan en dat je daarvoor niet heel groot hoeft te zijn. Interessant zijn ook diverse projecten in het buitengebied, waar toezichthouders elkaars ogen en oren zijn en met behulp van ict snel en accuraat wordt gecommuniceerd en geregistreerd.[43] Handhaving 'lijdt' echter wat kennisbeheer en –overdracht betreft nog te vaak aan amateurisme. Kennis wordt niet of onvolledig overgedragen, blijft niet binnen de organisatie (als mensen vertrekken) en staat te weinig ter beschikking van andere bestuurlijke organisaties. De ontwikkeling van echt goede 'best practices' in het kader van Handhaven op niveau is achtergebleven bij de verwachtingen, ook op een gebied dat toch elke bestuurder moet aanspreken, de brandveiligheid. Waar wel van goede werkwijzen sprake is, blijven die veelal elders onbekend, hetzij omdat men teveel naar binnen is gericht, hetzij vanwege het 'not invented here syndroom'.

## 2.8 Bestudering van handhavingseffecten

Een laatste ontwikkeling die ik wil noemen betreft de toenemende belangstelling voor andere dan juridische aspecten van handhaving. Werden er al geruime tijd onderzoeken verricht naar de praktijk van de handhaving[44] (inzet bij en effecten van het toezicht[45], toepassen van sancties[46], gedogen[47] etc.) en de wijze waarop de rechter met handhavingsbesluiten omgaat[48], inmiddels is nu ook in Nederland een begin gemaakt met de bestudering van de relatie tussen de toepassing van allerhande sancties en het nalevingsgedrag daarna. Het WODC heeft recent een drietal onderzoeken laten verrichten met deze invalshoek.[49] Daarbij gaat het dus om de vraag of handhavend optreden, in het bijzonder het opleggen van sancties, het nalevingsgedrag positief beïnvloedt. Dergelijk onderzoek kan men op twee niveaus uitvoeren: dat van de sanctie in het individuele geval (bijvoorbeeld: heeft het opleggen van een last onder dwangsom geleid tot beëindiging van de overtreding?) en dat van het gekozen systeem (bijvoorbeeld: geeft gebruik van het privaatrecht, in een stelsel van zelfregulering, een beter

---

[42] C.L.G.F.H. Albers, Rechtsbescherming bij bestuurlijke boeten, Den Haag: SDU 2002; A.B. Blomberg, Handhaven binnen EVRM-grenzen, in: T. Barkhuysen e.a., De betekenis van het EVRM voor het materiële bestuursrecht, Den Haag: BJU 2004, p. 115-191.

[43] Zie www.handhavenopniveau.nl/themas/buitengebied

[44] R.A. van de Peppel en M. Herweijer (red.), Zorgplicht voor de handhaving van het milieurecht, Den Haag: ECWM 2002 (ECWM 2002/7).

[45] A.B. Blomberg en F.C.M.A. Michiels, Handhaven met effect, Den Haag: VUGA 1997.

[46] F.C.M.A. Michiels, E. Niemeijer en K. Nijenhuis, Wie is er bang voor de dwangsom?, Den Haag 1994 (achtergrondstudie ECW).

[47] F.C.M.A. Michiels, G.T.J.M. Jurgens, J.J. Vermeulen, M.A.M Dieperink en H. Grafhorst,, Gedogen met beschikkingen, Den Haag: Ministerie van VROM, 112 p., Inspectiereeks 2002/3, Distributiecode VROM 17098/185.

[48] J. Gundelach en F.C.M.A. Michiels, Ongegronde vrees. Een onderzoek naar de rechtspraak inzake handhavingsbesluiten, Deventer: Kluwer 2003.

[49] Ten tijde van het schrijven van deze oratie waren de rapporten nog niet gepubliceerd. Zie ook al W. Huisman, Tussen winst en moraal, Den Haag: BJU 2001.

resultaat dan volledig bestuursrechtelijke handhaving?). In sommige andere landen, zoals Engeland, is er al veel meer literatuur over dit soort vragen, voor de beantwoording waarvan een samenwerking tussen juristen en sociale wetenschappers zeer nuttig is, maar ook in Nederland komt de discussie los.[50] Ook komt er in Nederland onderzoek op gang dat de kosteneffectiviteit van de handhaving inzichtelijk maakt en verschillende handhavingssystemen op dát punt vergelijkt. Ik heb het over de economische analyse van het recht.[51] Vanzelfsprekend ligt hier samenwerking tussen juristen en rechtseconomen voor de hand. Vanwege de potentiële grote betekenis van deze onderzoeksrichting, die zou kunnen bijdragen aan de betaalbaarheid en de effectiviteit van de handhaving en daarmee aan de houdbaarheid van het handhavingsrecht, kom ik daar verderop nog uitvoerig op terug.

Na bespreking van de belangrijkste ontwikkelingen, wil ik vooruit kijken en van vier kernonderwerpen van het handhavingsrecht, die overigens ook hiervoor al aan de orde kwamen, nagaan welke vragen ons de komende jaren zullen bezighouden en wat nodig of nuttig is om het handhavingsrecht houdbaar te doen zijn: toezicht, sancties, organisatie en doelmatigheid. Daarbij heb ik zeker niet de pretentie van volledigheid. Dat zou in dit bestek ook onmogelijk zijn. Een kind kan ook niet een hele snoepjeswinkel leegeten, althans niet in één keer! Een gemeenschappelijk voorwaarde voor elk voorstel en elke ontwikkeling is dat die past binnen de grenzen van EG/EU-recht en internationaal recht. Dat zal ik dus niet steeds herhalen. Waar er specifieke eisen vanuit die hoek zijn, zal ik die uiteraard wel vermelden.

## 3 Toezicht

Toezicht op de naleving is in de praktijk van alledag het belangrijkste onderdeel van de handhaving. Er is de meeste personele inzet mee gemoeid, goed en voldoende frequent toezicht werkt preventief en als er niet wordt nageleefd, dan kan de toezichthouder, veelal met informele interventies, naleving alsnog bewerkstelligen. De keerzijde hiervan is dat als er iets grondig misgaat, zoals bij de eerder vermelde incidenten, allereerst naar het toezicht wordt gewezen. Maar ook in minder ernstige gevallen is de eerste zet aan het toezicht, niet aan het sanctie opleggende orgaan. Een derde belanghebbende is niet zozeer geïnteresseerd in een sanctie als wel in beëindiging van de overtreding. Verzoeken tot handhaving zijn meestal ook niet als sanctieverzoeken geformuleerd, maar eenvoudig weg als verzoeken om iets tegen de misstand te doen. Welnu, als nalevingstoezicht dan zo cruciaal is, wordt het dan niet eens tijd voor een juridische en financiële opwaardering van dit toezicht? Elementen van die opwaardering zijn de volgende.

### 3.1 Normering van frequentie en aanpak

Er moet een betere en meer uitgewerkte normering van het handhavingstoezicht komen m.b.t. frequenties en aanpak. In algemene zin dient daarbij de in het kader van het project Handhaven op niveau ontworpen methodiek van het programmatisch handhaven te worden gevolgd:

[50] Zie bijvoorbeeld diverse bijdragen in T. Barkhuysen, W. den Ouden en J.E.M. Polak (red.), Recht realiseren, Deventer: Kluwer 2005.

[51] Deze aanduiding heeft mijn voorkeur boven 'Law & economics', dat sterk verbonden is met een specifieke opvatting (Chicago School) of 'rechtseconomie', dat suggereert dat het om een soort economie gaat. Het gaat echter om een bepaalde (economische) wijze van kijken naar het recht. Voor de term 'rechtseconoom' bestaat evenwel geen goed alternatief.

- een *regelmatige inventarisatie van risico's* op niet-naleving en de ernst daarvan; de frequentie hangt af van de in redelijkheid te verwachten wijzigingen in het patroon van niet-naleving;
- het hebben van en handelen conform een plan van aanpak, waarin prioriteiten, middelen en nagestreefde resultaten staan vermeld, waarbij de geplande activiteiten mede worden afgestemd op de te verwachten effecten ervan, de signalen en belangen van derden alsmede de vergaarde kennis over het nalevingsverleden van de onder toezicht gestelden. In het rapport Handhaven op niveau wordt deze aanpak, bij mijn weten voor het eerst, aangeduid als *slim toezicht*.[52] Vanzelfsprekend is de toepassing van ICT hierbij noodzakelijk Van belang is ook dat het toezicht enerzijds zodanig zichtbaar wordt uitgeoefend, dat het tevens een preventief effect heeft, maar dat het anderzijds ook onverwacht gebeurt als dat de pakkans vergroot;
- het publiek *verslag leggen* van hetgeen is verricht en het daarover afleggen van politieke verantwoording;
- het zo nodig *bijstellen* van het plan voor de volgende periode.

Inmiddels zijn vele organen tot een dergelijke aanpak overgegaan. De vermeende geringe belangen van derden worden daarbij soms aangevoerd als reden om zich voor bepaalde beleidsterreinen op het zogenaamde piepsysteem te verlaten: alleen gaan kijken bij klachten. Bij sommige typen overtredingen is dit onder omstandigheden aanvaardbaar, namelijk wanneer de ratio van de regel uitsluitend is gelegen in het belang van die derden. Als er een algemener belang aan de regel ten grondslag ligt, is een dergelijk reactief systeem evenwel principieel onjuist. Daarnaast eist het EG-recht soms bepaalde toezichtsfrequenties. Elk toezichtsbeleid zal die normen in acht moeten nemen.

Slim toezicht is tegelijk gecompliceerd. Er spelen heel wat parameters een rol. Voor de praktische hanteerbaarheid van toezichtnormen zouden wettelijk voorgeschreven minimumfrequenties wellicht nuttig kunnen zijn. Vervolgens rijst dan de vraag of slim toezicht zich verdraagt met het vastleggen van toezichtsfrequenties. Het antwoord op die vraag luidt zoals u van een jurist kunt verwachten: ja en nee. *Ja*, in die zin dat die vastlegging een garantie voor een zekere hoeveelheid toezicht beoogt te geven en dat het slimme element van het toezicht, waarbij het juist om de differentiatie gaat, dan voor het meerdere geldt.

*Ja* ook, omdat men bij sommige inspecties met slimheid niet veel verder komt. Neem bijvoorbeeld de voorgeschreven aantallen monsternemingen in de Zwemwaterrichtlijn.[53] Zwemwateren gedragen zich grillig, zonder hun eigen nalevingsverleden te kennen en zonder zich wat aan te trekken van het al dan niet onverwachte karakter van een controle. Ook in art. 86 Wegenverkeerswet wordt een controlepercentage genoemd: van alle APK-gekeurde auto's moet 3% worden gecontroleerd door de Dienst Wegverkeer. Bij het bepalen van de te controleren voertuigen kan men echter wel differentiëren naar erkenninghouders: bij de ene garage kan de dienst dan vaker controles uitvoeren dan bij de andere, als die eerste in het verleden fouten heeft gemaakt.

*Nee*, daar waar het niet goed mogelijk is een zinvolle minimumstandaard vast te stellen, vanwege het gebrek aan kennis over omvang en aard van de niet-naleving of waar zelfs een laag minimum de controle-instanties voor een onmogelijke opgave stelt. Dat is volgens De Moor-van Vugt het geval bij de EG-lidstaten die volgens sommige richtlijnen tenminste 5% van de handelingen waarop de toezichtsbevoegdheid betrekking heeft, fysiek

[52] Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving, Handhaven op niveau, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1998, p. 84-86.
[53] Zie hierover A.J.C. de Moor-van Vugt, Europese criteria voor milieutoezicht, in: G.A. Biezeveld e.a., Handhaving van milieurecht vanuit Europees perspectief, VMR 2003-3, Den Haag: BJU 2003, p. 85-103.

moeten controleren.[54] Nu klinkt 5% naar weinig, maar in absolute aantallen gaat het om een enorme opgave.

In de meeste gevallen zal slim toezicht dus de voorkeur hebben boven het werken met een absoluut minimum, voor zover het EG-recht dat toelaat. Een interessant voorbeeld is het Toezichtprotocol van de Vereniging BWT Nederland. Daarin worden vijf niveaus van diepgang gehanteerd, variërend van een steekproefsgewijze controle tot een integrale controle van alle onderdelen van een bouwproject. Ook hier wordt de nadruk gelegd op intensief gebruik van ICT. Kennis die tijdens een controle wordt opgedaan, moet voor de hele dienst toegankelijk zijn en niet slechts in het hoofd van die ene toezichthouder zijn opgeslagen (als die het al onthoudt). Ook bij zeer grote bouwprojecten komt het nog altijd voor dat er op het gevoel wordt gewerkt. Als het dan mis gaat, weet niemand meer precies wie wanneer wat heeft gecontroleerd. Het werken volgens vaste maatstaven en een vaste aanpak maakt de kans op fouten kleiner, maakt zinvolle vergelijkingen met andere projecten en andere gemeenten mogelijk en bevordert slim toezicht. Een dergelijk protocol kan men beschouwen als een buitenwettelijke richtlijn, waarvan het juridische gezag nog moet groeien, maar die ook als beleidsregel door gemeenten kan worden vastgesteld. Dat geeft houvast, voor controleurs en gecontroleerden. Inmiddels werken (per 1 oktober 2006) 73 gemeenten met de papieren versie van genoemd protocol.[55] Dat moeten er veel meer worden, zeker als straks de elektronische versie beschikbaar is. Het bouwtoezicht heeft nog wel wat in te halen. Ik zou overheden echter willen adviseren op zoveel mogelijk beleidsterreinen toezichtsbeleidsregels vast te stellen, zo mogelijk samen met andere overheden. Ja, dames en heren, meer regels dus, om ellende te voorkomen en professioneler te werken! En er moet uiteraard elk jaar een handhavingsprogramma zijn.

## 3.2 Juridische waarde van toezichtsrapporten en de status van toezichthouders

De juridische waarde van toezichtsrapporten is betrekkelijk. Enerzijds dienen zij ter onderbouwing van bestuurlijke sancties en vormen zij een belangrijk bewijsstuk in bestuursrechtelijke procedures. Komt het echter aan op de inning van een dwangsom, dan heeft een toezichtsrapport niet altijd voldoende bewijskracht.[56] Dat is niet erg consequent. Voor het mogen aanbieden van een transactie op grond van het Transactiebesluit milieudelicten moet een toezichthouder tevens BOA zijn. Zonder ambtsedig opgemaakt proces-verbaal kan het OM geen vervolg geven aan de procedure. Nu zou men hier geen probleem in hoeven te zien als elke toezichthouder in een handomdraai BOA zou kunnen worden, maar dat is niet het geval. Daarvoor is een tijdrovende opleiding nodig. Toch is het vreemd dat toezichthouders goed genoeg zouden zijn om overtredingen op te sporen, maar dat als het om effectuering van een sanctie gaat diezelfde toezichthouders ineens rapportages blijken te produceren met weinig bewijskracht. Dat is niet alleen vreemd, maar ook ondoelmatig. De status van de toezichtsrapportage moet wettelijk in overeenstemming worden gebracht met het inhoudelijke belang ervan; zo nodig moeten die toezichthouders dan standaard een eed afleggen (dat is zo gebeurd) en moet de opleiding van toezichthouders enigszins worden aangepast, zonder dat ze ineens BOA zouden hoeven te worden. Ik denk dat voor de toezichthoudersvereniging VIDE hier een belangrijke rol als pleitbezorgster is weggelegd.

Als toezichthouders in de praktijk zo'n belangrijk effect sorteren met hun werk, zou dat werk dan niet eens dienovereenkomstig moeten worden beloond? Waarom zou een

---

[54] Idem. Het gaat om bijvoorbeeld Vo. 438/2001.
[55] Zie www.Vereniging-bwt.nl
[56] Zie Rb. Arnhem 9 maart 1995, rolnr. 94/18, die in de verzetsprocedure zelfs elke bewijskracht aan een toezichtsrapport ontzegt.

vergunningverlenend of beleidsambtenaar een hoger salaris moeten hebben dan een toezichthouder? De laatste staat met zijn laarzen figuurlijk en soms ook letterlijk in de modder, moet de ingewikkelde voorschriften die anderen, vaak zonder overleg met hem, hebben opgesteld ter plekke toepassen en uitleggen, overeind blijven onder de druk die overtreders vaak uitoefenen etc. Het werk van de toezichthouder wordt moeilijker naarmate de regels in verband met het vereenvoudigen ervan algemener en daardoor vaak vager worden. Er is dus steeds meer reden de toezichthouder beter te belonen. Dan ben je minder afhankelijk van idealisme. Maar ja, dát kost geld en het moest juist allemaal goedkoper. Die omstandigheid belemmert ook de vergroting van het aantal toezichthouders.

### 3.3 Aantal toezichthouders; bezetting in relatie tot takenpakket

Er zijn voor zover ik weet weinig betrouwbare cijfers over de voor adequate handhaving benodigde en feitelijk aanwezige formatie in fte voor het houden van toezicht.[57] Ik hoor in de praktijk echter vaak dat de bezetting te gering zou zijn om de taken volledig naar behoren te verrichten. In een over enkele weken te verschijnen boek stelt Helsloot, deskundige op het gebied van de brandveiligheid: "Een kern van alle in dit hoofdstuk genoemde evaluaties is dat er in toenemende mate sprake is van een lokaal expertisetekort. (..) Het effect van het expertisetekort wordt verergerd door een tekort aan handhavingscapaciteit."[58] Het gaat dus zowel om een kwalitatief als een kwantitatief tekort, nota bene op een terrein waarvan iedereen weet hoe kwetsbaar het is. Men kan echter niet tegelijk te weinig mensen aanstellen, tegen een matige beloning, en verwachten dat de prestaties optimaal zijn.

### 3.4 Zelfcontrole en systeemtoezicht

Wel is het mogelijk de omvang van het toezicht door de overheid te verminderen door metingen e.d. door de te controleren personen zelf te laten verrichten (zelfcontrole). Maar omdat de overheid er niet zonder meer van op aan kan dat die controles betrouwbaar zijn, moet zij wel steekproefsgewijs ook zelf controleren. Een punt is nog de verhouding van die zelfcontrole tot het nemo tenetur beginsel.[59] Een vergunningvoorschrift mag niet verplichten tot 'het melden van overtredingen'[60], maar zo lang bijvoorbeeld een bedrijf slechts metingen moet verrichten en de resultaten daarvan moet doorgeven, is er nog geen sprake van een 'criminal charge' en is het nemo tenetur beginsel dus niet van toepassing, zoals onlangs nog door de Hoge Raad werd bevestigd.[61]

Vermindering van overheidstoezichtslasten is voorts mogelijk door constructies waarin goed toezicht wordt uitgeoefend door private instellingen op bedrijven en andere maatschappelijke actoren. De overheid houdt systeemtoezicht: zij gaat vooral na of de private toezichthouder zijn werk wel goed doet. Daarnaast oefent zij steekproefsgewijs zelf controles uit bij personen of bedrijven. Men spreekt in dat verband wel van toezicht op controle[62] of toezicht op toezicht.[63] Ik ben op zichzelf

---

[57] Zie wel voor milieuvergunningverlening John Smits, Zicht op inzet, ECWM 2003/20, Den Haag 2003.
[58] I. Helsloot, Handhaving van brandveiligheidsvoorschriften, in: F.C.M.A. Michiels en E.R. Muller (red.), Handhaving, Deventer: Kluwer 2006, hoofdstuk 18.
[59] Zie Marlies Jongma, Zelfcontrole door de vergunninghouder, in: Chris Backes, Lex dura sed Lex, Deventer: Kluwer 2005, p. 123-135.
[60] ABRvS 30 juni 1995, AB 1996, 61 m.nt. FM.
[61] Hoge Raad 19 september 2006, LJN nr. AV1141.
[62] Zie het Beleidskader Toezicht op controle van het ministerie van LNV van maart 2005.
[63] Zie A.A. Freriks, Toezicht op toezicht, in: Chris Backes e.a. (red.), Lex dura sed Lex, Deventer: Kluwer 2005, p. 57-71.

beslist niet tegen deze aanpak, die steeds vaker wordt gevolgd. Het nemen van de eigen verantwoordelijkheid van maatschappelijke actoren wordt gestimuleerd en benadrukt, er wordt gebruik gemaakt van in de maatschappij aanwezige deskundigheid en de overheid kan zich op zijn kerntaken concentreren. Maar zonder risico's is dit niet: certificaten kunnen een papieren werkelijkheid scheppen die er prachtig uitziet, maar niet correspondeert met de echte werkelijkheid. Dat heeft te maken met het feit dat certificeringen vaak sterk zijn gericht op processen, maar niet op inhoud. Transparantie staat hoog in het vaandel geschreven, wat op zich goed is, maar daarbij mag het niet blijven. Komt er nog eens iemand kijken wat er feitelijk gebeurt op de bouwplaats, in een bedrijf etc.? Of controleert de particuliere toezichthouder evenals de overheid óók alleen maar op papier en steekproefsgewijs? Dat bedrijven gecertificeerd zijn, is in elk geval geen garantie gebleken dat ze zichzelf ook op de inhoud goed controleren of door een organisatie van hun branche goed worden gecontroleerd.

Waar ik voorts een beetje bang voor ben, is dat eerst in ruime mate overheidstoezichthouders de deur uit worden gedaan voor men zeker weet dat het private toezicht in orde is. Dus de dingen in de goede volgorde graag: eerst zeker weten dat een branche het 'zelftoezicht' aankan, dan pas bezuinigen op het eigen toezicht en altijd voldoende overhouden om goed toezicht op toezicht te kunnen houden en steekproefsgewijs 'primair' toezicht op de bedrijven e.d. Dat is trouwens niet alleen van belang om te kunnen nagaan of het private toezicht goed werkt, maar ook om zelf voldoende deskundigheid en kennis van zaken te behouden. Het risico van een volledige uitplaatsing van toezichtstaken is, dat je als overheid het zicht op wat er in een branche gebeurt totaal kwijtraakt en die branche je vervolgens ook alles wijs kan maken ten aanzien van de benodigde regelgeving.

Alles bijeen wordt dit onderdeel van de handhaving houdbaarder door een betere normering, door toezichthouders die meer effect kunnen sorteren, beter beloond worden en in voldoende mate aanwezig zijn, alsmede door een verstandige toepassing van zelfcontrole en systeemtoezicht.

### 3.5 De betaalbaarheid van het toezicht; doorberekening van toezichtskosten?

Handhaving is alleen houdbaar als die ook betaalbaar is. De overheid moet dus doelmatig handelen. Dat brengt onder meer mee dat kwalitatief goed toezicht moet worden gehouden tegen zo laag mogelijke kosten. Dat doet de vraag rijzen in hoeverre de kosten van het toezicht zouden kunnen worden doorberekend aan de justitiabelen. Waar het gaat om doorberekening van de kosten van uitvoeringstoezicht, dus bijvoorbeeld van een onderzoek naar de vraag of een medicijn dat de fabrikant ervan op de markt wil brengen, aan bepaalde wettelijke eisen voldoet, levert dit geen probleem op. Sterker: in een aantal gevallen verplicht het recht tot deze doorberekening.

> Bij een onlangs door mij verricht onderzoekje voor LNV bleek bij het bestuderen alleen al van wetgeving inzake landbouwproducten en dierenwetgeving dat het EG-recht en de Nederlandse wetgeving tal van bevoegdheden toekennen tot het doorberekenen van kosten in het kader van (post-)toelating aan individuele bedrijven. Zie art. 27 Vo. 882/2004, art. 19 Richtlijn 96/23, de art. 1 tot en met 5 van (de gewijzigde) Richtlijn 85/73[64], art. 25 Kaderwet diervoeders, art. 22a Landbouwwet, de art. 94 en 94a Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (Gwwd), alsmede art. 10 van

[64] Zie de geconsolideerde tekst van de richtlijn van 19 februari 1998.

> het wetsvoorstel Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Soms is zoals gezegd niet alleen sprake van een wettelijke bevoegdheid tot doorberekening, maar zelfs van een verplichting. Diverse bepalingen in EG-regelingen bevatten een verplichting tot doorberekening van kosten aan bedrijven (zie bijv. art. 19 richtlijn 96/23) om te verzekeren dat elk land voldoende middelen heeft voor die controles en om bepaalde verschillen tussen de door de landen berekende kosten te vermijden. In het nationale recht komen ook verplichtingen tot doorberekening voor, in uitvoeringsregelingen, zoals de Regeling retributies VWA veterinaire en hygiënische aangelegenheden, maar die zijn gebaseerd op een formeel-wettelijke *bevoegdheid* tot doorberekening, waarvan de minister dan gebruikt maakt in een ministeriële regeling.

Maar voor het handhavingstoezicht wordt een heel andere lijn aangehouden. De door de achtereenvolgende regeringen aangehouden lijn van 'Maat houden' houdt in dat op een aantal uitzonderingen na, dergelijke kosten niet mogen worden doorberekend. Uitzonderingen worden bijvoorbeeld gemaakt voor het geval EG-recht daartoe dwingt en wanneer degenen waarop toezicht wordt uitgeoefend daar belang bij hebben. De telecommarktpartijen worden, gezien hun geringe aantal, verondersteld belang te hebben bij het nalevingstoezicht door OPTA en financieren OPTA dan ook geheel. Ze zijn daartoe overigens wettelijk verplicht; het veronderstelde eigenbelang is blijkbaar toch geen waarborg voor financiering op vrijwillige basis. De hoofdlijn is dus echter: geen doorberekening van kosten van nalevingstoezicht.

> Uitvoeringstoezicht en nalevingstoezicht zijn in sommige situaties echter moeilijk uit elkaar te houden. Bij (post-)toelatingskosten zou sprake zijn van een individueel toerekenbaar profijt/voordeel van de (post-)toelatingsactiviteiten van de overheid.[65] Bij handhaving zou hiervan, uitzonderingen daargelaten, geen sprake zijn omdat handhaving 'een collectief karakter heeft' en de kosten daarvan niet individueel zouden zijn toe te rekenen. Ook zou een verschil zijn dat controlebezoeken in het kader van post-toelating vooraf worden aangekondigd en die in het kader van het toezicht op de naleving niet.[66] In de praktijk blijkt nalevingstoezicht echter soms toch aan bepaalde partijen toerekenbaar te zijn (telecomsector) en worden ook controlebezoeken in de sfeer van de handhaving wel vooraf aangekondigd. 'Maat houden' schept zelf al enige verwarring door bij de bespreking van het begrip post-toelating te stellen: "Ook komt het voor dat de vergunninghouder tevoren wordt medegedeeld dat hij een controle kan verwachten of hij de vergunningsvoorwaarden naleeft."[67] Dit zou minstens zo goed onder het ook in het rapport besproken begrip 'preventieve handhaving' kunnen worden gebracht. Onlangs werd een besluit van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat tot doorberekening van toezichtskosten door de Afdeling bestuursrechtspraak vernietigd omdat in het doorberekeningsbesluit niet duidelijk was aangegeven waar in de praktijk de grens tussen toezicht in het kader van (post-)toelating en nalevingstoezicht lag.[68] In de MvT bij de wijziging van de Wet op de kansspelen stelt de regering zelf nota bene: "Ten aanzien van vergunninghouders is preventieve handhaving nauwelijks te onderscheiden van post-toelatingsactiviteiten, omdat het hier primair gaat om toezicht op de naleving van de voorwaarden waaronder de vergunning is verleend."[69]

Het argument uit 'Maat houden' is dat handhaving een algemeen belang dient. Dat is op zichzelf natuurlijk juist, maar het is geen dragend argument: de beslissing om te handhaven

---

[65] Maat houden, p. 51.
[66] Maat houden, p. 16.
[67] Maat houden, p. 13-14.
[68] ABRvS 29 maart 2006, nr. 200504264/1. Zie eerder al ABRvS 28 december 2005, nr. 200501811/1 en Rb Rotterdam 27 december 2001, LJN AD7658.
[69] Kamerstukken II 1997-1998, 25 727, nr. 3, p. 14.

mag uiteraard niet afhankelijk zijn van particuliere financiële bijdragen, maar dat zegt niets over de aanvaardbaarheid van doorberekening van kosten voor optreden waartoe reeds *op inhoudelijke gronden* is besloten.[70] Hoe dan ook staan voor doorberekening van nalevingstoezichtskosten in Den Haag alle seinen op rood, tenzij Brussel tot doorberekening verplicht. Ik zou dit vraagstuk toch wat genuanceerder willen benaderen.

> We hoeven natuurlijk niet zover te gaan als in China, waar volgens een verhaal waarvan ik niet weet of het waar is, maar dat te mooi is om hier niet aan te halen, de familie van de geëxuteerde ter dood veroordeelde een rekening kreeg voor het betalen van de kogel waarmee betrokkene was gedood. Dat is een wel erg ultieme vorm van doorberekening van handhavingskosten. Overigens vinden wij in Nederland doorberekening van sanctiekosten aanvaardbaar. Bij bestuursdwang bijvoorbeeld zou de sanctie in een aantal gevallen ook zijn kracht verliezen zonder de mogelijkheid van kostenverhaal. Gaat het bij bestuursdwang echter nog vooral om kosten die anders door de overtreder zelf zouden moeten worden gemaakt, van de met invordering van dwangsommen verband houdende kosten, zoals voor de betekening van het dwangbevel en de kosten van een eventuele beslaglegging, kan men dat niet zeggen. Die kunnen echter even goed worden doorberekend.

Het zou mijns inziens mogelijk moeten zijn overmatige toezichtskosten door te berekenen. Waarom zou iemand die door zijn illegale gedrag significant meer nalevingstoezicht genereert dan de gemiddelde persoon waarop toezicht wordt gehouden daar de rekening niet voor gepresenteerd mogen krijgen? In het EG-recht zijn voorbeelden van een dergelijke doorberekeningsmaatstaf te vinden. Zie bijvoorbeeld art. 28 van Vo. 882/2004 en art. 19 juncto art. 18 lid 2 van richtlijn 96/23 (doorberekening van kosten bij de noodzaak van herhaalde controles). Dit is praktisch mogelijk wanneer er een basisnorm is, neergelegd in een wettelijke of beleidsregeling, die aangeeft wat het normale aantal controles is. Wie door zijn gedrag aanleiding geeft tot meer, zou voor dat meerdere dan een prijs moeten betalen. Ik beweer niet dat de handhaving dan in één klap van alle financieringsproblemen af is, maar het helpt wel. Bovendien zou dit een positief effect op de nalevingsbereidheid kunnen hebben, waardoor er uiteindelijk minder controles nodig zijn, hetgeen de doelmatigheid bevordert, maar bovenal om inhoudelijke reden gewenst is.

> Een interessante vraag is vervolgens of bij 'toezicht op toezicht' ofwel systeemtoezicht doorberekening kan plaatsvinden van de kosten die de overheid maakt voor het indirecte toezicht. Deze vraag speelt momenteel concreet bij initiatieven terzake van dergelijke toezichtsarrangementen op LNV-terrein. Ik verwijs hiervoor graag naar mijn eerder gereleveerde onderzoeksrapport, getiteld 'Doorberekening van kosten in het kader van Toezicht op controle'.

# 4 Sancties

## 4.1 Algemeen; wetgeving en beleid

Waar het mis gaat bij de handhaving, is een tekortschietend instrumentarium doorgaans niet en zeker niet de belangrijkste oorzaak. We beschikken in Nederland over een rijk arsenaal aan sancties, zowel in het strafrecht als in het bestuursrecht. Zo ongeveer alles wat er aan sancties denkbaar is, kennen we in ons recht wel. Niet elk orgaan beschikt echter voor elke situatie

[70] Zie uitgebreider A.B. Blomberg en F.C.M.A. Michiels, Handhaven met effect, Den Haag: VUGA 1997, p. 313-314 en, in een wat ander verband, F.C.M.A. Michiels, Doorberekening van politiekosten voor de handhaving van de openbare orde, Ars Aequi 2005, p. 25-27.

over dat hele arsenaal. Sommige sancties zijn zelfs nog maar in heel beperkte mate aanwezig. Een voorbeeld daarvan is de uitsluiting (nu slechts te vinden in de Wet BIBOB en incidenteel in EG-implementatieregelingen). Ik zal van enkele belangrijke bestuurlijke sancties nagaan wat er de komende jaren nodig is om dit onderdeel van het handhavingsrecht (de sancties) houdbaar te doen zijn. Aan de intrekking, in het bijzonder de punitieve intrekking, hoop ik volgend jaar, samen met collega Boudewijn de Waard, een publicatie te wijden. Die laat ik daarom hier verder onbesproken.

De regeling van de diverse sancties zou nu toch eens met gezwinde spoed in de Awb moeten komen. Al zeven jaar geleden verscheen het voorontwerp voor een vierde tranche Awb; het wetsvoorstel kwam pas in 2004 en het schiet nog steeds maar niet op. Te vrezen valt dat de kamer er de komende maanden ook geen haast mee zal maken. Behalve de regeling van de boete en enkele aanpassingen in de regeling van de herstelsancties, die nu in die vierde tranche zitten, zou er toch ook eens een regeling moeten komen van de intrekking en op den duur van de uitsluiting en van het openbaar maken als sanctie, waarover hierna meer.

Wat ook niet zou misstaan in de Awb is een algemene toekenning van de bestuursdwang- en de dwangsombevoegdheid aan alle bestuursorganen. Nu hebben de organen van de decentrale overheden de bestuursdwangbevoegdheid, maar op rijksniveau hebben de organen die lang niet altijd. Wie bestuursdwang mag toepassen heeft ingevolge art 5:32 Awb ook de dwangsombevoegdheid. Daarnaast komt ook een losse dwangsombevoegdheid voor, zoals in de Mededingingswet. Waarom al die varianten? Dat rijksorganen in een aantal gevallen geen behoefte aan de bestuursdwangbevoegdheid zouden hebben, overtuigt niet; dan gebruiken ze die bevoegdheid toch niet? Als iemand erom vraagt, moeten ze wel kunnen uitleggen waarom ze de bevoegdheid niet gebruiken. Dat is misschien lastig, maar dat is geen valide argument. Voor een sterke handhaving en een overzichtelijk stelsel pleit een algemene toekenning van beide herstelsanctiebevoegdheden in de Awb en niets pleit daartegen.

De Awb geeft en reguleert vooral bevoegdheden, maar zegt weinig over wanneer een sanctie moet worden opgelegd en welke. Dat moet ook vooral zo blijven. Wel zouden bestuursorganen in hun handhavingsbeleid vaker en preciezer dan nu nog het geval is moeten aangeven hoe zij met hun sanctiebevoegdheden omgaan. Juist als bij het toezicht kunnen plannen, programma's en beleidsregels de door de wet gegeven bestuurlijke ruimte invullen, waardoor een strakkere handhaving mogelijk is, handhavingsbesluiten beter inhoudelijk kunnen worden beoordeeld en de burgers beter weten waar ze aan toe zijn. Overigens is dit niet anders dan bij andere vrije bevoegdheden. Sommige auteurs menen dat bij de handhaving van een bijzondere situatie sprake is, omdat er een dilemma zou zijn tussen enerzijds de binding aan de wet en anderzijds de vrije ruimte om wel of niet te handhaven.[71] Dit berust mijns inziens op een misverstand. Dat de wet burger en overheid bindt, betekent primair dat zij niet mogen handelen in strijd met de wet en dat als zij dat toch doen, een rechter hen kan veroordelen of een eisende, gelaedeerde partij in het gelijk kan stellen. Daarbij is van belang dat er behalve bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk en privaatrechtelijk kan worden gehandhaafd en dat laatste niet alleen, zelfs niet in de eerste plaats, door de overheid, maar juist door de burger. De bindendheid van de wet zegt op zichzelf niets over de eventuele verplichting *van een bestuursorgaan* om *bestuursrechtelijk* te handhaven. Sterker: de wet, casu quo art. 3:4 Awb, draagt bestuursorganen juist op om belangen af te wegen! Tegelijk moeten bevoegdheden op een duidelijke, redelijke, doelmatige en effectieve wijze worden gebruikt: dat is een rechtsstatelijk vereiste. Dáárom zijn die plannen, programma's en beleidsregels zo van belang!

---

[71] In deze zin J.E.M. Polak, Bestuursrechtelijke handhaving: bevoegdheid of verplichting? Hebben juristen niets meer te bieden?, in: T. Barkhuysen, W. den Ouden en J.E.M. Polak (red.), Recht realiseren, Deventer: Kluwer 2005, p. 201-214. Zie ook de andere door hem genoemde bronnen.

## 4.2 De bestuurlijke boete

Wat de uitbouw van de Awb op handhavingsgebied betreft, is de boeteregeling het meest urgent. Dat stelde ik overigens al in mijn VU-oratie in 1994.[72] Als parlement en regering om het hardst roepen dat de regelgeving moet worden verminderd en vereenvoudigd, begrijp ik niet waarom zo'n harmonisatieproject als de Awb-boeteregeling zo lang op zich laat wachten, terwijl er inmiddels steeds meer wetten komen die hun eigen, zij het onderling wel vergelijkbare, regelingen kennen. Het gaat hier overigens om méér dan een technische operatie. Als de Awb-regeling eenmaal van kracht is, zal de wetgever minder snel chaotische situaties laten ontstaan als bijvoorbeeld bij de handhaving van verkeersvoorschriften, waar we straks vijf verschillende systemen naast elkaar hebben.[73] Mevis heeft dit treffend aangeduid als de bestuurlijke boete in Absurdistan.[74] Houdbaar betekent ook werkbaar en daarvoor is een zekere overzichtelijkheid gewenst. Misschien dat een Awb-regeling voor de boete ook aanzet tot een dieper doordachte strategie bij het door de wetgever kiezen voor een bestuurlijke boete of iets anders, zoals de OM-afdoening. Wie het preadvies van Gerdy Jurgens over deze materie leest, ziet dat het wetsvoorstel Vierde tranche en de Wet OM-afdoening eigen wegen gaan, die elkaar soms kruisen, soms parallel lopen, soms uiteengaan en naar het lijkt allemaal toevallig.[75] Van doordacht wetgevingsbeleid is geen sprake. Het wordt nog gekker als de wetgever zou doorgaan met de boetewetten die de gemeenten in staat stellen boeten op te leggen voor overtredingen die overlast in de openbare ruimte veroorzaken en bepaalde parkeerovertredingen.[76] Die wetsvoorstellen moeten, nu de Wet OM-afdoening erdoor is en vergelijkbare voorzieningen mogelijk maakt, zij het op een technisch andere wijze, worden ingetrokken. Meer in het algemeen lijkt het me niet meer aan de orde nog wettelijke boetebevoegdheden te geven aan organen van decentraal algemeen bestuur, zoals gemeente- en provinciebesturen, met het risico van uiteenlopende bedragen voor exact dezelfde overtredingen, tenzij men alles vastlegt, maar waarom dan geen gelijkgeschakelde uitvoering, onder regie van het OM? Van bestaande boeteregelingen ter zake zou moeten worden nagegaan of die niet zouden moeten worden aangepast aan de nieuwe omstandigheid dat de Wet OM-afdoening ook de mogelijkheid aan bestuursorganen boetebevoegdheden toe te delen. Niet dat ik zo'n groot voorstander ben van de OM-afdoening, maar nu de wetgever daarvoor eenmaal heeft gekozen, moet hij ook consequent zijn. Waar de bestuurlijke boete toekomt aan hetzij een minister, hetzij een anderszins nationaal opererend orgaan, zoals de diverse martktoezichthouders, hetgeen in de huidige regelingen overigens meestal het geval is, zou ik de bestuurlijke boete wel als waardevol instrument willen behouden. Zoals u zich nog wel kunt herinneren, heeft de bestuurlijke boete aantrekkelijke kanten, maar die zijn het meest aanwezig bij centrale, landelijke toepassing.[77]

---

[72] F.C.M.A. Michiels, De boete in opmars? (oratie VU), Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1994, p. 43.

[73] Naast de Wet Mulder en het gewone verkeersstrafrecht (voor overtredingen die niet onder de Wet Mulder vallen) is er de gefiscaliseerde parkeerboete (officieel: naheffingsaanslag) en komen er naar verwachting in 2007 bij de bestuurlijke boete bij fout parkeren en de OM-afdoening.

[74] P.A.M. Mevis, De bestuurlijke boete in Absurdistan, AAe 54 (2005), nr. 7/8, p. 580-587.

[75] G.T.J.M. Jurgens, Harmoniseren of integreren? De strafbeschikking en de bestuurlijke boete vergeleken, preadvies voor de Vereniging voor wetgeving en wetgevingsbeleid, 2005 (n.n.g.).

[76] Kamerstukken II 2004-2005, 30 101 en Kamerstukken II 2004-2005, 30 098.

[77] Zie behalve mijn reeds vermelde oratie uit 1994 ook F.C.M.A. Michiels, Strafsancties in het bestuursrecht: een begaanbare weg, Strafblad 2005, p. 391-400.

## 4.3 De last onder dwangsom

Met de bestuurlijke last onder dwangsom hebben wij een bijzondere sanctie voorhanden. Veel landen hebben die sanctie bij mijn weten niet. De Vlaamse plannen om deze sanctie wettelijk mogelijk te maken, zitten in het slop. In het EG-recht komt zij wel voor; ook het Duitse recht kent de bestuurlijke last onder dwangsom.[78] Hoewel deze sanctie in aanleg tamelijk ideaal is, blijkt zij in de praktijk niet altijd goed te functioneren. Bestuursorganen hebben soms moeite met het kiezen van de juiste bedragen, terwijl er nog maar nauwelijks sprake is van richtlijnen op dat punt, die overigens ook niet makkelijk te geven zijn. Dat komt deels doordat gevallen vaak van elkaar verschillen, deels doordat de wettelijke criteria voor de hoogte van bedragen (ernst overtreding en beoogde werking dwangsom) elkaar in de weg kunnen zitten. De wet wijst bij de hoogte van bedragen in de richting van toepassing van het draagkrachtbeginsel, terwijl de rechter dat zonder omhaal en naar het lijkt onder zich iets van de wetsgeschiedenis aan te trekken, afwijst.[79] Als de horde van het maken van een correcte beschikking is genomen, schrikt het bestuur er nogal eens voor terug om door te pakken (verbeurde bedragen in te vorderen). Aldus kan een mooie sanctie veel van zijn glans verliezen. Maar dat ligt niet zozeer aan het instrument als wel aan het gebruik ervan in de praktijk. Na nog veel leermomenten zal dat op den duur wel beter worden. Niet alleen de praktijk moet nog beter leren met het instrument om te gaan. Ook de wetenschap stuit steeds weer op nieuwe vragen. Het is van belang aan dit instrument fundamenteel onderzoek te blijven wijden.

Bij wijze van voorbeeld zou ik hier één juridisch vraagpunt willen bespreken, een vraagpunt dat juist voor een effectief gebruik van de dwangsom van belang is. Een last onder dwangsom ziet onder meer op het voorkomen van herhaling van een overtreding. Maar wanneer is nu precies sprake van herhaling, d.w.z. het nogmaals plegen van dezelfde overtreding? Laat ik met een gemakkelijk voorbeeld beginnen: een cafébaas krijgt een last onder dwangsom voor elke keer dat hij zich niet houdt aan de in de APV vermelde sluitingstijd. De overtreding is duidelijk en die overtreding kan hij elke dag maximaal één keer maken. Nu een wat lastiger vraag. Stel dat de overtreding bestaat uit het illegaal op de openbare weg verkopen van producten door een kaasboer, die elke zaterdag zijn kar op het marktplein zet, zonder dat hem een standplaats is toebedeeld. Op een gegeven moment krijgt hij een last onder dwangsom. Is nu als hij met zijn kar op een andere plaats in de gemeente gaat staan sprake van herhaling of van het plegen van een andere overtreding? Dat zal er van afhangen hoe de verbodsbepaling en de last zijn geformuleerd. Als die maar ruim genoeg zijn, is er niets aan de hand: er is sprake van een herhaling. Maar wat nu te denken van de hennepkweker die illegaal (bijvoorbeeld wegens strijd met het bestemmingsplan) in een woonhuis een omvangrijke hoeveelheid hennep kweekt, een last onder dwangsom krijgt, inhoudende dat hij de overtreding binnen een bepaalde termijn moet beëindigen, tijdig zijn 'kweekuitrusting' pakt en een kilometer verderop in dezelfde gemeente na enige tijd in een ander pand rustig opnieuw begint. Verbeurt hij dan een dwangsom? Of is hier sprake van een nieuwe overtreding, waartegen weliswaar kan worden opgetreden, maar dan op basis van een nieuw besluit? Het gaat er mijns inziens om of de overtreding gezien haar effecten onlosmakelijk is verbonden met de plaats waar en de omgeving waarin die wordt gepleegd. Bij de kaaskar doet het er niet zoveel toe of die nu op de ene of de andere plek staat. Dan is een algemeen geformuleerde last van het algemene verbod mijns inziens toegestaan. De hennepkweker die in een geheel ander pand een doorstart maakt, zou echter met enig recht kunnen stellen: ik zit nu in een ander pand, met andere buren, in een andere omgeving; dit is een andere overtreding. Overlast, brandgevaar e.d. kunnen per plaats en omgeving verschillen. We zouden het denk ik ook niet aanvaardbaar vinden als het illegaal verbouwen

[78] Zie daarover J.H. Verweij, De bestuurlijke dwangsom, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1997, hoofdstuk 3.
[79] Zie mijn noot onder ABRvS 10 mei 2006, AB 2006, 230.

van een pand de grondslag zou vormen voor een last onder dwangsom inhoudende dat als betrokkene nog een keer in diezelfde gemeente iets illegaal verbouwt, hij een dwangsom verbeurt. Nog verder zou het gaan wanneer tegen iemand wordt opgetreden wegens overtreding van de algemene gebruiksbepaling van het bestemmingsplan en hem de last zou worden opgelegd dit niet meer te doen. Naarmate de verbodsbepaling meer omvattend is, wordt zo'n last minder aanvaardbaar. Het is anderzijds wel jammer dat hennepkwekers niet op deze manier kunnen worden aangepakt (behalve wanneer ze in exact hetzelfde pand weer opnieuw beginnen). Misschien dat beperking van de last tot een bepaalde straat in de ogen van de rechter wel genade zou kunnen vinden, omdat het verband met de plaats dan min of meer in stand blijft. Maar ik zou er geen eed op durven zweren. Ook binnen een straat kunnen zich verschillen voordoen. Bovendien is het de vraag of een gemeentebestuur zo'n beperkte last moet willen formuleren. Vervolgens gaat de overtreder dan natuurlijk ook nog net ergens anders zitten.

> Ik heb het dan nog niet gehad over het feit dat als men de eerste overtreding met bestuursdwang aanpakt er niet tegelijk een last onder dwangsom mag worden opgelegd. In het algemeen kan immers niet tegelijk een bestuursdwangbesluit worden genomen ter beëindiging van de actuele overtreding en een last onder dwangsom worden opgelegd ter voorkoming van herhaling. Daartegen verzetten de artikelen 5:31 en 5:36 Awb zich. In een enkel geval laat de jurisprudentie deze combinatie wel toe, namelijk bij de bouwstop.[80] Goed gemotiveerd is dat door de Afdeling evenwel niet. Voor het overige is deze strategie slechts toegestaan wanneer sprake zou zijn van een klaarblijkelijk gevaar voor een nieuwe overtreding, die we dan dus niet als herhaling van de eerste zouden moeten beschouwen. De twee sanctiebesluiten hebben dan namelijk niet op dezelfde overtreding betrekking.

Meer soelaas bij het optreden tegen hennepkwekers biedt mijns inziens de spoedshalve bestuursdwang (zie hierna).

## 4.4 Bestuursdwang; spoedshalve optreden

Bestuursdwang zal als stok achter de deur of voor gevallen waarin geen overtreders bekend zijn altijd nodig blijven. Het bestuur moet in voorkomende gevallen zelf kunnen optreden, zonder afhankelijk te zijn van overtreders. Ook deze sanctie verdient het daarom de komende jaren verder te worden ontwikkeld en bestudeerd. Wederom bij wijze van voorbeeld bespreek ik hierna één aspect, de spoedshalve toepassing van bestuursdwang.

Recent wordt bestuursdwang wel gebruikt als effectief middel om hennepkwekerijen op te rollen. Tot voor kort ging dat altijd via het strafrecht. Maar het is niet erg doelmatig politie en OM in te zetten waar het vooral om bestrijding van overlast en het voorkomen van gevaar gaat. Bij OM en politie kan men gerust van schaarste in de capaciteit spreken. Waarom zou men dan bijvoorbeeld politiemensen inzetten om uren lang hennepplantjes naar buiten te brengen en in een wagen te laden, wanneer in het kader van bestuurlijke handhaving de gemeentelijke vuilnisophaaldienst daarvoor kan worden ingeschakeld? Een belangrijk voordeel van het bestuursrecht is vervolgens dat de kosten van een dergelijke opruimoperatie op de overtreder kunnen worden verhaald. Het bestuursrecht kan het strafrechtelijke apparaat dus ontlasten en is uit kostenoogpunt doelmatiger, mits men er althans in slaagt de kosten daadwerkelijk verhaald te krijgen. Deze aanpak is houdbaarder dan de strafrechtelijke. In het

[80] ABRvS 26 januari 2005, AB 2005, 60 m.nt. TN. Zie hierover ook P.J.J. van Buuren, G.T.J.M. Jurgens en F.C.M.A. Michiels, Bestuursdwang en dwangsom, Deventer: Kluwer 2005, p. 132-133.

bijzonder verdient het daarbij de voorkeur spoedshalve bestuursdwang toe te passen, dus zonder dat een termijn wordt gegund.

In de Awb-regeling van bestuursdwang wordt de spoedshalve uitgevoerde variant als een uitzondering benaderd. Dat is op zichzelf begrijpelijk, omdat waar de betrokken belangen geen direct ingrijpen nodig maken, men uit een oogpunt van zorgvuldigheid en het meewegen van de belangen van overtreder en andere belanghebbenden de aangeschrevene(n) nog best even de tijd kan gunnen de overtreding te beëindigen. Als dat effect heeft, bespaart dat het bestuur trouwens ook nog een hoop werk. Maar ik denk dat er reden is om bij hennepkwekerijen niet al te terughoudend te zijn. Spoedshalve optreden moet worden gerechtvaardigd door de beschermde belangen. In het algemeen gesproken is er al snel sprake van brandgevaar, doordat veel van deze kwekerijen zich van een illegaal aangesloten, maar bovenal gevaarlijke elektriciteitsinstallatie bedienen. Per geval zal echter moeten worden bezien of inderdaad van gevaarzetting sprake is. Er kan wel worden gesproken van een vermoeden van (brand)gevaar, maar ter plekke zal moeten worden vastgesteld of dat er ook in zodanige mate is, dat meteen tot volledige ontmanteling moet worden overgegaan. Ik ga er van uit dat bij kwekerijen van een bepaalde (op grond van deskundigenoordelen te bepalen) omvang de conclusie vrijwel altijd zal zijn dat er van acuut gevaar sprake is. Cijfers over het aantal branden in een bepaalde stad of wijk als gevolg van illegale aansluiting van elektra in hennepkwekerijen (van tenminste de vorenbedoelde omvang) kunnen daarbij behulpzaam zijn. Naarmate de te verwachten schade aan eigendommen (van derden) en overlast groter is, en zeker bij lijfsgevaar, kan al bij een kleine kans op het zich realiseren van hetgeen dreigt, van gevaar worden gesproken dat tot optreden noopt.

Een belangrijke vraag is of naast de hennepplanten alle voor de kweek gebruikte materialen (zoals lampen, kabels, slangen, chemicaliën) mogen worden afgevoerd. De meeste bepalingen tegen overtreding waarvan kan worden opgetreden (o.a. bestemmingsplan, art. 14 Woningwet, art. 30 Huisvestingswet) zijn zodanig ruim, dat de overtreding alleen kan worden beëindigd, zonder het risico dat zij onmiddellijk wordt hervat, wanneer alle bij de kweek gebruikte materialen worden afgevoerd. Er kan dus niet zonder risico worden volstaan met het trekken van de stekker uit het stopcontact.

Stel al dat de rechter in een bepaald geval zou oordelen dat het bestuursdwangsbesluit op zichzelf wel rechtmatig was, maar dat *niet spoedshalve* had mogen worden opgetreden. De overtreder zou dan een schadevergoeding kunnen krijgen, doch slechts voorzover het spoedshalve optreden hem schade heeft toegebracht die hij niet zou hebben geleden bij een reguliere toepassing van de bestuursdwangbevoegdheid. Hij zou dan moeten aantonen dat hij goedkoper zelf voor ontmanteling had kunnen zorgen. De waarde van de (illegaal gekweekte) hennepplanten tellen daarbij uiteraard niet mee. De lampen etc. zou hij ook bij een normale toepassing achteraf hebben kunnen terugkrijgen.

Diverse gemeenten passen spoedshalve bestuursdwang toe als wapen in de strijd tegen hennepkwekerijen die vooral in woonwijken voor veel overlast en gevaar zorgen. Rotterdam is het verst. In 2005 waren er zo'n 600 ontmantelingen, waarbij voor € 16 miljoen euro (straatwaarde) aan hennep werd vernietigd en bijna een miljoen euro via het kostenverhaal binnen kwam. Daar kun je de 9 fte die Rotterdam hier op heeft gezet wel van betalen. Slechts in 5% van de gevallen (om precies te zijn: 34 van de 594 keer) werd een bezwaarschrift ingediend tegen het bestuursdwangbesluit, dat achteraf werd toegezonden. Uiteraard speelt hierbij een rol dat deze categorie overtreders liever niet bekend wordt (bij binnentreden is er zelden iemand thuis). Daarom komen ze ook bijna nooit hun meegevoerde materialen ophalen. Die mogen dan na dertien weken worden vernietigd. Rotterdam wacht niet zo lang (de materialen worden meteen vernietigd), maar tot nu toe komt de gemeente er mee weg, mede omdat er van lampen e.d. altijd wel enige voorraad wordt aangehouden voor het geval iemand na betaling van de bestuursdwangkosten zijn spullen terug wil hebben. Hij krijgt dan

iets vergelijkbaars en dat lijkt bevredigend te werken. Zo kan de bestuursdwang alles bijeen op een offensieve wijze worden ingezet, soms op het randje van het toelaatbare, om een maatschappelijke misstand te bestrijden. Ik denk dat die aanpak nodig én houdbaar is.

## 4.5 Openbaarheid als sanctie: naming and shaming

De traditionele bestuurlijke sancties zijn belangrijk en nuttig, maar kunnen ook nogal bewerkelijk zijn. Eenvoudiger en wellicht wel zo effectief is het een overtreder te schande te maken door te openbaren dat hij een bepaalde overtreding heeft gepleegd. Een bedrijf komt dus met naam en adres in de krant of op internet vanwege het plegen van een overtreding. Daarbij wordt soms volstaan met vermelding van dit feit, soms wordt ook vermeld welke sanctie in verband daarmee is opgelegd. Daardoor zal het publiek bijvoorbeeld kunnen nagaan of er in de buurt bedrijven zitten die hun milieuvergunning niet naleven. De gegevens kunnen ook iets anders betreffen dan overtredingen, bijvoorbeeld een waarschuwing die aan een bedrijf is gegeven, maar tegelijk wel ongunstig zijn voor het bedrijf waarom het gaat. Dit alles wordt doorgaans aangeduid met de Engelse term 'naming and shaming'. Een goed Nederlands equivalent is nog niet gevonden. Deze werkwijze is snel populair aan het worden, zowel in de wetgeving als in de bestuurspraktijk. Wanneer de gegevens generiek zijn (bijvoorbeeld slechts aangeven dat in een bepaalde branche een zeker percentage van de bedrijven bepaalde overtredingen pleegt) is nog geen sprake van een sanctie. Bij op een bedrijf of persoon toegespitste openbaarmaking van een overtreding en/of sanctie is dat wel het geval. Het gaat dan immers om een belastende maatregel jegens iemand die door de overheid wordt getroffen als reactie op niet-naleving.[81]

> Dat het bij een dergelijke openbaarmaking ook om een *besluit* gaat is dogmatisch gezien niet vanzelfsprekend. Openbaarmaking op verzoek wordt, als dat verzoek op een wettelijke regeling is gebaseerd, als besluit aangemerkt, omdat daarmee zou worden vastgesteld dat er een recht op de gevraagde informatie bestaat. Inmiddels heeft de rechter ook spontane openbaarmakingen als besluit aangemerkt.
> "Artikel 10 van de Wob, dat betrekking heeft op het verstrekken van informatie ingevolge die wet, biedt geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de in die bepaling gevergde afweging niet ook dient plaats te vinden indien het bestuur eigener beweging voornemens is tot het openbaarmaken, op voet van artikel 8, eerste lid, van de Wob, van informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid, waarbij in artikel 10 van de Wob vermelde belangen zijn betrokken. Ook in dat geval dient derhalve met het oog op die belangen een afgewogen besluitvorming plaats te vinden. Het moet er derhalve voor worden gehouden dat artikel 8, eerste lid, van de Wob, in zoverre het gaat om het openbaarmaken van informatie neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid waarbij belangen als vermeld in artikel 10 van de Wob zijn betrokken, de grondslag biedt voor het nemen van besluiten, als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, waartegen voor degenen die door dat besluit rechtstreeks in hun belang worden getroffen, dezelfde rechtsgang openstaat als die welke beschikbaar is voor degene die rechtstreeks in zijn belang wordt getroffen door een besluit tot openbaarmaking van documenten dat is genomen op een verzoek als bedoeld in artikel 3 van de Wob."[82]

[81] Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male, Hoofdstukken van bestuursrecht, dertiende druk, Den Haag: Elsevier juridisch p. 430.
[82] ABRvS 31 mei 2006, LJN-nr. AX6362.

> Aanvankelijk was nog de gedachte dat bij openbaarmaking uit eigen beweging wordt geanticipeerd op een toekomstig verzoek.[83] Inmiddels is de Afdeling dus verder gegaan en zal een als sanctie bedoelde openbaarmaking ongetwijfeld ook als besluit beschouwen. Het is echter systematisch moeilijk te verdedigen spontane openbaarmakingen als besluit aan te merken, zeker wanneer er reëel gesproken geen sprake is van een mogelijk verzoek. Wat immers is het rechtsgevolg? Toch niet de vaststelling van een recht waarom niemand heeft gevraagd of zal vragen? Ook aan de wetgeschiedenis van de Wob valt geen argument te ontlenen waarom spontane openbaarmaking een besluit zou inhouden. De Afdeling heeft het besluitkarakter van spontane openbaarmakingen aanvankelijk trouwens afgewezen, maar zij nam wel een besluit aan wanneer er beleidsregels voor de openbaarmaking waren vastgesteld.[84] Dit is dogmatisch niet te onderbouwen. Een zelfde benadering (alleen besluit als er beleidsregels zijn) werd aanvankelijk aangehouden bij de weigering van gedoogbeschikkingen, maar is later verlaten.[85] In zoverre zijn we van een rariteit af, maar daarvoor is iets in de plaats gekomen dat evenzeer voor kritiek vatbaar is. Louter het feit dat er belangen worden afgewogen kan toch niet leiden tot het oordeel dat er een besluit is? Bij feitelijk handelen zal het bestuur toch ook wel vooraf nagaan of dit alle belangen afwegend rechtmatig is? Kennelijk wordt hier weer eens strategisch geopereerd.

Maar het is geen bestuurlijke sanctie in de zin van art. 5.0.2 wetvoorstel Vierde tranche Awb; in dat artikel wordt een bestuurlijke sanctie omschreven als een door een bestuursorgaan wegens een overtreding opgelegde verplichting of onthouden aanspraak. Daarvan is hier geen sprake. De conclusie moet volgens mij zijn dat art. 5.0.2 te eng is geformuleerd.

Verwant aan het publiceren als sanctie is het openbaar maken van feiten, die soms ook overtredingen impliceren, niet met het oogmerk een sanctie te treffen, maar om het publiek te waarschuwen. Denk aan het geval dat bepaalde typen flessen frisdrank kunnen ontploffen of aan levensmiddelen waarin bepaalde gevaarlijke stoffen zitten. De Voedsel en Warenautoriteit (VWA) kan (en zal) dit dan algemeen bekend maken. Het gaat hier echter, ook als er sprake is van een overtreding, niet zozeer om het aanpakken van de overtreder, die de overtreding ook niet zal hebben beoogd, maar om het waarschuwen van het publiek. Doorgaans worden de betreffende producten dan ook meteen van de schappen gehaald. Het effect van deze openbaarmaking op het publiek op de langere termijn kan echter hetzelfde zijn als bij openbaarmaking die is bedoeld als sanctie. De strekking verschilt echter duidelijk: bij de sanctie wordt beoogd het gedrag van de overtreder te beïnvloeden, bij de waarschuwing van het publiek het gedrag van het publiek.

Ik beperk me hierna tot openbaarmaking met een handhavingsdoel in de sfeer van de bestuursrechtelijke handhaving.[86]

> Daarnaast bestaat er zoiets als 'naming and faming': een praktijk waarbij wordt geopenbaard wie de best presterenden van een populatie zijn, bijvoorbeeld welke van de onderzochte bedrijven in een branche zich het best aan de wet houden, het best aan bepaalde kwaliteitsmaatstaven voldoen etc.[87] Interessant is de vraag in hoeverre de 'faming' van bepaalde (rechts)personen tegelijk een 'shamend' karakter kan hebben ten opzichte van (rechts)personen die (net) niet bij de geopenbaarde uitverkorenen

[83] VzABRvS 19 maart 2003, Jurisprudentie Telecommunicatierecht 2003, 162 (OPTA/Yarosa). De openbaarmaking betrof de uitspraak in een door OPTA beslist geschil.
[84] ABRvS 23 oktober 1984, nr. A-31.6570 resp. ABRvS 16 juli 2003, LJN-nr. AH9903. Zie E.J. Daalder, Toegang tot overheidsinformatie (diss.), Den Haag: BJU 2005, p. 151.
[85] ABRvS 22 juli 1999, AB 1999, 340 m.nt. FM resp. ABRvS 18 juni 2003, AB 2003, 394 m.nt. F.R. Vermeer.
[86] Ook het strafrecht kent een bepaling inzake diffamerende openbaarmaking in art. 9 lid 1 sub b Sr. (openbaarmaking rechterlijke uitspraak als bijkomende straf).
[87] Hier kent het Nederlands wel een bruikbare term: te goeder naam en faam bekend staan.

> zitten, maar zelf (wellicht terecht) menen het minstens zo goed te hebben gedaan. Wettelijke regelingen ter zake zijn er bij mijn weten nog niet, evenmin als rechterlijke toewijzingen van schadeclaims van (rechts)personen die naar hun oordeel ten onrechte niet 'gefamed' zijn.

De wet biedt diverse voorbeelden van openbaarheid als sanctie ofwel naming and shaming. Ze hebben alle betrekking op overtredende bedrijven. Ik noem enkele voorbeelden: ingevolge art. 65 lid 2 Mededingingswet wordt van een sanctiebeschikking die is getroffen door de raad van bestuur van de NMa mededeling gedaan in de Staatscourant. Deze verplichting sluit aan bij hetgeen de Europese Commissie reeds jaren lang doet. Een vergelijkbare openbaarmakingsplicht is opgenomen in art. 77o Elektriciteitswet en art. 60aj Gaswet. De binnenkort in werking tredende Wet op het financieel toezicht verplicht de toezichthouder (in de zin van deze wet) er in een groot aantal gevallen toe een genomen boetebeschikking (art. 1:81) dan wel een opgelegde last onder dwangsom (art. 1:81b) openbaar te maken, waarbij opvalt dat het laatste slechts dient te geschieden nadat een dwangsom wordt verbeurd. De diffamerende openbaarmaking wordt door de wetgever blijkbaar niet op haar plaats gevonden zolang de begunstigingstermijn nog loopt en het bedrijf nog zonder verbeurte de overtreding kan beëindigen. Art. 1:78 biedt voorts de basis voor het uitvaardigen van een openbare waarschuwing. Ik denk dat we de komende jaren nog veel meer van dergelijke bepalingen in de wetgeving gaan zien. Daarnaast zijn allerlei overheidsorganen doende de resultaten van inspectiegegevens op websites te zetten. Dit gebeurt veelal buitenwettelijk, hetgeen niet ook meteen onwettig is; er is dan slechts geen specifieke wettelijke grondslag voor. De specifieke waarborgen zijn dan óók niet wettelijk geregeld. Wel geldt de Wob (zie hiervoor). De ministers van VWS en LNV hebben aangekondigd dat de Voedsel en Warenautoriteit (VWA) alle mogelijke inspectiegegevens op grond van art. 8 Wob mag publiceren, ook overtredingen, waarmee per 1 oktober 2006 zou worden begonnen.[88] Wel wordt aan de betrokken bedrijven en personen drie weken gegund om te reageren op het voornemen tot publicatie en voor elke publicatie wordt een daartoe strekkend besluit genomen, zodat bezwaar en beroep mogelijk is. Art. 18.16p Wet milieubeheer biedt wél een wettelijke grondslag voor het publiceren van overtredingen: dit artikel verplicht de minister van VROM ertoe jaarlijks een lijst met bedrijven te publiceren die niet hebben voldaan aan de inleverplicht inzake $CO_2$-emissies.

De gedachte achter het openbaar maken van sanctiebeschikkingen en overtredingen als handhavingsinstrument is dat daarvan op de overtreder een heilzaam effect zal uitgaan. Geen enkel bedrijf komt graag negatief in de publiciteit. Het publiek zal immers, zo is de veronderstelling, daardoor minder vertrouwen hebben in het desbetreffende bedrijf en minder producten daarvan afnemen. Dat zal zo'n bedrijf niet willen en zeker geen tweede keer willen laten gebeuren. Of dat echt zo is, valt trouwens nog te bezien. Leest het publiek de openbare mededeling wel? Als het dat doet, moet vervolgens rekening worden gehouden met het feit dat niet iedereen vindt dat bedrijven zich altijd aan de wet moeten houden. Wanneer een gemeente op haar website zet welke cafés langer open blijven dan de plaatselijke verordening toestaat, valt te vrezen dat die cafés daar niet minder populair van worden! Maar in veel gevallen zal de openbaarheid wel degelijk een sterk effect kunnen hebben. Dat wordt relatief makkelijk veroorzaakt: het is een kwestie van iets op internet of in de krant zetten.

Waar naming and shaming een potentieel krachtig handhavingsinstrument is, dient men zich tegelijk af te vragen hoe het met de waarborgen zit. Is voor openbaarmaking van overtredingen en sanctiebeschikkingen een wettelijke grondslag nodig? Mijns inziens is dat zeker het geval wanneer deze openbaarmaking zelf de strekking van een sanctie heeft (en dus niet het louter waarschuwen van het publiek; zie echter mijn eerdere opmerking over het betrekkelijke onderscheid tussen beide). Een sanctiebevoegdheid dient op de wet te berusten,

[88] Kamerstukken II 2005-2006, 26 991, nr. 143.

ook al zou het geen sanctie in de omschrijving van de Awb betreffen. De vraag is dan nog of de algemene grondslag van art. 8 Wob daartoe voldoende is of dat een specifieke grondslag is vereist. Ik meen het laatste.[89] Art. 8 Wob legt een plicht op tot actieve openbaarmaking, uit eigen beweging dus, van informatie omtrent het beleid, inclusief de voorbereiding en de uitvoering daarvan. Ten eerste is het de vraag of bijvoorbeeld sanctiebeschikkingen onder de uitvoering van het beleid mogen worden begrepen. Ten tweede is de Wob niet bedoeld voor openbaarheid met het oogmerk van een sanctie. Of de openbaarmaking een *punitieve* sanctie is of niet, maakt voor de vraag naar de benodigde wettelijke grondslag eigenlijk niet uit; hooguit kan men zeggen dat die bij een punitieve sanctie nog evidenter is. De vraag naar het karakter van de sanctie is wel van belang voor de vereiste waarborgen, met name in verband met de toepasselijkheid van art. 6 EVRM. In feite gaat het hier wel om een punitieve sanctie: het oogmerk van de oplegger kan wel preventie zijn, de strekking is het toevoegen van nadeel, of leed zo men wil.[90] Uit de huidige wetgeving kan men afleiden dat de wetgever de openbaarmaking van een sanctiebeschikking zelf ook als sanctie ziet en wel als punitieve sanctie.

Los van de wettelijke grondslag dient een dergelijke instrumentele openbaarmaking, gezien de belangen van betrokkene(n), met waarborgen te worden omgeven. Het is gemakkelijk om een ruime verspreiding van een bericht te bewerkstelligen, maar als de inhoud ervan niet correct is, is het aanzienlijk moeilijker de aangerichte schade ongedaan te maken. Daarom is het van belang eerst het voornemen tot bekendmaking te uiten, waardoor betrokkene de gelegenheid heeft openbaarmaking te voorkomen als dit op onjuiste gronden zou geschieden, en pas tot publicatie over te gaan na het onherroepelijk worden van de sanctie. Zo is het bijvoorbeeld in de Wet milieubeheer ook geregeld. Dat maakt de openbaarmaking misschien wel wat minder effectief, maar zorgvuldigheid gaat hier voor alles. Voorts kan de rechter dan vooraf worden benaderd (en uiteraard ook achteraf). Dat de Afdeling ook in spontane openbaarmaking van informatie waarbij een belangenafweging plaatsvindt, een besluit ziet, maakt het mogelijk vooraf de bestuursrechter te benaderen. Dogmatisch zou het echter juister zijn als de wet (de Wob met name) de expliciete grondslag zou bieden voor deze rechtsgang door te bepalen dat dergelijke beslissingen als besluit gelden.

Voorts zijn er inhoudelijke grenzen aan openbaarmaking in de vorm van de gronden vermeld in de art. 10 en 11 Wob. Deze artikelen gelden ook bij actieve openbaarmaking, die immers ingevolge art. 2 Wob moet plaatsvinden overeenkomstig de Wob. Zie ook de eerder aangehaalde uitspraak van de Afdeling.

Een belangrijk onderscheid ten slotte betreft het ‘slachtoffer’ van de naming and shaming. Hiervoor heb ik steeds gesproken over bedrijven (instellingen daaronder begrepen). Bij natuurlijke personen gelden strenge wettelijke privacyregels, waaronder die van de Wet bescherming persoonsgegevens. Ten aanzien van natuurlijke personen zal naming and shaming daardoor van veel minder betekenis kunnen zijn. Daar hoeven we overigens niet rouwig om te zijn.

Ik zal me in deze en andere kwesties betreffende naming, shaming en faming de komende maanden op verzoek van het ministerie van Verkeer en Waterstaat verder verdiepen. Wordt vervolgd dus.

---

[89] Aldus ook art. 4 lid 3 van het Voorontwerp Algemene wet overheidsinformatie, opgesteld door B.M.J. van der Meulen, Den Haag: ministerie van BZK 2006. Zie p. 98 (memorie van toelichting).

[90] Ook de wetgever lijkt uit te gaan van een punitief karakter. Zie Kamerstukken II 2003-2004, 29 565, nr. 3, p. 56-57.

## 4.6 De uitsluiting

Ten slotte zou ik kort iets willen zeggen over de uitsluiting. Die in het EG-recht wel voorkomende sanctie houdt in dat iemand voor een bepaalde periode wordt uitgesloten van bepaalde rechten (vergunning, subsidie etc.). Dat werkt met name wanneer de uitsluiting betrekking heeft op heel Nederland of liever nog de hele EG. Reden voor een dergelijke sanctie is iemands nalevingsverleden: als een (rechts)persoon herhaaldelijk de regels overtreedt, zou hij niet alleen zijn desbetreffende recht (bijvoorbeeld een duurvergunning) moeten kwijtraken, door intrekking, maar gedurende langere tijd niet meer opnieuw moeten kunnen krijgen. Dat haalt de fut er wel uit! Voor de goede orde merk ik op dat dit iets anders is dan waarin de Wet BIBOB voorziet. Die gaat over weigering en intrekking; uitsluiting gaat enerzijds nog verder dan dat, maar kan anderzijds niet bewerkstelligen dat iemand zijn vergunning of subsidie verliest. Aan het gedachtengoed van de Wet BIBOB ligt een publicatie van Struiksma ten grondslag, waaraan ik een kleine bijdrage, waaronder de titel, heb geleverd, en die titel luidt 'Gewapend bestuursrecht'.[91]

> Daarmee werd bedoeld dat het bestuursrecht verstevigd zou moeten worden om te voorkomen dat personen van dat bestuursrecht een (strafrechtelijk) ongewenst gebruik zouden maken. Versteviging brengt men in beton aan door stalen staven en vlechtwerken, vandaar gewapend beton en vandaar ook gewapend bestuursrecht. De integriteit van de besluitvorming wordt daardoor bewaakt: die wordt niet bedorven door een ongewenst gebruik van het resultaat. De wetgever heeft dat niet helemaal zo begrepen en er op advies van de Raad van State 'bevordering integriteitsbeoordelingen openbaar bestuur' van gemaakt. Dat betekent wat anders, maar is in zoverre even zeer juist dat ook de integriteit van de aanvrager wordt beoordeeld. In Vlaanderen heeft men de term gewapend bestuursrecht overgenomen, maar daaraan de betekenis gegeven van bestuursrecht dat kan worden gehandhaafd met bestuurlijke sancties.

Als de Wet BIBOB gewapend bestuursrecht is, is uitsluiting dat misschien nog wel meer. Voorkomen is beter dan genezen. Wie uitgesloten is, kan feitelijk wel een aanvraag indienen, maar die kan dan wel heel eenvoudig worden afgewezen. De uitsluitingssanctie past bij een offensieve bestuurlijke handhaving. Zij verdient het nader te worden bestudeerd. Een prima grondslag voor verdere studie bieden de pagina's die Aletta Blomberg in haar proefschrift daarover heeft geschreven.[92]

# 5 Organisatie

## 5.1 De gewenste schaal: plaatselijk, regionaal of landelijk?

Een belangrijk vraagstuk dat ons de komende jaren bezig zal houden is de gewenste organisatie van de bestuurlijke handhaving. Juist als bij de politie zal de roep om een landelijke organisatie luider worden. Er is wel een belangrijk verschil. Wat de strafrechtelijke taak van de politie betreft, valt zij onder het landelijk georganiseerde OM. Daarnaast vereist de inhoud van het politiewerk, in elk geval de opsporing, maar soms ook de ordehandhaving, een vlekkeloze samenwerking met andere politiekorpsen. Ook ligt het gezien de inhoud van het werk niet voor de hand dat er 25 verschillende afwegingen op regioniveau zouden moeten zijn over de aanschaf van auto's en computers. Bij de ongeveer 450 gemeenten ligt dat toch anders. Die hebben globaal wel dezelfde taken, maar de invulling daarvan kan zeer

[91] J. Struiksma m.m.v. F.C.M.A. Michiels, Gewapend bestuursrecht, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994.
[92] A.B. Blomberg, Integrale handhaving van milieurecht, Den Haag: BJU 2000, p. 469-473.

verschillend zijn, niet alleen om redenen van schaal en omgeving, maar ook vanwege andere beleidsmatige prioriteiten. Dat heeft iets te maken met decentralisatie. Geldt dat ook voor handhaving? Tot op zekere hoogte wel, in elk geval waar het de handhaving van eigen, decentrale regelgeving betreft, waarbij we niet moeten vergeten dat decentralisatie een hoeksteen van ons bestel is, die ook een internationaalrechtelijke dimensie heeft in het Handvest voor de Lokale Autonomie. Lokale aspecten mogen leiden tot een lokaal 'ingevulde' toepassing van bevoegdheden.

Voor ik toekom aan de vraag of een regionale of landelijke organisatie van de bestuurlijke handhaving gewenst is, moet een logisch daaraan voorafgaande vraag worden beantwoord: welke ruimte heeft het bestuur om afwegingen te maken en dus soms niet te handhaven? Art. 3:4 Awb noopt tot een afweging van alle betrokken belangen; soms kan of moet worden volstaan met gefaseerd of partieel handhaven, soms mag worden gedoogd. Dat vergt een bestuurlijke afweging, niet een afweging van een op één doel gerichte handhavingsorganisatie. Zij geldt denk ik het sterkst voor de toepassing van herstelsancties; die hebben ook impact op de situatie en niet alleen op de overtreder. Ook bij handhaving van centrale regelgeving is er ruimte voor afweging, maar tegelijk is het daarbij minder aanvaardbaar dat de in het hele land geldende regelgeving per gemeente verschillend wordt gehandhaafd als daarvoor geen specifiek lokale gronden kunnen én mogen worden aangevoerd.

Moeten we dan toe naar een landelijke bestuurlijke handhavingsorganisatie voor met name het ordeningsrecht?[93] Op zichzelf is het denkbaar dat voor één sector of voor bepaalde typen handelingen daarbinnen wel een landelijke organisatie wordt opgezet of een bestaande organisatie als een inspectie of het OM met extra bevoegdheden wordt bekleed. Feitelijk is het nu al zo dat voor bepaalde handelingen een rijksinspectie de enige handhavende bestuurlijke instantie is. Ook kan het OM straks de toepassing van OM-afdoeningsbevoegdheden die aan bestuursorganen worden toebedeeld regisseren. Dat is allemaal prima. Maar één grote organisatie voor het hele ordeningsrecht gaat mij te ver. Lokale aspecten kunnen het best lokaal worden beoordeeld. Het gevaar van bureaucratisering is bovendien groot. Wie ter vergelijking zou willen wijzen op de Environmental Protection Agency (EPA) in de VS en in Engeland/Schotland, moet zich goed realiseren dat die organisaties in een geheel andere setting werken en bovendien maar één sector betreffen. De brand op Schiphol-Oost en de recente drama's met het gifschip en het asbestschip hebben voorts laten zien dat ook de rijksoverheid niet per se beter en professioneler werkt. Een landelijke organisatie is ook niet nodig. Er is echter niet altijd voldoende capaciteit en deskundigheid aanwezig bij al die verschillende (decentrale) overheden. Dáár moeten we dan iets aan doen. Dat kan door samenwerking, op vrijwillige basis, of door samenvoeging, desnoods gedwongen, in gemeenschappelijke regelingen. Ik heb geen moeite met gedwongen gemeenschappelijke regelingen wanneer blijkt dat gemeenten en andere decentrale overheden het afzonderlijk niet aan kunnen. De Wet milieubeheer geeft daar thans al de mogelijkheid voor en over enige tijd zal de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht dat in ruimere mate doen. Het zou daarbij niet alleen over mogelijke samenvoeging van diensten van gemeenten, maar ook van deelgemeenten moeten gaan. De schaal van het samenwerkingsverband moet hoe dan ook zodanig zijn dat alle benodigde expertise in huis is. Regionale diensten met toezichtsbevoegdheden zijn een prima vorm van samenwerking; zij hebben voldoende afstand en zitten tegelijk nooit ver weg. Zij doen als het goed is eigenlijk al het werk, in grote

[93] Zie voor een vurig pleidooi voor een landelijke organisatie voor de handhaving van het milieurecht G.A. Biezeveld, Het handhavingsbestel voor de ordeningswetgeving: te veel verscheidenheid, te weinig eenheid, in: F.C.M.A. Michiels en E.R. Muller (red.), Handhaving, Deventer: Kluwer 2006, hoofdstuk 10.

zelfstandigheid en met een zekere afstandelijkheid[94], en leggen het dossier panklaar voor aan het bevoegd gezag van gemeente of provincie dat dan beslist of het al dan niet een sanctiebesluit neemt. Dat bevoegd gezag kan ook besluiten om te gedogen, maar dan heeft men wel wat uit te leggen. Dat is goed en controleerbaar voor de eigen volksvertegenwoordiging. Transparant heet dat. Niet elk beleidsterrein vraagt om intensieve inhoudelijke samenwerking, maar wat mij betreft zouden we toch moeten denken aan een wettelijke verplichting om op een aantal belangrijke taakgebieden (bouw, brandveiligheid, milieu) bedoelde diensten te vormen, desnoods op provinciale schaal. Dan ben je in één klap af van het probleem waar precies de grenzen van de regio's moeten lopen. Hoe dan ook gaat het wat mij betreft om opschaling in de uitvoering, niet van de beslissingsbevoegdheid.

## 5.2 Inspecties: samenwerking of samenvoeging?

Op het rijksniveau speelt een andere discussie. Bijna kamerbreed is gepleit voor integratie van inspecties. Geen opschaling, maar integratie dus. Bedrijven zouden niet met een veelheid aan afzonderlijke, niet op elkaar afgestemde, inspecties te maken moeten hebben. Maar omdat er veel soorten bedrijven zijn en een beperkte samenvoeging dus het probleem niet oplost, wordt eenvoudigweg geëist dat er één inspectie voor het bedrijfsleven komt.

> Men kan dit argument – er zijn zoveel soorten bedrijven en daarom moet er één inspectie komen – ook omkeren. Het is namelijk zeer de vraag of het werkbaar en zinvol zou zijn één inspectie te hebben voor 'het bedrijfsleven', nu aard en omvang van bedrijven zo enorm verschilt. Die ene inspectie zou met zeer ongelijksoortige geïnspecteerden te maken krijgen. Zou niet tenminste moeten worden onderscheiden tussen midden- en kleinbedrijf en de grote bedrijven? Hoe preciezer men echter de groep geïnspecteerden omschrijft, en hoe specifieker de invalshoek van de desbetreffende inspectie is, des te groter is het gevaar van een nieuwe verkokering.

Het aantrekkelijke van de benadering, neergelegd in de moties van Aptroot c.s.[95], is de eenvoud, althans voor bedrijven; er zijn namelijk ook andere 'voorwerpen' van inspectie, zoals burgers, instellingen met een wettelijke taak en andere overheden.

> Onduidelijk is of de motie ook voor die geïnspecteerden één inspectie zou willen of dat althans als implicatie aanvaardt. Als we *naast* de huidige inspecties een geïntegreerde 'Bedrijfsinspectie' zouden krijgen, wordt het er voor bedrijven wel, maar voor de overheid natuurlijk niet eenvoudiger op: er komt een inspectie bij, die moet worden gepositioneerd ten opzichte van de bestaande inspecties. Als bedoeld is alle inspecties samen te voegen, rijst de vraag waarom men louter vanuit het bedrijfsbelang iets zou doen dat op veel meer dan het bedrijfsleven betrekking heeft (inspecties zijn er niet alleen om bedrijven te controleren).

Het is goed er in dit verband nog op te wijzen dat ook door samenwerking tussen inspecties in de vorm van uitwisseling van data (op basis van een gemeenschappelijk gegevensbeheer) en gezamenlijke programma's rond objecten of thema's al veel zou kunnen worden bereikt. Ongetwijfeld zullen er in zo'n minder vergaande opzet problemen (blijven) bestaan met betrekking tot het op elkaar afstemmen van bedrijfsbezoeken. Maar ook binnen één grote, geïntegreerde inspectie voor het bedrijfsleven zullen onvermijdelijk, op expertise gebaseerde,

---

[94] Idem in deze zin Hans Bierman in M en R 2006, p. 7, in het met hem gehouden interview. Zie eerder ook al A.B. Blomberg en F.C.M.A. Michiels, Handhaven met effect, Den Haag: VUGA 1997.

[95] Het gaat om de motie van 3 november 2005, Kamerstukken II 2005-2006, 30 300 XIII, nr. 29 en de (vervolg)motie van 21 februari 2006, Kamerstukken II 2005-2006, 29 362, nr. 77.

afdelingen bestaan die even goed problemen zullen hebben elkaars werkzaamheden onderling af te stemmen. Als de agenda van individuele bedrijven bepalend is voor de werkwijze van een allesomvattende inspectie, moet die inspectie zichzelf fragmenteren, niet naar inspectiegebieden, maar naar geïnspecteerden. Dat is niet onmogelijk, maar vereist wel een keuze voor een bepaalde wijze van organiseren die niet altijd het door de wet beschermde belang optimaal zal dienen: het milieu, de veiligheid etc. kan meer gebaat zijn bij een 'horizontale' actie waarbij in korte tijd veel bedrijven op één aspect worden doorgelicht.

Inmiddels heeft het kabinet laten weten de motie niet letterlijk te willen uitvoeren, hetgeen om bovengenoemde redenen toe te juichen valt, maar wel stevige maatregelen te willen nemen om te komen tot 'eenduidig toezicht'. Voor een groot aantal sectoren moet er per sector een 'frontoffice' komen (één aanspreekpunt), samenwerking tussen toezichthouders krijgt een verplichtend karakter, reguliere inspecties zullen niet vaker dan twee keer per jaar plaatsvinden en er moet een cultuurverandering komen, om de belangrijkste punten te noemen.[96] Dat lijkt me allemaal beter dan één inspectie, maar enkele kanttekeningen zijn op hun plaats. Afgewacht moet worden hoe de 'verplichtende samenwerking' feitelijk zal worden vorm gegeven en op hoeveel plaatsen zal worden toegepast; reguliere inspecties werden al lang niet overal vaker dan twee keer per jaar uitgevoerd en cultuurveranderingen, ach… wie heeft daar nooit voor gepleit? Maar hoe bewerkstellig je dat?

Ten aanzien van de organisatie van de handhaving is ten slotte van belang hoe bestuursorganen enerzijds en politie en OM anderzijds met elkaar samenwerken. Daar valt veel over te zeggen, maar de kern is mijns inziens dat waar bestuursrecht en strafrecht naar elkaar zijn toegegroeid (zie hiervoor) dit gevolgen moet hebben voor het optreden van de uitvoerende instanties. Er is naar mijn waarneming nog altijd sprake van grote gepercipieerde verschillen in houding ten opzichte van de noodzaak van handhaving, van een cultuurverschil tussen het bestuur enerzijds, dat veel belangen moet dienen, en daarom door het OM wordt gezien als onvoldoende standvastig in de strijd tegen het overtreden van regels, en het OM anderzijds, dat een specifiek doel dient, handhaving namelijk, en daarom in de ogen van bestuursorganen te weinig begrip voor hun situatie heeft en soms optreedt als de olifant in de porceleinkast. Dit is natuurlijk enigszins schetsmatig, maar daarom niet minder waar. Wat nodig is, is kennis van en respect voor elkaars verschillende verantwoordelijkheden en taken. Het maken van afspraken is niet moeilijk, het nakomen daarvan wel. Dat lukt alleen als partijen elkaar vertrouwen en beide de voordelen van die afspraken inzien.

# 6 Doelmatigheid

## 6.1 Algemeen; relatie tussen handhaving en naleving

De overheid moet doelmatig handelen, dus ook doelmatig handhaven. Dit betekent dat zij die instrumenten moet inzetten die het beste resultaat geven bij de laagste kosten. Het doel is, voor zover hier van belang, dat regels worden nageleefd. Nalevingstekorten zijn daarom ernstiger dan handhavingstekorten. Handhaving is één van de middelen om naleving te bewerkstelligen en vormt één van de motieven voor naleving, naast onder meer sociale en economische motieven.[97] Maar we weten, ondanks een grote hoeveelheid onderzoek in Nederland en vooral in het buitenland, nog lang niet goed genoeg wanneer handhaving een geschikt middel is om naleving te bevorderen en welke wijze van handhaving dan het best kan worden gekozen. Dat is ook heel lastig te zeggen, omdat er ongelooflijk veel variabelen zijn:

[96] Aldus de brief van de minister van BVK en de staatssecretaris van EZ van 11 september 2006; zie Kamerstukken II 2005-2006, 29 362, nr. 107.

[97] Zie Judith van Erp, Motieven voor naleving van regelgeving: recente gedragwetenschappelijke inzichten, in: T. Barkhuysen, W. den Ouden en J.E.M. Polak (red.), Recht realiseren, Deventer: Kluwer 2005. p. 15-27.

het type norm, de soort adressaat, de omstandigheden, de mogelijke effecten van handhaving etc. We moeten ons realiseren dat er in algemene zin geen dwingend verband bestaat tussen de omvang van de handhavingsinspanningen en de nalevingsquote. We zouden zelfs kunnen spreken van een handhavingsparadox: naarmate er meer sancties worden opgelegd, is er meer bewijs voor het niet naleven! Misschien dat door een intensievere handhaving ook betere ontduikingsmethoden worden ontwikkeld. Leidt die handhaving dan niet eerder tot minder naleving? De gemakkelijk te meten 'output' in termen van aantallen arrestaties, veroordelingen of toezichtsbezoeken mag niet het zicht ontnemen op hetgeen werkelijk van belang is: de veel lastiger te meten 'outcome' van het percentage normconform gedrag. Sommigen menen zelfs dat slechts sprake is van de 'suggestie van toezicht en handhaving', waarbij de handhaving per saldo meer kost dan zij oplevert en de houdbaarheiddatum van allerlei toezichtsinstellingen al is verstreken.[98] Dat zal overigens per sector, per wet etc. kunnen verschillen. Het is echter zeker geen automatisme dat meer handhaving meer naleving genereert. Maar we moeten niet doorslaan naar de nadere kant. Ten eerste moeten we voorzichtig zijn met instituten en systemen af te schaffen voordat we weten dat ze weinig effect hebben. Ten tweede lijkt het me vast te staan dat de klassieke handhaving door middel van toezicht en sancties van overheidwege altijd (ook) nodig zal blijven en dat die daarom juridisch goed moet zijn geregeld en goed moet worden toegepast. Ook al kunnen we met dit instrumentarium niet alles aan, er zijn situaties waarin het er, vanwege keuzen die de democratisch gelegitimeerde wetgever wil maken, op aankomt dat een overtreding wordt gestopt en het er minder toe doet wat het kost. Dat neemt niet weg dat wel duidelijk moet zijn of de handhaving effect heeft. Ten derde dwingt Europa ons tot bepaalde vormen en systemen van handhaving.

## 6.2 Economische analyse van het (bestuurs)recht

We weten dus niet zo goed hoe handhaving feitelijk werkt. Tegelijk is het uit een oogpunt van doelmatigheid wel degelijk nodig om uitgaande van de te verwezenlijken doelstelling (naleving) te bezien hoe die zo 'goedkoop' mogelijk kan worden bereikt. Daarvoor kan een economische analyse van het recht zeer van pas komen. Hoezeer eerst in de VS en later ook elders al decennia lang aandacht bestaat voor deze benadering, voor het bestuursrecht heeft die nog maar weinig betekenis gekregen. In de Encyclopedia of Law and Economics gaan slechts 8 van de 4196 pagina's over bestuursrecht[99], terwijl van de 749 pagina's van de Elgar Companion to Law and Economics er ook slechts 12 aan het bestuursrecht, inclusief het milieurecht, zijn gewijd[100], waarbij de handhaving al helemaal niet of nauwelijks aan bod komt. Ook in Nederland, waar inmiddels diverse boeken over rechtseconomie zijn verschenen, komt het bestuursrecht er bekaaid van af.[101] Dat heeft misschien iets te maken met het feit dat in veel landen de bestuursrechtelijke handhaving niet zo ver is ontwikkeld maar het geeft wel te denken. Toch zou de economische analyse van de bestuurlijke handhaving interessante inzichten kunnen bieden. Dat dit onderwerp ook economisch benaderd kan en wellicht moet worden, voelt iedereen wel aan. Ik kan mij nog de discussies

---

[98] Vgl. Gerard Bakker, Bob Hoogenboom en Marcel Pheijffer, De suggestie van toezicht en handhaving, Den Haag: SDU 2005.

[99] Boudewijn Bouckaert en Gerrit de Geest, Encyclopedia of Law and Economics, Edward Elgar 2000, deel IV, p. 358-365. Die 8 pagina's betreffen overigens wel een bibliografie.

[100] Jürgen Backhaus, The Elgar Companion to Law and Economics, Edward Elgar 2005, p. 239-245 en p. 345-349.

[101] W. Kanning en H.O. Kerkmeester (red.), Economie en recht, Groningen: Stenfert Kroese 2004 en A. Nentjes, Elementaire rechtseconomie, Groningen: Stenfert Kroese 2004, bevatten geen hoofdstukken over bestuursrecht. Zie wel J.B.J.M. ten Berge, Rechtseconomie en staatsrecht/bestuursrecht, in: E.H. Hondius, J.J. Schippers en J.J. Siegers, Rechtseconomie en recht, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1991, p. 149-162.

begin jaren tachtig herinneren bij de invoering van de bestuurlijke dwangsom in de Hinderwet, waarbij het financiële gewin voor de overheid werd verondersteld de zuivere toepassing van deze sanctie in de weg te staan. Dat is voor zover onderzocht niet waar gebleken. Anderzijds was de belangrijkste reden voor de VNG én de Tweede Kamer om de recente 'boete-wetsvoorstellen' inzake overlast in de openbare ruimte en parkeerovertredingen een ruimere reikwijdte te willen geven, dat de uitvoering ervan de gemeenten anders meer zou kosten dan de opbrengst in geld. Alsof het daarom zou moeten gaan! Het moet gaan over de vraag of het recht aldus beter kan worden gehandhaafd, op een doelmatige wijze, maar de discussie werd verengd tot de vraag hoe er voor kon worden gezorgd dat de gemeenten er niet financieel op zouden toeleggen. De relatie tussen recht en geld komt in deze gevallen niet zo fris naar voren. Zij is evenwel van groot belang, omdat we altijd maar beperkte middelen hebben en de mogelijkheid naleving van het recht te bevorderen dan wel af te dwingen van eminent belang is. Bovendien zijn er bijvoorbeeld bij de keuze van de sanctie (boete of dwangsom) of het sanctiesysteem (strafrecht of bestuursrecht) vaak geen andere dan doelmatigheidscriteria. Kortom: we moeten weten welke kosten en baten van handhaving en naleving er zijn en die vervolgens tegen elkaar afzetten. Dat kunnen economen in het algemeen beter dan juristen. In elk geval kan een economische benadering van het recht nuttige inzichten bieden.

## 6.3 Kosten en baten van bestuurlijke handhaving

De *baten* van handhaving zijn er allereerst in ontvangen bedragen, zoals boeten, dwangsommen en verhaalde kosten bij bestuursdwang. Eerder zagen we dat het oprollen van hennepkwekerijen in Rotterdam substantiële bedragen aan verhaalde bestuursdwangkosten oplevert, waaruit deze bijzondere aanpak grotendeels kan worden gefinancierd. Ook de spoedshalve toepassing van bestuursdwang bij het verwijderen van verkeerd aangeboden vuilniszakken, eveneens in Rotterdam, maar ook bijvoorbeeld in Leiden en Utrecht, brengt het nodige geld binnen, al staan daar, gezien de vele gevoerde procedures, wellicht relatief veel kosten tegenover. De desbetreffende gemeenten zullen dit ongetwijfeld scherp in de gaten houden. Naast bedoelde geldelijke baten zijn er baten in de vorm van bevestiging van normen, tegemoet komen aan het rechtvaardigheidsgevoel, gezondheid, leven, een mooie natuur en een schoon milieu etc. De *kosten* kunnen worden verdeeld in nalevingskosten bij de potentiële overtreder en handhavingskosten bij de overheid (van toezicht, sancties en tenuitvoerlegging).[102] Rechtseconomen tellen die kosten rustig bij elkaar op en hebben het dan over maatschappelijke welvaart, die vervolgens in een bedrag uit te drukken blijkt te zijn, maar vanuit juridisch oogpunt is dat vreemd; in beginsel staat de handhaver in zijn recht, de overtreder niet. Dat mag gevolgen hebben in de vorm van een scheve verdeling van kosten, al moet de overheid weer wel het principe van de minste pijn (bij de overtreder) hanteren.

## 6.4 Economische analyse van bestuurlijke handhaving

Een poging om economisch te bepalen welke vorm van handhaving het meest geschikt zou zijn ten aanzien van brandveiligheidsvoorschriften in de horeca, is ondernomen door Suurmond.[103] Met alle waardering voor dit initiatief, legt het resultaat van die poging tegelijk enkele zwakheden van de economische benadering bloot, die we ook in andere Nederlandse en buitenlandse publicaties wel tegenkomen. Ten eerste wordt elke handeling en elk effect

[102] Zie uitgebreider G. Suurmond en B.C.J. van Velthoven, Economische mogelijkheden en beperkingen (deel IV in de reeks Handhaven: eerst kiezen, dan doen), Den Haag: ministerie van Justitie 2004.
[103] Guido Suurmond, Handhaving brandveiligheid in de horeca: een economische analyse, in T. Barkhuysen, W. den Ouden en J.E.M. Polak (red.), Recht realiseren, Deventer: Kluwer 2005, p. 157-200.

uitgedrukt in geldbedragen; dat is nodig om vervolgens aan het rekenen te kunnen. Maar hoe reeël is dat? Wat is bijvoorbeeld een mensenleven waard? Volgens De Blaeij zou dat € 2,1 miljoen zijn.[104] Dat zou blijken als je mensen vraagt hoeveel ze bereid zijn om één verkeersdode uit te sparen. Ik weet niet wat er uit zo'n onderzoek komt wanneer je vraagt hoeveel mensen bereid zijn te betalen voor één slachtoffer van een brand of een aanslag minder, maar het zou zo maar een ander bedrag kunnen zijn dan die 2,1 miljoen. Nu is dit alles niet zo erg wanneer men slechts een indicatie zou willen hebben van de orde van grootte, want als beleidsmaker moet je toch wat. Maar Suurmond gaat vervolgens met de 2,1 miljoen aan het rekenen, evenals met allerlei andere geschatte bedragen. Schadevormen waarvan hij geen schatting kan maken, zoals reputatieschade, die zeker bij brandveiligheid in de horeca een rol zal spelen, laat hij buiten beschouwing. De uitkomst van de rekenarij zou dus ook met een korrel zout moeten worden genomen, maar daarvan is in de conclusies van Suurmond weinig te merken.

Een tweede kwetsbaar punt is dat de mens, in casu de horeca-ondernemer, wordt verondersteld altijd een rationele keuze te maken. Maar de mens is niet alleen maar 'homo economicus', hij handelt ook impulsief, op grond van sociale verplichtingen, onder invloed van anderen etc.; zijn handelen is dus ook sociaal-cultureel en psychologisch bepaald. Allerlei berekeningen die louter op het vermeende rationele handelen zijn gebaseerd, moeten dus worden bijgesteld om een realistisch beeld te krijgen.

> Welke cafébaas berekent de kans dat er een dode valt doordat hij een nooduitgang niet zichtbaar heeft gemaakt met een lichtgevend bordje erboven tegen de kosten van het aanbrengen van zo'n bordje? Hoe kent hij die kans en hoe weet hij wat het hem zou kosten als er echt een dode valt? Zo werken cafébazen niet. Die schatten hooguit in of het kwaad kan en of ze er last mee kunnen krijgen. Daar komt geen rekenmachine aan te pas.

Rechtseconomen verdedigen zich hiertegen door te stellen dat in een model van het gemiddelde gedrag van mensen wordt uitgegaan en dat allerlei individuele verschillen dan tegen elkaar wegvallen. Ook zouden complexere modellen slechts marginaal betere verklaringen bieden.[105] Of dat, als het globaal juist zou zijn, ook geldt voor toepassingen in het bestuursrechtelijke handhavingsrecht, valt te bezien; het overgrote deel van de rechtseconomische literatuur betreft het privaatrecht, het strafrecht en het fiscale recht. Maar dan nóg vind ik het veelzeggend dat op basis van de economische analyse door ervaren rechtseconomen 'oplossingen' worden voorgesteld die gaan in de richting van veel hogere straffen, met name boeten.[106] Zou dat nu in het algemeen beter werken en niet afhankelijk zijn van een individuele factor als draagkracht?

Ten derde probeert Suurmond op basis van zijn berekeningen te komen tot een beredeneerde keuze tussen privaatrecht, strafrecht en bestuursrecht als meest doelmatige handhavingssysteem. Die benaderingen bestaan echter naast elkaar en het gebruik van de ene beïnvloedt het gebruik en wellicht ook de effectiviteit van de andere. Voorts worden de systemen door verschillende actoren gebruikt (strafrecht door het OM, privaatrecht door particulieren, bestuursrecht door het bestuur) waardoor ze niet goed met elkaar kunnen worden vergeleken. Dit neemt niet weg dat het zinvol kan zijn te schatten wie het hoeveel

---

[104] A.T. de Blaeij, The value of a statistical life in road safety (diss.), Amsterdam: VU 2003.

[105] Zie R. Van den Bergh, Wat is rechtseconomie?, in: E.H. Hondius, J.J. Schippers en J.J. Siegers, Rechtseconomie en recht, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1991, p. 9-49 (14-16) en B.C.J. van Velthoven en P.W. van Wijck, hoofdstuk 11 Epiloog, in : B.C.J. van Velthoven en P.W. van Wijck (red.), Recht en efficiëntie, Deventer: Kluwer 2001, p. 425-427.

[106] A. Mittchell Polinsky en Steven Shavell, The economic theory of Public Enforcement of Law, Journal of Economic Literature, vol. XXXVIII (2000), p. 45-76.

kost als wordt getracht de brandveiligheid te vergroten, maar algemene conclusies over het beste systeem kunnen hierop niet worden gebaseerd, niet bij brandveiligheid en al helemaal niet in het algemeen, los van branchespecifieke omstandigheden.[107]

> Typerend vind ik de volgende passage: "Economisch gezien is er geen grond voor een rigide beginselplicht tot handhaving of uitspraken als 'rechtsregels moeten nageleefd worden'. Of er gehandhaafd moet worden, moet beoordeeld worden op basis van de gevolgen voor de handhavingskosten, de verwachte schade en de nalevingskosten. Daarbij gaat het ten principale om een empirisch vraagstuk." Hier worden empirie en norm door elkaar gehusseld. Dat de 'beginselplicht' economisch gezien niet verstandig is, kan waar zijn, maar die plicht is gebaseerd op een interpretatie van de geldende wetgeving en het rechtssysteem. Of er gehandhaafd *moet* worden, is een normatieve, juridische vraag, geen empirische. Of het economisch gezien verstandig is dat het recht zo in elkaar zit, is een geheel andere, zij het zeer belangrijke vraag. Op grond van economische, sociaalwetenschappelijke en andere inzichten kan de wetgever (binnen internationaalrechtelijke grenzen) de wet wijzigen. De modaliteiten van de handhaving van de geldende wetgeving kunnen echter niet louter door de uitkomsten van een economische analyse worden bepaald.

Deze kritische kantekeningen doen niet af aan de waarde die de economische analyse van het handhavingsrecht kan hebben. Waar de wetgever bijvoorbeeld een keuze moet maken tussen invoering van een bestuurlijke boetebevoegdheid of de OM-afdoening, kan een economische benadering zinvol zijn. Ook zou de vraag of op een bepaald terrein een klassiek command-and-control model dan wel een hoge mate van zelfregulering met systeemtoezicht de voorkeur verdient, zeker mede vanuit rechtseconomisch perspectief moeten worden beantwoord.[108] In het algemeen dient die benadering om een integrale onderbouwing voor legislatieve keuzes te verkrijgen echter te worden gecombineerd met inzichten uit andere wetenschappen, omdat het niet alleen om doelmatigheid gaat. Waar het gaat om handhaving van geldend recht dient de juridisch-normatieve benadering voorop te staan (wat moet?) maar kan de economische, algemener: de empirische, een nuttige aanvulling vormen (wat werkt en tegen welke kosten?).

## 7 Tot besluit

Ik heb in het voorafgaande een aantal belangrijke ontwikkelingen in het handhavingsrecht besproken. Vervolgens heb ik getracht aan te geven welke vragen de komende jaren veel aandacht verdienen en wat er nodig is om het handhavingsrecht te verstevigen, zodat het houdbaar is en voorlopig ook blijft. Ik vat de belangrijkste bevindingen, voorspellingen en aanbevelingen samen.

Het is van het grootste belang dat de aandacht op de handhaving als wezenlijk onderdeel van de beleidscyclus gevestigd blijft. Omdat dit blijkbaar niet vanzelf gaat, moet er steeds op worden gewezen. Ik zal daar het mijne aan bijdragen. Van rampen moeten we het niet hebben: die moeten we voorkomen.

Waar veelal naar aanleiding van incidenten wordt geroepen om meer of scherpere handhaving, wordt tegelijk het afschaffen en vereenvoudigen van regelgeving bepleit. De politiek moet zich meer bewust worden van de nadelen van het laatste, mede in het licht van

---

[107] Idem B. van Stokkom, Sociaal wetenschappelijke mogelijkheden en beperkingen (Deel I van Handhaven: eerst kiezen dan doen), Den Haag: Ministerie van Justitie 2004, p. 9: 'Het zoeken naar een abstracte optimale mix is zinloos.' Op p. 22 stelt hij '.. dat er niet één juiste handhavingstheorie noch één juist type van handhavingsbeleid bestaat.'

[108] Zie bijvoorbeeld Steven Shavell, Foundations of economic analysis of law, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press 2004, hoofdstuk 25: The general structure of the law and its optimality.

de wensen op het gebied van de handhaving. De komende jaren zullen nog vele procedures worden gevoerd over de aansprakelijkheid voor falend toezicht. Die kunnen met meer vertrouwen tegemoet worden gezien wanneer het toezicht is gebaseerd op normstelling en een planmatige aanpak. Ik pleit daarom voor meer regels, beleidsregels met name, juist om het toezicht en de sanctietoepassing houvast te geven. Er is ruimte voor meer systeemtoezicht, maar dat moet gepaard gaan met een compact, maar stevig overheidstoezicht. We kunnen niet volstaan met het controleren van de papieren werkelijkheid. Het uitoefenen van handhavingstoezicht moet beter worden beloond om recht te doen aan de specifieke kwaliteiten die daarvoor nodig zijn, zeker bij de snel veranderende en niet eenvoudiger wordende wetgeving. Om het handhavingstoezicht betaalbaar te houden, dient het 'beleidsverbod' op doorberekening van deze toezichtskosten te worden doorbroken. Wie abnormaal veel toezicht nodig maakt, moet daarvoor betalen.

Het EG-recht zal steeds meer de aard en omvang van ons handhavingsrecht beïnvloeden. De komende jaren zullen uitwijzen of we onze eigen keuze tussen strafrecht en bestuursrecht op veel gebieden kwijt raken, maar ik ben daar niet somber over. Een mix van strafrecht en bestuursrecht is vaak aantrekkelijk, waarbij we gebruik kunnen maken van de sterke kanten van beide systemen. Deze integrale aanpak veronderstelt wel een goede afstemming en op dat punt is nog wel het nodige te winnen.

Er zal veel meer gebruik gemaakt gaan worden van openbaarheid als handhavingsinstrument, als sanctie ook. Dat vraagt om speciale waarborgen, gezien de onomkeerbare effecten van openbaarheid. Bestaande sancties moeten creatiever en gedurfder worden gebruikt, zoals de spoedshalve bestuursdwang. In het boetelandschap dreigt een verrommeling op te treden. Er moet worden gekozen en wat mij betreft wordt de bestuurlijke boete voorbehouden aan nationale instanties. De boetewetsvoorstellen voor de gemeenten moeten worden ingetrokken. Er zal de komende jaren veel meer gebruik worden gemaakt van openbaarheid als instrument in het kader van de handhaving. Dat vraagt om speciale waarborgen, gezien de onomkeerbare effecten van openbaarheid.

Een stevige organisatie is nodig om effectief te kunnen optreden. Om enerzijds recht te doen aan het decentralisatieprincipe, maar anderzijds voldoende kennis en kunde te hebben, moeten handhavingsorganisaties een grootstedelijke of regionale schaal hebben. Die organisaties hoeven echter niet de formele beslissingsbevoegdheid te hebben.

Overheden weten nog steeds te weinig wat ze weten. Het beheer van aanwezige kennis over naleving en handhaving is cruciaal. Alleen op grond van kennis die bij organisaties berust, niet slechts bij individuele personen, én goed ontsloten is, kan intelligent worden opgetreden. Organisaties moeten die kennis ook veel meer en beter aan elkaar ter beschikking stellen. Weg met de koudwatervrees en het wantrouwen! Er moet ook nieuwe kennis worden verworven, kennis die de sociale wetenschappen en de economie kunnen aanreiken. Het handhavingsbeleid moet 'evidence based' worden.

Ten slotte: wat is nu de rode draad in dit verhaal over houdbaar handhavingsrecht? Ik denk dat er drie rode draden zijn. De eerste is dat de handhaving onder druk staat (minder en vagere regels, tegelijk de wens tot scherper handhaven; meer bemoeienis EG), maar daardoor ook uitwegen zoekt (in de vorm van systeemtoezicht, meer en andersoortige sancties, een betere organisatie). Een andere rode draad betreft het toegenomen belang van het financiële aspect van handhaving en de noodzaak daar meer mee te doen (meer financiële sancties; doorberekening toezichtskosten; economische analyse van het recht). De derde rode draad die ik zie, betreft het belang van kennis van handhaving en handhavingsrecht (kennisbeheer bij overheden; verwevenheid en onderlinge afhankelijkheid van de rechtswetenschap met andere wetenschappen). Met deze drie draden kunnen we een patroon weven dat een handhavings-recht zichtbaar maakt waarvan de houdbaarheidsdatum nog lang niet is verstreken!

*Slotwoord*
Aan het einde van deze rede gekomen, wil ik nog een paar woorden tot enkele instanties en personen richten.

*Het faculteitsbestuur, de faculteitsraad, het College van Bestuur en het Stichtingsbestuur* dank ik voor hun medewerking aan mijn benoeming en voor het vertrouwen dat zij daarmee in mij hebben gesteld. In het bijzonder dank ik onze decaan Philip Eijlander, die mij heeft weten te winnen voor de gedachte dat werken aan de Universiteit van Tilburg de nieuwe uitdaging was die ik zocht. Ik beschouw het als een grote eer te mogen werken in de voetsporen van illustere voorgangers, van wie er twee, Piet Gilhuis en Alis Koekkoek, kort voor mijn aantreden hier, veel te vroeg zijn overleden.

*Beste vakgroepgenoten*, jullie hebben mij hartelijk in jullie midden opgenomen, na een voor de vakgroep moeilijke periode. In korte tijd zijn we goed op elkaar ingespeeld geraakt. Er is nog veel te doen, maar we groeien en bloeien. Ik verwacht dat wij de komende jaren goede resultaten zullen boeken, in een positieve sfeer. Die verwachting wordt mede gevoed door de personele versterkingen die wij het komende jaar zullen krijgen. Ik zal ernaar streven het beste uit jullie en uit mezelf te halen.

*Beste collega's in de faculteit*, het voorbije jaar heeft mij geleerd dat het bij elkaar zitten in één gebouw geen garantie is dat je elkaar vaak treft. Toeval bestaat wel degelijk, maar je moet het er niet teveel op aan laten komen. Tegelijk is mij bij allerlei facultaire bijeenkomsten de sfeer van openheid en solidariteit opgevallen waarin wij in deze faculteit met elkaar omgaan. Dat is een groot goed dat we moeten koesteren.

*Beste oud-vakgroepgenoten uit Utrecht*, na twee intensieve Utrechtse perioden van in totaal elf jaar werd het tijd voor iets anders. Dat neemt niet weg dat ik in die tijd veel heb geleerd. Ik dank jullie voor de samenwerking, voor het prachtige afscheid vorig jaar en als jullie even gemakkelijk naar Tilburg komen als ik naar Utrecht, dan zullen we elkaar nog vaak treffen.

*Beste collega's uit Gent*, de samenwerking die wij vier jaar geleden zijn gestart, leek door mijn vertrek uit Utrecht te worden bemoeilijkt, maar gelukkig is zij springlevend gebleken. Ik hoop dat wij nog regelmatig mooie dingen tot stand zullen kunnen brengen.

*Beste studenten*, het is een voorrecht te mogen studeren. Grijp je kans: wees assertief, stel vragen. Gedraag je als een ontdekkingsreiziger, zij het in een landschap waarin door de onderwijsvernieuwing al veel richtingwijzers zijn geplaatst. Naarmate je zelf meer doet, mag je ook van mij meer verwachten. Voor enthousiaste, gedreven studenten sta ik altijd klaar.

*Beste familie, vrienden, collega's en iedereen die hier aanwezig is*, een oratie is weliswaar iets van het 'werk', maar vormt daarbinnen wel een hoogtepunt, óók als het de derde keer is. Ik stel het zeer op prijs dat jullie dit belangrijke moment met mij willen delen.

*Lieve Jacqueline, Cas en Eva*, jullie wilden het Tilburgse avontuur graag met mij aangaan. Dat wij ons hier zo snel thuis zijn gaan voelen, moet iets met de plaatselijke omstandigheden en de bevolking te maken hebben, maar ook met onszelf. Waar wij samen zijn, is het goed.

Ik heb gezegd.

- **Hoofdstuk 5. Handhaving**
- **Titel 5.1. Algemene bepalingen**
- **Artikel 5:1**
    - 1. In deze wet wordt verstaan onder overtreding: een gedraging die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift.
    - 2. Onder overtreder wordt verstaan: degene die de overtreding pleegt of medepleegt.
    - 3. Overtredingen kunnen worden begaan door natuurlijke personen en rechtspersonen. Artikel 51, tweede en derde lid, van het Wetboek van Strafrecht is van overeenkomstige toepassing.
- **Artikel 5:2**
    - 1. In deze wet wordt verstaan onder:
        - a. bestuurlijke sanctie: een door een bestuursorgaan wegens een overtreding opgelegde verplichting of onthouden aanspraak;
        - b. herstelsanctie: een bestuurlijke sanctie die strekt tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, tot het voorkomen van herhaling van een overtreding, dan wel tot het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding;
        - c. bestraffende sanctie: een bestuurlijke sanctie voor zover deze beoogt de overtreder leed toe te voegen.
    - 2. Geen bestuurlijke sanctie is de enkele last tot het verrichten van bepaalde handelingen.
- **Artikel 5:3**

  Deartikelen 5:4 tot en met 5:10 zijn van toepassing op:

    - a. in dit hoofdstuk geregelde bestuurlijke sancties, en
    - b. bij wettelijk voorschrift aangewezen andere bestuurlijke sancties.
- **Artikel 5:4**
    - 1. De bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie bestaat slechts voor zover zij bij of krachtens de wet is verleend.
    - 2. Een bestuurlijke sanctie wordt slechts opgelegd indien de overtreding en de sanctie bij of krachtens een aan de gedraging voorafgaand wettelijk voorschrift zijn omschreven.
- **Artikel 5:5**

  Het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke sanctie op voor zover voor de overtreding een rechtvaardigingsgrond bestond.

- **Artikel 5:6**

  Het bestuursorgaan legt geen herstelsanctie op zolang een andere wegens dezelfde overtreding opgelegde herstelsanctie van kracht is.

- **Artikel 5:7**

  Een herstelsanctie kan worden opgelegd zodra het gevaar voor de overtreding klaarblijkelijk dreigt.

- **Artikel 5:8**

Indien twee of meer voorschriften zijn overtreden, kan voor de overtreding van elk afzonderlijk voorschrift een bestuurlijke sanctie worden opgelegd.

- **Artikel 5:9**

  De beschikking tot oplegging van een bestuurlijke sanctie vermeldt:

  - a. de overtreding alsmede het overtreden voorschrift;
  - b. zo nodig een aanduiding van de plaats waar en het tijdstip waarop de overtreding is geconstateerd.
- **Artikel 5:10**
  - 1. Voor zover een bestuurlijke sanctie verplicht tot betaling van een geldsom, komt deze geldsom toe aan het bestuursorgaan dat de sanctie heeft opgelegd, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.
  - 2. Het bestuursorgaan kan de geldsom invorderen bij dwangbevel.
- **Artikel 5:10a**
  - 1. Degene die wordt verhoord met het oog op het aan hem opleggen van een bestraffende sanctie, is niet verplicht ten behoeve daarvan verklaringen omtrent de overtreding af te leggen.
  - 2. Voor het verhoor wordt aan de betrokkene medegedeeld dat hij niet verplicht is tot antwoorden.
- **Titel 5.2. Toezicht op de naleving**
- **Artikel 5:11**

  Onder toezichthouder wordt verstaan: een persoon, bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift.

- **Artikel 5:12**
  - 1. Bij de uitoefening van zijn taak draagt een toezichthouder een legitimatiebewijs bij zich, dat is uitgegeven door het bestuursorgaan onder verantwoordelijkheid waarvan de toezichthouder werkzaam is.
  - 2. Een toezichthouder toont zijn legitimatiebewijs desgevraagd aanstonds.
  - 3. Het legitimatiebewijs bevat een foto van de toezichthouder en vermeldt in ieder geval diens naam en hoedanigheid. Het model van het legitimatiebewijs wordt vastgesteld bij regeling van Onze Minister van Veiligheid en Justitie.
- **Artikel 5:13**

  Een toezichthouder maakt van zijn bevoegdheden slechts gebruik voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is.

- **Artikel 5:14**

  Bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het bestuursorgaan dat de toezichthouder als zodanig aanwijst, kunnen de aan de toezichthouder toekomende bevoegdheden worden beperkt.

- **Artikel 5:15**
  - 1. Een toezichthouder is bevoegd, met medeneming van de benodigde apparatuur, elke plaats te betreden met uitzondering van een woning zonder toestemming van de bewoner.

    - 2. Zo nodig verschaft hij zich toegang met behulp van de sterke arm.
    - 3. Hij is bevoegd zich te doen vergezellen door personen die daartoe door hem zijn aangewezen.
- **Artikel 5:16**

  Een toezichthouder is bevoegd inlichtingen te vorderen.

- **Artikel 5:16a**

  Een toezichthouder is bevoegd van personen inzage te vorderen van een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht.

- **Artikel 5:17**
    - 1. Een toezichthouder is bevoegd inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden.
    - 2. Hij is bevoegd van de gegevens en bescheiden kopieën te maken.
    - 3. Indien het maken van kopieën niet ter plaatse kan geschieden, is hij bevoegd de gegevens en bescheiden voor dat doel voor korte tijd mee te nemen tegen een door hem af te geven schriftelijk bewijs.
- **Artikel 5:18**
    - 1. Een toezichthouder is bevoegd zaken te onderzoeken, aan opneming te onderwerpen en daarvan monsters te nemen.
    - 2. Hij is bevoegd daartoe verpakkingen te openen.
    - 3. De toezichthouder neemt op verzoek van de belanghebbende indien mogelijk een tweede monster, tenzij bij of krachtens wettelijk voorschrift anders is bepaald.
    - 4. Indien het onderzoek, de opneming of de monsterneming niet ter plaatse kan geschieden, is hij bevoegd de zaken voor dat doel voor korte tijd mee te nemen tegen een door hem af te geven schriftelijk bewijs.
    - 5. De genomen monsters worden voor zover mogelijk teruggegeven.
    - 6. De belanghebbende wordt op zijn verzoek zo spoedig mogelijk in kennis gesteld van de resultaten van het onderzoek, de opneming of de monsterneming.
- **Artikel 5:19**
    - 1. Een toezichthouder is bevoegd vervoermiddelen te onderzoeken met betrekking waartoe hij een toezichthoudende taak heeft.
    - 2. Hij is bevoegd vervoermiddelen waarmee naar zijn redelijk oordeel zaken worden vervoerd met betrekking waartoe hij een toezichthoudende taak heeft, op hun lading te onderzoeken.
    - 3. Hij is bevoegd van de bestuurder van een vervoermiddel inzage te vorderen van de wettelijk voorgeschreven bescheiden met betrekking waartoe hij een toezichthoudende taak heeft.
    - 4. Hij is bevoegd met het oog op de uitoefening van deze bevoegdheden van de bestuurder van een voertuig of van de schipper van een vaartuig te vorderen dat deze zijn vervoermiddel stilhoudt en naar een door hem aangewezen plaats overbrengt.
    - 5. Bij regeling van Onze Minister van Veiligheid en Justitie wordt bepaald op welke wijze de vordering tot stilhouden wordt gedaan.
- **Artikel 5:20**

    - 1. Een ieder is verplicht aan een toezichthouder binnen de door hem gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden.
    - 2. Zij die uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift verplicht zijn tot geheimhouding, kunnen het verlenen van medewerking weigeren, voor zover dit uit hun geheimhoudingsplicht voortvloeit.
- **Titel 5.3. Herstelsancties**
- **Afdeling 5.3.1. Last onder bestuursdwang**
- **Artikel 5:21**

  Onder last onder bestuursdwang wordt verstaan: de herstelsanctie, inhoudende:

    - a. een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en
    - b. de bevoegdheid van het bestuursorgaan om de last door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.
- **Artikel 5:22 [Vervallen per 01-07-2009]**
- **Artikel 5:23**

  Deze afdeling is niet van toepassing op optreden ter onmiddellijke handhaving van de openbare orde.

- **Artikel 5:24**
    - 1. De last onder bestuursdwang omschrijft de te nemen herstelmaatregelen.
    - 2. De last onder bestuursdwang vermeldt de termijn waarbinnen zij moet worden uitgevoerd.
    - 3. De last onder bestuursdwang wordt bekendgemaakt aan de overtreder, aan de rechthebbenden op het gebruik van de zaak waarop de last betrekking heeft en aan de aanvrager.
- **Artikel 5:25**
    - 1. De toepassing van bestuursdwang geschiedt op kosten van de overtreder, tenzij deze kosten redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoren te komen.
    - 2. De last vermeldt in hoeverre de kosten van bestuursdwang ten laste van de overtreder zullen worden gebracht.
    - 3. Tot de kosten van bestuursdwang behoren de kosten van voorbereiding van bestuursdwang, voor zover deze zijn gemaakt na het verstrijken van de termijn waarbinnen de last had moeten worden uitgevoerd.
    - 4. De kosten van voorbereiding van bestuursdwang zijn ook verschuldigd, voor zover als gevolg van het alsnog uitvoeren van de last geen bestuursdwang is toegepast.
    - 5. Tot de kosten van bestuursdwang behoren tevens de kosten van vergoeding van schade ingevolge artikel 5:27, zesde lid.
    - 6. Het bestuursorgaan stelt de hoogte van de verschuldigde kosten vast.
- **Artikel 5:26 [Vervallen per 01-07-2009]**
- **Artikel 5:27**
    - 1. Om bestuursdwang toe te passen, hebben door het bestuursorgaan aangewezen personen toegang tot elke plaats, voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van hun taak nodig is.
    - 2. Voor het binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner is het bestuursorgaan dat bestuursdwang toepast bevoegd tot het geven van een machtiging als bedoeld in artikel 2 van de Algemene wet op het binnentreden.

    - 3. Een plaats die niet bij de overtreding is betrokken, wordt niet betreden dan nadat het bestuursorgaan dit de rechthebbende ten minste achtenveertig uren tevoren schriftelijk heeft aangezegd.
    - 4. Het derde lid geldt niet, indien tijdige aanzegging wegens de vereiste spoed niet mogelijk is. De aanzegging geschiedt dan zo spoedig mogelijk.
    - 5. De aanzegging omschrijft de wijze waarop het betreden zal plaatsvinden.
    - 6. Het bestuursorgaan vergoedt de schade die door het betreden van een plaats als bedoeld in het derde lid wordt veroorzaakt, voor zover deze redelijkerwijs niet ten laste van de rechthebbende behoort te komen, onverminderd het recht tot verhaal van deze schade op de overtreder ingevolge artikel 5:25, vijfde lid.
- **Artikel 5:28**

  Het bestuursorgaan dat bestuursdwang toepast, is bevoegd tot het verzegelen van gebouwen, terreinen en hetgeen zich daarin of daarop bevindt.

- **Artikel 5:29**
    - 1. Voor zover de toepassing van bestuursdwang dit vergt, kan het bestuursorgaan zaken meevoeren en opslaan.
    - 2. Het bestuursorgaan doet van het meevoeren en opslaan proces-verbaal opmaken. Een afschrift van het proces-verbaal wordt verstrekt aan degene die de zaken onder zijn beheer had.
    - 3. Het bestuursorgaan draagt zorg voor de bewaring van de opgeslagen zaken en geeft deze zaken terug aan de rechthebbende.
    - 4. Het bestuursorgaan kan de teruggave opschorten totdat de ingevolge artikel 5:25 verschuldigde kosten zijn voldaan.
    - 5. Indien de rechthebbende niet tevens de overtreder is, kan het bestuursorgaan de teruggave opschorten totdat de kosten van bewaring zijn voldaan.
- **Artikel 5:30**
    - 1. Indien een meegevoerde en opgeslagen zaak niet binnen dertien weken nadat zij is meegevoerd, kan worden teruggegeven, kan het bestuursorgaan de zaak verkopen.
    - 2. Het bestuursorgaan kan de zaak eerder verkopen, zodra de ingevolge artikel 5:25 verschuldigde kosten, vermeerderd met de voor de verkoop geraamde kosten, in verhouding tot de waarde van de zaak onevenredig hoog worden.
    - 3. Verkoop vindt evenwel niet plaats binnen twee weken na de verstrekking van het afschrift van het proces-verbaal van meevoeren en opslaan, tenzij het gevaarlijke stoffen of eerder aan bederf onderhevige stoffen betreft.
    - 4. Gedurende drie jaren na het tijdstip van verkoop heeft degene die op dat tijdstip eigenaar was, recht op de opbrengst van de zaak onder aftrek van de ingevolge artikel 5:25 verschuldigde kosten en de kosten van de verkoop. Na het verstrijken van deze termijn vervalt een batig saldo aan het bestuursorgaan.
    - 5. Indien naar het oordeel van het bestuursorgaan verkoop niet mogelijk is, kan het de zaak om niet aan een derde in eigendom overdragen of laten vernietigen. Het eerste tot en met het derde lid zijn van overeenkomstige toepassing.
- **Artikel 5:31**
    - 1. Een bestuursorgaan dat bevoegd is om een last onder bestuursdwang op te leggen, kan in spoedeisende gevallen besluiten dat bestuursdwang zal worden toegepast zonder voorafgaande last. Artikel 5:24, eerste en derde lid, is op dit besluit van overeenkomstige toepassing.
    - 2. Indien de situatie zo spoedeisend is, dat een besluit niet kan worden afgewacht, kan terstond bestuursdwang worden toegepast, maar wordt zo

spoedig mogelijk nadien alsnog een besluit als bedoeld in het eerste lid bekendgemaakt.

- **Artikel 5:31a**
    - 1. De aanvrager van een last onder bestuursdwang, dan wel een andere belanghebbende die door de overtreding wordt benadeeld, kan het bestuursorgaan verzoeken bestuursdwang toe te passen.
    - 2. Het verzoek kan worden gedaan na afloop van de termijn, bedoeld in artikel 5:24, tweede lid.
    - 3. Het bestuursorgaan beslist binnen vier weken op het verzoek. De beslissing is een beschikking.
- **Artikel 5:31b**

De beschikking omtrent de toepassing vervalt, voor zover de last onder bestuursdwang wordt ingetrokken of vernietigd.

- **Artikel 5:31c**
    - 1. Het bezwaar, beroep of hoger beroep tegen de last onder bestuursdwang heeft mede betrekking op een beschikking die strekt tot toepassing van bestuursdwang of op een beschikking tot vaststelling van de kosten van de bestuursdwang, voor zover de belanghebbende deze beschikking betwist.
    - 2. De bestuursrechter kan de beslissing op het beroep of hoger beroep inzake de beschikking tot toepassing van bestuursdwang of de beschikking tot vaststelling van de kosten echter verwijzen naar een ander orgaan, indien behandeling door dit orgaan gewenst is.
    - 3. In beroep of hoger beroep legt de belanghebbende zo mogelijk een afschrift over van de beschikking die hij betwist.
    - 4. Het eerste tot en met het derde lid zijn van overeenkomstige toepassing op een verzoek om voorlopige voorziening.
- **Afdeling 5.3.2. Last onder dwangsom**
- **Artikel 5:31d**

Onder last onder dwangsom wordt verstaan: de herstelsanctie, inhoudende:

- a. een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en
- b. de verplichting tot betaling van een geldsom indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.

- **Artikel 5:32**
    - 1. Een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, kan in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom opleggen.
    - 2. Voor een last onder dwangsom wordt niet gekozen, indien het belang dat het betrokken voorschrift beoogt te beschermen, zich daartegen verzet.
- **Artikel 5:32a**
    - 1. De last onder dwangsom omschrijft de te nemen herstelmaatregelen.
    - 2. Bij een last onder dwangsom die strekt tot het ongedaan maken van een overtreding of het voorkomen van verdere overtreding, wordt een termijn gesteld gedurende welke de overtreder de last kan uitvoeren zonder dat een dwangsom wordt verbeurd.
- **Artikel 5:32b**

    - 1. Het bestuursorgaan stelt de dwangsom vast hetzij op een bedrag ineens, hetzij op een bedrag per tijdseenheid waarin de last niet is uitgevoerd, dan wel per overtreding van de last.
    - 2. Het bestuursorgaan stelt tevens een bedrag vast waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd.
    - 3. De bedragen staan in redelijke verhouding tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom.
- **Artikel 5:33**

  Een verbeurde dwangsom wordt betaald binnen zes weken nadat zij van rechtswege is verbeurd.

- **Artikel 5:34**
    - 1. Het bestuursorgaan dat een last onder dwangsom heeft opgelegd, kan op verzoek van de overtreder de last opheffen, de looptijd ervan opschorten voor een bepaalde termijn of de dwangsom verminderen ingeval van blijvende of tijdelijke gehele of gedeeltelijk onmogelijkheid voor de overtreder om aan zijn verplichtingen te voldoen.
    - 2. Het bestuursorgaan dat een last onder dwangsom heeft opgelegd, kan op verzoek van de overtreder de last opheffen indien de beschikking een jaar van kracht is geweest zonder dat de dwangsom is verbeurd.
- **Artikel 5:35**

  In afwijking van artikel 4:104 verjaart de bevoegdheid tot invordering van een verbeurde dwangsom door verloop van een jaar na de dag waarop zij is verbeurd.

- **Artikel 5:36 [Vervallen per 01-07-2009]**
- **Artikel 5:37**
    - 1. Alvorens aan te manen tot betaling van de dwangsom, beslist het bestuursorgaan bij beschikking omtrent de invordering van een dwangsom.
    - 2. Het bestuursorgaan geeft voorts een beschikking omtrent de invordering van de dwangsom, indien een belanghebbende daarom verzoekt.
    - 3. Het bestuursorgaan beslist binnen vier weken op het verzoek.
- **Artikel 5:38**
    - 1. Indien uit een beschikking tot intrekking of wijziging van de last onder dwangsom voortvloeit dat een reeds gegeven beschikking tot invordering van die dwangsom niet in stand kan blijven, vervalt die beschikking.
    - 2. Het bestuursorgaan kan een nieuwe beschikking tot invordering geven die in overeenstemming is met de gewijzigde last onder dwangsom.
- **Artikel 5:39**
    - 1. Het bezwaar, beroep of hoger beroep tegen de last onder dwangsom heeft mede betrekking op een beschikking die strekt tot invordering van de dwangsom, voor zover de belanghebbende deze beschikking betwist.
    - 2. De bestuursrechter kan de beslissing op het beroep of hoger beroep tegen de beschikking tot invordering echter verwijzen naar een ander orgaan, indien behandeling door dit orgaan gewenst is.
    - 3. In beroep of hoger beroep legt de belanghebbende zo mogelijk een afschrift over van de beschikking die hij betwist.
    - 4. Het eerste tot en met het derde lid zijn van overeenkomstige toepassing op een verzoek om voorlopige voorziening.
    -

- **Titel 5.4. Bestuurlijke boete**
- **Afdeling 5.4.1. Algemene bepalingen**
- **Artikel 5:40**
    - 1. Onder bestuurlijke boete wordt verstaan: de bestraffende sanctie, inhoudende een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom.
    - 2. Deze titel is niet van toepassing op de intrekking of wijziging van een aanspraak op financiële middelen.
- **Artikel 5:41**

  Het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke boete op voor zover de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten.

- **Artikel 5:42**
    - 1. Het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke boete op indien de overtreder is overleden.
    - 2. Een bestuurlijke boete vervalt indien zij op het tijdstip van het overlijden van de overtreder niet onherroepelijk is. Een onherroepelijke bestuurlijke boete vervalt voorzover zij op dat tijdstip nog niet is betaald.
- **Artikel 5:43**

  Het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke boete op indien aan de overtreder wegens dezelfde overtreding reeds eerder een bestuurlijke boete is opgelegd, dan wel een kennisgeving als bedoeld in artikel 5:50, tweede lid, aanhef en onderdeel a, is bekendgemaakt.

- **Artikel 5:44**
    - 1. Het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke boete op indien tegen de overtreder wegens dezelfde gedraging een strafvervolging is ingesteld en het onderzoek ter terechtzitting is begonnen, dan wel een strafbeschikking is uitgevaardigd.
    - 2. Indien de gedraging tevens een strafbaar feit is, wordt zij aan de officier van justitie voorgelegd, tenzij bij wettelijk voorschrift is bepaald, dan wel met het openbaar ministerie is overeengekomen, dat daarvan kan worden afgezien.
    - 3. Voor een gedraging die aan de officier van justitie moet worden voorgelegd, legt het bestuursorgaan slechts een bestuurlijke boete op indien:
        - a. de officier van justitie aan het bestuursorgaan heeft medegedeeld ten aanzien van de overtreder van strafvervolging af te zien, of
        - b. het bestuursorgaan niet binnen dertien weken een reactie van de officier van justitie heeft ontvangen.
- **Artikel 5:45**
    - 1. Indienartikel 5:53 van toepassing is, vervalt de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete vijf jaren nadat de overtreding heeft plaatsgevonden.
    - 2. In de overige gevallen vervalt de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete drie jaren nadat de overtreding heeft plaatsgevonden.
    - 3. Indien tegen de bestuurlijke boete bezwaar wordt gemaakt of beroep wordt ingesteld, wordt de vervaltermijn opgeschort tot onherroepelijk op het bezwaar of beroep is beslist.
- **Artikel 5:46**
    - 1. De wet bepaalt de bestuurlijke boete die wegens een bepaalde overtreding ten hoogste kan worden opgelegd.

    - 2. Tenzij de hoogte van de bestuurlijke boete bij wettelijk voorschrift is vastgesteld, stemt het bestuursorgaan de bestuurlijke boete af op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Het bestuursorgaan houdt daarbij zo nodig rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.
    - 3. Indien de hoogte van de bestuurlijke boete bij wettelijk voorschrift is vastgesteld, legt het bestuursorgaan niettemin een lagere bestuurlijke boete op indien de overtreder aannemelijk maakt dat de vastgestelde bestuurlijke boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is.
    - 4. Artikel 1, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht is van overeenkomstige toepassing.
- **Artikel 5:47**

  Een bestuurlijke boete die is opgelegd wegens een gedraging die tevens een strafbaar feit is, vervalt indien het gerechtshof met toepassing vanartikel 12i van het Wetboek van Strafvordering de vervolging van de overtreder voor dat feit beveelt.

- **Afdeling 5.4.2. De procedure**
- **Artikel 5:48**
    - 1. Het bestuursorgaan en de voor de overtreding bevoegde toezichthouder kunnen van de overtreding een rapport opmaken.
    - 2. Het rapport is gedagtekend en vermeldt:
        - a. de naam van de overtreder;
        - b. de overtreding alsmede het overtreden voorschrift;
        - c. zo nodig een aanduiding van de plaats waar en het tijdstip waarop de overtreding is geconstateerd.
    - 3. Een afschrift van het rapport wordt uiterlijk bij de bekendmaking van de beschikking tot oplegging van de bestuurlijke boete aan de overtreder toegezonden of uitgereikt.
    - 4. Indien van de overtreding een proces-verbaal als bedoeld in artikel 152 van het Wetboek van Strafvordering is opgemaakt, treedt dit voor de toepassing van deze afdeling in de plaats van het rapport.
- **Artikel 5:49**
    - 1. Het bestuursorgaan stelt de overtreder desgevraagd in de gelegenheid de gegevens waarop het opleggen van de bestuurlijke boete, dan wel het voornemen daartoe, berust, in te zien en daarvan afschriften te vervaardigen.
    - 2. Voor zover blijkt dat de verdediging van de overtreder dit redelijkerwijs vergt, draagt het bestuursorgaan er zoveel mogelijk zorg voor dat deze gegevens aan de overtreder worden medegedeeld in een voor deze begrijpelijke taal.
- **Artikel 5:50**
    - 1. Indien de overtreder in de gelegenheid wordt gesteld over het voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke boete zijn zienswijze naar voren te brengen,
        - a. wordt het rapport reeds bij de uitnodiging daartoe aan de overtreder toegezonden of uitgereikt;
        - b. zorgt het bestuursorgaan voor bijstand door een tolk, indien blijkt dat de verdediging van de overtreder dit redelijkerwijs vergt.
    - 2. Indien het bestuursorgaan nadat de overtreder zijn zienswijze naar voren heeft gebracht, beslist dat:
        - a. voor de overtreding geen bestuurlijke boete zal worden opgelegd, of

        - b. de overtreding alsnog aan de officier van justitie zal worden voorgelegd,

    wordt dit schriftelijk aan de overtreder medegedeeld.

- **Artikel 5:51**
    - 1. Indien van de overtreding een rapport is opgemaakt, beslist het bestuursorgaan omtrent het opleggen van de bestuurlijke boete binnen dertien weken na de dagtekening van het rapport.
    - 2. De beslistermijn wordt opgeschort met ingang van de dag waarop de gedraging aan het openbaar ministerie is voorgelegd, tot de dag waarop het bestuursorgaan weer bevoegd wordt een bestuurlijke boete op te leggen.
- **Artikel 5:52**

  De beschikking tot oplegging van de bestuurlijke boete vermeldt:

    - a. de naam van de overtreder;
    - b. het bedrag van de boete.
- **Artikel 5:53**
    - 1. Dit artikel is van toepassing indien voor de overtreding een bestuurlijke boete van meer dan € 340 kan worden opgelegd, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.
    - 2. In afwijking van artikel 5:48 wordt van de overtreding steeds een rapport of proces-verbaal opgemaakt.
    - 3. In afwijking van afdeling 4.1.2 wordt de overtreder steeds in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen.
- **Artikel 5:54**

  Deze titel is van overeenkomstige toepassing op andere bestraffende sancties, voor zover dit bij wettelijk voorschrift is bepaald.

*Afdeling Veiligheid, vergunningverlening en handhaving*

# Uitvoeringsprogramma Veiligheid en Handhaving 2015

## gemeente Goirle

*Bekend gemaakt aan de Gemeenteraad d.d :27-01-2015*

**Inhoudsopgave**


1 Inleiding ..... 4
1.1 Samenvoegen uitvoeringsprogramma's VVH ..... 4
1.2 Programmatisch handhaven ..... 4
2 Evaluatie ..... 6
2.1 Landelijke handhavingsstrategie ..... 6
2.2 Tussentijdse evaluatie HUP ..... 6
2.2.1 Handhavingszaken op gebied van veiligheid ..... 6
2.2.2 Project buitengebied verschuiven en propaantanks uitbesteden ..... 7
2.2.3 Extra capaciteit voor bouwtoezicht ..... 7
2.3 Eindevaluatie ..... 8
2.3.1 Afspraken met andere bestuursorganen ..... 8
2.3.2 Geplande en uitgevoerde controles rode en grijze spoor ..... 8
2.3.3 Omgevingsdienst ..... 9
2.3.4 Parkeren en APV toezicht ..... 9
2.3.5 Drank en horeca toezicht ..... 11
2.3.6 SSIB ..... 11
2.3.7 Asbest ..... 12
2.3.8 Brandweer ..... 12
2.3.9 Doelstellingen ..... 12
2.4 Integrale veiligheid ..... 14
3 Bouwen en Milieu ..... 15
3.1 Inleiding ..... 15
3.2 Bouwen ..... 15
3.2.1 Inleiding ..... 15
3.2.2 Routinematig toezicht ..... 15
3.2.3 Brandweer ..... 16
3.2.4 Asbest ..... 16
3.2.5 Doelstellingen ..... 16
3.3 Milieu ..... 17
3.3.1 Inleiding ..... 17
3.3.2 Routinematige controles ..... 17
3.3.3 Asbest en bodemkwaliteit door OMWB ..... 18
3.3.4 Doelstellingen ..... 18
3.4 Bouwen en Milieu integraal ..... 18
3.4.1 Inleiding ..... 18
3.4.2 Doelstellingen ..... 18
4 Parkeren ..... 20
4.1 Blauwe zone ..... 20
4.2 Parkeerexcessen ..... 20
5 Kwaliteit van de woonomgeving ..... 21
5.1 BOA's ..... 21
5.1.1 Evenementen ..... 21
5.1.2 Buitengebied ..... 21
5.1.3 Algemeen toezicht ..... 21
5.1.4 Jaarwisseling ..... 21
5.1.5 Overig APV toezicht ..... 21
5.1.6 Doelstellingen ..... 21

5.2 SSIB ..... 21
5.3 Wet basisregistratie personen ..... 22
5.4 Onveilige woonsituaties ..... 22
5.5 Veilige woonomgeving ..... 22
5.6 Huiselijk geweld ..... 23
6 Woninginbraken en voertuigcriminaliteit ..... 24
6.1 Inleiding ..... 24
6.2 BOA's ..... 24
6.3 Doelstellingen ..... 24
7 Overlastgevende jeugdgroepen ..... 26
7.1 Inleiding ..... 26
7.2 BOA's ..... 26
7.3 Ambities ..... 26
8 Alcohol en drugsgebruik onder jongeren ..... 27
8.1 Inleiding ..... 27
8.2 BOA's ..... 27
8.3 Ambities ..... 27
9 Georganiseerde criminaliteit ..... 28
9.1 Inleiding ..... 28
9.2 RIEC ..... 28
9.3 Bibob ..... 28
9.4 Gemeentelijk toezicht en handhaving ..... 28
9.5 Gevolgen van optreden in georganiseerde criminaliteit ..... 29
9.6 Ambities ..... 29
10 Crisisbeheersing ..... 31
10.1 Inleiding ..... 31
10.2 Samenwerking met Hilvarenbeek en Oisterwijk ..... 31
10.3 Officier van Dienst bevolkingszorg ..... 31
10.4 Ambities ..... 31
11 Beschikbare en benodigde capaciteit ..... 32
11.1 Overzicht ..... 32
11.2 Verschil benodigde/beschikbare capaciteit ..... 32
11.3 Loskoppelen besluitvorming ..... 33
11.4 Uit te voeren in 2014 ..... 33
12 Tot slot ..... 35
12.1 Afspraken met andere bestuursorganen ..... 35
12.2 Anonieme klachten ..... 35
12.3 Gemeentelijke rol in privaatrechtelijke geschillen ..... 35
12.4 Communicatie ..... 35

Bijlage 1 Geprioriteerde handhavingsthema's

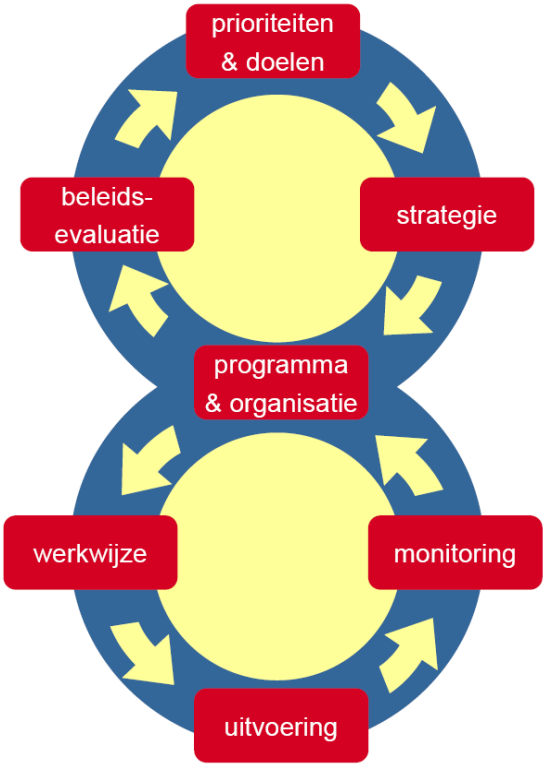
# 1 Inleiding

## 1.1 Samenvoegen uitvoeringsprogramma's VVH

Zowel voor integrale veiligheid als voor handhaving wordt 4 jaarlijks een beleid vastgesteld en jaarlijks een uitvoeringsprogramma waarin de planning voor het komende jaar is opgenomen. Doordat de politie zich steeds meer richt op haar kernactiviteiten is er minder tijd voor overige activiteiten zoals toezicht op de APV. Deze taken worden steeds meer door de gemeente uitgevoerd, door BOA's en door toezichthouders bouwen en milieu waardoor er geen logisch onderscheid meer te maken is tussen integrale veiligheid en handhaving. Er is behoefte aan een totaal plaatje waarin eenduidige blijkt wat de beschikbare capaciteit is, hoe deze het beste verdeeld kan worden over de taken en hoe deze taken geprioriteerd moeten worden. Daarom is er dit jaar voor gekozen de beide uitvoeringsprogramma's samen te voegen.

## 1.2 Programmatisch handhaven

In de nota Integraal handhavingsbeleid gemeente Goirle 2014-2017 is een programmatische, planmatige en cyclische aanpak van de handhaving vastgesteld, waarover helder en eenduidig gerapporteerd kan worden. De processtappen van het programmatisch handhaven zijn daarin weergegeven met een dubbele regelkring (Big-8), waarbij de bovenste kring het beleid aangeeft en de onderste kring de uitvoering.




Met het integraal handhavingsbeleid gemeente Goirle 2014-2017 is inhoud gegeven aan de bovenste kring door de strategie, de doelen en de prioriteiten te bepalen. In bijlage 1 is het overzicht van de gestelde prioriteiten weergegeven.

Het voorliggende uitvoeringsprogramma vormt het middelpunt van de twee kringen, tussen beleid en uitvoering, waarin op basis van het beleid een concrete planning van de activiteiten is opgenomen.

De nota Integraal handhavingsbeleid gemeente Goirle en de uitvoeringsprogramma's zijn de basis van de organisatie en de uitvoering van de handhavingstaken voor de periode 2014-2017. Door het beleid en de jaarplannen jaarlijks te evalueren en bij te sturen betekent dit automatisch dat er groei zal plaatsvinden in de organisatie en uitvoering, met als doel om uiteindelijk te streven naar een optimale situatie. Zoals voorgeschreven in artikel 7.3 lid 3 van het BOR, wordt dit uitvoeringsprogramma na vaststelling door het college bekend gemaakt aan de gemeenteraad.

# 2 Evaluatie

## 2.1 Landelijke handhavingsstrategie

Op 3 juni 2014 is de eindversie van de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS 1.7) door het IPO en het Openbaar Ministerie aangeboden tijdens het Bestuurlijk Omgevingsberaad. Het idee achter deze LHS is dat handhavende instanties, zoals overheden, omgevingsdiensten, het Openbaar Ministerie en de politie, voortaan op een zelfde manier gaan optreden bij geconstateerde overtredingen. Zo ontstaat een gelijk speelveld waarbij men ervan uit kan gaan dat handhavers zodanig optreden dat het rechtsgevoel wordt gerespecteerd en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft.

De LHS is opgesteld als vervanging van de Brabantse handhavingsstrategie "Zo handhaven we in Brabant". In beide strategieen is het uitgangspunt dat steeds gezocht wordt naar een passende reactie waarbij de interventie wordt aangepast aan het gedrag van de overtreder en de aard van de overtreding. In de Brabantse strategie werd dit weergegeven door middel van een piramide, in de LHS met een matrix.

Piramide: De piramide is erop gebaseerd dat het gros van degenen voor wie de regels bedoeld zijn (de onderkant van de piramide) geneigd is deze regels ook na te leven. Deze groep heeft en andere aanpak nodig dan de kleine groep in de top van de piramide die de regels bewust overtreedt. Voor de eerste groep wordt meer bereikt door te informeren en te adviseren, voor de laatste groep is strafvervolging vaak de beste oplossing.

Matrix: In de matrix is het gedrag van de overtreder afgezet tegen de mogelijke gevolgen van de overtreding voor milieu, natuur, water, veiligheid, gezondheid en/of maatschappelijke relevantie. Bij de typering van de overtreder kijkt de handhaver verder dan de bevinding op zich en neemt hij diens gedrag en toezicht- en handhavingshistorie mee in beschouwing. Tot slot bepaalt de handhaver of er sprake is van verzachtende of verzwarende argumenten, op basis waarvan de resultaten in de matrix kunnen worden aangepast.

In de Brabantse handhavingsstrategie worden overtredingen ingedeeld in categorieen 0,1 of 2 en voor iedere categorie is de te volgen procedure stapsgewijs uitgeschreven. De landelijke handhavingsstrategie hanteert de matrix waarin afhankelijk van het gedrag van de overtreder en de mogelijke gevolgen, 16 interventies mogelijk zijn. Die interventies zijn globaal omschreven. In ons integraal handhavingsbeleid 2014-2017 is beschreven dat wij van de procedure bij categorie 2 overtredingen afwijken op het gebied van flankerend beleid en het uitvoeren van een extra hercontrole. In de landelijke handhavingsstrategie is de te volgen procedure minder strak voorgeschreven en wijkt de Goirlese werkwijze niet af van de strategie. In 2015 zal in een aparte nota uitgebreider op deze nieuwe strategie worden ingegaan, tot die tijd blijven we werken volgens de Brabantse handhavingsstrategie.

## 2.2 Tussentijdse evaluatie HUP

Gedurende de eerste helft van 2014 werd duidelijk dat er grote afwijkingen van de geplande werkzaamheden zouden komen. In juni 2014 zijn bij de tussentijdse evaluatie de afwijkingen in kaart gebracht en beoordeeld.

### 2.2.1 Handhavingszaken op gebied van veiligheid

Halverwege het jaar is al gebleken dat er veel meer tijd nodig was voor handhavingszaken op het gebied van veiligheid dan verwacht. Het betrof handhavingszaken op het gebied van (brand)veiligheid, illegale bebouwing, strijdig gebruik, drugs, inventariserende controles en verscherpt toezicht.

Verscherpt toezicht is uitgevoerd bij panden waar herhaaldelijk strafbare en/of illegale situaties zijn geconstateerd. Inventariserende controles zijn uitgevoerd op bedrijfspanden die ogenschijnlijk niet tijdens reguliere kantooruren in gebruik zijn. Er wordt niet gekeken naar overtredingen maar wel of er bijzonderheden zijn waar te nemen. Met deze informatie wordt een primaire scan gemaakt van het pand, met als doel om te bepalen of het pand fysiek gecontroleerd moet worden en op welke wijze dit het meest effectief en veilig manier kan worden gedaan.

Bij al deze zaken was het vanwege de veiligheid noodzakelijk om met 2 handhavers op te treden. Doordat vaak acuut moest worden opgetreden, zijn de routinematige werkzaamheden en de projecten in de knel gekomen.

De verwachting is dat het aantal en de omvang van dit soort handhavingszaken de komende jaren hoog zal blijven. Hiervoor zijn verschillende verklaringen te geven:

- De meldingsbereidheid van burgers en ondernemers voor wat betreft mogelijke illegale en onveilige situaties is de laatste jaren toegenomen. Een mogelijk oorzaak hiervan is het zichtbaar integraal optreden van gemeenten, in samenwerking met de diverse partners. Ook de steeds nadrukkelijkere aandacht van de media bij drugdelicten en de gevolgen voor de directe leef en milieuomgeving kan een oorzaak zijn.
- Door de nauwe samenwerking tussen de toezichthouders en de wijkagenten, die aan het wroeten zijn in het Goirlese worden veel illegale praktijken ontdekt, boven water gehaald en aangepakt. Daarbij wordt niet zelden een beroep gedaan op de inzet van de gemeente.
- Succesvol handhavingsbeleid. Door het beleid van de afgelopen jaren, waarbij categoriaal toezicht is losgelaten en we meer risicogestuurd en projectmatig zijn gaan toezicht houden en handhaven, is steeds beter zicht gekregen op de bedrijven en personen die onze aandacht vragen. Door daar meer op te investeren is steeds beter zicht gekregen op bedrijven, panden, personen, maar ook op daartussen liggende relaties. Deze aanpak vraagt veel inzet, zeker ook nu het op het plukken van de vruchten aankomt.

### 2.2.2 Project buitengebied verschuiven en propaantanks uitbesteden

Halverwege het jaar is ervoor gekozen om het project buitengebied uit te stellen en het project propaantanks uit te besteden aan de OMWB. Er was nog niet veel werk verricht aan het project buitengebied en nog geen start gemaakt met het project propaantanks. In 2010 waren de propaantanks door het RMHT gecontroleerd, en is gezien het geconstateerde lage naleefgedrag geadviseerd om na 2 tot 3 jaar een administratieve zelf controle uit te zetten. Om die reden is ervoor gekozen om in 2014 op de propaantanks terug te komen.

### 2.2.3 Extra capaciteit voor bouwtoezicht

Gebleken is dat het door de acute handhavingszaken niet mogelijk is voldoende toezicht te houden op verleende bouwvergunningen. Dit terwijl in het HUP is vastgelegd dat alle bouwvergunningen met betrekking tot het bouwen van een woning, bedrijfsruimte, bedrijfsverzamelgebouw, project, het uitbreiden, verbouwen, wijzigen van een woning of bedrijfsruimte (muv dakkapellen, erkers en serre's), en het bouwen of uitbreiden van een school ter plaatse gecontroleerd zouden worden.

Het is een wettelijke taak om toe te zien op deze bouwvergunningen, en die is niet voldoende uitgevoerd de eerste maanden van 2014. Daarnaast levert het ontbreken van toezicht problemen op bij vergunningverlening. Als men meldt te gaan storten, zou de toezichthouder administratief moeten controleren of alle toestemmingen verkregen zijn en ter plaatse moeten gaan om een controle uit te voeren. Vanwege de acute handhavingszaken is dit de afgelopen maanden niet mogelijk gebleken. Zo zijn bij nieuwbouwplannen Heisteeg problemen opgetreden doordat tekeningen pas werden aangeleverd nadat de bouw had plaatsgevonden en toen niet bleken

te kloppen. Dit heeft veel extra werk opgeleverd voor vergunningverlening. Om deze wettelijke taak toch uit te kunnen voeren, is extra capaciteit ingezet in de tweede helft van het jaar.

## 2.3 Eindevaluatie

### 2.3.1 Afspraken met andere bestuursorganen

Er zijn met de politie en de gemeente Tilburg periodieke overleggen gepland om het werk onderling af te stemmen.

### 2.3.2 Geplande en uitgevoerde controles rode en grijze spoor

Zoals bij de tussentijdse evaluatie al duidelijk was geworden, is er heel veel tijd gaan zitten in acute handhavingszaken, waardoor reguliere bouw en milieucontroles zijn blijven liggen. Er is dan ook extra capaciteit ingehuurd om de achterstand zoveel mogelijk te beperken. In onderstaande tabel zijn de geplande taken vergeleken met de werkelijk uitgevoerde taken. Het is op dit moment niet mogelijk cijfers over de uitgevoerde bouwcontroles te presenteren, dit is met nnb in de tabel aangegeven.

| Taak | | Gepland | Uitgevoerd |
|---|---|---|---|
| Routinematige controles | Integrale controles | 65 | 50 |
| | Achterstand gereedmeldingen | +/- 500 | nnb |
| | bouwvergunningen bouwen (adm) | 30 | nnb |
| | bouwvergunningen bouwen (ter plaatse) | 110 | nnb |
| | Handhavings procedure Hemeltjes | Ja | Ja |
| Incidentele controles | Milieuvergunningen/meldingen | 10 | 6 |
| | Illegale bouw | 5 | 7 |
| | Illegaal gebruik | 5 | nnb |
| | Klachten/ongevallen/incidenten milieu | 35 | 9 |
| | Klachten/ongevallen/incidenten bouw | 35 | 17 |
| | Acute handhavingszaken | 4 | 25 |
| | Eindcontroles milieu | 10 | 0 |
| | Hard en softdrugs (integrale veiligheid) | 10 | 19 |
| | Inventariserend | 10 | 64 |
| Projecten | buitengebied | Ja | Nee |
| | hotspots | Ja | Nee |
| | Verscherpt toezicht | 3 | 25 |
| | Aandachtspanden bedrijventerrein | 20 | 4 |
| | propaantanks | 45 | Loopt |
| Hercontroles | Integrale controles 1e hercontrole | 30 | 63 |
| | Integrale controles 2e hercontrole | 15 | 8 |
| | Hard en sofdrugs (integrale veiligheid) | 10 | 8 |
| | Illegale bouw | 5 | nnb |
| | Propaantanks 1e hercontrole | 20 | Loopt |
| | Propaantanks 2e hercontrole | 10 | Loopt |
| Handhavingstrajecten | Opstarten handhavingstrajecten | 10 | 3 |

Zoals bij de tussentijdse evaluatie al werd verwacht, blijkt uit de tabel dat het aantal handhavingszaken op het gebied van veiligheid (acute handhavingszaken, hard en softdrugs en inventariserende controles) veel groter is dan gepland.

### 2.3.3 Omgevingsdienst

De Omgevingsdienst Midden - en West-Brabant heeft voor de gemeente Goirle een aantal controles uitgevoerd. Aan het begin van 2014 is er opdracht gegeven voor het bezoeken van een 18 tal bedrijven. Niet alle bedrijven zijn in 2014 door de OMWB bezocht. De reden hiervoor is dat het beschikbaar aantal uren eerder is opgeraakt is dan gepland. In 2014 is er namelijk veel tijd gaan zitten in de repressieve handhaving naar aanleiding van reguliere controles waaruit bij 6 inrichtingen bleek dat niet aan de vergunningvoorschriften werd voldaan.

Voor het uitvoeringsprogramma van 2014 geldt dat alle industriele bedrijven wel zijn bezocht. Bij geen van deze bedrijven is een ernstige overtreding waargenomen. Er zijn geen agrarische bedrijven bezocht. Deze controles worden naar 2015 doorgeschoven.

In 2014 zijn er opvallend veel vergunningen/meldingen "ingetrokken". Dit heeft te maken met het overzetten/doorverkopen van ammoniak rechten (in het kader van de Verordening Stikstof van de Provincie Noord-Brabant). Ook bij een tweetal bedrijven uit het uitvoeringsprogramma zijn de dierenrechten in 2014 ingetrokken. Een controle in het kader van het Besluit huisvesting (hoofd aanleiding voor het opnemen in het programma) is in deze gevallen niet meer nodig. Er zal ten hoogste nog een eindcontrole moeten plaatsvinden.

Het project propaantanks is in januari 2015 bijna afgerond, en een voorlopige conclusie is dat het naleefgedrag veel groter is dan bij de eerste controles in 2010. In 2010 werd in 80% van de gevallen niet nageleefd, terwijl er nu in 80% van de gevallen wel wordt nageleefd.

### 2.3.4 Parkeren en APV toezicht

In het HUP 2014 is 870 uur aan extra BOA capaciteit gevraagd. Deze uitbreiding is in afwachting van het nieuwe collegeprogramma uitgesteld in de raad en uiteindelijk pas op 23 september door de raad aangenomen. Het is niet gelukt om deze uitbreiding in 2014 nog te realiseren. De geplande taken voor preventie van voertuigcriminaliteit en woninginbraken en extra algemeen toezicht is niet uitgevoerd.

Er is gestart met een proef om de inzet bij parkeertoezicht efficienter te maken, door het optimum te vinden tussen personele inzet en naleefgedrag. Tot op heden lijkt het verminderde toezicht op de blauwe zone geen effect te hebben op de naleving van de regels in de blauwe zone. De nalevingsfactor van minimaal 95% (95% van de geparkeerde auto's leeft de regels voor parkeren binnen de blauwe zone goed na) wordt ruimschoots gehaald. Wel heeft het verminderde toezicht geleid tot minder bekeuringen en dus minder inkomsten vanuit het CJIB.

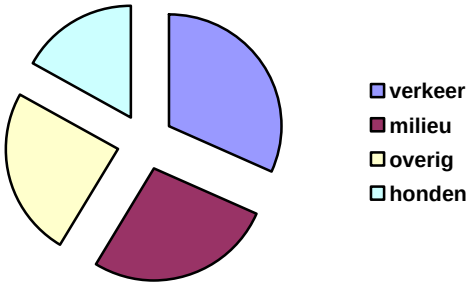
De tijd die is bespaard op de blauwe zone, is gebruikt voor het intensiveren van het overige toezicht. In 2014 is het BOA toezicht breder ingezet dan de voorgaande jaren en is veelal in duo's gewerkt. Doordat gewerkt wordt met een pool van BOA's is het beter mogelijk het APV toezicht en de jeugdoverlast op te pakken. De BOA's maken goed gebruik van de ervaringen die ze opdoen in de 3 gemeenten en krijgen zo een heel breed beeld van het uit te voeren toezicht. Ze wijzen de gemeenten op de problemen die zich voordoen, waaronder gevaarlijk geplaatste uitstallingen, verwarrend geplaatste verkeersborden en afvalcontainers. Deze zaken zijn niet altijd op eenzelfde manier geregeld binnen gemeenten, dat signaal komt bij gemeenten terecht en geeft daar weer stof tot nadenken over welke oplossing het beste gekozen kan worden.

| | **2009** | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** | **2014** |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Urenbesteding** | | | | | | |
| Parkeren (excessen en blauwe zone) | 752 | 694 | 680 | 682 | 659 | 659 |
| APV | 1354 | 1288 | 1510 | 1454 | 1232 | 1318 |
| **Uitgeschreven bekeuringen*** | | | | | | |

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Parkeren in blauwe zone | 1988 | 2140 | 2292 | 1925 | 1799 | 879 |
| Parkeren op gehandicaptenparkeerplaats | 32 | 38 | 30 | 29 | 21 | 13 |
| Parkeren in of op openbaar groen | 7 | 9 | 13 | 8 | 14 | 3 |
| Parkeren divers | 45 | 54 | 42 | 38 | 67 | 32 |
| Stilstaan niet rijbaan gebruiken | 41 | 49 | 53 | 42 | 33 | 42 |
| Gevaar of hinder veroorzaken | 0 | 0 | 1 | 3 | 3 | 0 |
| Fietsen in voetgangersgebied | 0 | 6 | 0 | 19 | 4 | 36 |
| Hondenoverlast | 5 | 5 | 0 | 3 | 3 | 17 |
| Verkeerd inrijden eenrichtingsstraat | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 14 |
| Op of aan de weg zijn behoeften doen | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| Standplaats innemen | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| Zich ophouden in een portiek zonder doel | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| *Totaal* | *2.118* | *2.301* | *2.431* | *2.067* | *1.944* | *1.042* |

* Van deze bekeuringen ontvangt de gemeente een vergoeding vanuit het CJIB. Voor parkeerbonnen 25 euro per bon en voor APV bonnen 40 euro per bon.

Onderstaand een overzicht van de aard van de meldingen die de BOA's hebben afgehandeld. Het betreft de meldingen die via de gemeente (meldpunt, receptie , BOA coordinator of opzichters) aan de BOA's zijn doorgegeven van juli 2014 tot oktober 2014.




In 2014 is bij de volgende evenementen toezicht door de BOA's gehouden:

- Huldiging van Ireen Wust
- Carnaval
- Koningsdag
- Lentement
- Streetrace
- Kermis
- Kelder festival
- Mill Hill rommelmarkt

Afgesproken was dat er bij ieder evenementenoverleg een BOA aanwezig zou zijn om te beoordelen of en in welke mate toezicht bij evenementen nodig is. Door capaciteitsproblemen bij P1 is dit niet altijd gelukt, en moest er vaak lastminute nog iets geregeld worden voor evenementen. Wanneer het nodig was is er daadwerkelijk toezicht geweest, maar het kan vooraf beter geregeld worden. Daarom zijn er afspraken gemaakt om dit in 2015 goed te regelen. De doelstelling van 10 evenementen is niet gehaald, maar er bleken ook geen 10 evenementen te zijn waar toezicht nodig was.

### 2.3.5 Drank en horeca toezicht

Onderstaand een overzicht van de drank en horecawet (DHW) controles die in 2014 zijn uitgevoerd. Met name de controles bij evenementen zijn door de Drank en Horeca BOA samen met een BOA van P1 uitgevoerd. De DHW BOA werkt voor 3 gemeenten en houdt naast DHW controles ook nog APV toezicht. Dit specialistische DHW toezicht heeft geleid tot een aantal goede verbeteringen in de wijze waarop we ontheffingen verlenen. De constateringen die de DHW BOA tijdens zijn controles deed hebben vaak geleid tot veel discussie over wat de regels nu precies zijn en wat we zouden willen. Zo hebben we naar aanleiding hiervan bijvoorbeeld de wijze waarop de artikel 35 ontheffingen afgeven aangepast.

Ook is gebleken dat het voor de DHW BOA moeilijk was uitvoering te geven aan het voorgestelde programma, omdat hij nog niet goed bekend is in Goirle en in Oisterwijk zijn werkplek heeft. Dit zal naar verwachting in 2015 stukken beter zijn doordat de ervaringen van dit jaar worden meegenomen. Concrete handhavingsverzoeken vanuit Goirle werden altijd goed opgepakt. Voor 2015 is het belangrijk vooraf goede afspraken te maken met de DHW BOA over hoe en wanneer de geplande controles moeten worden uitgevoerd.

| **DHW controles 2014** | | |
|---|---|---|
| | *aantal* | *uren* |
| Evenementen | 5 | 55 |
| (niet) vergunningsplichtige horeca | 5 | 10 |
| Para commerciele horeca | 8 | 6 |
| Juridische afhandeling | 2 | 16 |

De gecontroleerde evenementen zijn:

- Carnaval
- Lentement
- Streetrace
- Kermis
- Kelderfestival

Er zijn 4 mondelingen, en 1 schriftelijke waarschuwing uitgedeeld, en is 1 boete uitgedeeld aan jongere onder de 18 met alcohol en er loopt een procedure voor een bestuurlijke boete voor het overtreden van de DHW regels.

### 2.3.6 SSIB

De communicatie vanuit SSIB naar gemeenten is verbeterd in 2014. Er worden algemene nieuwsflitsen verstuurd om gemeenten op de hoogte te houden van de ontwikkelingen van het project en per kwartaal krijgen we een overzicht van de controles en constateringen die zijn gedaan in Goirle. In 2014 zijn in Goirle de volgende zaken opgepakt (t/m juni):

- Extra controle op XTC dump in nachtelijke uren (4 maal)
- Asbest afval
- Overig afval (5 maal)
- Afvalverbranding
- Stroperij (2 maal)
- Vooronderzoek voor eventuele motorcrossactie (2 maal)
- Hennep afval
- Illegaal vissen

### 2.3.7 Asbest

Er is een begin gemaakt met het controleren van de meldingsformulieren van de milieustraat, maar door de acute handhavingszaken is het niet gelukt dit zoals gepland bij te houden en is er nog geen checklist opgesteld.

### 2.3.8 Brandweer

Van panden met een gebruiksvergunning controleert de brandweer de brandveiligheid. De frequentie van deze controles wordt gebaseerd op een risico indeling die de brandweer maakt waarbij de hoogst geprioriteerde panden (risicoklasse A en B) het meest frequent worden bezocht.

| **Controles gebruiksvergunningen** | |
|---|---|
| *Risicoklasse* | *Aantal* |
| A | 32 |
| B | 15 |
| C | 15 |
| D | 8 |

### 2.3.9 Doelstellingen

Onderstaand een overzicht van de doelstellingen, waarbij in kleur is aangegeven of de doelstelling is behaald of niet. Onder de doelstelling is een evaluatie ervan opgenomen. Groen houdt in dat de doelstelling is gehaald, rood dat de doelstelling niet is gehaald en in het oranje is aangegeven dat er nog gewerkt wordt aan de doelsteling.

De doelstellingen van het HUP worden per onderwerp in de volgende hoofdstukken verder beschreven.

| **Uitvoeringsprogramma 2014** |
|---|
| **Input doelstellingen** |
| 4.2.1 De BOA capaciteit wordt flexibeler ingezet, naast dagdiensten, worden ook avonddiensten gelopen om problematiek in de avond op te kunnen pakken. |
| *De BOA's zijn inderdaad flexibel ingezet* |
| 4.2.3 In 2014 zullen 600 toezichtsuren worden ingezet voor het project handhaving buitengebied. |
| *Project is niet uitgevoerd in 2014 omdat tijd aan veiligheidstaken is besteed.* |
| 4.2.4 In 2014 is 220 uur beschikbaar voor toezicht en handhaving op verleende omgevingsvergunningen activiteit bouw. |
| *Dit is niet helemaal gelukt in 2014 omdat de tijd aan veiligheidstaken is besteed.* |
| 4.2.5 In 2014 is voor de handhavers 72 uur beschikbaar voor de verdere normalisatie van Woonwagenlocatie de Hemeltjes |
| *Dit wordt volgens planning opgepakt.* |
| **Prestatiedoelstellingen** |
| 4.3.1 Minimaal 2 keer per maand wordt door de BOA toezicht in het buitengebied gehouden (o.a. op wildcrossen en afval). |
| *Dit wordt zo door de BOA's uitgevoerd.* |
| 4.3.2 Bij minstens 10 vergunde evenementen wordt door de BOA toezicht gehouden op de verleende vergunning. |
| *Waar nodig zijn BOA's bij evenementen aanwezig geweest.* |
| *4.2.2. Bij 10 evenementen waar veel jongeren op af komen worden controles op leeftijdsgrenzen uitgevoerd.* |
| *Waar nodig zijn BOA's bij evenementen aanwezig geweest.* |
| 4.3.4 Alle omgevingsvergunningen activiteit bouw mbt onderstaande activiteiten worden ter plaatse gecontroleerd: |

| |
|---|
| -bouwen woning/bedrijfsruimte/bedrijfsverzamelgebouw/project<br>-uitbr./verb./wijz./van een woning /bedrijfsruimte (muv dakkapellen, erkers en serre's)<br>-bouwen/uitbreiden school |
| *Dit is niet volledig gelukt in 2014 omdat de tijd aan andere veiligheidstaken is besteed.* |
| 4.3.5 Bij ernstige vermoedens van de aanwezigheid van een hennepkwekerij of – stekkerij wordt uit veiligheidsoogpunt deze inrichting binnen 2 weken bezocht |
| *Hier is veel tijd in gaan zitten omdat zich veel zaken hebben voorgedaan in 2014.* |
| 4.3.6 In 2014 worden alle inspectierapporten na asbestverwijdering administratief gecontroleerd. |
| *Dit is niet gedaan in 2014 omdat de tijd aan veiligheidszaken is besteed..* |
| 4.4.1 Op 1 augustus is 60% van het controleprogramma uitgevoerd, aan het eind van het jaar is het controleprogramma volledig uitgevoerd; |
| *Het programma is niet conform uitgevoerd omdat meer tijd voor veiligheidszaken nodig was dan verwacht.* |
| **Naleefdoelstellingen** |
| 4.4.1 In 2014 zijn er alleen kansspelautomaten aanwezig in hoogdrempelige inrichtingen of in samengestelde inrichtingen die aan de hiervoor geldende eisen voldoen. |
| *Juridische handhavingstrajecten hiervoor lopen.* |
| **Effectdoelstellingen** |
| 4.5.1 Op alle meldingen omtrent illegaal stoken wordt actie ondernomen door een BOA. |
| *Dit is nog niet aan de orde geweest* |

| |
|---|
| **Beleid 2014-2017** |
| **Input doelstellingen** |
| 5.1.1.1 De BOA capaciteit wordt structureel verdubbeld tot 2 fte om de taken uit de kadernota integrale veiligheid (overlastgevende jeugd, alcoholgebruik onder jongeren, voertuigcriminaliteit, kwaliteit van de woonomgeving en woninginbraken) en extra toezicht in het buitengebied op te kunnen pakken. |
| *De BOA capaciteit is met 0,4 fte uitgebreid om de genoemde taken te kunnen uitvoeren. De doelstelling is daarmee niet helemaal gehaald.* |
| 5.1.1.2 Jaarlijks wordt 13.000 euro besteed aan BIBOB beleid en coordinatie. |
| *In 2014 is dit geld besteed aan het opstellen van een nieuw Bibob beleid.* |
| **Prestatiedoelstellingen** |
| 5.1.2.1 Jaarlijks wordt het HUP, met daarin de evaluatie van het afgelopen jaar, voor 1 februari van dat jaar vastgesteld. |
| *Dat is niet gehaald in 2014 omdat de BOA capaciteitsuitbreiding die in het HUP was aangevraagd meer besluitvormingstijd vergde.* |
| 5.1.2.2 Bij een geconstateerde overtreding van enige omvang wordt binnen 2 weken na controledatum het verslag verstuurd, streven de toezichthouders ernaar binnen 10 weken de overtreder te bewegen de overtreding op te heffen. Als dat niet tot resultaat leidt wordt het dossier overgedragen aan de handhavingsjurist. Nadat handhavingszaken van de handhavers aan de jurist zijn overgedragen, wordt door de jurist binnen 2 weken een voornemen tot handhaven verstuurd en ligt er binnen 8 weken een voorstel bij het college. |
| *Deze termijnen worden nog niet altijd gehaald. Hiervoor wordt een aparte doelstellig voor 2015 opgenomen.* |
| 5.1.2.3 100% van de bezochte bedrijven en instellingen die geen dekkende vergunning hebben, worden aangeschreven om of de activiteiten te staken of de activiteiten te legaliseren. |
| Dit is gehaald in 2014 |
| 5.1.2.4 Na toetsing en terugkoppeling aan de melder van een milieumelding wordt er binnen 1 maand een afspraak gemaakt voor een controle. |
| *Dit wordt vaak wel gehaald.* |

| |
|---|
| 5.1.2.5 Type B en C inrichtingen worden minimaal eens in de 5 jaar gecontroleerd; |
| *Dit wordt wel gehaald.* |
| 5.1.2.6 In 2017 wordt naast standaard toezicht ook gewerkt met andere handhavingsvormen (bijvoorbeeld digitaal toezicht/zelftoezicht). |
| *Zowel aan de beleidskant als aan de uitvoerden kant is hier in 2014 geen tijd voor vrijgemaakt vanwege urgentere zaken.* |
| **Naleefdoelstellingen** |
| 5.2.1.1 De gemiddelde nalevingsfactor in de blauwe zone is 95%. |
| *Dit is in 2014 gehaald.* |
| 5.2.1.2 In 2017 is het aantal tweede hercontroles van 25% naar 20% teruggebracht; |
| *Hier is niet specifiek aan gewerkt in 2014.* |
| 5.2.1.3 In 2017 worden 40% meer aanvang en gereedmeldingen bouwwerkzaamheden gedaan ten opzichte van 2014. |
| *Hier is niet specifiek aan gewerkt in 2014.* |
| **Effect doelstellingen** |
| 5.2.2.1 In 2017 voldoen de LPG tankstations aan de milieu- en externe veiligheidseisen; |
| *Hier wordt aan voldaan in 2014.* |
| 5.2.2.2 Het project buitengebied leidt ertoe dat in 2017 bestemming en gebruik overeen komen voor de percelen in het buitengebied; |
| *Dit project is niet uitgevoerd in 2014.* |

## 2.4 Integrale veiligheid

Voor de evaluatie van het uitvoeringsprogramma integrale veiligheid zijn cijfers van veel externe partners nodig. Gezien strakke de tijdsplanning voor het uitvoeringsprogramma handhaving, is het niet mogelijk deze cijfers tijdig te ontvangen. Daarom volgt dit gedeelte van de evaluatie in een aparte nota halverwege 2015.

# 3 Bouwen en Milieu

## 3.1 Inleiding

Naast de pure bouw en milieu controles kan het in sommige gevallen nuttig zijn om integrale controles uit te voeren waarbij bouwen en milieu tegelijk worden meegenomen. De laatste jaren heeft veel nadruk gelegen op de integrale controles, waardoor er geen tijd meer overbleef om de pure bouw en milieu taken uit te kunnen voeren. Daarnaast zijn de integrale controles zich steeds meer gaan richten op veiligheidsproblemen, waarbij bouwen en milieu slechts van ondergeschikt belang was.

Onderstaand is een duidelijke onderverdeling gemaakt tussen bouw, milieu en integrale werkzaamheden. De acute handhavingszaken die vaak uit integrale veiligheidsproblemen voortkomen worden in de volgende paragrafen ondergebracht.

## 3.2 Bouwen

### 3.2.1 Inleiding

De handhavingstaken voor het bouwtoezicht kunnen als volgt worden ingedeeld.

- Routinematig toezicht;
  Routinematig toezicht richt zich op die zaken waar vergunningverlening aan ten grondslag ligt. Bezien wordt dan of er wel overeenkomstig de verleende vergunning wordt gehandeld.
- Incidentele controles;
  Het gaat hierbij om een geplande controle van een gebied of locatie op illegale activiteiten zonder dat hiervoor directe aanwijzingen zijn dat dergelijke situaties zich in het betreffende gebied c.q. op de locatie voordoen (opsporing). Verder betreft het controles naar aanleiding van klachten en meldingen van derden of vanwege eigen constateringen. Deze vormen aanleiding voor een onderzoek om te bezien of daadwerkelijk sprake is van een illegale activiteit.
- Bijzondere projecten;
  Buitengewone inspecties die gericht zijn op een bepaalde branche (bijvoorbeeld horeca), op bepaalde aspecten (bijvoorbeeld veiligheidsvoorschriften) of op een bepaald gebied (bijvoorbeeld bedrijventerrein Tijvoort).
- Hercontroles;
  De hercontroles vinden plaats als vervolg op een eerste controle om te controleren of de overtredingen die bij de eerste controle, zo die zijn geconstateerd, ongedaan zijn gemaakt.

### 3.2.2 Routinematig toezicht

Indien voor het bouwen van een bouwwerk een omgevingsvergunning is verleend dient erop te worden toegezien dat het betreffende bouwwerk conform de verleende vergunning wordt gebouwd. De afgelopen jaren is gebleken dat het door tussenkomst van acute handhavingszaken ondoenlijk is om de routinematige bouw controles goed uit te voeren.

Het is van belang dat er tijdens het bouwen van een bouwwerk gecontroleerd wordt op de naleving van de vergunning. Het is echter niet efficient en daarnaast praktisch onmogelijk om elk bouwwerk op elk punt van de bouw te controleren. De controles zullen zich dan ook juist richten op de cruciale momenten in een bouwproces en op specifieke aandachtspunten.

Tijdens de bouw zijn 6 verschillende controlemomenten te onderscheiden:

- de start van de bouw (deze is administratief).
- controle van de fundering

- voortgangscontrole, de aard van de controle is afhankelijk van hoe ver de bouw gevorderd is
- bij het bouwen van de verdiepingsvloeren wordt de wapening gecontroleerd.
- controle brandveiligheid
- eindcontrole.

De controle van de fundering, de wapening en de eindcontrole worden gezien als meest kritieke punten in de bouw. Controles van bouwwerken waar de fundering niet of minder van belang is worden als minder risicovol beoordeeld en krijgen daarmee minder prioriteit. Voorbeelden van dit type bouwwerken zijn het bouwen van een zwembad of het plaatsen van een dakkapel.

De bouw van een carport, dakkapel, erker, overkapping, schuur, serre, berging, garage, tuinhuisje en het wijzigen van de gevel/gevelreclame en sloop wordt administratief gecontroleerd. Het (ver)bouwen , uitbreiden, van een woning, bedrijfsruimte, bedrijfsverzamelgebouw, school, woongebouw of project wordt ter plaatste gecontroleerd.

| **Bouwcontroles in Goirle** | | | |
|---|---|---|---|
| *Type controle* | *Aantal* | *Controleduur* | *Benodigde uren per jaar* |
| Administratief bouw | 30 | 2 | 60 |
| Administratief sloop | 50 | 2 | 100 |
| Bouw ter plaatse | 100 | 6 | 600 |

### 3.2.3 Brandweer

Regionaal zijn met betrekking tot brandveiligheid de volgende prioriteiten benoemd:

- Gebouwen met verminderd zelfredzame gebruikers;
- Industrie waar externe veiligheid van belang is;
- Nachtrecreatie.

Voor Goirle is met name de eerste categorie van belang; hier zal extra aandacht aan worden besteed bij controles. De controles zijn er met name op gericht om mensen bewust te maken van de risico's en niet zozeer om handhavend op te treden. In onderstaande tabel zijn de geplande controles voor de risicoklassen A en B weergegeven.

| **Planning controles 2015** | |
|---|---|
| *Risicoklasse* | *aantal* |
| A | 18 |
| B | 12 |

### 3.2.4 Asbest

In 2015 wordt de afgesproken procedure voor asbestsloopmeldingen, waarbij stortingsbewijzen vanuit de milieustraat terug naar de gemeente worden gestuurd en worden vergeleken met de ingediende sloopmeldingen gevolgd.

### 3.2.5 Doelstellingen

Om te kunnen werken aan de doelstellingen 5.2.1.3 en 5.2.2.2 uit het handhavingsbeleid, worden voor 2015 de volgende doelstellingen opgenomen:

a. Alle omgevingsvergunningen. bouw met betrekking tot bepaalde activiteiten worden ter plaatse gecontroleerd.
b. In 2015 worden alle inspectierapporten na asbestverwijdering administratief gecontroleerd.

## 3.3 Milieu

### 3.3.1 Inleiding

De handhavingstaken voor het grijze spoor kunnen als volgt worden ingedeeld.

- Routinematige controles
  Jaarlijks wordt een aantal bedrijfsprofielen geselecteerd waarvan de bedrijven routinematig worden gecontroleerd.
- Incidentele controles
  Hieronder vallen controles naar aanleiding van vergunningverlening of ingediende meldingen (preventief) en controles naar aanleiding van klachten, meldingen, ongevallen en incidenten (repressief)
- Bijzondere handhavingsprojecten
  Deze projecten zijn gericht op een bepaalde branche, op bepaalde aspecten of op een bepaald gebied.
- Hercontroles
  De hercontroles vinden plaats als vervolg op een eerste controle om te controleren of de overtredingen die bij de eerste controle zijn geconstateerd ongedaan zijn gemaakt.

### 3.3.2 Routinematige controles

Alle inrichtingen in de gemeente Goirle, waarvoor de gemeente Goirle het bevoegd gezag is, zijn ingedeeld in de typen A, B en C volgens het Activiteitenbesluit. Type A-inrichtingen zijn inrichtingen die weinig milieurelevante activiteiten verrichten. Deze inrichtingen hebben geen verplichting om een melding te doen aan het bevoegd gezag bij oprichting of wijziging. Toezicht en handhaving in het kader van milieu zijn bij deze inrichtingen minder relevant, wel is gebleken dat het vaak om andere redenen (rode spoor, veiligheid) van belang is deze bedrijven toch te bezoeken. Type B en C bedrijven verrichten wel milieurelevante activiteiten en dienen regelmatig gecontroleerd te worden. In onderstaande tabel is weergegeven om welke aantallen het ongeveer in Goirle gaat en welke controle frequentie wordt gehanteerd. De controlefrequentie is overigens afhankelijk van het nalevingsgedrag van de inrichting.

| **Inrichtingen in Goirle** | | | | |
|---|---|---|---|---|
| *Type inrichting* | *Aantal* | *Controleduur* | *Controle frequentie* | *Benodigde uren per jaar* |
| B | 350 | 10 uur | Eens in de 5 jaar | 700 |
| C | 40 | 15-20 uur | Eens per jaar | 700 |

Toezicht op de meest complexe en risicovolle type C inrichtingen wordt al enkele jaren door de omgevingsdienst uitgevoerd. Voor 2015 is de OMWB gevraagd controles uit te voeren bij 18 bedrijven.

De routinematige controles bij categorie B bedrijven die door de eigen toezichthouder worden uitgevoerd komen de laatste jaren steeds verder in de knel. Dit komt doordat er steeds meer tijd nodig is voor veiligheid gerelateerde handhavingszaken en doordat veel bedrijven integraal zijn gecontroleerd, waarbij vanwege de integraliteit niet alle milieuaspecten uitvoerig werden meegenomen. Om weer een goed beeld te krijgen van de naleving van de milieuregels bij alle inrichtingen, is het van belang de gemiddelde controlefrequentie weer te hanteren.

### 3.3.3 Asbest en bodemkwaliteit door OMWB

Toezicht op het Besluit bodemkwaliteit is een basistaak en wordt dan ook voor de gemeente Goirle uitgevoerd door de OMWB. Hiervoor is ongeveer 40 uur beschikbaar gesteld. Aangezien de toepassers van grond vaak grensoverschrijdend werken is het ook noodzakelijk om een meer regio brede aanpak op te zetten voor het toezicht op het Besluit bodemkwaliteit. Toezicht per gemeente zal moeten plaatsmaken voor toezicht per regio. Het jaar 2015 zal door de OMWB worden gebruikt om over te gaan naar een level playing field (lpf) situatie voor de gehele OMWB regio. Dit kan worden bereikt door een meer output (risico) gestuurde aanpak. Binnen de regio houdt LPF in: gelijke situaties geven gelijke behandeling. Het jaar 2015 zal worden gebruikt als een overgangsjaar. Er zal veel overleg zijn met de contactpersoon bij de gemeente Goirle om de voortgang en risico indeling van bepaalde activiteiten in te delen.

In 2014 is duidelijk geworden dat het toezicht op bedrijfsmatige sloopwerkzaamheden met asbest een basistaak is. Dit zal dan ook moeten worden opgepakt door de OMWB en hiervoor is ongeveer 40 uur beschikbaar gesteld. Binnen de OMWB is in het laatste kwartaal van 2014 hard gewerkt om de processen vast te stellen en voldoende geschoold personeel in huis te hebben om de taken te kunnen uitvoeren sinds december 2014 is de OMWB gereed voor deze (extra) taak. De processchema's zijn bekend en volgens deze werkwijze zullen sloopmeldingen bij de OMWB worden aangemeld. Het verwijderen van asbest door particulieren met een maximum oppervlakte van 35 $m^2$ is overigens geen basistaak. Ook voor het toezicht op asbest is voor een risico gestuurde aanpak gekozen. Sloopwerkzaamheden worden in een risico klasse ingedeeld (afhankelijk van de activiteit, bedrijf, etc) en op basis daarvan wordt een controle frequentie vastgesteld. Dit zal altijd in nauw overleg met de gemeente Goirle gebeuren. Net als bij het toezicht op het Besluit bodemkwaliteit zal ook bij het toezicht op asbest worden gestreefd naar LPF voor de gehele regio.

### 3.3.4 Doelstellingen

Om te kunnen werken aan de doelstellingen 5.1.2.4, 5.1.2.5, 5.1.2.3 en 5.2.2.1 uit het handhavingsbeleid, worden voor 2015 de volgende doelstellingen opgenomen:

a) Uitbreiding van de capaciteit voor het uitvoeren van milieucontroles.
b) Het proces en de afstemming van de procedures na ontvangst van een milieumelding afstemmen tussen vergunningverlening en handhaving en vastleggen.
c) Met behulp van Squit de frequentie van controlebezoeken bij categorie B en C bedrijven volgen.
d) Bedrijven zonder dekkende vergunning worden aangeschreven.
e) LPG tankstations worden jaarlijks gecontroleerd.

## 3.4 Bouwen en Milieu integraal

### 3.4.1 Inleiding

Waar bouwen en milieu beiden van belang zijn worden controles, soms in project vorm, integraal uitgevoerd. Afhankelijk van de doelstellingen van project, houdt dit vaak wel in dat de aspecten bouwen en milieu beiden in hoofdlijnen worden bekeken en dus minder diepgaand dan als er afzonderlijke controles zouden worden uitgevoerd.

### 3.4.2 Doelstellingen

De doelstellingen die hier zijn opgenomen hebben betrekking op integrale projecten of op de te volgen procedures in het kader van bouwen en milieu handhaving.

De afgesproken procedure vanaf het constateren van een overtreding tot het college voorstel voor handhaving wordt nog niet altijd gehaald. De verwachting is dat dit door het opdoen van meer ervaring de komende jaren zal verbeteren. Om te kunnen werken aan de doelstelling 5.1.2.2 uit het handhavingsbeleid wordt voor 2015 de volgende doelstelling opgenomen:

a. In 2015 wordt bekeken hoe we de afgesproken termijnen voor de procedure vanaf het constateren van een overtreding tot aan het collegevoorstel kunnen bijhouden en volgen.

De afgelopen jaren is gebleken dat de huidige functie van beleidsadviseur vergunningverlening en handhaving te weinig capaciteit heeft om gedurende het jaar ondersteuning te geven om de plannen uit het HUP te realiseren. Zo is het in die jaren niet gelukt om aandacht te besteden aan nieuwe handhavingsvormen en om mede de koers te bepalen van waar gedurende het jaar de handhavingscapaciteit zou moeten worden ingezet. De doelstelling die we voor 2015 dan ook opnemen om de doelstellingen 5.1.2.1 en 5.1.2.6 te halen is:

b. Afspraken maken over de rol van de beleidsadviseur vergunningverlening en handhaving in het ondersteunen van de uitvoering van de plannen uit het HUP.

# 4 Parkeren

## 4.1 Blauwe zone

De blauwe zone is ooit ingesteld om de parkeerdruk in het centrum te verminderen, zodat meer mensen dicht bij de winkel een parkeerplekje kunnen vinden. Om te kunnen controleren of men te lang parkeert, is de blauwe schijf verplicht gesteld. De meeste overtredingen worden begaan doordat men de schijf vergeet te plaatsen, wat echter niet wil zeggen dat men te lang heeft geparkeerd. Op deze manier bekeurd worden geeft mensen een gevoel van onrechtvaardigheid, omdat de regel van maximaal 2 of 3 uur parkeren vaak niet eens is overschreden, of omdat er geen sprake was van grote parkeerdruk. Zo kan het voorkomen dat een auto op een vrijwel lege parkeerplaats wordt beboet. Toch is handhaving van de blauwe zone nodig omdat de regel anders door niemand meer zal worden nageleefd.

Om de meeste vervelende bekeuringen (op bijvoorbeeld een vrijwel leeg parkeerterrein) te voorkomen wordt in 2015 het toezicht op de blauwe zone zoveel mogelijk uitgevoerd op de dagen en tijden dat de parkeerdruk het grootst is. Zoals in de evaluatie is aangegeven heeft het verminderen van toezicht op de blauwe zone (nog) niet geleid tot slechter naleefgedrag. Voor 2015 wordt dit verminderde toezicht dan ook aangehouden, waarbij we wel de nalevingsfactor blijven meten.

Om doelstelling 5.2.1.1 van het handhavingsbeleid te blijven halen, wordt voor 2015 de volgende doelstelling in het HUP opgenomen:

a) Iedere kwartaal wordt de nalevingsfactor van de blauwe zone bepaald.

## 4.2 Parkeerexcessen

Met name tijdens evenementen, maar ook in hun standaard controle rondes wordt door de BOA's gecontroleerd op parkeerexcessen, zoals parkeren op een laad-en los plaats, in het groen, voor een uitrit of op een gehandicaptenparkeerplaats. Daarnaast controleert de BOA ook op het weggebruik in een eenrichtingsstraat.

# 5 Kwaliteit van de woonomgeving

## 5.1 BOA's

De BOA's houden toezicht op de kwaliteit van de woonomgeving door te controleren op de regels uit de APV en de afvalstoffenverordening. Onderstaand worden enkele specifieke onderwerpen hieruit toegelicht.

### 5.1.1 Evenementen

Het is gezien de beschikbare capaciteit ondoenlijk, maar ook niet nodig om bij alle evenementen toezicht te houden. Tijdens de 6 wekelijkse evenementen overleggen zal bepaald worden of en in welke mate BOA toezicht nodig is. Door capaciteitsgebrek kon de BOA het afgelopen jaar niet altijd bij het evenementen overleg zijn, voor 2015 wordt hiervoor een aparte doelstelling opgenomen.

### 5.1.2 Buitengebied

Toezicht in het buitengebied zal wekelijks meegenomen worden, waarbij een paar keer per jaar samen met de BOA van SSIB een ronde door het buitengebied wordt gemaakt om elkaar op de hoogte te houden van de ontwikkelingen in het buitengebied.

### 5.1.3 Algemeen toezicht

Doordat de politie steeds meer tijd besteed aan haar kerntaken, is er minder capaciteit beschikbaar voor algemeen toezicht. De BOA vult dit gat deels op door toezichtsrondes te maken in de wijken. Alleen al het toezicht van de BOA leidt ertoe dat men zich aan de regels houdt en draagt tevens bij aan het gevoel van veiligheid van de burgers. Ook vormt de BOA op deze manier een goed aanspreekpunt voor de problemen die zich in de wijken voordoen.

### 5.1.4 Jaarwisseling

Elk jaar bereidt de gemeente Goirle samen met de Politie, Mainframe en BOA de komende jaarwisseling voor. De BOA neemt deel aan de vooroverleggen die 4 keer plaatsvinden. Tijdens deze overleggen wordt bepaald hoe de inzet en toezicht van de BOA rond Oud&Nieuw zal zijn. Na de jaarwisseling vindt er een evaluatie plaats.

### 5.1.5 Overig APV toezicht

In de standaard controlerondes worden meldingen opgepakt en wordt toezicht gehouden op caravans, aanhangers en afval.

### 5.1.6 Doelstellingen

a) Tijdens het evenementenoverleg wordt bepaald of BOA toezicht nodig is bij evenementen.
b) Op alle meldingen omtrent illegaal stoken wordt actie ondernomen door een BOA.
c) Minimaal 2 keer per maand BOA toezicht in buitengebied.
d) De raad informeren over de resultaten van de extra ingezette BOA uren, dit in vergelijking met de BOA resultaten in Oisterwijk en Hilvarenbeek.

## 5.2 SSIB

Met het project Samen Sterk in het Buitengebied (SSIB) worden in Brabant regionale handhavers in het buitengebied ingezet om een netwerk te vormen van de toezichthouders van verschillende organisaties (gemeenten, waterschappen, particuliere grondbezitters, en natuurorganisaties) die in het buitengebied aanwezig zijn om zo grensoverschrijdende problemen te kunnen oppakken.

In 2015 wordt deelname aan het project gecontinueerd. Dit project levert 4 tot 6 uur per week toezicht in het buitengebied door een regionale toezichthouder en de beschikbaarheid van een centraal meldpunt waar 24 uur per dag overtredingen en klachten gemeld kunnen worden door burgers of andere handhavende instanties. Doelstellingen van dit project zijn:

a) Verbeteren kwaliteit buitengebied
b) Vergroten naleefgedrag
c) Vergroten pakkans en beleving ervan
d) Effectievere, professioneler en doelmatiger toezicht en handhaving
e) Netwerkontwikkeling van de diverse toezichthouders die in het buitengebied aanwezig zijn (gemeenten, natuurorganisaties, waterschappen, particuliere grondbezitters)

### 5.3 Wet basisregistratie personen

Op grond van de Wet basisregistratie personen kan het college toezichthouders aanwijzen die toezien op de naleving van de verplichtingen uit de wet. In de praktijk blijken overtredingen van de Wet basisregistratie personen vaak samen te vallen met overtredingen van bouwregelgeving (illegale bewoning, criminaliteit e.d.). Het ligt dan ook voor de hand om toezichthouders bouwen en milieu aan te wijzen als toezichthouder voor deze wet, maar omdat er de afgelopen jaren al is geconstateerd dat de beschikbare capaciteit niet voldoende is om de reguliere bouw taken op te kunnen pakken, is het niet reeel om deze toezichthouders voor nog meer taken aan te wijzen. Omdat dit toezicht toch uitgevoerd zal moeten worden, wordt de benodigde capaciteit wel meegenomen in dit uitvoeringsprogramma.

Het zal gaan om ongeveer 6 gevallen per maand, waarvoor 1 uur aan toezichtscapaciteit benodigd zal zijn. De verdere afhandeling van eventuele geconstateerde overtredingen zal door de afdeling burgerzaken worden opgepakt.

### 5.4 Onveilige woonsituaties

Het komt regelmatig voor dat er onveilige woonsituaties, bijvoorbeeld vervuilde woningen, worden aangetroffen. Deze situaties kunnen veel overlast geven voor de buurt en bovendien (brand) gevaarlijk zijn. Toezichthouders bouwen en milieu houden toezicht op dergelijke woonsituaties en treden indien nodig handhavend op. Dit wordt vaak samen met de politie opgepakt. Het gaat hierbij doorgaans om tijdsintensieve trajecten.

### 5.5 Veilige woonomgeving

In zekere zin is dit veiligheidsthema uniek. Er zijn namelijk geen objectieve cijfers te benoemen waardoor het erg lastig is gerichte acties uit te voeren. Aan de andere kant is het zeer onwenselijk als mensen 's avonds niet meer naar buiten durven en zich zelfs in het eigen huis niet veilig voelen. Door enerzijds uitvoering te geven aan tal van maatregelen om de objectieve veiligheid te verbeteren en anderzijds duidelijk te communiceren over deze inspanningen zou een deel van de onveiligheidgevoelens weggenomen moeten worden.

Dit thema kent in de kadernota de ambitie: 'toename van het veiligheidsgevoel bij inwoners van de gemeente Goirle'. Uit de Integrale Veiligheidsmonitor 2011 gemeente Goirle is gebleken dat het veiligheidsgevoel van de Goirlese inwoners is verbeterd. Helaas zijn er geen recentere cijfers aanwezig aangaande de (subjectieve) veiligheidsbeleving onder de inwoners van de gemeente Goirle. Structurele deelname aan de 'Veiligheidsmonitor' blijft gewenst om de ontwikkelingen op dit thema te kunnen blijven volgen en tot directe actie te kunnen overgaan. Desondanks blijft dit strategisch thema voor het jaar 2015 continue aandacht van de gemeente vragen; het betreft immers een kerntaak van de gemeente om de veiligheid van de inwoners en de veiligheid in de openbare ruimte te bewaken.

In dit kader kan ook het project "Veilige Honken" worden genoemd. Een veilig honk is een plek waar kinderen, onderweg naar school, terecht kunnen voor hulp wanneer er iets aan de hand is. Zo'n veilig honk is een woning die op een route staat waar veel schoolgaande jeugd langs komt. Een goed voorbeeld is de Beeksedijk waar veel schoolgaande kinderen uit Hilvarenbeek gebruik van maken richting het Mill-Hillcollege te Goirle. Bewoners die meedoen aan dit project laten dit zien door een "Veilig Honk"-bord op een goed zichtbare plaats neer te zetten. De hulp kan concreet bestaan uit het plakken van een pleister, het verstrekken van een leenfiets en het bellen van de school of de ouders.

Doelstellingen:

a) Opzetten van een actieprogramma (handhaving, preventie en intensieve bundeling van krachten met partners) keurmerk veilig ondernemen.
b) Opzetten van een actieprogramma (handhaving, preventie en intensieve bundeling van krachten met partners)keurmerk veilig wonen.
c) Voorzetten project Veilige Honken.
d) Nazorg ex-gedetineerden, top 100 wordt samen met het Zorg- en Veiligheidshuis gecontinueerd.

### 5.6 Huiselijk geweld

Huiselijk geweld is geweld dat door iemand uit de huiselijke kring van het slachtoffer is gepleegd. Het kan daarbij gaan om de eigen partner, een ander gezinslid, iemand uit de familie, een huisvriend of ex-partner. Door de transitie jeugdzorg is de gemeente Goirle verantwoordelijk voor de gehele aanpak van kindermishandeling en huiselijk geweld. Van maatregelen ter voorkoming tot hulp aan slachtoffers van huiselijk geweld en kindermishandeling. Het vroegere Advies en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) en het Steunpunt Huiselijk Geweld zijn per 1 januari 2015 samen ge ntegreerd in Veilig thuis. De gemeente is verantwoordelijk voor het in stand houden van een Veilig thuis. In de regio Hart van Brabant werkt de gemeente Goirle samen met nog de andere gemeenten op dit gebied samen. De gemeente Tilburg is de gastheergemeente. De afdeling Ontwikkeling is de kartrekking van dit onderwerp.

Doelstellingen

a) Wet verplichte Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling intern bekend en weten hoe om te gaan met de signalen van geweld in huiselijke kring.
b) Protocol sociale calamiteitenplan is lokaal ge mplementeerd.

# 6 Woninginbraken en voertuigcriminaliteit

## 6.1 Inleiding

Woninginbraken maken onderdeel uit van zogenaamde High Impact Crime. Ze hebben een enorme impact op de bewoners. Woninginbraken tasten immers in ernstige mate het veiligheidsgevoel van de inwoners aan.
De aanpak van woninginbraken heeft daarom bij de Politie eenheid Zeeland & West-Brabant de hoogste prioriteit. Sinds 2014 is landelijk een daling van het aantal misdrijven met veel impact op slachtoffers, zoals woninginbraken, van 16% te constateren. Om deze dalende trend door te laten zetten, wordt ge nvesteerd in de samenwerking met de politie, het Openbaar Ministerie en met de burgers.

Diefstallen uit motorvoertuigen blijven onverminderd een probleem in de gemeente. Door bewustwording onder autobezitters te creeren kan er vooruitgang worden geboekt zodat er dan minder spek zal zijn waar 'de kat' op gebonden kan worden. Tevens is het aantal gevallen van motorvoertuigendiefstal sterk toegenomen in vergelijking met voorgaande jaren. Ook hier geldt dat de grootste winst behaald kan worden met het creeren van bewustwording onder de autobezitters. Diefstal van bromfietsen, snorfietsen en gewone fietsen stijgt in 2014 landelijk gezien met 11% ten opzichte van 2013. De diefstal van fietsen binnen de gemeente Goirle stijgt explosief.

Als het om repressie gaat vervullen de politie en het Openbaar Ministerie (OM) een sleutelfunctie. De gemeente kan echter op het gebied van preventie en bewustwording een belangrijke rol spelen. De politie genereert op verzoek van de gemeente maandelijks gedetailleerde informatie over woninginbraken. Dit overzicht wordt in het tweewekelijks politie overleg besproken. Op deze manier kan de gemeente de inzet van de politie monitoren.

Daarnaast wordt er ook op districtelijk niveau samengewerkt (regio Hart van Brabant). Hierdoor kunnen op gemeentelijk niveau beter proactieve projecten, preventieacties en voorlichting ge nitieerd worden. Via de zogenaamde WOS (woninginbraak, overval, straatroof)-matrix wordt er per gemeente bekeken hoe men de aanpak van WOS gaat realiseren. Dit is ook voor de gemeente Goirle ingevuld. Een aantal activiteiten worden in 2015 verder opgepakt.

## 6.2 BOA's

Samen met de politie houden de BOA's acties om mensen te wijzen op de valkuilen die woninginbraken en voertuigdiefstal vergemakkelijken. Een voorbeeld is het "Witte Voetjes Project" bij woningen. Het project maakt bewoners bewust dat zij de inbrekers en insluipers het soms erg makkelijk maken. Om inbraken tegen te gaan, worden ter waarschuwing 'witte voetjes' verspreid om huizenbezitters attent te maken op risico's van onafgesloten ramen en deuren. De 'witte voetjes' hadden namelijk ook van inbrekers kunnen zijn. Met het verschil dat de bewoners dan waarschijnlijk ook waardevolle spullen hadden moeten missen.

## 6.3 Doelstellingen

Om de doelstellingen uit de kadernota (jaarlijkse reductie 5% woninginbraken, 10% diefstal van en uit auto's) te halen worden voor 2015 de volgende ambities gesteld:

a) Maximaal aandacht en ondersteuning aan zelfredzaamheid en burgerparticipatie.
b) Het hebben van een goede informatiepositie.
c) Het 8 x publiceren van artikelen op website/in de plaatslijk krant/op lichtkrant/het plaatsen van stoppers.
d) De effectieve uitvoering van het Keurmerk Veilig Wonen; zoveel mogelijk stimuleren door toepassing van het Keurmerk.

e) Het opstellen van een KVO inventarisatie/nulmeting voor het winkelcentrum de Hovel en 't van Hogendorpplein. Hiermee wordt duidelijkheid verschaft rond veiligheidsproblemen.
f) Het opstellen van KVO inventarisatie/nulmeting voor bedrijventerrein Tijvoort, Tijvoort Zuid en 't bedrijventerrein van de kom Riel.
g) Het project Keurmerk Veilig Ondernemen voor het winkelcentrum de Hovel en 't van Hogendorpplein ontwikkelen en uitvoeren.
h) Uitvoeren zakkenrollerij rond winkelgebied de Hovel.

# 7 Overlastgevende jeugdgroepen

## 7.1 Inleiding

De nieuwe Jeugdwet is per 1 januari 2015 ingegaan. De aandacht voor de jeugd is niet nieuw binnen de gemeente Goirle maar de afgelopen periode wel sterk toegenomen. Dit gebeurt voornamelijk vanuit een positieve invalshoek; investeren in de jeugd is immers investeren in de toekomst en daarnaast gaat het met een groot deel van de jeugd 'gewoon' goed.

Sinds 2014 hebben we voor de start van het 'hangseizoen' integraal overleg over hoe en wat we preventief kunnen aanpakken. Tevens worden de overlastmeldingen in relatie tot de jeugd bekeken. De problematiek uit zich in hinderlijk rondhangen, niet opzij gaan voor buurtbewoners, vuil achter laten, geluidshinder veroorzaken, vernielingen aanrichten, gebruiken en dealen van drugs en drank, intimiderend gedrag vertonen en in uiterste geval ook criminele feiten plegen.

## 7.2 BOA's

De BOA's worden flexibel ingezet om ook in de avonduren toezicht te kunnen houden op plekken waar jongeren overlast veroorzaken. Hierbij wordt eerst geprobeerd de jongeren aan te spreken, lukt dat niet dan zal zoveel mogelijk gewerkt worden met Halt verwijzingen, en pas als laatste middel worden overgegaan tot bekeuren.

## 7.3 Ambities

a) Het verbinden van veiligheid en zorg voor jeugd en het terugdringen van de jeugdoverlast door het vergroten van de regierol van de gemeente.
b) De gemeente heeft structureel overleg met de politie en Mainframe.
c) Een Integraal informatiepunt met betrekking tot het melden van de jeugdoverlast; Het opzetten van adequate intake en afwikkeling meldingen jeugdoverlast.
d) Minimaal 2 keer per jaar integraal overleg preventieve aanpak jeugd met wethouder, burgemeester, politie en Mainframe.
e) 4 x per jaar overleg met het Zorg- en Veiligheidshuis.
f) Minimaal 4 x publiceren van attentieberichtgeving; tips/adviezen omgaan jeugdoverlast (met accent op de zomerperiode).
g) Het ontwikkelen van een stappenplan voor het toepassen van de Voetbalwet.

# 8 Alcohol en drugsgebruik onder jongeren

## 8.1 Inleiding

Het overmatig gebruik van alcohol en drugs veroorzaakt overlast in de woonomgeving en in het uitgaansleven en kan de gezondheid en het welzijn van de gebruikers en hun directe omgeving schaden. Ook kan (overmatig) alcoholgebruik leiden tot een toename van geweld en kleine criminaliteit.
Gemeentelijk rapport Volksgezondheid Toekomst Verkenning (GGD Hart voor Brabant, 2011): Het percentage jongeren dat alcohol dronk nam flink af: van 59% tot 44%. Echter, nog steeds drinkt een op de zeven jongeren erg veel (meer dan 6 glazen op minstens een weekenddag). In Goirle vindt 8% van de ouders 15 jaar of jonger een verantwoorde leeftijd voor een eerste glas alcohol. In de regio is dat zelfs 13%. Dit is niet in overeenstemming met de richtlijn om geen alcohol te drinken tot de leeftijd van 18 jaar.

## 8.2 BOA's

In 2015 zal het BOA toezicht op dezelfde manier worden doorgezet. Bij alle para commerciele inrichtingen en bij de helft van de gewone inrichtingen zal de vergunning worden gecontroleerd, en er zal gecontroleerd worden bij evenementen waar veel jongeren op af komen. Dit zal tijdens het evenementenoverleg naar voren komen.

## 8.3 Ambities

a) Merendeel van de jeugd is bekend met de norm "geen alcohol onder de 18 jaar".
b) De gemeente heeft in samenwerking met de GGD Hart van Brabant voorlichtingsactiviteiten over drugs en alcohol onder jongeren georganiseerd.
c) De BOA houdt toezicht en controle op alcoholgebruik onder de 18 jaar.
d) De gemeente voert samen met andere partners het handhavingsbeleid drank- en horecawet uit.
e) De gemeente draagt zorg voor berichtgeving naar ouders, jongeren en horeca over alcohol- en middelen gebruik.

# 9 Georganiseerde criminaliteit

## 9.1 Inleiding

Het effectief bestrijden van de georganiseerde criminaliteit (ook wel ondermijnende criminaliteit genoemd) vraagt veel meer dan het opsporen en vervolgen van de delinquent. Het gaat om het aanpakken van een florerende industrie, waarbij de focus van de aanpak gericht is op de economische machtsposities en de vitale elementen, logistieke processen en gelegenheidsstructuren. Een ge ntegreerde inzet van alle beschikbare bestuurlijke, strafrechtelijke, fiscale en privaatrechtelijke instrumenten is een van de belangrijkste succesfactoren voor de effectiviteit van overheidsinterventies.

Georganiseerde criminaliteit komt in meerdere vormen voor. Vooral de productie van, het gebruik van, en de handel in (soft)drugs is een groot probleem. Het gebruik van drugs leidt tot een toename van geweld en (kleine) criminaliteit. Ook binnen de gemeente Goirle komt georganiseerde criminaliteit voor in verschillende verschijningsvormen. Te denken valt aan hennepteelt, bitcoins en produceren van XTC.

## 9.2 RIEC

Tevens bestaat het gevaar dat criminelen door willen dringen tot de bovenwereld en dat de overheid ze daarbij onbewust en onbedoeld faciliteert. Om georganiseerde criminaliteit bestuurlijk aan te kunnen pakken is de gemeente Goirle samen met de andere gemeenten in Midden- en West- Brabant aangesloten bij het Regionaal Informatie- en Expertisecentrum (RIEC) Zeeland West- Brabant. Dit blijven we in 2015 doen.

## 9.3 Bibob

Een gemeente kan geconfronteerd worden met ondernemers met een criminele achtergrond. Deze kunnen zich bezig houden met bijvoorbeeld witwaspraktijken via een horecaonderneming, onroerend goed of grondtransacties. Het is verstandig om rekening mee te houden dat niet iedere onderneming die zich vestigt in de gemeente Goirle de beste bedoelingen heeft. Door gebruik te maken van de instrumenten in het kader van de Wet Bibob kan zoveel als mogelijk voorkomen worden dat ondernemers met directe of indirecte criminele antecedenten zich vestigen in, of zaken doen met de gemeente. Daarom neemt de gemeente Goirle de BIBOB toets af bij aanvraag van een exploitatievergunning. Door het BIBOB beleid breder binnen de organisatie toe te passen, kan de gemeente op bestuurlijk gebied efficient optreden tegen de georganiseerde criminaliteit. Tevens wordt er op deze manier voorkomen dat er een waterbedeffect optreedt binnen de regio Midden- en West-Brabant.

## 9.4 Gemeentelijk toezicht en handhaving

Bij verdenkingen van criminele activiteiten is het vaak makkelijker en sneller bestuursrechtelijk op te treden, dan strafrechtelijk. Bovendien komt een controle van gemeentelijke ambtenaren anders over dan een controle van politie en mogelijk nog andere partijen samen. Om die reden heeft het vaak de voorkeur om een controle (eerst) bestuursrechtelijk aan te pakken. Het betreft in Goirle de laatste jaren veel hennepkwekerijen en dealpanden.

De controles worden uitgevoerd door de toezichthouders bouwen en milieu, in samenwerking met de politie. De toezichthouders voeren het uitzoekwerk dat vooraf gaat aan dergelijke controles en het werk dat er achteraf uitkomt in samenwerking met de politie uit.

Voor 2015 is hierbij de volgende doelstelling geformuleerd:

a) Bij vermoedens hennepkwekerij/stekkerij inrichting binnen 2 weken bezoeken.

## 9.5 Gevolgen van optreden in georganiseerde criminaliteit

De afgelopen jaren hebben we gemerkt dat het optreden van de gemeente in de georganiseerde criminaliteit tot gevolg heeft dat ambtenaren zelfs tot in de privesfeer worden lastig gevallen en bedreigd. De gemeente Goirle is nog niet ingesteld op dergelijke reacties vanuit burgers, omdat dit eerder nauwelijks in die ernstige mate voorkwam. Optreden binnen de georganiseerde criminaliteit vergt blijkbaar een andere manier van werken. Voor 2015 zullen interne procedures worden opgesteld die gevolgd moeten worden bij optreden in de georganiseerde criminaliteit om deze ongewenste gevolgen zoveel mogelijk te voorkomen of goed af te kunnen handelen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het beschermen van persoonsgegevens en het weglaten van namen in brieven.

Voor 2015 is hierbij de volgende doelstelling geformuleerd:

a) Interne procedures opstellen voor het optreden in de georganiseerde criminaliteit.

## 9.6 Ambities

De gemeente Goirle wil op basis van integrale samenwerking tussen de ketenpartners (zoals de politie, Openbaar Ministerie, de belastingdienst, Nationale Recherche en het RIEC) bewerkstelliggen dat de georganiseerde criminaliteit zodanig wordt aangepakt, dat de ondermijnende invloed op de samenleving daar waar mogelijk wordt weggenomen. Dat betekent dat de economische machtspositie moet worden afgebroken, zodat legale sectoren van overheid en kwetsbare groepen in de samenleving niet misbruikt kunnen worden voor het faciliteren van de criminele industrie. Voor 2015 zijn de volgende ambities geformuleerd:

a. De gemeente past het Damoclesbeleid toe
b. De gemeente voert actief het regionaal hennepconvenant uit
    - Regelmatig en structurele controles door de handhavers zodat panden "opgeplust" kunnen worden voor een integrale controle.
    - Raadplegen en verzamelen van interne informatie rondom het object.
    - Aansluiten bij een ruiming van het object
    - Eventueel toepassen van bestuurlijke maatregelen.
    - 6 x deelnemen aan beleidsmatig overleg tussen alle convenantpartners en de coordinator van het Districtelijk hennepteam van de politie
    - Deelnemen aan operationeel overleg tussen relevante convenantpartners en de coordinator van het Districtelijk hennepteam van de politie
    - 1 x per jaar evaluatie hennepconvenant dmv verstrekken van diverse gegevens
c. De gemeente voert het BIBOB beleid uit en past de Wet BIBOB toe
d. De gemeente heeft de adviezen uit de Quickscan doorgevoerd:
    - De gemeente is privacyproof conform eisen van College Bescherming Persoonsgegevens
    - De informatiepositie van beleidsadviseur OOV is verbeterd
    - Kwaliteit, reikwijdte en uniformiteit mbt digitale informatiedeling is verbeterd
    - De straatinformatie van de politie, BOA, handhavers, Mainframe en burgers is geborgd
e. De gemeente heeft een plan van aanpak conform afspraken vanuit districtelijke driehoek mbt ondermijningsbeeld Hart van Brabant en voert het integraal plan van aanpak ondermijningsbeeld uit.
f. 12 keer per jaar Bestuurlijk Interventie Teamoverleg
g. De gemeente voert actief aanpak dealpanden uit.
    - Deelname aan districtelijk overleg dealpanden
    - Raadplegen en verzamelen van interne informatie over het pand
    - Aansluiten bij binnentreden dealpand
    - Toepassen van bestuurlijke maatregelen

h. De gemeente heeft zicht op de (bedrijfs)activiteiten/criminele infrastructuur op en rond het bedrijventerreinen Tijvoort en de kom Riel
    - Integraal met de politie wekelijks overleg over bedrijven/panden op industrieterrein
    - Raadplegen en verzamelen van interne informatie over de bedrijven/panden
    - Eventueel toepassen van bestuurlijke maatregelen
    - Integraal controle

i. De gemeente heeft op basis van integrale samenwerking een informatieavond (synthetische) drugs en hennep georganiseerd voor agrarische sector en voor de ondernemers uit Goirle en Riel.

j. De gemeente Goirle heeft de informatiepositie rond de OMG versterkt (meer inzicht)
    - 12 x per jaar deelname aan Aurora overleg
    - Regelmatig districtelijk overleg
    - Regelmatig bezoeken chapter binnen de gemeente Goirle (integraal maar ook alleen mono)
    - Agendapunt bij lokale driehoek (4 x per jaar)

k. De gemeente Goirle heeft een programmatische aanpak rond de OMG ontwikkeld

l. De gemeente Goirle heeft aantal barrieres opgeworpen om criminele activiteiten, investeringen en opbouw van macht- en invloedposities in de samenleving te belemmeren en te verstoren

m. Het maatschappelijk bewustzijn van gevaar van ondermijnende criminaliteit is bevorderd en de maatschappelijke betrokkenheid bij de aanpak is verhoogd.

n. De gemeente Goirle heeft gerichte communicatiestrategie ingezet voor het tonen van de wereld achter de criminele industrie en vergroten van de maatschappelijke verontwaardiging

o. De gemeente Goirle heeft communicatie ingezet als instrument tegen criminaliteit (bv door social media); door burgers (eerlijk) te informeren, te betrekken en te activeren (burgerparticipatie).

# 10 Crisisbeheersing

## 10.1 Inleiding

De tijd dat rampenbestrijding en crisisbeheersing vooral een onderwerp was voor de hulpdiensten, ligt achter ons. Van de gemeenten wordt verwacht dat zij net als de hulpdiensten snel reageren bij een ramp of crisis. Om dit te kunnen realiseren dient de gemeente te beschikken over een goed opgeleide en toegeruste crisisbeheersingsorganisatie.

## 10.2 Samenwerking met Hilvarenbeek en Oisterwijk

Gebleken is echter dat een gemeente een incident van enige omvang niet zelfstandig aan kan door een gebrek aan voldoende mensen en middelen. In 2013 is bestuurlijk besloten te starten met het invullen van een aantal zaken in samenwerking met de gemeente Hilvarenbeek en de gemeente Oisterwijk. Het gaat hierbij onder andere om de piketfunctionaris Officier van Dienst Bevolkingszorg (OvD) en het opleiden, trainen en oefenen. Doel van de samenwerking is een kwantitatief en kwalitatief volwaardige bezetting van deze functie maar ook van de andere crisisbeheersingsfuncties zodat we optimaal op eventuele calamiteiten zijn voorbereid en een gegarandeerde bijdrage kunnen leveren aan het crisisnetwerk in de Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant. De ambtelijke samenwerking op het gebied van de crisisbeheersing gaat verder ge ntensiveerd worden. Per 1 oktober 2014 zijn de piketdiensten voor de Officier van Dienst Bevolkingszorg en Ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid in werking getreden. De gemeente Goirle monitort de voortgang en geeft terugkoppeling aan de stuurgroep bestaande uit oa gemeentesecretarissen en de burgemeesters.

## 10.3 Officier van Dienst bevolkingszorg

De OvD functie is neergelegd bij de toezichthouders bouwen en milieu. Voor deze functie is het noodzakelijk jaarlijks ongeveer 80 uur te besteden aan cursussen, bijeenkomsten met politie en brandweer en interne bijeenkomsten met ambtenaren uit de gemeenten Hilvarenbeek en Oisterwijk. Ongeveer 9 keer per jaar is er een piketdienst van een week. Als er grote inzet nodig is, is niet in te schatten hoeveel tijd dit zal kosten, dit wordt ook niet meegenomen in de tijdsinschatting. Er wordt voorlopig vanuit gegaan dat er ongeveer 40 uur per jaar nodig zal zijn om op te treden tijdens de piket diensten.

## 10.4 Ambities

a. Het nieuw regionaal crisisplan is binnen de gemeente doorgevoerd
b. De nieuw vastgestelde deelplannen en draaiboeken zijn ge mplementeerd
c. Opleiding- trainings en oefeningsplan 2014 is opgesteld en vastgesteld
d. Collegae die een functie binnen de crisisbeheersing hebben zijn opgeleid en getraind volgens GROOTER
e. Het gemeentelijk beleidsteam heeft actief deelgenomen aan oefening
f. Gemeente Goirle heeft 2 functionarissen geleverd aan de Veiligheidsregio voor deelname piket GRIP 2
g. Sociale calamiteiten plan is opgesteld en conform locale richtlijnen en transitie eisen
h. De gegevens op de regionale risicokaart zijn up-to-date
i. De piketfunctionarissen (OvDBZ en AOV) hebben deelgenomen aan OTO traject
j. De piketfunctionarissen (OvDBZ en AOV) hebben 4 keer per jaar gezamenlijk overleg
k. De piketdiensten zijn ingevuld

# 11 Beschikbare en benodigde capaciteit

## 11.1 Overzicht

De taken op het gebied van veiligheid en handhaving worden uitgevoerd of uitbesteed door de afdeling VVH. In onderstaande tabel is de benodigde capaciteit voor het uitvoeren van de taken afgezet tegen de beschikbare capaciteit.

| | | Benodigde capaciteit (uur) | Beschikbare capaciteit (uur) |
|---|---|---|---|
| **Toezicht bouw** | | 2.290 | 1.450 |
| | Verleende omg vergunningen | 760 | |
| | Achterstand gereedmeldingen | 200 | |
| | Acute bouwzaken | 262 | |
| | Klachten en meldingen | 60 | |
| | Kwaliteit woonomgeving | 216 | |
| | Georganiseerde criminaliteit | 600 | |
| | OvD | 120 | |
| | Wet basisreg. Personen | 72 | |
| **Toezicht milieu** | | 2.168 | 1.288 |
| | Routinematige controles type B | 700 | |
| | Routinematige controles type C | 300 | |
| | Acute milieuzaken | 100 | |
| | Klachten en meldingen | 60 | |
| | Kwaliteit woonomgeving | 216 | |
| | Georganiseerde criminaliteit | 600 | |
| | OvD | 120 | |
| | Wet basisreg. Personen | 72 | |
| **OMWB** | Routinematige controles meest risicovol | 395 | 395 |
| **BOA apv/parkeren** | | 2.950 | 2.950 |
| | Parkeren | 520 | 520 |
| | Kwaliteit woonomgeving | 2010 | 2010 |
| | Woning/voertuig inbraken | 100 | 100 |
| | Overlast gevende jeugd | 320 | 320 |
| **BOA DHW** | | 230 | 230 |
| **SSIB** | | 200 | 200 |
| **Juristen** | | 1.075 | 1.075 |

Uit het overzicht blijkt dat voor toezicht en handhaving op bouwen en milieu te weinig capaciteit is. De afgelopen jaren is steeds meer de nadruk komen te liggen op veiligheid, waarbij zich acute zaken voordoen die direct opgepakt moeten worden zodat de reguliere bouw en milieu controles in de knel komen.

## 11.2 Verschil benodigde/beschikbare capaciteit

Er zal een keuze gemaakt moeten worden om ofwel taken niet uit te voeren ofwel extra capaciteit in te zetten om de geplande taken zoveel mogelijk uit te kunnen voeren. Het laten vallen van reguliere bouw en milieutaken is geen optie omdat we wettelijk verplicht zijn erop toe te zien en bovendien levert het ontbreken van toezicht problemen op voor de deugdelijkheid en veiligheid va bouwwerken en levert extra werk op bij

vergunningverlening. Met betrekking tot veiligheid, is het niet wenselijk te stoppen met de weg die is ingeslagen. Als toch wordt gekozen voor het stoppen van deze werkzaamheden, dan zal naar verwachting veel illegaliteit uit het zicht verdwijnen en/of onontdekt blijven.

### 11.3 Loskoppelen besluitvorming

In 2014 jaar was het uitvoeringsprogramma te laat vastgesteld omdat de besluitvorming over extra BOA capaciteit meer tijd in beslag nam. Om dat dit jaar te voorkomen, wordt voorgesteld om de besluitvorming over de extra capaciteit los te koppelen van het uitvoeringsprogramma. Daarom wordt in het HUP aangegeven welke taken binnen het beschikbare budget kunnen worden uitgevoerd en voor welke taken extra capaciteit zal worden aangevraagd. Deze aanvraag voor extra capaciteit zal in een volgende nota verder worden onderbouwd.

### 11.4 Uit te voeren in 2014

Ondanks dat alle bovengenoemde capaciteit nodig is om de taken goed uit te voeren, wordt in onderstaande tabel een voorstel gedaan voor de taken die het meest urgent zijn en uitgevoerd gaan worden binnen de momenteel beschikbare capaciteit.

Zoals eerder aangegeven, kunnen de reguliere bouwcontroles niet blijven liggen, net als de gereedmeldingen, klachten, meldingen, acute zaken en de functie van Ovd. Routinematige milieucontroles moeten uitgevoerd worden, maar kunnen in tegenstelling tot de bouwcontroles uitgesteld worden. Om die reden is ervoor gekozen om de benodigde tijd voor kwaliteit van de woonomgeving en georganiseerde criminaliteit alleen ten koste van routinematige milieucontroles uit te voeren. Maar wel in mindere mate dan nodig, omdat ook hiervoor geldt dat bepaalde taken uitgesteld kunnen worden.

Voor de wet basisregistratie personen moeten de toezichthouders apart worden aangewezen, voorgesteld wordt ook dit pas te doen als de extra capaciteit beschikbaar is. Tot die tijd kan de toezichthouder milieu wel al enkele werkzaamheden op dit vlak uitvoeren, zoals nu ook al gebeurt.

| **Uit te voeren taken binnen beschikbare capaciteit** | | | |
|---|---|---|---|
| | | *Benodigde capaciteit (uur)* | *Voorlopig in te zetten capaciteit (uur)* |
| **Toezicht bouw** | | 2.290 | 1.450 |
| | Verleende omg vergunningen | 760 | 760 |
| | Achterstand gereedmeldingen | 200 | 200 |
| | Acute bouwzaken | 262 | 262 |
| | Klachten en meldingen | 60 | 60 |
| | Kwaliteit woonomgeving | 216 | 0 |
| | Georganiseerde criminaliteit | 600 | 0 |
| | OvD | 120 | 120 |
| | Wet basisreg. Personen | 72 | 48 |
| **Toezicht milieu** | | 2.168 | 1.288 |
| | Routinematige controles type B | 700 | 350 |
| | Routinematige controles type C | 300 | 150 |
| | Acute milieuzaken | 100 | 100 |
| | Klachten en meldingen | 60 | 60 |
| | Kwaliteit woonomgeving | 216 | 160 |
| | Georganiseerde criminaliteit | 600 | 348 |
| | OvD | 120 | 120 |

| **Uit te voeren taken binnen beschikbare capaciteit** | | | |
|---|---|---|---|
| | | *Benodigde capaciteit (uur)* | *Voorlopig in te zetten capaciteit (uur)* |
| | Wet basisreg. Personen | 72 | 0 |

# 12 Tot slot

## 12.1 Afspraken met andere bestuursorganen

In periodieke overleggen wordt onderlinge afstemming tussen bestuursorganen geregeld.

## 12.2 Anonieme klachten

Het komt regelmatig voor dat klachten voor het rode, grijze of paarse spoor anoniem worden ingediend bij de gemeente Goirle. In dat geval is het niet mogelijk nadere uitleg te vragen of terugkoppeling te geven over de behandeling van de klacht. Ook de achtergrond van de klachten is daardoor niet te achterhalen. Deze klachten worden niet behandeld door de toezichthouder, tenzij de klacht naar het oordeel van de toezichthouder ernstig is, dan wordt deze uiteraard wel opgepakt. Gebleken is dat deze werkwijze intern niet overal zo wordt uitgevoerd. In 2015 zal dit eerst intern goed worden afgestemd met onder andere de receptie, het meldpunt en vergunningverleners en vervolgens zal deze werkwijze ook via het Goirles belang en/of de website bekend worden gemaakt. Voor 2015 wordt hiervoor de volgende doelstelling geformuleerd:

a) Intern afstemmen van de procedure voor het afhandelen van anonieme klachten en vervolgens extern communiceren.

## 12.3 Gemeentelijke rol in privaatrechtelijke geschillen

Met enige regelmaat doen inwoners of andere rechtspersonen een beroep op de afdeling VVH om een vermeend probleem voor hen op te lossen en waarbij het uiteindelijk blijkt te gaan over een privaatrechtelijk geschil met een andere partij. Daar waar geen duidelijke rol is weggelegd voor de gemeente danwel de problematiek geen speerpunt voor de gemeente is, zal worden volstaan met het aangeven hiervan en het wijzen op de eigen verantwoordelijkheden en mogelijkheden (voor zover bekend) voor betrokkenen. De afdeling VVH zal hierin geen actieve rol spelen.

## 12.4 Communicatie

Goede communicatie ten aanzien van de toezicht- en handhavingstaken helpt bij het creeren van draagvlak voor de uitvoering hiervan bij de inwoners en bedrijven binnen de gemeente Goirle en kan bijdragen aan een goede naleving van de regels.

Met goede communicatie over de invulling en uitvoering van dit beleid wil de gemeente Goirle bewerkstelligen dat burgers, bedrijven en instellingen binnen de gemeente Goirle weten welke visie de gemeente heeft op toezicht en handhaving en welke visie de gemeente heeft op het evenwicht in verantwoordelijkheden tussen de gemeente en burger.

Uiteraard is communicatie met name van belang bij de dagelijkse uitvoering van de controle- en toezichtstaken. Zo wordt ten behoeve van controles veelal op afspraak gewerkt en worden de integrale handhavingsprojecten vooraf aangekondigd in het Goirles belang en met een algemene brief aan de betrokken ondernemers. Het positieve effect van werken op afspraak is dat dit vaak leidt tot een vlotte controle met weinig administratieve nasleep. Verder draagt deze open werkwijze ook bij aan een verbetering van het imago van de gemeente, en een betere uitgangspositie voor de individuele controleur. Het nadeel van controles op afspraak is dat de 'pakkans' beleving alleen bij de betrokken gecontroleerde vergroot wordt en niet bij de hele doelgroep. Naast de controles op afspraak wordt dan ook nog altijd een substantieel gedeelte van de inspecties onaangekondigd uitgevoerd.

De communicatie na de constatering van een overtreding en gedurende een vervolgtraject, zal veelal schriftelijk plaatsvinden. Met name de sanctiestrategie en juridische vereisten zijn daarbij bepalend.

# Bijlage 1 Geprioriteerde handhavingsthema's 2010-2014

| Milieu* | prioriteit |
|---|---|
| Inrichtingen act besl type C (IPPC) | heel hoog |
| Inrichtingen act. Besl type C | heel hoog |
| Inrichtingen act. Besl type B | heel hoog |
| Geur overlast | heel hoog |
| Luchtvervuiling | hoog |
| Geluidsproductie | hoog |
| Productie afval/afvalwater | hoog |
| Bodemvervuiling | hoog |
| Externe veiligheid | hoog |
| Inrichtingen act. Besl type A | laag |
| Bouwstoffen, grond, baggerspecie | laag |
| Energiegebruik | laag |
| Trillingshinder | laag |
| Watergebruik | laag |

| Bouwen en brandveiligheid* | prioriteit |
|---|---|
| Omg. Vergunning nieuw/verbouw woning | heel hoog |
| Illegale bouw | heel hoog |
| Illegaal gebruik van panden | heel hoog |
| Omg. Vergunning nieuw/verbouw publiek gebouw | hoog |
| Risicovolle sloopmeldingen | hoog |
| Illegale sloop | hoog |
| Onrechtmatige/onveilige woonsituaties | hoog |
| Omg. Vergunning bijgebouwen | gemiddeld |
| Omg. Vergunnig overige gebouwen, geen gebouw zijnde | gemiddeld |
| Vergunningsvrije bouwwerken | gemiddeld |
| Illegale bewoning bedrijfswoningen | gemiddeld |
| Illegale splitsing woningen | gemiddeld |
| Gebruiksvergunning | gemiddeld |
| Gebruiksmeding | gemiddeld |
| Omg. Vergunning nieuw/verbouw niet-publiek toegankelijk gebouw | laag |
| Niet-risicovolle sloopmeldingen | laag |
| Aanlegvergunningen (illegale werken) | laag |
| Monumenten (verbouw) | laag |
| Illegale werken | laag |

| APV inclusief DHW* | prioriteit |
|---|---|
| Buitengebied, afval/lozing | hoog |
| Buitengebied, wildcrossen | hoog |
| Vuurwerk afsteken | gemiddeld |
| (Licht)reclame en uitstallingen | gemiddeld |
| Bomenkap | gemiddeld |
| Schenktijden paracommerciele inrichtingen | gemiddeld |
| Overige DHW regels voor inrichtingen (vergunning, leidinggevende) | gemiddeld |
| Ventverbod | laag |
| Kennisgeving bij betogingen | laag |
| Vertoningen op aangewezen plaatsen (straatartiest) | laag |
| Bruikbaarheid van de weg | laag |
| Evenementen (vergunningsplichtig) vergunning, orde | laag |
| Evenementen (vergunningsvrij), orde | laag |
| Honden, gevaarlijke | laag |
| Honden, loslopende | laag |
| Laten vliegen van duiven (ivm schade aan gewassen) | laag |
| Bijen houden (binnen bebouwde kom) | laag |
| Bijhouden van verkoopregister | laag |
| Exploitatie sexinrichting/escort | laag |
| Inzameling geld of goederen | laag |
| Standplaatsen | laag |
| Snuffelmarkt | laag |
| Verkeer in natuurgebieden | laag |
| Vuur stoken | laag |
| Exploitatie openbare inrichting | laag |
| Parkeren voertuigwrakken | laag |
| Parkeren caravans/aanhangwagens/grote voertuigen | laag |
| Kamperen buiten kampeerterreinen | laag |
| Uitweg vergunning | laag |
| Sluitingstijden openbare inrichtingen | laag |
| Drankverstrekking tijdens bijeenkomsten paracommerciele inrichtingen | laag |
| Verbod op Happy Hours in horeca | laag |
| Parkeren in de blauwe zone | laag |
| Parkeerexcessen (openbaar groen, geh, parkeerplaats) | laag |
| Buitengebied, vernieling/verstoring flora en fauna | laag |

*Lage prioriteit wil niet zeggen dat er niets aan de thema's wordt gedaan; er kunnen redenen zijn om deze thema's toch op te pakken, er blijft ruimte voor bestuurlijke prioriteiten.

# 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 Rijp, 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.

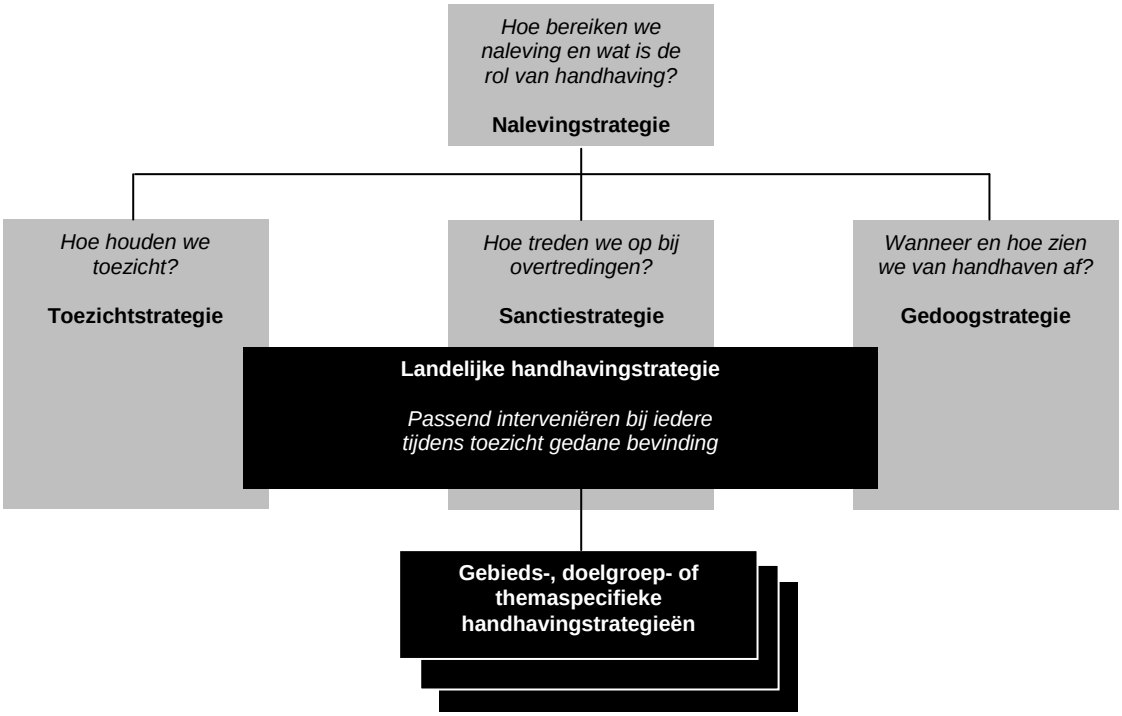
[4] Geformuleerd in ABRvS 7 juli 2004, LJN AP8242.

[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 strafvervolging door het OM overigens onverlet [6].

Figuur 1 toont tot slot dat er specifieke strategieën, die sporen met de landelijke handhaving-strategie, 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 handhaving-strategie 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 wetten [7] 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 Vooralsnog 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 overheden [8]. 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. Handhaving-instanties 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 omgevingrecht 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

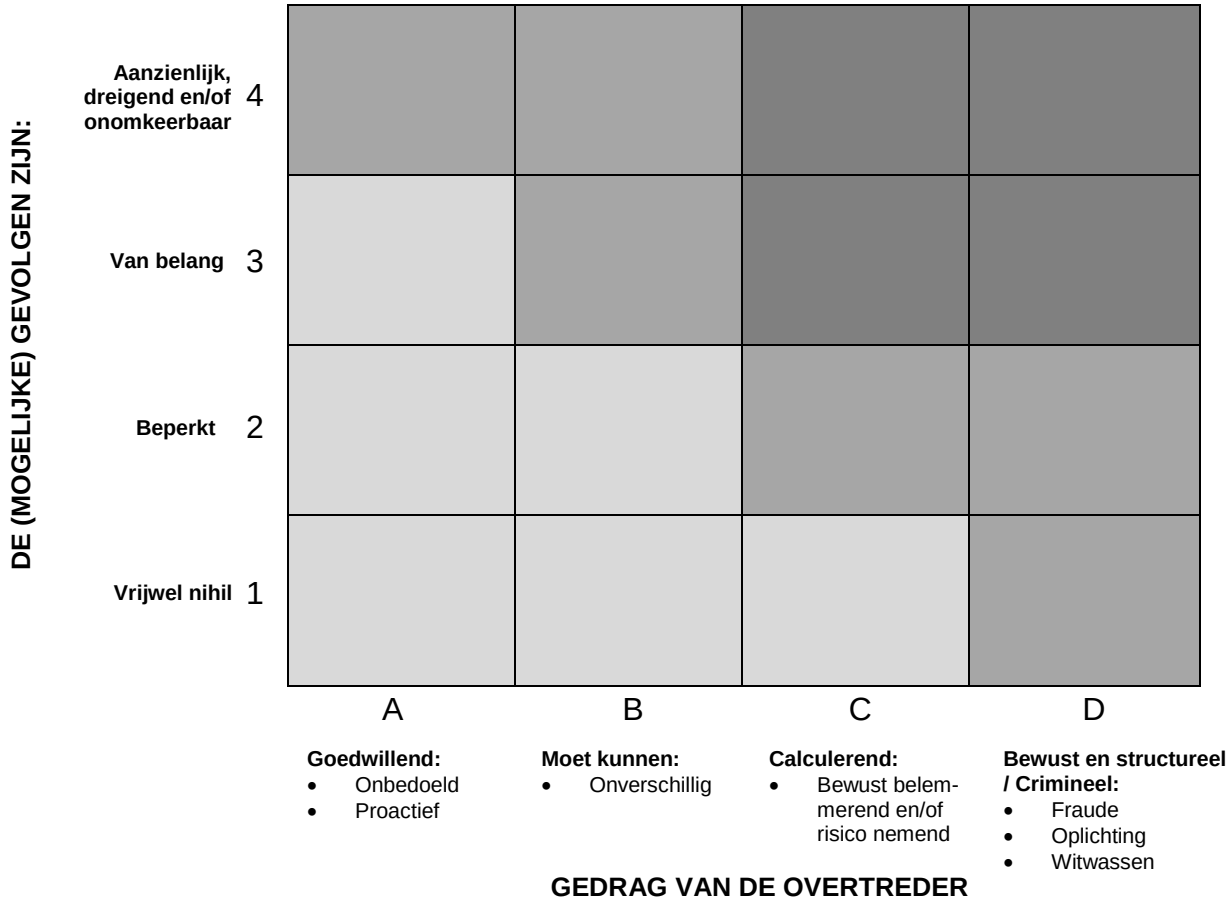
Toezicht houden gebeurt op basis van door bevoegde overheden bestuurlijk vastgestelde handhavingprogramma's, inclusief financiering en menskracht, die zijn afgestemd met alle bij het omgevingsrecht betrokken instanties. Afgestemde handhavingprogramma's en de landelijke handhavingstrategie borgen in combinatie dat de overheden planmatig gezamenlijk optreden, bij het toezicht en bij bevindingen die tijdens dat toezicht zijn gedaan [11]. 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




***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 mogelijkheidsbewustzijn, 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 handhavinghistorie 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 strafvervolging 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: | A | B | C | D |
|---|---|---|---|---|
| **Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar** 4 | **Strafrecht**<br>BSBm / PV<br>**Bestuursrecht bestraffend**<br>Bestuurlijke boete<br>**Bestuursrecht herstellend**<br>Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD<br>Verscherpt toezicht | **Strafrecht**<br>BSBm / PV<br>**Bestuursrecht bestraffend**<br>Bestuurlijke boete<br>**Bestuursrecht herstellend**<br>Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD,<br>Verscherpt toezicht | **Strafrecht**<br>BSBm / PV<br>**Bestuursrecht bestraffend**<br>Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning<br>**Bestuursrecht herstellend**<br>Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD | **Strafrecht**<br>PV<br>**Bestuursrecht bestraffend**<br>Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning<br>**Bestuursrecht herstellend**<br>Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD |
| **Van belang** 3 | **Strafrecht**<br>BSBm / PV<br>**Bestuursrecht bestraffend**<br>Bestuurlijke boete<br>**Bestuursrecht herstellend**<br>Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen | **Strafrecht**<br>BSBm / PV<br>**Bestuursrecht bestraffend**<br>Bestuurlijke boete<br>**Bestuursrecht herstellend**<br>Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD,<br>Verscherpt toezicht | **Strafrecht**<br>BSBm / PV<br>**Bestuursrecht bestraffend**<br>Bestuurlijke boete<br>**Bestuursrecht herstellend**<br>Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD,<br>Verscherpt toezicht | **Strafrecht**<br>PV<br>**Bestuursrecht bestraffend**<br>Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaat of erkenning<br>**Bestuursrecht herstellend**<br>Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD |
| **Beperkt** 2 | **Bestuursrecht herstellend**<br>Aanspreken / informeren | **Strafrecht**<br>BSBm / PV<br>**Bestuursrecht herstellend**<br>Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen | **Strafrecht**<br>BSBm / PV<br>**Bestuursrecht bestraffend**<br>Bestuurlijke boete<br>**Bestuursrecht herstellend**<br>Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD,<br>Verscherpt toezicht | **Strafrecht**<br>PV<br>**Bestuursrecht bestraffend**<br>Bestuurlijke boete<br>**Bestuursrecht herstellend**<br>Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD |
| **Vrijwel nihil** 1 | **Bestuursrecht herstellend**<br>Aanspreken / informeren | **Bestuursrecht herstellend**<br>Aanspreken / informeren | **Strafrecht**<br>BSBm / PV<br>**Bestuursrecht bestraffend**<br>Bestuurlijke boete<br>**Bestuursrecht herstellend**<br>Bestuurlijk gesprek Waarschuwen | **Strafrecht**<br>PV<br>**Bestuursrecht bestraffend**<br>Bestuurlijke boete<br>**Bestuursrecht herstellend**<br>Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen |
| | **Goedwillend:**<br>• Onbedoeld<br>• Proactief | **Moet kunnen:**<br>• Onverschillig | **Calculerend:**<br>• Bewust belem-merend en/of risico nemend | **Bewust en structureel / Crimineel:**<br>• Fraude<br>• Oplichting<br>• 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 motiverings-beginsel, 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 handhavingactiviteitenprogramma, 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:<br>a. een op elkaar afgestemd bestuursrechtelijk – strafrechtelijk optreden tegen overtreding van de gestelde milieunormen;<br>b. een passende reactie op geconstateerde overtredingen;<br>c. een stringentere reactie bij voortduring van de overtreding;<br>d. een regeling voor optreden tegen overtredingen door de eigen organisatie en andere overheden;<br>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: rechtvaardigheids-gronden 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.

*Afdeling Veiligheid, vergunningverlening en handhaving*

gemeente goirle

# Integraal handhavingsbeleid 2014-2017

## gemeente Goirle

*Bekend gemaakt aan de Gemeenteraad d.d. : 17 maart 2014.*

# Inhoudsopgave


**1 Inleiding ... 3**
1.1 Algemeen ... 3
1.2 Hoofddoel ... 3
1.3 Reikwijdte ... 3
**2 Uitgangspunten en visie ... 5**
2.1 Wat is handhaving? ... 5
2.1.1 Toezicht ... 5
2.1.2 Handhaving ... 5
2.2 Waarom handhaven wij? ... 5
2.3 Nieuwe taak: Drank en horecawet ... 5
2.4 Visie ... 5
**3 Programmatisch handhaven in de gemeente Goirle ... 7**
3.1 Inleiding ... 7
3.2 Processtappen ... 7
**4 Risicoanalyse ... 9**
4.1 inleiding ... 9
4.2 Methode ... 9
4.3 Resultaten prioritering ... 10
4.4 Prioriteiten uit kader nota integrale veiligheid ... 12
**5 Doelstellingen ... 14**
5.1 Input en prestatie doelstellingen ... 14
5.1.1 Input doelstellingen ... 14
5.1.2 Prestatiedoelstellingen ... 14
5.2 Naleef en effect doelstellingen ... 14
5.2.1 naleefdoelstellingen ... 15
5.2.2 effectdoelstellingen ... 15
**6 Strategie en werkwijze ... 16**
6.1 Nalevingstrategie ... 16
6.2 Preventiestrategie ... 16
6.2.1 Algemeen ... 16
6.2.2 Drank en horecawet ... 17
6.3 Toezichtstrategie ... 17
6.3.1 Algemeen ... 17
6.3.2 Mag ik even binnen komen? ... 18
6.4 Sanctiestrategie ... 18
6.4.1 Algemeen ... 18
6.4.2 Drank en Horecawet ... 19
6.5 Gedoogstrategie ... 20

**Bijlage 1** Resultaten risicoanalyse
**Bijlage 2** "Zo handhaven wij in Brabant"
**Bijlage 3** Brabants alcohol- en horecasanctiebeleid
**Bijlage 4** Mag ik even binnen komen?
**Bijlage 5** Gedoogstrategie

# 1 Inleiding

## 1.1 Algemeen

Het integraal handhavingsbeleid gemeente Goirle 2014-2017 is een actualisering van het integrale handhavingsbeleid gemeente Goirle 2010-2014 en vervangt deze. De actualisering van het handhavingsbeleid is noodzakelijk om verschillende redenen.

- De termijn van het liggende beleidsplan was nog niet verstreken, maar uit de jaarlijkse evaluaties van het beleid bleek dat eerdere aanpassing van beleid gewenst was.
- Sinds 1 januari 2013 is de nieuwe Drank en Horecawet in werking getreden, waarmee het toezicht en handhaving van deze wet niet meer bij de voedsel en waren autoriteit, maar bij de gemeenten is komen te liggen.
- Op 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) inwerking getreden. Hiermee is de omgevingsvergunning ingevoerd, een integrale vergunning voor het realiseren van fysieke projecten (bouwen, slopen, milieu, gebruiken, aanleggen).
- In het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de regeling omgevingrecht (Mor) zijn kwaliteitseisen opgenomen die gesteld worden aan toezicht en handhaving van het omgevingrecht. Deze golden voorheen alleen op het gebied van milieu.
- Tijdens de reality check die in 2013 door de provincie in Goirle is uitgevoerd, zijn aanbevelingen gedaan om toezicht en handhaving in Goirle te verbeteren, deze kunnen gelijk meegenomen worden in het nieuwe handhavingsbeleid.

## 1.2 Hoofddoel

Het hoofddoel van dit integraal handhavingsbeleid is om op de verschillende deelgebieden (Bouwen, Ruimtelijke Ordening, Milieu, APV, DHW) te komen tot een transparante, effectieve en efficiënte inzet van middelen om te komen tot een situatie waarbij het voor een ieder duidelijk is, dan wel dat het voor een ieder duidelijk behoort te zijn, hoe de gemeente Goirle haar middelen inzet om naleving van de regels te bereiken en/of te bevorderen.

Meer specifieke doelstellingen komen in hoofdstuk 6 aan de orde.

## 1.3 Reikwijdte

Wetgeving is bij uitstek sectoraal; wetten hebben betrekking op deelbelangen, zoals bouwen, milieu of openbare ruimte en veiligheid/openbare orde. Ook de handhaving vindt per deelterrein afzonderlijk plaats. Er wordt echter nadrukkelijk gestreefd naar het opstellen van een integraal handhavingsbeleid. Onder integrale handhaving wordt een manier van handhaving verstaan, waarbij meer en beter wordt samengewerkt tussen de verschillende handhavingstaakvelden. Integrale handhaving wil dus nadrukkelijk niet zeggen dat de ene toezichthouder de taken van de andere toezichthouder een op een overneemt. Wel wordt met integrale handhaving een hoge mate van coördinatie en eenduidigheid nagestreefd.

Bij integrale handhaving dienen in principe niet alleen handhavingstaken die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving te worden betrokken, maar ook andere mogelijke handhavingstaken. Landelijk zijn de handhavingstaken in verschillende kleursporen ingedeeld:

- Rood (ruimtelijke ordening, bouwen)
- Grijs (milieu)
- Paars (openbare orde, veiligheid, gebruik openbare ruimte)
- Groen (natuur)

- Blauw (water)
- Geel (sociale zekerheid, belasting, economie)
- Wit (gezondheid, arbeid)
- Bruin (landbouw, natuurbeheer)
- Oranje (cultuur, onderwijs)

Er is echter vast komen te staan dat de betekenis van de sporen groen, blauw, geel, wit, bruin en oranje in het kader van een integrale benadering betrekkelijk is. Het groene en het bruine spoor zijn immers al voor een belangrijk deel vertegenwoordigd in het rode en grijze spoor. Het blauwe, gele, witte en oranje spoor zijn bovendien dermate specifiek dat het de vraag is in hoeverre het opnemen ervan in een integrale benadering meerwaarde zou kunnen hebben. De integrale benadering zal daarom alleen betrekking hebben op het rode, grijze en paarse spoor.

# 2 Uitgangspunten en visie

## 2.1 Wat is handhaving?

Aan de gemeente Goirle is de uitvoering van een groot aantal wetten en regelingen opgedragen, die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, zoals de Wet milieubeheer, het Gebruiksbesluit, de Woningwet en de Algemene Plaatselijke Verordening. Handhaving is een instrument om de naleving van wet- en regelgeving te bevorderen. Binnen het ruime begrip handhaving wordt onderscheid gemaakt tussen de fasen toezicht en handhaving.

### 2.1.1 Toezicht

Onder toezicht wordt verstaan: het controleren of, en in hoeverre, wettelijke bepalingen worden nageleefd. Daarbij geldt dat toezicht alleen betrekking heeft op de controle op de naleving en niet op het inzetten van juridische instrumenten tegen de overtreding. Hierbij wordt er nog onderscheid gemaakt in preventief en repressief toezicht. Onder preventief toezicht wordt verstaan: het toezicht dat is gebaseerd op een jaarlijks uitvoeringsprogramma. Repressief toezicht is toezicht dat plaatsvindt op basis van klachten.

### 2.1.2 Handhaving

Onder handhaving wordt verstaan: het bestuursrechtelijk (middels last onder dwangsom of bestuursdwang) of strafrechtelijk (proces verbaal) optreden tegen overtredingen die tijdens het toezicht zijn vastgesteld.

## 2.2 Waarom handhaven wij?

Handhaven is geen doel op zich. Handhaving dient om de achterliggende beleidsdoelen zoals bijvoorbeeld het realiseren van een veilige samenleving, een beoogde ruimtelijke of milieukwaliteit of bescherming van natuur, landschap en grondstoffen te bereiken. Andere redenen om te handhaven zijn de geloofwaardigheid en legitimiteit van beleid en regels en eerlijke concurrentieverhoudingen.

## 2.3 Nieuwe taak: Drank en horecawet

Vanaf 1 januari 2013 is de Drank- en Horeca Wet gewijzigd (DHW) en zijn de taken overgeheveld van het Rijk naar de gemeenten. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de handhaving. Sinds 1 januari 2014 is aan de DHW een wetsartikel toegevoegd (artikel 43a DHW). Het wetsartikel verplicht de gemeenteraad om de eerste maal uiterlijk 1 juli 2014 en daarna telkens voor een periode van ten hoogste vier jaren een nieuw preventie- en handhavingplan alcohol vast te stellen. Dit plan wordt als apart stuk aan de gemeenteraad aangeboden.

De detail invulling van deze nieuwe handhavingstaak wordt in het handhavingsuitvoeringsprogramma (HUP) uitgewerkt. Omdat toezicht en handhaving op de DHW een nieuwe taak is voor gemeenten, is het niet mogelijk de benodigde toezichtscapaciteit te bepalen aan de hand van eigen ervaringscijfers. In het HUP zal voor 2014 een inschatting gemaakt worden van de benodigde capaciteit op basis van de beschikbare gegevens, en zal dit in de loop der jaren worden aangepast aan de hand van de ervaring die de komende jaren op het gebied van de Drank en Horecawet wordt opgedaan.

## 2.4 Visie

Op 19 juni 2007 heeft de gemeenteraad de volgende een visie op integrale handhaving vastgesteld.

'Handhaving in de gemeente Goirle dient op een structurele en integrale wijze te worden aangepakt. Daarbij zullen met het oog op de beschikbare middelen keuzes moeten worden gemaakt. De gemeente zal daarom het beleid vormgeven middels de methode van programmatisch handhaven. Daarbij dient nadrukkelijk te worden gekeken naar de kleursporen rood, grijs en paars. Naast het optreden tegen overtredingen zal ook gebruik

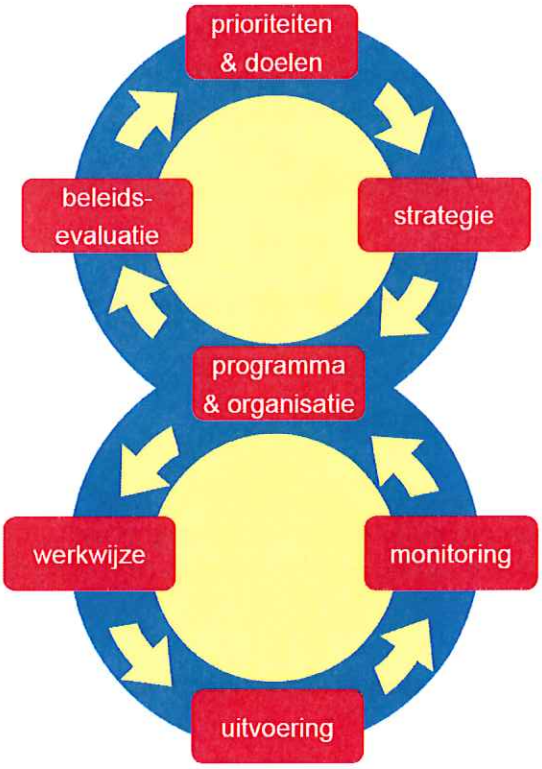
worden gemaakt van andere instrumenten zoals preventie in de vorm van voorlichting. De gemeente wil, mede in het belang van het vertrouwen van de burger in de overheid, duidelijk zijn in het beleid dat gevoerd wordt en de handhavingsactiviteiten zichtbaar maken. Door het beleid duidelijk te maken en daar waar nodig ook zichtbaar op te treden worden burgers, bedrijven en instellingen gestimuleerd om de regels na te leven. De aspecten veiligheid, voorkomen van overlast, bescherming van milieu, flora en fauna en duurzaamheid zullen richtinggevend zijn voor het uitwerken en toepassen van handhavingsbeleid.'

Doordat het college bewuster kijkt naar prioriteiten, risico's, inzet van capaciteit en verantwoordelijkheden kan daarmee sturing worden gegeven aan de handhaving. Het is een gegeven dat risico's blijven bestaan. Er is namelijk nooit voldoende capaciteit om alles te handhaven. Volledige controle is ondenkbaar en onwenselijk. Die risico's worden nu echter duidelijk in beeld gebracht en gewogen.

# 3 Programmatisch handhaven in de gemeente Goirle

## 3.1 Inleiding

Goede en professionele handhaving vindt programmatisch plaats. Programmatisch handhaven is een planmatige, cyclische wijze van handhaven. De processtappen van het programmatisch handhaven worden weergegeven in onderstaande figuur, de dubbele regelkring of ook wel Big-8 genoemd. Door het toepassen van de Big-8 wordt vormgegeven aan een Plan-Do-Check-Act-cyclus. De bovenste kring vormt het beleid, en de onderste kring de uitvoering.




In de big-8 zijn de kwaliteitseisen opgenomen die sinds 2005 gelden voor de milieuhandhaving, maar nu ook een juridische basis hebben in het besluit omgevingsrecht (Bor) en de Ministeriele regeling omgevingsrecht (Mor). De processtappen, de eisen die het Bor en Mor hieraan stellen en de wijze waarop er in Goirle invulling aan wordt gegeven worden hieronder beschreven.

## 3.2 Processtappen

*Prioriteiten en doelen (art 7.2 BOR)*

In het handhavingsbeleid worden handhavingsdoelen opgenomen en wordt aangegeven welke activiteiten ondernomen worden om die doelen te behalen. De handhavingsdoelen zijn gebaseerd op een probleemanalyse waarbij in kaart is gebracht wat de kans op overtredingen van de voorschriften van de relevante regelgeving is en wat het effect is van de overtreding voor de fysieke leefomgeving. Op basis van deze probleemanalyse worden prioriteiten gesteld.

In hoofdstuk 6 van het voorliggende handhavingsbeleid zijn de handhavingsdoelen opgenomen. De activiteiten die ondernomen worden om die doelen te behalen zullen in de jaarlijkse handhavingsuitvoeringsprogramma's (HUP's) worden uitgewerkt. In hoofdstuk 4 van dit handhavingsbeleid is de risicoanalyse uitgevoerd en op basis daarvan zijn prioriteiten gesteld.

*Strategie (art 7.2 BOR)*
In het beleid moet worden omschreven welke nalevingsstrategie, toezichtstrategie, sanctiestrategie en gedoogstrategie gehanteerd wordt om de gewenste doelen te bereiken.

De strategieën zijn opgenomen in hoofdstuk 7 van het handhavingsbeleid.

*Programma, organisatie (art 7.3 BOR)*
Dit vormt het middelpunt van beide kringen uit de Big-8. De strategie, de probleemanalyse en de daaruit voortvloeiende prioriteiten vormen input voor een jaarlijks op te stellen uitvoeringsprogramma. Het programma bevat een concrete planning van de activiteiten. De organisatie moet zodanig worden ingericht dat een adequate en behoorlijke uitvoering van het handhavingsbeleid gewaarborgd is. Ook moeten de financiële en personele middelen die nodig zijn voor het uitvoeren van het programma en het behalen van de handhavingsdoelen inzichtelijk zijn en geborgd worden in de begroting.

In de jaarlijkse HUP's zal de benodigde capaciteit voor de uitvoering van de gestelde doelen worden beschreven.

*Werkwijze*
De werkwijze om te komen tot uitvoering van het programma moet uiteraard helder en transparant zijn.

*Uitvoering*
De daadwerkelijke uitvoering van het uitvoeringsprogramma.

*Monitoring (art 7.6 BOR)*
De resultaten en de voortgang van de uitvoering van het programma en de doelen worden bewaakt met een geautomatiseerd systeem. In het systeem worden de in het kader van de handhaving gegeneerde gegevens geregistreerd.

Voor bewaking van de voortgang zal gebruik gemaakt worden van het automatiseringspakket Squit XO.

*Evaluatie (art 7.7 BOR)*
Er wordt periodiek gerapporteerd over de mate waarin de gestelde doelen zijn bereikt en over de uitvoering van de activiteiten. Jaarlijks wordt het uitvoeringsprogramma geëvalueerd op basis waarvan bezien wordt of het beleid moet worden aangepast en wordt hiervan verslag gedaan aan de raad. De evaluatie kan input zijn voor aanpassing van het beleid en/of het uitvoeringsprogramma en de daarin gestelde doelen en prioriteiten.

Zoals de afgelopen jaren ook al het geval is geweest, zal in de jaarlijke HUP's de evaluatie van het afgelopen jaar worden opgenomen.

# 4 Risicoanalyse

## 4.1 inleiding

Een groot aantal wetten en regels op het gebied van de fysieke ruimte waarvoor de gemeente verantwoordelijk is, zijn niet op dezelfde intensieve manier te handhaven. Dit is overigens ook niet voor alle regelgeving nodig. Tevens varieert het effect bij niet handhaven van een bepaalde regel op de fysieke ruimte ook. Voor een duidelijk en weloverwogen handhavingsbeleid is daarom een prioriteitenstelling noodzakelijk. Dit betekent dat er keuzes gemaakt moeten worden. Daarbij spelen vragen als wat gaan we handhaven, hoe gaan we handhaven, wat heeft prioriteit en wat heeft minder prioriteit. Met het maken van deze keuzes wordt de handhavingscapaciteit efficiënter ingezet. Uitgangspunt voor het beleid en het uitvoeringsprogramma is de huidige binnen de gemeente Goirle beschikbare capaciteit voor handhaving.

In het handhavingsbeleid 2010-2014 waren de handhavingstaken voor het grijze, rode en paarse spoor binnen de Gemeente Goirle ingedeeld in thema's, waarvan door middel van het uitvoeren van een risicoanalyse de prioriteit werd bepaald. Zoals in het HUP 2012 is aangegeven, is deze indeling in thema's niet logisch en niet goed werkbaar gebleken. Om die reden zijn de handhavingstaken nu anders in gedeeld in thema's en is de risicoanalyse opnieuw uitgevoerd.

Ook is gebleken dat een aantal thema's samen viel met thema's die al geprioriteerd zijn in het kader van de kader nota integrale veiligheid. Deze thema's zijn dan ook in de risico analyse niet meer meegenomen, omdat de prioriteit immers al is aangetoond. Om de handhavingsopgave te bepalen, worden ze echter wel meegenomen omdat voor het toezicht op deze thema's capaciteit zal worden gevraagd van handhavers van het rode, grijze en paarse spoor.

## 4.2 Methode

De prioriteitenstelling is gebaseerd op een inschatting van het risico op negatieve effecten bij overtreding van de verschillende handhavingsthema's. Om die risico's in te kunnen schatten is een risicoanalyse gemaakt op basis van de systematiek zoals omschreven is in "Programmatisch handhaven; Gids voor gemeenten, waterschappen en provincies" van het centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid (het CCV, voorheen het Expertisecentrum rechtspleging en rechtshandhaving).

De risicoanalyse brengt het risico in beeld dat aan elk van de handhavingstaken is verbonden. Risico is daarbij gedefinieerd als het negatief effect maal de kans dat die zich voordoet: risico = negatief effect x kans

Bij de bepaling van het negatief effect wordt een inschatting gemaakt van de gemiddelde ernst van de gevolgen van overtreding van gedragsregels die voor het betreffende handhavingsthema gelden. In algemene woorden gesteld gaat het om het belang dat het gedragsvoorschrift beschermt en in welke mate het die bescherming biedt. Er worden zes soorten negatief effect onderscheiden:

- Fysieke veiligheid (letsel, al dan niet dodelijk);
- Kwaliteit (kwaliteit van de sociale omgeving, waaronder gevoelens van (on)veiligheid);
- Financieel-economische schade;
- Verlies van of schade aan natuurschoon (teruggang van biodiversiteit);
- Schade aan de (volks)gezondheid
- Schade aan het bestuurlijke of gemeentelijke imago.

Bij de bepaling van de kans is per handhavingsthema een inschatting gemaakt van de kans op regelovertreding bij de huidige handhavingsinspanning.

Per handhavingsthema is aan de negatieve effecten en de kans een waarde toegekend op een 5 puntsschaal:
0=niet van toepassing
1= heel klein
2= klein
3= gemiddeld
4= groot
5=heel groot

Per handhavingsthema wordt het risico cijfermatig bepaald door het gemiddeld negatief effect te vermenigvuldigen met de kans. De omvang van het risico uitgedrukt in een cijfer zegt echter nog niet alles over de prioritering van de handhavingstaak. Het is mogelijk dat er handhavingstaken zij waar de mogelijke negatieve effecten bij regelovertreding groot zijn, terwijl de kans op overtreding klein is. Deze thema's scoren hooguit met een gemiddeld risico, maar voor de handhaving kunnen deze hoge prioriteit hebben omdat de belangen die op het spel staan groot zijn. De taken zijn daarom, behalve op grond van risico's, ook op grond van het negatief effect enerzijds en de kans anderzijds geprioriteerd. Er zijn op deze manier 4 verschillende clusters van prioriteiten te onderscheiden:

| | | |
|---|---|---|
| Prioriteit heel hoog | → | groot negatief effect en grote overtredingskans |
| Prioriteit hoog | → | groot negatief effect en kleine overtredingskans |
| Prioriteit gemiddeld | → | klein negatief effect en grote overtredingskans |
| Prioriteit laag | → | klein negatief effect en kleine overtredingskans |

## 4.3 Resultaten prioritering

De lijst met handhavingsthema's is door verschillende medewerkers van de afdeling veiligheid, vergunninverlening en handhaving (VVH) onderworpen aan de omschreven risicoanalyse. Ieder heeft voor de thema's waar van hij voldoende kennis heeft de negatieve effecten en de kans bepaald. Vervolgens is van deze scores het gemiddelde van de negatieve effecten, de kans, het risico en de prioriteit bepaald. De volledige lijst met gemiddelde scores en de hieruit volgende risico's en prioriteiten is opgenomen in bijlage 1. In onderstaande tabellen zijn de resultaten van de prioritering voor de verschillende kleursporen opgenomen.

| Milieu* | prioriteit |
|---|---|
| Inrichtingen act besl type C (IPPC) | heel hoog |
| Inrichtingen act. Besl type C | heel hoog |
| Inrichtingen act. Besl type B | heel hoog |
| Geur overlast | heel hoog |
| Luchtvervuiling | hoog |
| Geluidsproductie | hoog |
| Productie afval/afvalwater | hoog |
| Bodemvervuiling | hoog |
| Externe veiligheid | hoog |
| Inrichtingen act. Besl type A | laag |
| Bouwstoffen, grond, baggerspecie | laag |
| Energiegebruik | laag |
| Trillingshinder | laag |
| Watergebruik | laag |

| Bouwen en brandveiligheid* | prioriteit |
|---|---|
| Omg. Vergunning nieuw/verbouw woning | heel hoog |
| Illegale bouw | heel hoog |
| Illegaal gebruik van panden | heel hoog |
| Omg. Vergunning nieuw/verbouw publiek gebouw | hoog |
| Risicovolle sloopmeldingen | hoog |
| Illegale sloop | hoog |
| Onrechtmatige/onveilige woonsituaties | hoog |
| Omg. Vergunning bijgebouwen | gemiddeld |
| Omg. Vergunnig overige gebouwen, geen gebouw zijnde | gemiddeld |
| Vergunningsvrije bouwwerken | gemiddeld |
| Illegale bewoning bedrijfswoningen | gemiddeld |
| Illegale splitsing woningen | gemiddeld |
| Gebruiksvergunning | gemiddeld |
| Gebruiksmeding | gemiddeld |
| Omg. Vergunning nieuw/verbouw niet-publiek toegankelijk gebouw | laag |
| Niet-risicovolle sloopmeldingen | laag |
| Aanlegvergunningen (illegale werken) | laag |
| Monumenten (verbouw) | laag |
| Illegale werken | laag |

| APV inclusief DHW* | prioriteit |
|---|---|
| Buitengebied, afval/lozing | hoog |
| Buitengebied, wildcrossen | hoog |
| Vuurwerk afsteken | gemiddeld |
| (Licht)reclame en uitstallingen | gemiddeld |
| Bomenkap | gemiddeld |
| Schenktijden paracommerciële inrichtingen | gemiddeld |
| Overige DHW regels voor inrichtingen (vergunning, leidinggevende) | gemiddeld |
| Ventverbod | laag |
| Kennisgeving bij betogingen | laag |
| Vertoningen op aangewezen plaatsen (straatartiest) | laag |
| Bruikbaarheid van de weg | laag |
| Evenementen (vergunningsplichtig) vergunning, orde | laag |
| Evenementen (vergunningsvrij), orde | laag |
| Honden, gevaarlijke | laag |
| Honden, loslopende | laag |
| Laten vliegen van duiven (ivm schade aan gewassen) | laag |
| Bijen houden (binnen bebouwde kom) | laag |
| Bijhouden van verkoopregister | laag |
| Exploitatie sexinrichting/escort | laag |
| Inzameling geld of goederen | laag |
| Standplaatsen | laag |
| Snuffelmarkt | laag |

| | |
|---|---|
| Verkeer in natuurgebieden | laag |
| Vuur stoken | laag |
| Exploitatie openbare inrichting | laag |
| Parkeren voertuigwrakken | laag |
| Parkeren caravans/aanhangwagens/grote voertuigen | laag |
| Kamperen buiten kampeerterreinen | laag |
| Uitweg vergunning | laag |
| Sluitingstijden openbare inrichtingen | laag |
| Drankverstrekking tijdens bijeenkomsten paracommerciële inrichtingen | laag |
| Verbod op Happy Hours in horeca | laag |
| Parkeren in de blauwe zone | laag |
| Parkeerexcessen (openbaar groen, geh, parkeerplaats) | laag |
| Buitengebied, vernieling/verstoring flora en fauna | laag |

*Zie voor de complete lijst bijlage 1. Lage prioriteit wil niet zeggen dat er niets aan de thema's wordt gedaan; er kunnen redenen zijn om deze thema's toch op te pakken, er blijft ruimte voor bestuurlijke prioriteiten.

De prioriteitenstelling moet richting geven aan de inzet van mensen, middelen, de frequenties van toezicht en handhaving en de aspecten waarop tijdens handhavingsbezoeken wordt gelet.

| Prioriteit | Handhavingsinzet |
|---|---|
| Heel hoog | Zeer actief en intensief toezicht door reguliere en planmatige controles en direct reageren op klachten. |
| Hoog | Actief en intensief toezicht door reguliere en planmatige controles en direct reageren op klachten |
| Gemiddeld | Actief inspectie en toezicht door projectmatige controles en reageren op klachten |
| Laag | Incidenteel inspectie en/of toezicht; reageren op klachten |

Zoals eerder vermeld, is er nooit genoeg capaciteit om alle handhavingstaken uit te voeren. Er moet een onderlinge weging plaatsvinden, waarbij de terreinen met de hoogste prioriteit meer of eerder capaciteit en middelen krijgen dan de lager gerangschikte handhavende activiteiten. Door de onderlinge weging vindt de uiteindelijke besturing van de handhaving plaats. In plaats van te wachten waar zich in enig jaar zaken voordoen die prioriteit verdienen, worden nu pro-actief een risico-inschatting gemaakt en prioriteiten gesteld. Een gedeelte van de capaciteit zal overigens niet vooraf worden vastgelegd om, indien nodig, tussentijds flexibel te worden ingezet.

### 4.4 Prioriteiten uit kader nota integrale veiligheid

In 2012 heeft de gemeenteraad de Kadernota Integraal Veiligheidsbeleid 2012-2015 vastgesteld, waarbij prioritaire en strategische veiligheidsthema's worden genoemd. Voor de uitvoering van een aantal van deze thema's is capaciteit nodig van handhavers van het rode, grijze of paarse spoor. Deze thema's worden niet nogmaals meegenomen in de risicoanalyse, omdat in de Kadernota de prioriteit en inzet al zijn vastgesteld, maar worden hier wel genoemd omdat hiervoor handhavingscapaciteit benodigd is.

- Overlastgevend jeugd;
- Alcoholgebruik bij jongeren;
- Georganiseerde criminaliteit;
- Voertuigcriminaliteit;
- Kwaliteit van de woonomgeving (reductie van de geconstateerde schades en terugdringen van overlast in de vorm van hondenpoep en zwerfvuil in de openbare ruimte);

- Woninginbraken.

Meer informatie over de achtergrond van deze prioriteiten en de daaruit voortvloeiende acties zijn opgenomen in het uitvoeringsprogramma integrale veiligheid.

# 5 Doelstellingen

In hoofdstuk 1 is uit de hoofddoelstelling gebleken dat we met dit Integraal handhavingsbeleid een transparante, effectieve en efficiënte inzet van middelen beogen. In aanvulling op dit hoofddoel worden onderstaand meer specifieke doelstellingen opgenomen. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen input- en prestatiedoelstellingen, en naleef en effect doelstellingen.

## 5.1 Input en prestatie doelstellingen

Input en prestatiedoelstellingen zijn met name gericht zijn op de efficiency van de gemeente en dit hebben we zelf in de hand.

### 5.1.1 Input doelstellingen

Een inputdoelstelling heeft betrekking op de inzet van middelen in termen van tijd of geld. De doelstelling geeft het aantal mensuren / mensjaren (fte's) of de financiële middelen weer dat gedurende een bepaalde periode zal worden besteed binnen een handhavingstaak. Onderstaand de inputdoelstellingen voor het beleidplan:

1. De BOA capaciteit wordt structureel verdubbeld tot 2 fte om de taken uit de kadernota integrale veiligheid (overlastgevend jeugd, alcoholgebruik onder jongeren, voertuigcriminaliteit, kwaliteit van de woonomgeving en woninginbraken) en extra toezicht in het buitengebied op te kunnen pakken.
2. Jaarlijks wordt 13.000 euro besteed aan BIBOB beleid en coördinatie.

### 5.1.2 Prestatiedoelstellingen

Een prestatiedoelstelling heeft betrekking op de te leveren prestaties van de gemeente in termen van het aantal uit te voeren controles, aantal processen verbaal of aantal handhavingsbeschikkingen binnen een bepaalde periode. Onderstaand de prestatiedoelstellingen voor het beleidsplan:

1. Jaarlijks wordt het HUP, met daarin de evaluatie van het afgelopen jaar, voor 1 februari van dat jaar vastgesteld.
2. Bij een geconstateerde overtreding van enige omvang wordt binnen 2 weken na controledatum het verslag verstuurd, streven de toezichthouders ernaar binnen 10 weken de overtreder te bewegen de overtreding op te heffen. Als dat niet tot resultaat leidt wordt het dossier overgedragen aan de handhavingsjurist. Nadat handhavingszaken van de handhavers aan de jurist zijn overgedragen, wordt door de jurist binnen 2 weken een voornemen tot handhaven verstuurd en ligt er binnen 8 weken een voorstel bij het college.
3. 100% van de bezochte bedrijven en instellingen die geen dekkende vergunning hebben, worden aangeschreven om of de activiteiten te staken of de activiteiten te legaliseren.
4. Na toetsing en terugkoppeling aan de melder van een milieumelding wordt er binnen 1 maand een afspraak gemaakt voor een controle.
5. Type B en C inrichtingen worden minimaal eens in de 5 jaar gecontroleerd;
6. In 2017 wordt naast standaard toezicht ook gewerkt met andere handhavingsvormen (bijvoorbeeld digitaal toezicht/zelftoezicht).

## 5.2 Naleef en effect doelstellingen

Naleef en effectdoelstellingen zijn gericht zijn op het effect van de handhaving en op de doelgroep. Dit hebben we niet helemaal zelf in de hand omdat hierbij derden van invloed zijn.

### 5.2.1 naleefdoelstellingen

Een naleefdoelstelling heeft betrekking op het naleefgedrag van objecten onder toezicht. Een naleefdoelstelling is gericht op de mate waarin wettelijke voorschriften worden nageleefd op een bepaald moment. Onderstaand de naleefdoelstellingen voor het beleidsplan:

1. De gemiddelde nalevingsfactor in de blauwe zone is 95%.
2. In 2017 is het aantal tweede hercontroles van 25% naar 20% teruggebracht;
3. In 2017 worden 40% meer aanvang en gereedmeldingen bouwwerkzaamheden gedaan ten opzichte van 2014.

### 5.2.2 effectdoelstellingen

Een effectdoelstelling heeft betrekking op de gewenste kwaliteit van hetgeen onder toezicht staat. Onderstaand de effectdoelstellingen voor het beleidsplan:

1. In 2017 voldoen de LPG tankstations aan de milieu- en externe veiligheidseisen;
2. Het project buitengebied leidt ertoe dat in 2017 bestemming en gebruik overeen komen voor de percelen in het buitengebied;

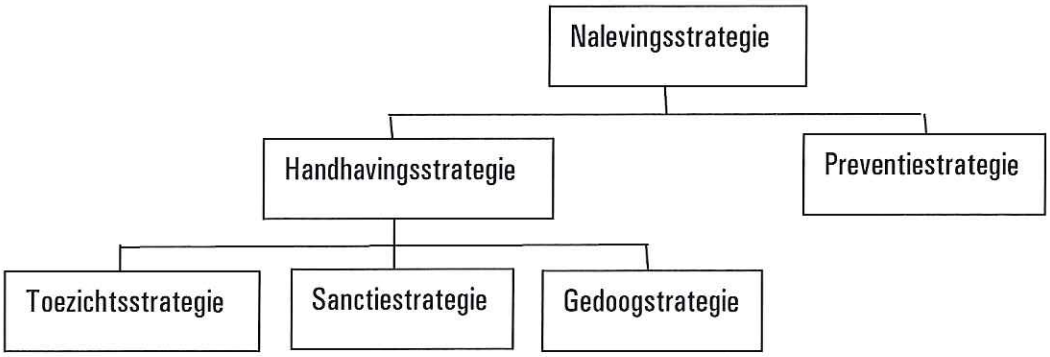
# 6 Strategie en werkwijze

Zoals in hoofdstuk 3 aangegeven, moeten gemeenten beschikken over een toezichtsstrategie, een sanctiestrategie en een strategie om de naleving te bevorderen. Deze strategieën zijn met elkaar verweven. Meer toezicht en zwaardere sancties leiden tot betere naleving, maar meer aandacht voor het bevorderen van de naleving met andere instrumenten dan toezicht en handhaving, maakt toezicht minder noodzakelijk en leidt tot minder sancties.

## 6.1 Nalevingstrategie

In de nalevingsstrategie wordt aangegeven met welk handhavingsinstrumentarium in ruime zin de gemeente de naleving van wet- en regelgeving wil bereiken. De nalevingsstrategie richt zich op het stimuleren van naleving van wet- en regelgeving en op het reduceren van risico's, die kunnen voortkomen uit niet naleving van de norm. Normconform gedrag kan worden bewerkstelligd door inspectie en toezicht. Bij voorkeur dient het echter te worden bereikt door het inzetten van andere instrumenten, niet zijnde directe handhaving, zoals het geven van voorlichting en advies. Worden echter afwijkingen van de gestelde norm geconstateerd, dan wordt over gegaan tot (dreigen met) het opleggen van sancties in bestuursrechtelijke zin, indien nodig geflankeerd door een strafrechtelijke actie. In een zeer beperkt aantal gevallen bestaat de mogelijkheid om de betreffende situatie voor een bepaalde termijn te gedogen of om een zogenaamd opschortingbesluit te nemen.

De nalevingsstrategie omvat de preventiestrategie en de handhavingsstrategie, bestaande uit een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en een gedoogstrategie. Onderstaand is dit schematisch weergegeven.




## 6.2 Preventiestrategie

### 6.2.1 Algemeen

De preventiestrategie richt zich op het vergroten van bewustwording bij burgers en bedrijven. Het doel is om de betrokkenheid en het draagvlak voor spontane naleving van wet- en regelgeving te vergroten. Gevolg hiervan is dat er minder toezicht en repressieve handhaving hoeft plaats te vinden, omdat er minder overtredingen worden gepleegd. Vanuit de gedachte dat burgers en bedrijven zelf primair verantwoordelijk zijn voor het naleven van wet- en regelgeving én dat de gemeente onmogelijk op alle gedragingen van burgers kan toezien, wordt de preventiestrategie een belangrijke rol toegekend.

Binnen de preventiestrategie hoort een aantal onderwerpen thuis:

- Communicatie in brede zin van het woord om de bekendheid van wet- en regelgeving te vergroten en om de subjectieve beleving van een potentiële overtreder te beïnvloeden, waar het bijvoorbeeld betreft

zijn perceptie met betrekking tot de kans om betrapt te worden, de kans dat daadwerkelijk een sanctie wordt opgelegd en de ernst van de sanctie.

- Drempelverlaging om burgers en bedrijven eerder overtredingen te laten melden (b.v. bereikbaarheid).
- Toetsen van regels/voorschriften en beleid op duidelijkheid voor iedereen, en op handhaafbaarheid.

Vaak is onbekendheid met de regels de oorzaak van het niet- naleven van voorschriften. Ook de veelheid aan regels, de complexiteit van regels en de vaak veranderende regelgeving dragen hieraan bij. De afgelopen jaren is daarnaast een verschuiving te zien geweest op het gebied van de Wabo, de Wro en de milieuwetgeving waarbij de vergunningsplicht steeds meer is vervangen door een meldingsplicht, of zelfs dat niet meer. Echter ook bij de bouw van niet vergunningsplichtige bouwwerken of de oprichting van niet vergunningsplichtige milieu-inrichtingen moet men zich houden aan de regels zoals gegeven in bijvoorbeeld het Bouwbesluit of het Activiteitenbesluit. De gemeente besteedt dan ook meer aandacht aan advies en voorlichting 'aan de voorkant' richting haar burgers, bedrijven en instellingen. Tijdens controles en inspecties wordt voor- en toelichting op de geldende wet- en regelgeving gegeven.

### 6.2.2 Drank en horecawet

Zoals in paragraaf 2.3 aangegeven, wordt er een apart preventie- en handhavingsplan alcohol opgesteld. In dit plan zal specifiek op de preventie van alcoholgebruik onder jongeren worden ingegaan.

## 6.3 Toezichtstrategie

### 6.3.1 Algemeen

Onder toezicht wordt verstaan het controleren of en in hoeverre wettelijke regelingen worden nageleefd. Doel hiervan is de (vrijwillige) naleving van die regelingen. Toezicht vindt plaats naar aanleiding van de verlening van een vergunning of ontheffing, in het kader van projecten en naar aanleiding van meldingen, klachten en calamiteiten. Er kunnen echter ook controles worden uitgevoerd waartoe geen (directe) aanleiding bestaat.

De toezichtstrategie die voor de onderscheiden handhavingstaken in het handhavingssprogramma wordt uitgeschreven, wordt in sterke mate bepaald door de prioriteittoekenning. De gegeven prioriteit bepaalt in welke fasen van de uitvoering, hoe vaak wordt geïnspecteerd, op welke thema's en met welke diepgang.

Toezicht kan zowel aangekondigd als onaangekondigd worden uitgeoefend. Door het verrassingselement van een niet aangekondigde controle wordt een vollediger beeld verkregen.

Uitgangspunt voor de operationele uitvoering van de handhaving is het zoveel mogelijk integraal uitvoeren van het toezicht en de handhaving. Voor de invulling hiervan zijn verschillende integrale toezichtsvormen denkbaar:

- Signaleren voor elkaar
- Controleren voor elkaar (met behulp van een checklist of door een allround inspecteur)
- Controleren met elkaar

Welke van deze opties effectief is, hangt sterk af van de situatie van het bedrijf of de burger. Hierbij wordt aangesloten bij de nieuwe omgevingsvergunning. De omgevingsvergunning maakt onderscheid tussen enkelvoudige en meervoudige vergunningen. Bij enkelvoudige vergunningen gaat het om slechts één toestemmingskader (bijvoorbeeld een bouwvergunning voor een dakkapel), terwijl het bij meervoudige vergunningen om meerdere toestemmingen gaat (bijvoorbeeld een bouwvergunning en milieuvergunning voor het oprichten van een nieuw bedrijf). Daarbij wordt voor meervoudige omgevingsvergunningen onderscheid gemaakt naar complexiteit (reguliere en complexe procedures).

| Situatie | Wijze van toezicht | Integraliteit |
|---|---|---|
| Enkelvoudig | Toezicht door één toezichthouder | Signaleren voor elkaar |
| Meervoudig regulier | Toezicht door één toezichthouder | Controleren voor elkaar |
| Meervoudig complex | Gecoördineerd toezicht met meerdere toezichthouders | Controleren met elkaar |

### 6.3.2 Mag ik even binnen komen?

Uit ervaring van de handhavers is gebleken dat het in sommige gevallen lastig of zelfs onmogelijk is om met een eigenaar of huurder van een bedrijfspand tot een afspraak te komen voor het uitvoeren van een controle. De oorzaken hiervoor zijn uiteenlopend en kunnen variëren van ingewikkelde constructies waarbij een eigenaar of huurder niet is te traceren of in het uiterste geval het moedwillig frustreren van het komen tot een afspraak voor een controlebezoek.

In artikel 5:20, eerste lid, van de Awb, is geregeld dat een ieder verplicht is aan een toezichthouder (artikel 5:11 Awb) binnen de door hem gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden. Artikel 5:15, eerste lid van de Awb geeft toezichthouders de bevoegdheid om, met medeneming van hun apparatuur, elke plaats te betreden, met uitzondering van woningen zonder toestemming van de bewoner. Dit alleen als wordt voldaan aan de redelijkheidseis. De redelijkheidseis van artikel 5:13 Awb is een specifieke invulling van het evenredigheidsbeginsel van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb. In dit artikel is opgenomen dat de voor een of meer belanghebbende nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Dit beginsel is ook van toepassing op de uitoefening van toezichtsbevoegdheden.

In Goirle wordt de richtlijn gehanteerd, dat na een vierde bezoek waarbij niemand aanwezig is overgegaan wordt tot het verschaffen van toegang. De procedure die hiervoor wordt gehanteerd met de onderliggende wettelijke bepalingen bij de te nemen stappen is uitgewerkt in een stroomschema dat is opgenomen in bijlage 4.

## 6.4 Sanctiestrategie

### 6.4.1 Algemeen

Als uitgangspunt voor de handhavingstrategie binnen de gemeente Goirle wordt uitgegaan van de "Bestuurovereenkomst Handhaving Omgevingsrecht Provincie Noord-Brabant" en de hieraan gekoppelde gemeenschappelijk handhavingstrategie "Zo handhaven we in Brabant". In deze bestuursovereenkomst is een meerjaren visie vastgelegd en een gemeenschappelijk kader gesteld voor de afstemming en uniformering van de wijze waarop sancties worden genomen. In Goirle wordt op enkele punten afgeweken van de handhavingstrategie "Zo handhaven wij in Brabant". De handhavingsstrategie is opgenomen in bijlage 2, onderstaand de punten waarop afgeweken wordt van deze strategie.

- Bij categorie 2 overtredingen wordt geen flankerend beleid toegepast en geen afschrift van categorie 2 overtredingen verstuurd. De reden hiervan is dat onze ervaring is dat de politie geen prioriteit geeft aan categorie 2 overtredingen en het sturen van afschriften dan ook weinig toegevoegde waarde heeft.
- Bij categorie 2 overtredingen wordt tussen stap 1 en stap 2 een tweede hercontrole ingevoerd voordat een bestuurlijke waarschuwing wordt gegeven. De reden hiervoor is dat uit ervaring is gebleken dat een groot gedeelte van de overtredingen na deze tweede hercontrole is opgelost. Op deze manier worden administratieve en juridische procedures voorkomen.

Onderscheid kan worden gemaakt in bestuursrechtelijk en strafrechtelijk handhaven. Onder strafrechtelijk handhaven wordt verstaan het opmaken van een proces-verbaal en eventueel verdere vervolging door

justitie/het openbaar Ministerie. Bestuursrechtelijk handhaven kan bestaan uit vooraanschrijvingen, het opleggen van een last onder dwangsom of het aanzeggen van bestuursdwang. Omdat bij vrijwel elke overtreding beide aspecten aan de orde zijn, is vrijwel altijd een weloverwogen combinatie van bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden wenselijk.

De handhavingsstrategie bestaat uit bestuurs- en strafrechtelijke procedures die bij repressief optreden worden toegepast. Deze procedures zijn gerelateerd aan het type overtreding. Er wordt onderscheid gemaakt naar de ernst van de overtreding. Het systeem is zodanig opgezet dat het eenvoudig in toepassing is en daardoor de beste garantie beidt voor een uniforme aanpak. Beoogd wordt het traject van repressieve handhaving zo kort mogelijk te houden door af te stemmen op de urgentie van de overtreding.

Er is een indeling gemaakt in type overtreding:

- Overtreding met acuut gevaar voor de fysieke leefomgeving.
- Categorie 1 overtredingen:
    - Overtredingen met dreigende en/of omkeerbare schade van enige betekenis voor de fysieke leefomgeving.
    - Overtredingen met (dreigende) risico's voor de volksgezondheid.
    - Overtredingen die duiden op een calculerende en/of malafide instelling van de overtreder en commune delicten met relevantie voor de fysieke leefomgeving.
    - Recidive (herhaling van een overtreding, bestuursrechtelijk dan wel strafrechtelijk, termijn 5 jaar)
- Categorie 2 overtredingen: dit zijn alle overige overtredingen.

Het handhavingstraject wordt afgestemd op de categorie van de overtreding; hoe "zwaarder"de categorie van de overtreding, hoe sneller en krachtiger wordt ingegrepen. Indien nodig wordt opgetreden in samenwerking met andere handhavingspartners, zoals politie. Afhankelijk van de ernst van de situatie zal daarbij een tweesporenaanpak worden gevolgd; in dergelijke gevallen wordt bestuursrechtelijk gehandhaafd, maar wordt tevens strafrechtelijk opgetreden. Structurele samenwerking en afstemming tussen bestuurlijke en strafrechtelijke partners kan een aanzienlijke bijdrage leveren aan effectieve handhaving.

### 6.4.2 Drank en Horecawet

De handhavingsstrategie "Zo handhaven wij in Brabant" vormt het algemene kader waarbinnen, ook voor wat betreft de Drank en Horecawet, kan worden gesanctioneerd. De Brabantse werkgroep Drank en Horecawet heeft deze strategie nadere uitgewerkt voor wat betreft het sanctioneren van overtredingen bij alcoholverstrekkers. Op 28 maart 2013 heeft het Bestuurlijk Provinciaal Handhavingsoverleg deze nadere uitwerking, het Brabants alcohol en horeca sanctiebeleid, vastgesteld. Dit beleid wordt aanbevolen voor alle gemeenten in Noord Brabant om zo tot een uniforme aanpak van overtredingen bij alcoholverstrekkers te komen. In Goirle wordt dit sanctiebeleid, dat is opgenomen in bijlage 3, als uitgangspunt gehanteerd.

In het beleid worden sanctiemaatregelen beschreven voor de meest voorkomende overtredingen bij alcoholverstrekkers. Bij het constateren van overtredingen van wet- en regelgeving wordt als algemeen uitgangspunt gesteld, dat er tegen overtredingen wordt opgetreden. Dit uiteraard voor zover de wettelijke bevoegdheden en de in Goirle gestelde prioriteiten dit toelaten.

Daarnaast worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Bij de opzet is uitgegaan van de "Brabantse Handhavingsstrategie", zoals die is vastgesteld in het kader van de regionale handhavingsamenwerking. Die strategie loopt als een rode draad door het gehele beleid heen.

- Dit beleid is bedoeld om overtredingen op te heffen en herhaling te voorkomen. Het is ook bedoeld om risicovolle situaties op te heffen.
- Bij het beoordelen van een overtreding en het bepalen van de juiste sanctie wordt rekening gehouden met:
    - de mogelijke gevolgen van die overtreding, en;
    - de omstandigheden waaronder die overtreding is begaan, en;
    - de houding en het gedrag van de overtreder, en;
    - de voorgeschiedenis, en;
    - het subsidiariteit- en proportionaliteitsbeginsel. Dit wil zeggen dat de sanctie moet worden toegepast die het minst ingrijpend is en het beste past om het gestelde doel te bereiken. Dit betekent dat bij een overtreding niet standaard één bepaalde interventie mogelijk is. De toezichthouder moet in elke specifieke situatie bepalen welke sanctie de beste is. Daarbij wordt corrigerend opgetreden en eventueel ook sanctionerend.
- Als de toezichthouder een overtreding constateert, past hij het handhavingstappenplan (bijlage 3) toe. Als het bevoegd gezag van het stappenplan wil afwijken, moet de afwijking gemotiveerd worden.

Het beleid is uitgewerkt in de sanctietabel Brabants Alcohol- en Horecasanctiebeleid waarin per overtreding de te nemen maatregelen zijn opgenomen. Deze tabel is ook in bijlage 3 opgenomen.

### 6.5 Gedoogstrategie

Gedogen is het bewust, passief dan wel actief (schriftelijk en onder voorwaarden), niet handhavend optreden door het bevoegde bestuursorgaan tegen overtredingen van wetten en/of regels. Van bewust niet handhavend optreden kan enkel sprake zijn indien het college bekend is, dan wel bekend had kunnen zijn met een bepaalde overtreding.

In feite bestaan er twee vormen van gedogen door de overheid:

- De overheid treedt niet op tegen een geconstateerde overtreding;
- De overheid zegt bij voorbaat dat zij tegen een bepaalde overtreding niet handhavend optreedt.

In een rechtstaat is in beginsel geen plaats voor gedogen; de overheid dient actief toe te zien op naleving van de wet. Bij overtreding van de wet behoort de overheid passende en effectieve handhavingsmaatregelen te treffen. Elk optreden van de overheid moet voldoen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur; zo is in de Grondwet het gelijkheidsbeginsel vastgelegd. Voorts noemt de Algemene wet bestuursrecht de beginselen van zorgvuldigheid en van evenredigheid, het motiveringsbeginsel en het beginsel dat een bevoegdheid niet mag worden misbruikt. Omdat deze beginselen ook het gedogen van een overtreding kunnen rechtvaardigen of zelfs noodzakelijk maken is er sprake van een dilemma. Het is echter ongewenst dat overheden willekeurig of lichtvaardig gedogen.

Met de gedoogstragie wordt bepaald wanneer en op welke wijze geen gebruik wordt gemaakt van de sanctiebevoegdheden. Gedogen wordt opgevat als tijdelijk afzien van handhaving in een concreet geval. In dit verband heeft het provinciale bestuur "Beleidsregels aan gedogen" vastgesteld. De strategie is een afgeleide van het landelijke gedoogkader. De provinciale gedoogregels met betrekking tot milieu zijn omgevormd tot een concept dat voor alle kleursporen kan worden gebruikt. Deze strategie ten aanzien van gedogen van overtredingen van regels betreffende de fysieke leefomgeving is op 26 oktober 2004 door het College vastgesteld. De gedoogstrategie is bijgevoegd in bijlage 5.

De gedoogstrategie gaat uit van een schriftelijke beslissing op een verzoek. Eventueel gedogen gebeurt vervolgens in beginsel in de vorm van een schriftelijk besluit. Daarmee zijn de transparantie en helderheid van het bestuurshandelen verzekerd. Bovendien wordt de rechtszekerheid gewaarborgd. Voorts wordt daarmee het vastleggen van voorwaarden mogelijk gemaakt. Op basis van de schriftelijke beschikking kan indien nodig (alsnog) worden opgetreden.

# Bijlage 1 Resultaten risicoanalyse

## Overzicht handhavingsthema's

| Thema's | fysieke veiligheid | kwaliteit soc. woonomg. | natuur | volksgezondheid | fin economische schade | imago gemeente | kans | gemiddeld | risico | prioriteit |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Bouwen en brandveiligheid** | | | | | | | | | | |
| Omg. Vergunning nieuw/verbouw woning | 4 | 4 | 1 | 3 | 3 | 4 | 4 | 3,1 | 12 | heel hoog |
| Omg. Vergunning nieuw/verbouw publiek gebouw | 4 | 4 | 1 | 3 | 4 | 4 | 3 | 3,5 | 10 | hoog |
| Omg. Vergunning nieuw/verbouw niet-publiek toegankelijk gebouw | 3 | 3 | 2 | 3 | 3 | 4 | 3 | 3,0 | 8 | laag |
| Omg. Vergunning bijgebouwen | 3 | 2 | 1 | 1 | 2 | 2 | 4 | 1,9 | 7 | gemiddeld |
| Omg. Vergunnig overige gebouwen, geen gebouw zijnde | 3 | 2 | 1 | 2 | 2 | 2 | 3 | 2,0 | 7 | gemiddeld |
| Vergunningsvrije bouwwerken | 3 | 3 | 1 | 2 | 1 | 2 | 4 | 2,0 | 8 | gemiddeld |
| Risicovolle sloopmeldingen | 5 | 3 | 3 | 4 | 3 | 4 | 3 | 3,5 | 10 | hoog |
| Niet-risicovolle sloopmeldingen | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2,0 | 5 | laag |
| Aanlegvergunningen (illegale werken) | 2 | 2 | 3 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2,2 | 5 | laag |
| Monumenten (verbouw) | 3 | 4 | 1 | 2 | 3 | 4 | 3 | 2,9 | 7 | laag |
| Illegale bouw | 3 | 3 | 2 | 2 | 3 | 4 | 4 | 3,1 | 11 | heel hoog |
| Illegale bewoning bedrijfswoningen | 2 | 2 | 1 | 3 | 3 | 4 | 3 | 2,6 | 9 | gemiddeld |
| Illegale splitsing woningen | 3 | 3 | 1 | 3 | 3 | 3 | 4 | 2,8 | 11 | gemiddeld |
| Illegaal gebruik van panden | 4 | 4 | 2 | 3 | 3 | 4 | 3 | 3,4 | 11 | heel hoog |
| Illegale sloop | 4 | 3 | 2 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3,1 | 8 | hoog |
| Illegale werken | 3 | 3 | 3 | 2 | 3 | 3 | 3 | 2,8 | 8 | laag |
| Onrechtmatige/onveilige woonsituaties | 4 | 4 | 1 | 4 | 3 | 3 | 3 | 3,3 | 9 | hoog |
| Gebruiksvergunning | 5 | 3 | 1 | 4 | 2 | 3 | 3 | 2,9 | 10 | gemiddeld |
| Gebruiksmeding | 4 | 3 | 1 | 3 | 3 | 3 | 4 | 2,7 | 10 | gemiddeld |
| **Milieu** | | | | | | | | | | |
| Inrichtingen act. Besl type A | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 3 | 3 | 2,1 | 6 | laag |
| Inrichtingen act. Besl type B | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 4 | 3,2 | 11 | heel hoog |
| Inrichtingen act. Besl type C | 4 | 4 | 5 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4,1 | 14,7 | heel hoog |
| Inrichtingen act besl type C (IPPC) | 5 | 4 | 5 | 5 | 4 | 5 | 3 | 4,7 | 15,3 | heel hoog |
| Bouwstoffen, grond, baggerspecie | 2 | 2 | 4 | 3 | 3 | 3 | 2 | 3,0 | 7 | laag |
| Luchtvervuiling | 2 | 3 | 4 | 4 | 3 | 3 | 2 | 3,2 | 6 | hoog |
| Geur overlast | 1 | 5 | 3 | 3 | 2 | 4 | 3 | 3,2 | 10 | heel hoog |
| Energiegebruik | 2 | 2 | 4 | 2 | 2 | 3 | 3 | 2,3 | 7 | laag |
| Geluidsproductie | 2 | 4 | 4 | 4 | 2 | 3 | 3 | 3,1 | 9 | hoog |
| Trillingshinder | 2 | 4 | 2 | 3 | 2 | 3 | 2 | 2,7 | 6 | laag |
| Watergebruik | 2 | 2 | 3 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2,1 | 5 | laag |
| Productie afval/afvalwater | 2 | 3 | 4 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3,1 | 8 | hoog |
| Bodemvervuiling | 3 | 3 | 5 | 4 | 4 | 4 | 3 | 3,8 | 12 | hoog |
| Externe veiligheid | 5 | 4 | 4 | 5 | 4 | 4 | 2 | 4,1 | 9 | hoog |
| | | | | | | | | | | laag |
| **APV en DHW** | | | | | | | | | | |
| Ventverbod | 1 | 3 | 1 | 1 | 1 | 3 | 2 | 1,4 | 3 | laag |
| Kennisgeving bij betogingen | 2 | 3 | 1 | 1 | 2 | 3 | 1 | 1,8 | 3 | laag |
| Vertoningen op aangewezen plaatsen (straatartiest) | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1,3 | 2 | laag |
| Bruikbaarheid van de weg | 3 | 3 | 2 | 1 | 2 | 3 | 2 | 2,5 | 6 | laag |
| Evenementen (vergunningsplichtig) vergunning, orde | 3 | 4 | 1 | 2 | 3 | 4 | 3 | 2,9 | 8 | laag |
| Evenementen (vergunningsvrij), orde | 3 | 4 | 1 | 2 | 2 | 3 | 2 | 2,6 | 6 | laag |
| Honden, gevaarlijke | 4 | 4 | 1 | 2 | 1 | 3 | 2 | 2,5 | 5 | laag |
| Honden, loslopende | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 2 | 3 | 1,7 | 5 | laag |
| Laten vliegen van duiven (ivm schade aan gewassen) | 1 | 2 | 2 | 2 | 1 | 2 | 1 | 1,8 | 3 | laag |
| Bijen houden (binnen bebouwde kom) | 2 | 3 | 2 | 3 | 1 | 2 | 2 | 2,3 | 4 | laag |
| Bijhouden van verkoopregister | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 2 | 2 | 1,4 | 2 | laag |
| Vuurwerk afsteken | 4 | 4 | 2 | 3 | 2 | 3 | 3 | 3,0 | 10 | gemiddeld |
| Exploitatie sexinrichting/escort | 2 | 4 | 1 | 2 | 2 | 3 | 2 | 2,3 | 5 | laag |
| (Licht)reclame en uitstallingen | 2 | 4 | 2 | 1 | 2 | 3 | 4 | 2,4 | 9 | gemiddeld |
| Inzameling geld of goederen | 1 | 3 | 1 | 1 | 2 | 2 | 2 | 1,7 | 3 | laag |
| Standplaatsen | 2 | 3 | 1 | 2 | 3 | 3 | 2 | 2,2 | 5 | laag |
| Snuffelmarkt | 2 | 3 | 1 | 2 | 2 | 3 | 3 | 2,0 | 5 | laag |
| Verkeer in natuurgebieden | 3 | 3 | 4 | 2 | 2 | 3 | 3 | 2,8 | 8 | laag |
| Vuur stoken | 3 | 3 | 4 | 3 | 2 | 2 | 2 | 2,8 | 6 | laag |
| Exploitatie openbare inrichting | 3 | 3 | 1 | 3 | 2 | 3 | 3 | 2,5 | 6 | laag |
| Parkeren voertuigwrakken | 2 | 3 | 2 | 1 | 1 | 3 | 2 | 2,1 | 3 | laag |
| Parkeren caravans/aanhangwagens/grote voertuigen | 2 | 3 | 1 | 1 | 1 | 2 | 3 | 1,7 | 4 | laag |
| Kamperen buiten kampeerterreinen | 2 | 3 | 3 | 1 | 2 | 3 | 2 | 2,1 | 4 | laag |
| Bomenkap | 2 | 4 | 4 | 2 | 2 | 3 | 3 | 3,0 | 9 | gemiddeld |
| Uitweg vergunning | 3 | 3 | 1 | 1 | 2 | 2 | 2 | 2,1 | 5 | laag |
| Sluitingstijden openbare inrichtingen | 2 | 3 | 1 | 2 | 2 | 3 | 3 | 2,3 | 7 | laag |
| Schenktijden paracommerciele inrichtingen | 2 | 3 | 1 | 3 | 3 | 3 | 3 | 2,3 | 7 | gemiddeld |
| Drankverstrekking tijdens bijeenkomsten paracommerciele inrichtingen | 2 | 2 | 1 | 3 | 3 | 3 | 3 | 2,1 | 6 | laag |
| Verbod op Happy Hours in horeca | 2 | 3 | 1 | 4 | 2 | 4 | 2 | 2,5 | 6 | laag |
| Overige DHW regels voor inrichtingen (vergunning, leidinggevende) | 3 | 3 | 1 | 3 | 3 | 3 | 3 | 2,5 | 8 | gemiddeld |
| Parkeren in de blauwe zone | 2 | 2 | 0 | 0 | 2 | 2 | 3 | 1,3 | 3 | laag |
| Parkeerexcessen (openbaar groen, geh, parkeerplaats) | 2 | 3 | 2 | 1 | 2 | 3 | 2 | 2,0 | 5 | laag |
| Buitengebied, afval/lozing | 2 | 3 | 5 | 3 | 4 | 3 | 3 | 3,4 | 9 | hoog |
| Buitengebied, wildcrossen | 3 | 3 | 5 | 2 | 3 | 3 | 3 | 3,1 | 9 | hoog |
| Buitengebied, vernieling/verstoring flora en fauna | 1 | 2 | 5 | 2 | 2 | 3 | 3 | 2,7 | 8 | laag |

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**

**1. Begrippenlijst**

**2. 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 strafvonnissen.

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).

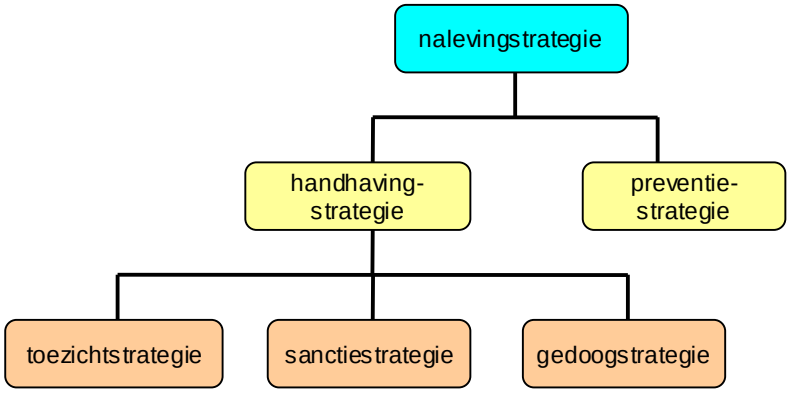
#### HET BELANG VAN ZOWEL STRAFRECHTELIJK ALS BESTUURSRECHTELIJK OPTREDEN

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 wederrechtelijk 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.

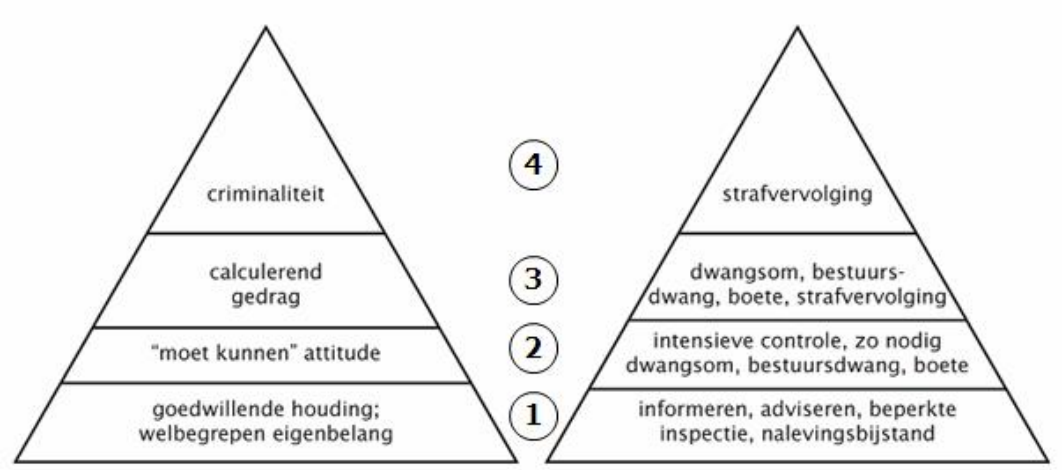
De afspraken in hoofdstuk 2 zijn onderdelen van een sanctiestrategie. Vanuit de ontstaansgeschiedenis hebben we het echter over de Brabantse handhavingstrategie. Dit is feitelijk onjuist maar omdat de Brabantse handhavingstrategie een ingeburgerd begrip is blijven we dit in de samenwerking hanteren.

#### 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: "afspraak 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 vergunning[2] 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:

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

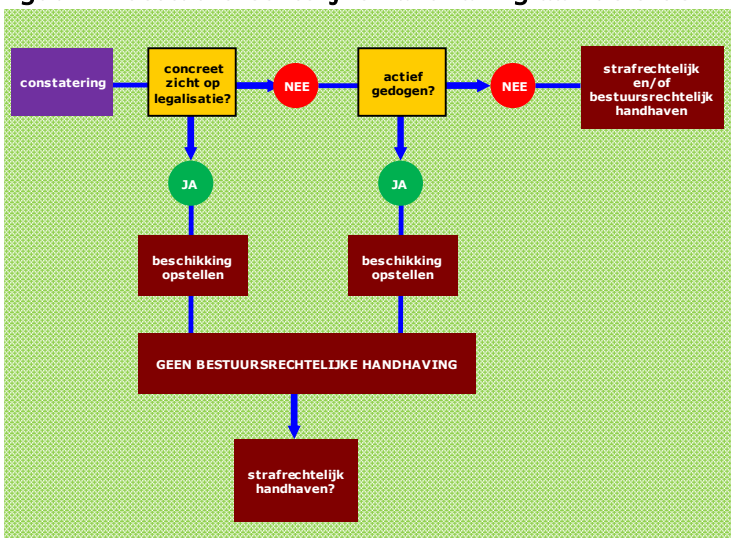
Deze voorwaarden zijn door de Regering op 31 oktober 1996 vastgelegd in de nota "Grenzen aan gedogen". De beginselen zoals beschreven in deze nota zijn nog altijd geldend.

**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.

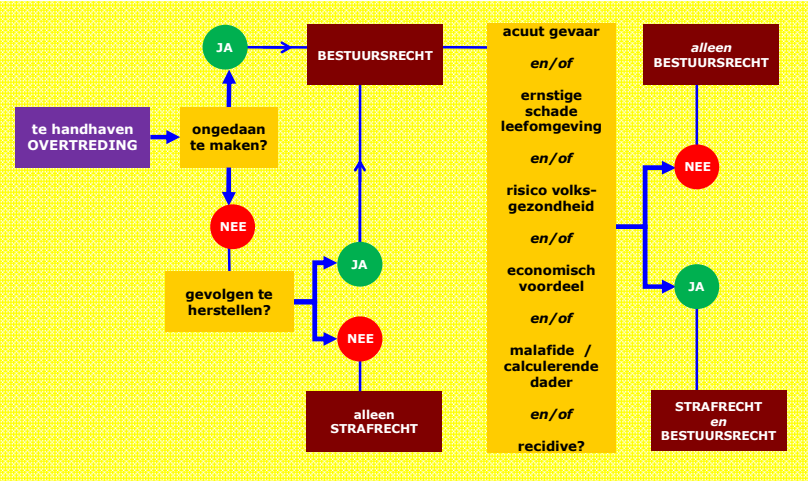
In het verlengde van bovenstaande betekent dit ook dat als een overtreder meerdere locaties binnen Nederland heeft waar de werkzaamheden worden uitgevoerd en daar dezelfde overtreding begaat, deze herhaalde overtreding wordt aangemerkt als recidive. Ook deze situatie dient in de sanctiebeschikking te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

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.

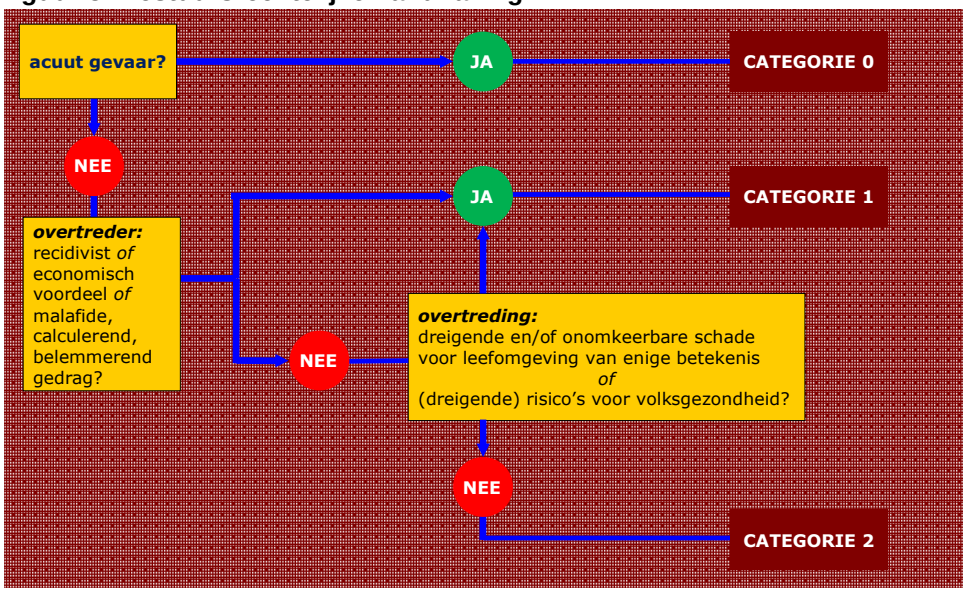
Bij Categorie 0 overtredingen gaat het om urgente, ernstige zaken die direct dienen te worden beëindigd. Er is sprake van acuut gevaar voor natuur en milieu en/of de volksgezondheid is in gevaar en/of de veiligheid is in het geding. Er is snelheid vereist om tot beëindiging van de overtreding te komen.

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 overtredingen[3].

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<br>- Geen begunstigingstermijn<br>- Afschrift aan RMT (indien overtreding milieu gerelateerd is) |
| Categorie 1 | 1. Bestuurlijke waarschuwing<br>- Voornemen met hersteltermijn bekend maken<br>- Termijn zienswijze bekend maken<br>- Afschrift aan RMT (indien overtreding milieu gerelateerd is)<br>Indien niet tijdig hersteld:<br>2. Sanctiebeschikking (opleggen dwangsom / bestuursdwang) en afschrift aan RMT (indien overtreding milieu gerelateerd is)<br>Indien niet tijdig hersteld:<br>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<br>Indien niet tijdig hersteld:<br>2. Bestuurlijke waarschuwing<br>- Voornemen met hersteltermijn bekend maken<br>- Termijn zienswijze bekend maken<br>- Afschrift aan RMT (indien overtreding milieu gerelateerd is)<br>Indien niet tijdig hersteld:<br>3. Sanctiebeschikking (opleggen dwangsom / bestuursdwang) en afschrift aan RMT (indien overtreding milieu gerelateerd is)<br>Indien niet tijdig hersteld:<br>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:
    - Recidiverend gedrag;
    - 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.

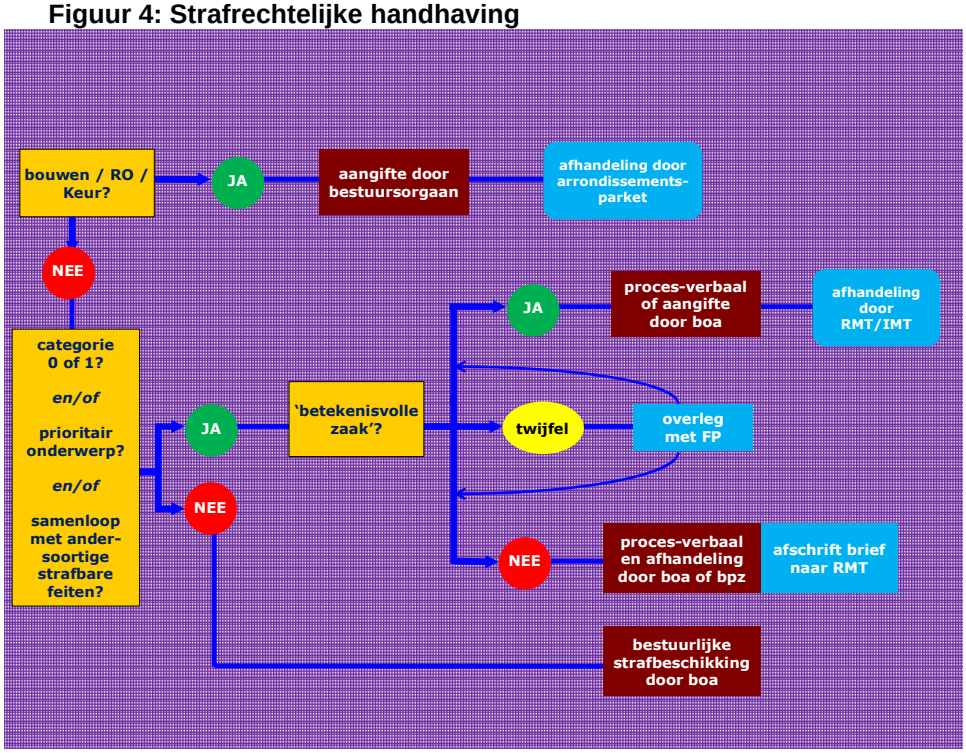
Meerdere handhavingspartners, zoals gemeenten, de waterschappen, provincie en rijksinspecties, beschikken over eigen omgevingsboa's. Deze boa's maken zelfstandig proces verbaal (pv) op. Bij complexe zaken wordt zonodig met het RMT of IMT samengewerkt. Pv's worden door deze boa's rechtstreeks bij het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



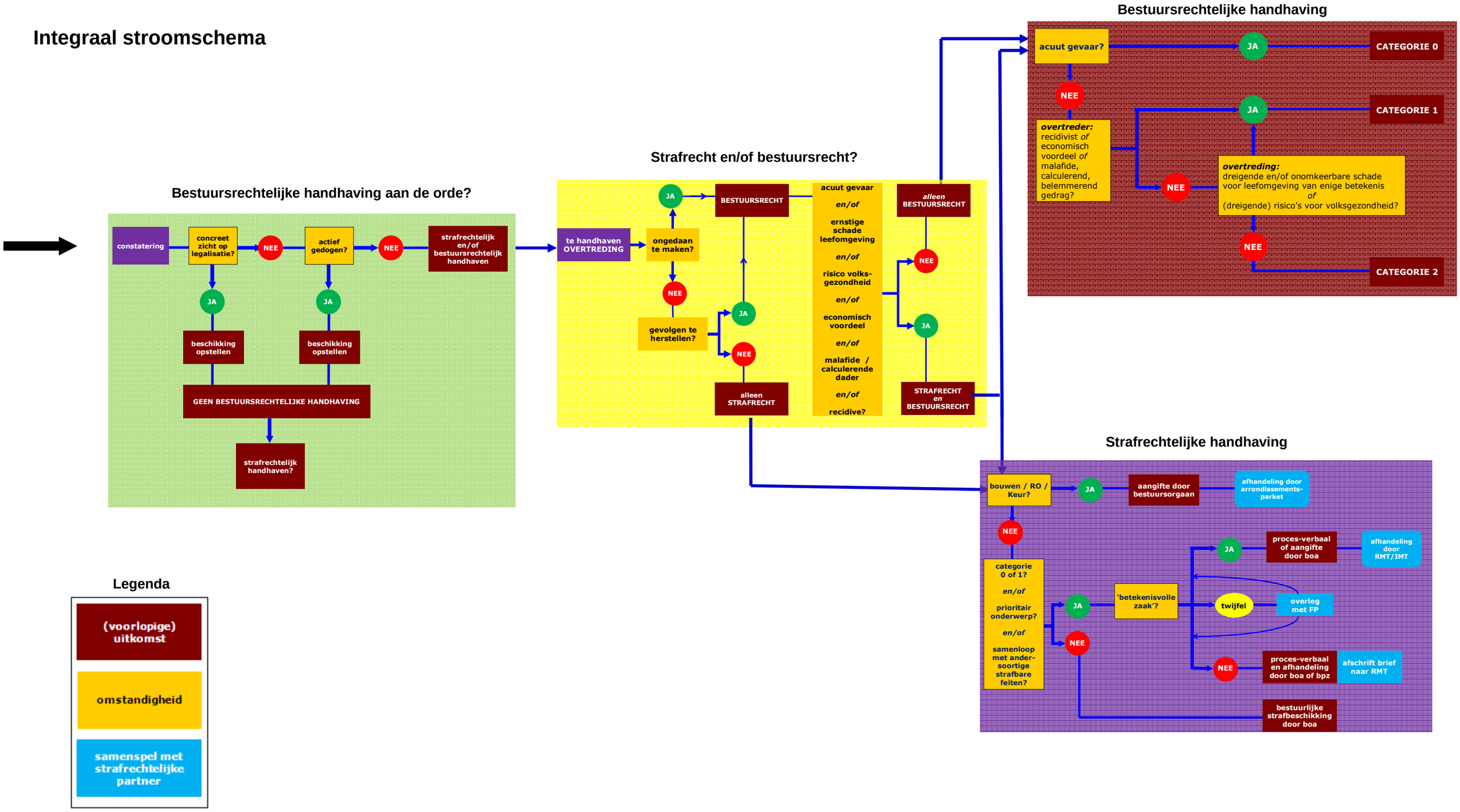

## INTEGRAAL STROOMSCHEMA

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




## 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. Bagetel 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 poltie 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 handhavingsorganisatie beschreven. Kwaliteitseisen zijn gesteld voor handhavingsbeleid, 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 handhavingsbeschikking 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 handhavingsdimensies.

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

# BIJLAGE 2.

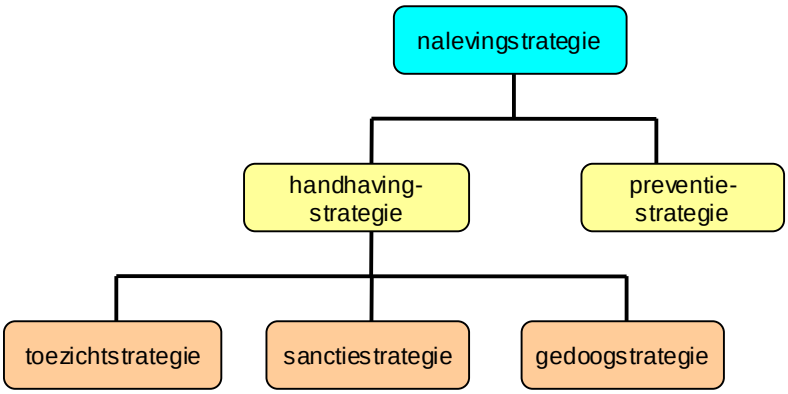
## DE NALEVINGSTRATEGIE

### 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 daarbinnen 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 overtreders tijdelijk achterwege kan blijven. |

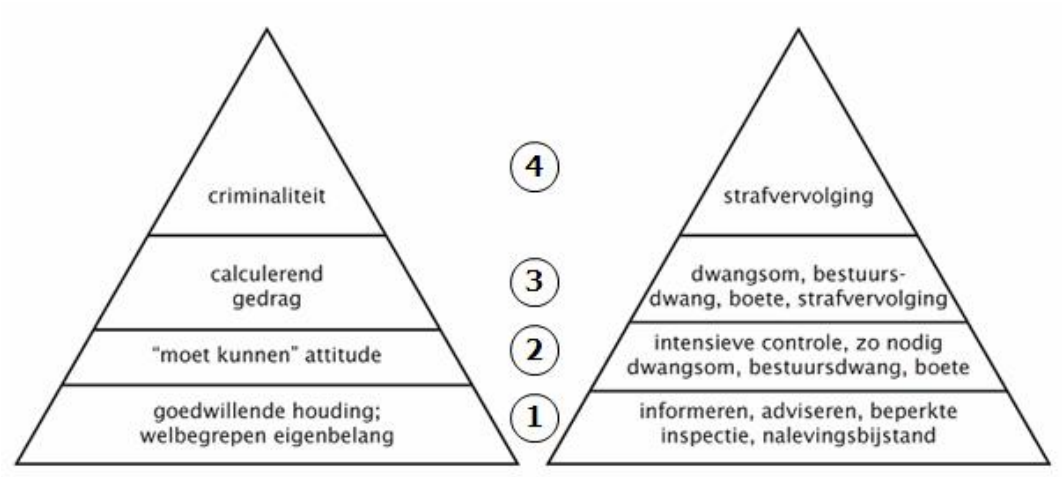
Een preventiestrategie vatten we als een extra onderdeel van een nalevingstrategie op. Schematisch is dat als volgt samen te vatten:




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 Handhavingsstelsel VROM-regelgeving (commissie-Mans) heeft in haar rapport *De tijd is rijp* de piramide van Ayres en Braithwaite als volgt bewerkt:



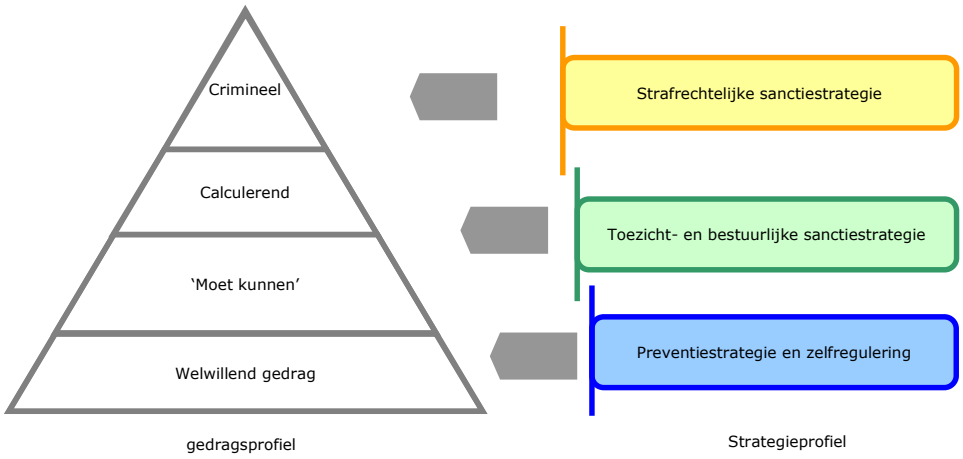

Het gros van degenen voor wie de regels zijn bedoeld is geneigd om die regels ook te volgen, zo stelt de commissie. Men herkent het welbegrepen eigenbelang in het gezamenlijk bevorderen van het collectieve belang van veiligheid, gezondheid en orde. Een reden om de regels te overtreden is voor deze groep, 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 opneming in een algemene strategie. Het is wel goed denkbaar, en wellicht zelfs wenselijk, dat bestuursorganen dergelijke handhavingsinstrumenten 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 handhavingsgevallen 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 handhavingspiramide 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 |