

Handhavingsstrategie

Een strategie voor de handhaving van
de milieuwetten in de regio Zuidoost-
Utrecht

Akkoordverklaring de datum 9 maart 2004
Deelnemers Professionaliseringtraject provincie Utrecht

Goedgekeurd de datum 31 maart 2004-06-10
Deelnemers Kernoverleg Handhaving

Goedgekeurd de datum 27 mei 2004-06-10
Algemeen Bestuur Milieudienst Zuidoost-Utrecht

Vastgesteld de datum 2004
Door het College vanvan het/de

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	3
1. Inleiding	4
2. Nalevingsstrategie	6
2.1 Spontane naleving	7
2.2 Toezicht.....	7
2.3 Sancties	8
2.3.1 Bestuursrechtelijke sancties.....	9
2.3.2 Strafrechtelijk sancties	9
2.4 Kernbepalingen	10
2.5 Afstemming en taakverdeling tussen bestuur en politie/ justitie	11
2.5.1 Afstemming	11
2.5.2 Taakverdeling tussen bestuur en justitie.....	12
2.5.3 Doorzichtige individuele afweging.....	13
3. Toezichtsstrategie	14
3.1 Toezicht.....	14
3.1.1 Controlefrequenties	14
3.1.2 Vormen van toezicht	15
3.2 Toezichtsbezoek	16
4. Sanctiestrategie	18
4.1.1 Sanctiestrategie in het algemeen.....	18
4.1.2 Verzoek om handhaving	21
4.2 De effectuering van de sanctie	21
4.2.1 Bewijs	21
4.2.2 Inning van dwangsommen	22
4.3 Handhaving van eigen bedrijfsvoering.....	22
4.4 Gedogen	22
4.4.1 Toetsingscriteria	23
4.4.2 Toelichting.....	24
4.4.3 Gedogen niet-inrichtingsgebonden activiteiten	25
5. Handhavingssamenwerking en communicatie	26
5.1 Samenwerking heeft meerwaarde	26
5.2 Provinciale samenwerkingsovereenkomst	26
5.3 De handhavingsoverlegstructuur	27
5.4 Taakverdeling bij samenloop van bevoegdheden	27

BIJLAGE 1.	LIJST MET VEEL GEBRUIKTE AFKORTINGEN	29
BIJLAGE 2.	PROTOCOL BEGUNSTIGINGSTERMIJNEN	30
BIJLAGE 3.	PROTOCOL DWANGSOMBEDRAGEN.....	34
BIJLAGE 4.	VOORBEELD PROCEDUREOVERZICHT INNING DWANGSOM MILIEU	38

Voorwoord

Voor u ligt de provinciebrede handhavingsstrategie. Deze strategie is in het kader van het professionaliseringstraject van de milieuhandhaving met alle handhavingspartners binnen de provincie Utrecht tot stand gekomen. De provincie Utrecht heeft de haar toebedeelde verantwoordelijk als regisseur van het professionaliseringstraject 2003–2005 opgepakt door periodiek met alle handhavingspartijen samen te werken aan de verbetering van de milieuwethandhaving.

In het kader van de professionalisering is door handhavingspartners een aantal gemeenschappelijke producten ontwikkeld waarvan de werkingsfeer verder strekt dan de eigen handhavingsorganisatie. Een van die producten ligt nu voor u: met recht kan gezegd worden dat het **“Een strategie van én door alle handhavingspartners”** is. Meerdere handhavingspartners hebben aan de totstandkoming hun bijdrage geleverd én het document is voor meerdere partijen die bij de handhavingsuitvoering betrokken zijn toepasbaar. Voor de totstandkoming van dit document zijn best-practices uit het land benut. Onder andere de “Regionale handhavingsstrategie Eemland 2002-2005”, het concept “beleidsregels toepassing van sancties bij het niet naleven van milieuregels” provincie Utrecht en de “Handhavingsstrategie en werkwijze in de provincie Groningen (2003)” hebben als voorbeeld gediend.

De handhavingsstrategie is van betekenis voor de handhaving als: essentiële schakel in een adequate uitvoering van het beleid. De handhaving wordt gekenmerkt door een veelheid aan regels en bevoegdheden van verschillende instanties. In deze situatie moet gestreefd worden naar een zo groot mogelijke inzichtelijkheid in afspraken, werkwijze, afstemming en informatie-uitwisseling door de verschillende instanties. Dit is vooral wenselijk als bevoegdheden en activiteiten van meerdere instanties elkaar kruisen. Dit laatste zal zich steeds vaker voordoen, gezien de trend tot verdergaande integratie van de aanpak van de milieuproblemen met andere beleidsterreinen.

De handhavingsstrategie is geschreven om toegepast te worden door alle toezichthoudende en opsporingsinstanties die de bestuursovereenkomst milieuwethandhaving in de provincie Utrecht op 30 juni 1999 hebben ondertekend. Dit zijn de Utrechtse gemeenten, de provincie Utrecht, de Politie Regio Utrecht, het Openbaar Ministerie, de waterschappen, het ministerie van Verkeer en Waterstaat, namens deze door de hoofdingenieur-directeur DG-Rijkswaterstaat directies Utrecht Oost Nederland en IJsselmeergebied, het ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu, namens deze door de regionaal inspecteur milieuhygiëne en het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, namens deze de hoofdinspecteur van de AID.

Tot slot, met deze handhavingsstrategie wordt beoogd tot een betere samenwerking en uitwisseling van informatie en een professionele handhaving te komen.

1. Inleiding

De samenwerkingsovereenkomst handhaving vormt sinds juni 1999 het kader waarbinnen handhavingspartners in de provincie Utrecht werken aan een efficiëntere en effectievere handhaving van wet en regelgeving op het terrein van milieu, water, natuurbescherming en ruimtelijke ordening (ook wel de vier kleursporen genoemd). Vanaf het begin heeft als uitgangspunt gegolden dat de samenwerkingsovereenkomst handhaving een sterk regionale insteek heeft. Dat principe is op tal van terreinen doorgevoerd zoals; de selectie van jaarlijks uit te voeren activiteiten en projecten, de omgevingsanalyse en de verschillende in omloop zijnde handhavingsstrategieën op regionaal of zelfs nog lokaal niveau.

De samenwerkingsovereenkomst voorziet in een zogenaamd groei-model dat inhoudt dat de verschillende handhavingspartijen in Utrecht door de jaren intensiever met elkaar gaan samenwerken. Op het gebied van de wetgeving zien we in toenemende mate dat wetten integreren en steeds vaker vragen om afstemming tussen de verschillende handhavende instanties.

Structurele samenwerking tussen bestuurlijke partners onderling en met justitiële partners is noodzakelijk om tot een effectieve handhaving te komen. Alleen zo kan men optimaal profiteren van het totale pakket aan mogelijkheden die de afzonderlijke handhavingspartners hebben. Iedere handhavingspartner staat hierbij voor de opgave om aan die samenwerking en afstemming vorm te geven op basis van zijn eigen verantwoordelijkheid. Samenwerking kan op allerlei manieren plaatsvinden. Voorwaarde is steeds dat partners er voordeel bij hebben en dat ook zo zien. De noodzakelijke samenwerking wordt bevorderd door de provinciebrede handhavingsstrategie waarin een uniforme werkwijze is opgenomen over hoe op te treden ingeval van niet normconform gedrag. Dit betekent dat de partijen in gelijke gevallen gelijk handelen en dat hun handelen transparant is.

De status van deze handhavingsstrategie.

Bij de voorbereiding van dit document zijn alle partijen geconsulteerd. Er is naar gestreefd dat het resultaat een product is van gezamenlijk overleg, waarin iedereen zich kan vinden en waaraan men zich gebonden acht. Tijdens de provinciebrede bijeenkomst verbetersessie "professionalisering van de handhaving" op 20 januari 2004 is ingestemd met het voorstel dat **de sanctie en gedoogstrategie** (hoofdstuk 4) een provinciebrede, voor alle instanties geldende uniforme aanpak, moet zijn. Dit in verband met de uniformiteit die de strafrechtelijke partners nodig hebben in hun samenwerking met alle Utrechtse bestuurlijke partners. De overige delen van de handhavingsstrategie zijn aan te merken als een facultatief onderdeel, waaruit of waarin de verschillende handhavingsinstanties hun organisatiespecifieke vereisten, wensen of situatie kunnen aanvullen.

In tegenstelling tot de vorige handhavingstrategie is het onderscheid weggefallen tussen overtredingen in het vrije veld (niet-inrichtingsgebonden overtredingen) en overtredingen die wel gebonden zijn aan een inrichting. Dit heeft verschillende oorzaken. De belangrijkste oorzaak is dat 'in het veld' de behoefte voor dit onderscheid niet meer sterk aanwezig is. Het beleid dat in dit rapport wordt neergelegd, is zowel van toepassing op delicten in het vrije veld als bij inrichtingsgebonden overtredingen. Of een overtreding bestuursrechtelijk, strafrechtelijk of via beide sporen wordt gesanctioneerd, is vooral een kwestie van goede afstemming tussen bestuur en politie.

Tijdens de totstandkoming van dit document is door het BLOM/ALOM (Bestuurlijk/Ambtelijk landelijk overleg milieuhandhaving) het eindconcept 'Landelijke Strategie milieuhandhaving' gepresenteerd. Voor zover dit document aanvullingen en/of verbeteringen bevatte zijn deze opgenomen in dit

document. Hetzelfde geldt voor de conceptversie van het uitvoeringsbeleid voor vergunningverlening en handhaving van de Milieudienst Noord-West Utrecht 'Strategie en prioritering'.

Tot slot

Deze handhavingsstrategie vormt het strategische uitgangspunt voor de wijze waarop de handhaving van milieuwetten door de handhavingspartners ten uitvoer gelegd dient te worden. Door dit uitgangspunt treft u in deze handhavingstrategie nauwelijks een concretisering aan van de te nemen beslissingen en stappen. De concretisering van deze handhavingsstrategie zoals: interne en externe (samenwerkings)afspraken en protocollen en werkinstructies kunnen in andere documenten plaatsvinden. Een uitzondering hierop is gemaakt ten aanzien van de werkafspraken tussen de Milieudienst Zuidoost-Utrecht en de politie-milieudienst, dit vanwege de intensiteit van deze samenwerking.

2. Nalevingsstrategie

Het belang van handhaving

Handhaving van (de naleving van) geldende voorschriften is van belang om de volgende, gelijkwaardige, redenen:

- a) Het beperken van schade en het herstel in de oorspronkelijke toestand;
- b) Het voorkomen van herhaling, door dezelfde overtreder of anderen;
- c) Het wegnemen van ongerechtvaardigd voordeel dat de overtreder heeft genoten;
- d) Het bevestigen in het belang van:
 - de geloofwaardigheid van de (normerende) overheid;
 - de rechtsgelijkheid
 - eerlijke concurrentieverhoudingen.van normen gesteld in het belang van:
 - het milieu of de openbare gezondheid;
 - de mogelijkheid tot overheidscontrole (meetvoorschriften c.a.).

Handhavend optreden is primair gericht op herstel, ontmoediging en straf: op het herstellen van de milieusituatie in de normconforme toestand, op het ontmoedigen van de dader of mogelijke andere daders om soortgelijke overtredingen (nogmaals) te begaan en op het straffen van de dader voor zijn overtreding en zijn wederrechtelijk verkregen voordeel. Maar consequente handhaving is ook noodzakelijk voor algemene rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en geloofwaardigheid.

Het op een goede wijze naleven van de milieuwetgeving en de daaraan verbonden voorschriften kan op verschillende manieren tot stand komen, uiteenlopend van spontane naleving tot en met het afdwingen middels handhaving.

Definitie

Onder handhaving wordt verstaan het door toezicht bewerkstelligen en zonodig met toepassing van bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke middelen bereiken dat de regelgeving wordt nageleefd.

Naast de inzet van het instrument handhaving kan naleving van milieuregels en vermindering van milieuemissies worden bewerkstelligd door:

- spontane naleving, via bijvoorbeeld voorlichting / communicatie;
- toezicht;
- opleggen van sancties en maatregelen door het bestuur en justitie;
- op naleving gerichte samenwerking en taakverdeling tussen organisaties.

Hierbij staan de eerste drie punten op voorkeursvolgorde. De samenwerking dient doorlopend plaats te vinden.

2.1 Spontane naleving

Naleving heeft betrekking op het gedrag van mensen of bedrijven / instellingen ten aanzien van regels. De naleving van veel regels vindt spontaan plaats, dat wil zeggen dat hiervoor geen uitdrukkelijk toezicht nodig is en er geen sancties behoeven te worden opgelegd om naleving te bewerkstelligen. Bij deze spontane naleving speelt een aantal aspecten een rol. Deze zijn afgeleid van de “tafel van elf”¹.

Dit zijn de volgende aspecten:

1. Kennis van de regels;

Goede voorlichting aan burgers en bedrijven leidt tot bekendheid met en duidelijkheid van wet en regelgeving. Dit kan (indirect) leiden tot betere naleving. Voorlichting en communicatie kunnen bijvoorbeeld variëren van branchegerichte voorlichting naar aanleiding van een onderzoek door de handhavingsorganisatie, het verschaffen van informatie over handhaving, tot het schrijven van persberichten om nieuwe (landelijke) regelingen bekend te maken.

2. Kosten/ baten;

Burgers en bedrijven maken bij de keuze omtrent het (nalevings)gedrag ter zake van wet- en regelgeving een kosten/baten overweging. Er wordt gekeken naar financieel-economische factoren, maar ook naar de invloed op het imago of de reputatie.

3. Mate van acceptatie;

Bij dit onderdeel wordt gekeken naar de mate waarin beleid en regelgeving worden aanvaard door de doelgroep. Hierbij kan gedacht worden aan de handhaafbaarheid van voorschriften. Voorschriften en besluiten van overheden moeten:

- eenduidig zijn;
- controleerbaar zijn en niet voor meerdere uitleg vatbaar;
- feitelijk / technisch uitvoerbaar.

Bij vergunningverleningprocedures vindt standaard vooroverleg plaats met de aanvrager. In deze overleggen wordt aandacht geschonken aan de motivatie voor bepaalde vergunningvoorschriften.

4. Normgetrouwheid van de groep;

Met normgetrouwheid wordt bedoeld in hoeverre de doelgroep bereid is om zich in het algemeen te conformeren aan het gezag van de overheid.

5. Informele controle;

Informele controle omvat de controle door niet-overheidsinstanties. Denk bijvoorbeeld aan de sociale controle van de fysieke omgeving of van concurrenten.

2.2 Toezicht

Door middel van controle en het opleggen van sancties kan naleving worden bewerkstelligd. Ook hierbij speelt een deel van de aspecten van de “tafel van elf” een rol. In vervolg op de punten 1 tot en met 5 gaat het om de volgende aspecten:

¹ De “tafel van elf”, een beknopte toets voor de handhaafbaarheid van regels (Expertisecentrum Rechtshandhaving)

6. Informele meldingskans;

Naleving is mede afhankelijk van de kans dat de overtreding aan het licht komt. Bij sommige overtredingen is de pakkans groot in verband met de mate waarin derden bereid zijn te klagen. Vooral geluidsoverlast valt hieronder.

7. Controlekans;

Factoren die een rol spelen zijn de controlefrequentie en de door de doelgroep geschatte kans op controle. De controlefrequentie van inrichtingen was in de jaren 1990 landelijk vastgesteld. Nu is er een ontwikkeling gaande waarbij het naleefgedrag bepalend is voor de controlefrequentie (zie ook paragraaf 3.1.1.)

8. Detectiekans;

Hieronder wordt verstaan de kans dat bij een controle ook daadwerkelijk de overtreding wordt geconstateerd.

9. Selectiviteit;

Het naleefgedrag wordt beïnvloed door de (verhoogde) kans op controle en detectie door een selectie van de te controleren bedrijven, personen dan wel gebieden. Worden bij selecte controles relatief meer overtredingen geconstateerd dan bij aselechte? En hebben overtreders het idee dat ze altijd vaker gecontroleerd worden dan degenen die naleven? Het is van belang daar waar nodig een differentiatie toe te passen in de handhavingaanpak. Dat wil zeggen dat bedrijven die de zorg voor het milieu aantoonbaar serieus hebben genomen op een andere wijze door het bevoegd gezag tegemoet zullen worden getreden. Dit resulteert soms in een lagere bezoekfrequentie en andere invulling van de controles (zoals beschreven in de milieujaarprogramma's van de gemeenten).

De handhavingsorganisatie streeft ernaar om door middel van structureel, programmatisch en systematisch toezicht, en eventueel tezamen met andere met handhaving belaste partners vorm en inhoud te geven aan de wettelijk toegekende handhavingstaak.

2.3 Sancties

Naleving is ook afhankelijk van sancties. De volgende aspecten uit de "tafel van elf" vallen hieronder:

10. Sanctiekans;

Naleving van regels is ook afhankelijk van de kans op een sanctie. Deze wordt ondermeer bepaald door de handhaafbaarheid van de regels. Dit kan door middel van een handhaafbaarheidstoets worden bepaald. In de conceptfase van een vergunning wordt deze standaard door juristen getoetst op handhaafbaarheid van voorschriften en in bepaalde gevallen wordt dit ook getoetst door een handhaver.

11. Sanctie ernst;

De hoogte en soort van de aan de overtreding gekoppelde sanctie en overige nadelen van sanctie oplegging hebben invloed op het naleefgedrag. Om willekeur te voorkomen is aan deze strategie bijlage 3 toegevoegd waarin richtlijnen staan voor dwangsombedragen. Door een gezamenlijke aanpak kan tevens een combinatie plaatsvinden van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sancties. Hiertoe voert de Milieudienst regelmatig overleg met de politie en indien nodig met het OM.

Het opleggen van een sanctie is een van de manieren om naleving te stimuleren. Tegen geconstateerde milieu- en aanverwante delicten kan zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk worden opgetreden.

De keuze van het te gebruiken sanctie-instrument is afhankelijk van de geconstateerde overtreding. De bestuurlijke sanctie dient er in de eerste plaats toe om een rechtsconforme situatie te bereiken. Het primaire doel is om de overtreding ongedaan te maken. Voor de keuze van het instrument is de potentiële milieuschade die de overtreding kan veroorzaken en de aard van de milieuovertreding bepalend. Bij de strafrechtelijke handhaving is naast het bereiken van een rechtsconforme situatie tevens het bestraffende element (punitief karakter) van belang.

2.3.1 Bestuursrechtelijke sancties

In de meeste gevallen is de last onder dwangsom het meest geëigende bestuursrechtelijke sanctiemiddel. Er kan alleen geen last onder dwangsom worden opgelegd wanneer het belang dat het betrokken voorschrift beoogt te beschermen zich daartegen verzet. In de praktijk is de last onder dwangsom een veel gebruikt bestuursrechtelijk sanctie instrument dat flexibel kan worden ingezet en bijzonder effectief is. Veelal volstaat het dreigen ermee.

Bestuursdwang wordt toegepast wanneer het noodzakelijk is dat de geconstateerde overtreding onmiddellijk dient te worden beëindigd. Dit zal veelal het geval zijn bij milieuovertredingen die een direct gevaar opleveren voor het milieu en/of derden met een spoedeisend karakter. Bestuursdwang is minder toepasbaar bij overtredingen van gedragsvoorschriften. Wanneer de overtreder zelf niet in staat is of bereid is om de overtreding onmiddellijk te beëindigen, treedt het bestuursorgaan zelf handelend op.

Het intrekken van een (deel van de) vergunning is een zeer zwaar middel, waartoe alleen zal worden overgegaan wanneer er absoluut geen vertrouwen is dat de overtreder zelf zijn/ haar handelen in overeenstemming met de regelgeving zal brengen. Teneinde het gewenste effect te verkrijgen (het sluiten van (een deel van) de inrichting dan wel het beëindigen van de overtreding) zal dit sanctiemiddel veelal gecombineerd worden ingezet met het toepassen van bestuursdwang.

2.3.2 Strafrechtelijke sancties

In de meeste gevallen vangt de vervolging aan met het aanbieden van een transactie. Bij eenvoudige overtredingen kan worden volstaan met een kort Lik-op-stuk-procesverbaal, zodat binnen een korte termijn een acceptgiro op de mat komt te liggen. De snelheid waarmee een sanctie wordt opgelegd, heeft een positief effect op het naleefgedrag. Wordt na het transactieaanbod niet betaald, dan zal verdachte alsnog worden gedagvaard en ter terechtzitting een 20% hoger bedrag worden geëist. Bij zwaardere overtredingen kan ook besloten worden onmiddellijk over te gaan tot dagvaarden, zonder dat verdachte gelegenheid wordt geboden dit door betaling van een transactiebedrag te voorkomen. Op de terechtzitting wordt een geldboete geëist of – indien de verdachte een natuurlijke persoon betreft – een vrijheidsstraf (eventueel voorwaardelijk en te vervangen door een taakstraf). Bij spoedeisende, ernstige overtredingen kan de Officier van Justitie een voorlopige maatregel treffen voor de duur van 6 maanden of verdachte dagvaarden om bij de strafrechter een voorlopige maatregel te vragen. De officier zal hiertoe in beginsel eerst overgaan, indien het bestuur geen kans ziet om door middel van bestuursdwang de overtreding te (doen) beëindigen. Zowel bij het transactieaanbod als bij de bepaling van de strafmaat kan rekening worden gehouden met het genoten voordeel (de door de overtreding bespaarde kosten of het daardoor behaalde concurrentievoordeel). Ook kan uitdrukkelijk publiciteit gegeven worden aan een transactie of strafrechtelijke veroordeling.

De basis voor het strafrechtelijk optreden bij milieudelicten is telkens de koppeling tussen de milieuwet of milieuregeling en de Wet Economische Delicten. Op grond van die wet is strafrechtelijke handhaving mogelijk. Hierbij kan het gaan om:

- in het kader van flankerend optreden versturen van een strafrechtelijke waarschuwing;
- het opleggen van een voorlopige maatregel om bepaalde handelingen achterwege te laten of te doen;
- een voorwaardelijk sepot / voorwaardelijke transactie;
- een transactie; dit instrument kan onderverdeeld worden in de bestuurlijke transactie, de lik-op-stuk variant en de strafrechtelijke transactie.
- een veroordeling tot een geldboete, vrijheidsstraf en bijkomende straffen (terugvorderen van onrechtmatig verkregen voordeel, schadevergoedingen, verbeurdverklaringen).

Algemeen uitgangspunt is dat bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties ook tegelijkertijd kunnen worden toegepast, zodat voor eenzelfde overtreding – bijvoorbeeld bij een hercontrole na een door het bevoegd gezag gestelde termijn om een eerder geconstateerde overtreding te beëindigen proces-verbaal wordt opgemaakt, gevolgd door het aanbieden van een transactie, en een last onder dwangsom wordt opgelegd. Met het transactieaanbod wordt de bij herhaling geconstateerde overtreding bestraft, met de last onder dwangsom wordt beoogd verdere herhaling of voortduren van die overtreding te voorkomen.

2.4 Kernbepalingen

Het Openbaar Ministerie (OM) heeft in juli 1999 de Strategie milieu uitgebracht. In deze Strategie geeft zij aan wat in haar ogen de rol van het OM en het strafrecht is bij de opsporing en vervolging van milieudelicten. Het OM wil hiermee bereiken dat zij de juiste zaken binnen krijgt en deze zaken op een goede wijze afdoet. De Strategie bevat onder meer een (voorlopige) lijst van kernbepalingen.

Definitie

Kernbepalingen zijn bepalingen die binnen een regeling of vergunning waarvan zij deel uitmaken de kern vormen van de bescherming van de belangen waartoe die regeling of vergunning strekt.

In vervolg op het Strategiedocument heeft het OM in het kader van de in 1999 gesloten samenwerkingsovereenkomst Handhaving in Utrecht een Strafrechtelijk Complement dat deel uit maakt van de samenwerkingsovereenkomst ondertekend. In dit complement geeft het OM aan dat zij concrete afspraken gaat maken over de bijdrage van de strafrechtelijke handhaving van het milieurecht. Op grond van het Strategiedocument wordt proces verbaal opgemaakt bij overtredingen van kernbepalingen, tenzij naar het oordeel van de officier van justitie of na mandatering door een hulpofficier van justitie op basis van onderzoeksbevindingen moet worden aangenomen, dat de overtreding:

- niet doelbewust is begaan én
- een kennelijk incident betreft én
- gering van omvang is.

Het OM heeft ten aanzien van het bovenstaande een eigen strafrechtelijke verantwoordelijkheid naast die van het bestuur.

In de Samenwerkingsovereenkomst Handhaving (1999) is in het strafrechtelijk complement bepaald dat jaarlijks uit de voorlopige lijst van kernbepalingen van het OM een selectie zal worden gemaakt.

In 2001 is over het al dan niet maken van een dergelijke selectie overleg gevoerd tussen de verschillende handhavingspartners.

Afspraak over selectie van kernbepalingen

Er is in 2001 afgesproken om voorlopig geen selectie van kernbepalingen te maken. Over de doormelding van overtredingen is in het kernoverleg handhaving in 2002 afgesproken om overtredingen van alle in de lijst genoemde kernbepalingen alsmede overtredingen van niet-kernbepalingen door te melden aan het OM en de politie op het moment dat de brief wordt verzonden waarin de bestuurlijke sanctie wordt aangekondigd. Een afschrift van deze brief wordt in dat verband aan deze partijen gezonden.

In 2003 is er op landelijk niveau gestart met het (nader) selecteren van kernbepalingen inzake de waterregelgeving. Dit heeft in februari 2004 geleid tot een lijst met concrete overtredingen die in aanmerking komen voor een proces-verbaal. Het traject van vaststelling en besluitvorming over deze lijst moet nog plaatsvinden.

2.5 Afstemming en taakverdeling tussen bestuur en politie/ justitie

Afstemming en samenwerking tussen bestuur en justitie over de handhaving is onontbeerlijk. Dit is nodig om de effectiviteit van de handhaving te optimaliseren. Het is van belang tenminste in het algemeen en zo nodig ook in concrete gevallen een juiste keuze te maken omtrent de te hanteren handhavingsinstrumenten. In hoofdstuk 4 is in het stappenschema aangegeven voor algemene gevallen wie op welk moment optreedt.

2.5.1 Afstemming

Naast afstemming om taken te verdelen kan het ook nodig zijn gezamenlijk op te treden. Te denken valt aan het flankerende beleid van het OM, het likopstuk proces-verbaal en de politie transactie.

Flankerend beleid

In die gevallen waarin een proces-verbaal achterwege kan blijven, bijvoorbeeld omdat geen sprake is van een kernbepaling, kan de Officier van Justitie wel – op verzoek van het bevoegd gezag – een waarschuwingsbrief sturen. Met deze brief geeft de Officier te kennen op de hoogte te zijn van de door het bestuurlijke toezicht geconstateerde overtreding. De Officier deelt mee bereid te zijn af te zien van strafvervolgning, mits betrokkene royaal meewerkt aan de door het bevoegd gezag gestelde eisen en termijnen om die overtreding te beëindigen of herhaling te voorkomen. Ook in gevallen waarin wel reeds proces-verbaal is opgemaakt, kan de Officier van Justitie besluiten om louter flankerend op te treden: in dat geval zal een identieke waarschuwingsbrief worden verstuurd en het proces-verbaal onder voorwaarde (van royale medewerking aan de bestuurlijke handhaving) worden geseponneerd. In bijzondere gevallen kan ook een voorwaardelijk transactieaanbod worden gedaan – als flankerende stok achter de deur – om verdachte te bewegen mee te werken aan de door het bestuur gestelde eisen en termijnen.

In de provincie Utrecht is afgesproken dat wanneer het bestuur het wenselijk acht dat het Openbaar Ministerie een flankerende brief verzendt, het bestuur hiertoe bij verzending van het afschrift van de betreffende bestuurlijke (handhavings) brief een verzoek om een zodanige flankerende brief doet. In de meeste gevallen is dit in de fase van de dwangsomaankondiging, maar het kan ook naar aanleiding van de eerste door het bestuur gezonden aanschrijving voorkomen. In het regionale handhavingsoverleg worden de eventuele vervolgstappen afgestemd.

Wanneer het Openbaar Ministerie een flankerende brief verstuurt aan de overtreder, dan stuurt zij een afschrift aan het bevoegde gezag.

Lik op stuk

Bij de afdoening van veel voorkomende milieuzaken van relatief eenvoudige aard of met vrij geringe inbreuk op de te beschermen belangen is een lik-op-stuk aanpak door politiebeambte of BOA en Openbaar Ministerie mogelijk.

Lik-op-stuk-verbaal is mogelijk wanneer het:

1. een eenvoudig feit betreft;
2. een op heterdaad geconstateerde overtreding betreft, dan wel;
3. een overtreding waarbij de betrokkenheid van de verdachte ter plaatse direct kan worden vastgesteld;
4. een verdachte betreft die direct of onmiddellijk aansluitend kan worden gehoord.

2.5.2 Taakverdeling tussen bestuur en justitie

Zowel bestuursorganen als het Openbaar Ministerie zijn bevoegd gezag voor en belast met de handhaving van het milieurecht. Sommige overtredingen lenen zich beter voor bestuursrechtelijke handhaving en andere beter voor strafrechtelijke handhaving. In onderling overleg wordt – rekening houdend met ieders verantwoordelijkheid en specifieke instrumentarium (sanctiemogelijkheden) – besloten tot de meest efficiënte en effectieve wijze van handhaving. Een globale taakverdeling is neergelegd in de sanctiestrategie (hoofdstuk 4). Indien een concreet geval hier aanleiding toe geeft, kan in onderling overleg van de globale taakverdeling worden afgeweken. Hierna worden de algemene uitgangspunten voor de taakverdeling tussen bestuur en justitie beschreven.

Het toezicht op de milieuregelgeving is door de wetgever neergelegd bij het bestuur. Dat bestuur is dan ook primair verantwoordelijk voor het ongedaan maken van eventuele overtredingen en het terugbrengen in de gewenste situatie.

Bij de handelswijze bij overtredingen kan het Openbaar Ministerie op 3 manieren een rol vervullen.

1. Ondersteunende rol (bijvoorbeeld het verzenden van een flankerende brief).
2. Aanvullende rol (bijvoorbeeld naast het bestuurlijke handhavingstraject ook proces verbaal laten opmaken en een geldboete of dergelijks vorderen).
3. Plaatsvervangende rol (Politie en Openbaar Ministerie treden in plaats van het bestuur op (met name in gevallen waarin het bestuur niet optreedt, respectievelijk kan optreden)).

Strafrechtelijk optreden verdient ook de voorkeur in die gevallen dat:

- een gebod om iets te doen niet is nageleefd, maar de nalatigheid niet meer goed te maken is (bijvoorbeeld het niet melden van een bedrijfsstoornis, het niet juist uitvoeren van een bodemsanering, het overtreden van vuurwerkverkoopregels gedurende 3 dagen per jaar);
- een gebod om iets toe te staan niet vervuld werd, waarbij het zin heeft op de vervulling alsnog aan te dringen (bijvoorbeeld verzet tegen het hanteren van bepaalde bevoegdheden door toezichthoudende ambtenaren);
- er een duidelijke actieve (strafrechtelijke) opsporingstaak voor de politie bestaat zoals bij de bestrijding van de zwaardere (grootschalige/georganiseerde) milieucriminaliteit, waarbij fraude of valsheid in geschrifte in het geding zijn.

2.5.3 Doorzichtige individuele afweging

Hoe zorgvuldig alles tevoren ook is overwogen, er kunnen zich altijd situaties voordoen waar goed stuurmanschap vereist dat men afwijkt van de hoofdlijn.

Om twee redenen kunnen tevoren vastgelegde beleidslijnen nooit compleet zijn. In de eerste plaats is het onmogelijk en onvruchtbaar om te proberen alle denkbare overtredingen, ook die kunnen voorkomen bij ingewikkelde inrichtingen, te voorzien. En in de tweede plaats kunnen zich rond wel voorziene overtredingen altijd niet voorziene omstandigheden voordoen, die toch nopen tot bijzonder stuurmanschap, juist ter bescherming van rechtsgelijkheid en rechtvaardigheid. Dit is in overeenstemming met art. 8:48 van de Awb, waarin staat dat bij bijzondere omstandigheden afgeweken kan worden van vastgesteld beleid.

In de praktische uitwerking kan dit betekenen dat in overleg tussen bestuur en OM moet worden gekozen voor soepeler of strenger optreden dan normaal. Die afwijking moet dan echter wel doorzichtig en controleerbaar zijn. In een besluit dat afwijkt van deze strategie dient de wijze van afwijking te worden genoemd en de reden van afwijking dient goed gemotiveerd te worden.

3. Toezichtsstrategie

In het kader van het voldoen aan de kwaliteitscriteria van de professionalisering van de handhaving is bij de uitvoering van de taken vergunningverlening en toezicht & handhaving een scheiding op personsniveau een vereiste. De handhavingsorganisatie heeft deze scheiding uitgevoerd om op die wijze geloofwaardige handhaving mogelijk te maken. Bij het doorvoeren van een functiescheiding tussen vergunningverlening en handhaving is het van groot belang dat beide disciplines regelmatig contact met elkaar hebben. Het belang daarvan is het uitwisselen van informatie, dit kan plaatsvinden door het gezamenlijk uitvoeren van bijvoorbeeld de opleveringscontrole of periodiek overleg naar aanleiding van aanvragen om vergunning. Bij de Milieudienst Zuidoost-Utrecht vindt naast informele en incidentele contacten ook structureel overleg plaats tussen toezichthouders en vergunningverleners.

3.1 Toezicht

Definitie

Onder toezicht wordt verstaan het controleren of en in hoeverre wettelijke bepalingen worden nageleefd.

Het toezicht vindt binnen de handhavingsorganisatie bij inrichtingen in beginsel plaats door middel van periodieke controles. Daarnaast vindt er ook ad-hoc (naar aanleiding van meldingen, klachten en calamiteiten) en projectmatig toezicht plaats. De uitsplitsing naar periodiek of projectmatig toezicht wordt in het milieujaarprogramma aangegeven.

3.1.1 Controlefrequenties

De controlefrequenties zijn afhankelijk van:

- de aard (zoals risicobedrijven) en de omvang van de milieubelasting van de inrichting,
- de houding en het naleefgedrag van de inrichtinghouder,
- de prioriteitenstelling
- overige factoren, waaronder de bestuurlijke / politieke aandacht van de inrichting, branche of het onderwerp.

De uitwerking van de aantallen controles (aantallen, type inrichtingen, thema's, planning etc) is opgenomen in het milieujaarprogramma.

Op 6 juni 2003 heeft het Algemeen Bestuur van de Milieudienst Zuidoost-Utrecht besloten om over te gaan tot het invoeren van een nieuwe toezichtssystematiek. Deze systematiek houdt in dat bij bedrijven uit categorie 1 en 2 niet meer integraal, maar themagericht zal worden gecontroleerd. Voor bedrijven uit categorie 3 wordt een Bonus/Malussysteem ingevoerd: bedrijven waarbij regelmatig overtredingen worden geconstateerd zullen vaker worden gecontroleerd (jaarlijks) dan bedrijven die aantonen zich goed aan de regels te houden (een keer per drie jaar). Bedrijven uit categorie 4 en 5 (categorie 5 betreft de risicovolle bedrijven) worden jaarlijks bezocht voor een integrale controle.

Door het toezicht bij bedrijven uit categorie 1 en 2 themagericht uit te voeren kan een meer gerichte inspanning worden geleverd voor het verkennen van thema's of branchespecifieke problematiek. Bovendien ontstaat intern verdieping van de inhoudelijke kennis van een thema. Door binnen een kort tijdsbestek meerdere vergelijkbare controles uit te voeren ontstaat sneller inzicht in de bandbreedte binnen een milieuthema. Dit brengt een kwaliteitsverbetering van het toezicht teweeg en geeft meer

uniformering in handhaving. Eventueel kan bij de voorbereiding samengewerkt worden met brancheorganisaties.

3.1.2 Vormen van toezicht

Voor efficiënt en effectief toezicht is het noodzakelijk om verschillende vormen van toezicht te hanteren. Controles vinden bovendien zowel aangekondigd als onaangekondigd plaats. Het al of niet aankondigen van een bezoek houdt verband met de te controleren elementen en de noodzaak dat een bedrijfsleider of ander verantwoordelijk persoon aanwezig dient te zijn. Uit efficiency oogpunt is het gebruikelijk om in sommige gevallen het bezoek aan te kondigen. Onaangekondigd bezoek vindt in de regel plaats bij hercontroles en bij deelcontroles (zoals geluidsmetingen, vuurwerkcontroles, etc.). Het houden van toezicht kan op verschillende manieren en op basis van diverse methoden plaatsvinden.

De bij de Milieudienst Zuidoost-Utrecht meest voorkomende vormen van toezicht zijn hieronder opgenomen; opgemerkt wordt dat combinaties van meerdere vormen mogelijk zijn (zoals planmatig en integrale controle).

Integrale controles

Hierbij moet gedacht worden aan een controle waarbij alle milieuaspecten van een inrichting worden gecombineerd. Deze controle vindt periodiek plaats bij de inrichtingen die vallen onder categorie 3, 4 en 5. Ook wordt in principe nadat een nieuwe vergunning is verleend een opleveringscontrole uitgevoerd. Deze controle kan door de vergunningverlener en de handhaver gezamenlijk worden uitgevoerd.

Hercontroles

Indien bij een integrale controle blijkt dat een inrichting zich niet aan de voorschriften houdt, vindt later een hercontrole plaats om te kijken of de geconstateerde overtredingen ongedaan gemaakt zijn.

Planmatig

Dit zijn controles die op basis van bepaalde prioriteiten plaatsvinden in een bepaald jaar conform het milieujaarprogramma. De aantallen controles per branche of milieucategorie worden vastgesteld op basis van de controlefrequenties. In de regel worden alle aspecten (respectievelijk de gehele vergunning) getoetst. Overigens kan ook planmatig een deelcontrole of administratieve controle (aan de hand van over te leggen rapportages) worden ingepland. Ook kan controle gelijktijdig met bijvoorbeeld een externe audit van een gecertificeerd zorgsysteem plaatsvinden.

Ad hoc

Naar aanleiding van bijvoorbeeld klachten, meldingen, verzoeken om handhaving en calamiteiten worden ad hoc in afwijking van de planning controles uitgevoerd. Voor controles naar aanleiding van klachten is de Milieudienst Zuidoost-Utrecht in het voorjaar 2004 gestart met een nieuw klachtensysteem. Voor de uitvoering hiervan is een verantwoordelijke ambtenaar aangewezen.

Projectmatig

Soms vindt toezicht projectmatig plaats. Hiervoor kan aanleiding bestaan als het een bepaald actueel onderwerp betreft (landelijke prioriteit of nieuwe wetgeving) of als er sprake is van een samenwerkingsactiviteit.

Gezamenlijke controles

Hierbij moet gedacht worden aan samenwerking bij het toezicht tussen verschillende handhavingspartners, zoals met een handhaver op het gebied van ruimtelijke ordening, met de

brandweer of de politie. Dit is bijvoorbeeld aan de orde bij ketencontroles (bij afvalinrichtingen of bij grondstromen) of een inrichtingscontrole waarbij meerdere handhavingspartners zijn betrokken (de complexere inrichtingen, risicovolle bedrijven).

Milieuvluchten

Door gericht vanuit de lucht inrichtingen en gebieden te bekijken kunnen overtredingen geconstateerd worden. In alle gevallen is na constatering van een overtreding uit de lucht nog controle ter plaatse noodzakelijk. Deze vorm van inspectie zal alleen als aanvulling gebruikt kunnen worden op (één of meer van) bovenstaande vormen en vindt tot nu toe voornamelijk plaats door de politie.

3.2 Toezichtsbezoek

Vorbereiding

De voorbereiding van een periodieke controle vindt plaats aan de hand van dossieronderzoek. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de aanwezige vergunningen danwel de overige regels die op de inrichting van toepassing zijn (Besluiten op basis van artikel 8.40 Wet milieubeheer). Ook andere correspondentie, eerdere bezoekverslagen, meetresultaten, klachten, en dergelijke worden gebruikt om het bezoek voor te bereiden.

Indien een nieuwe vergunning is verleend vindt de "opleveringscontrole" plaats door de toezichthouder, deze controle kan samen met de vergunningverlener plaatsvinden. Na verlening van de vergunning vindt overdracht plaats van de specifieke bedrijfskennis tussen vergunningverlener en handhaver. Overigens is het proces van vergunningverlening en handhaving een cyclisch proces omdat door veranderingen en/of wijzigingen binnen de inrichting een nieuwe situatie ontstaat waarvoor een aanpassing van de vergunning dient plaats te vinden.

Uitvoering

De toezichthouder wordt tijdens het bedrijfsbezoek in de regel begeleid door een bedrijfsfunctionaris die de noodzakelijke informatie moet verschaffen. Door het verkrijgen van informatie, het inzien van documenten en administratieve bescheiden en door het visueel controleren van de inrichting (eventueel met fotomateriaal of meetresultaten onderbouwd) kan de toezichthouder vaststellen of er een overtreding van de regels plaatsvindt. Tijdens de uitvoering van integrale controles wordt getracht door voorlichting en stimulering overtreding van voorschriften te voorkomen of terstond ongedaan te laten maken. Bij de beoordeling, of sprake is van een overtreding waarvoor het handhavingstraject wordt ingezet speelt het al of niet kunnen legaliseren van de overtreding een rol. Bij deze legalisatietoets vindt overleg plaats tussen toezichthouder en vergunningverlener. Ook dienen bij de beoordeling de ruimtelijke aspecten te worden meegenomen. Soms kan legalisatie beter of uitsluitend via dat traject plaatsvinden of heeft legalisatie van de milieuovertreding juist een overtreding van ruimtelijke regelgeving tot gevolg. De Milieudienst Zuidoost-Utrecht heeft zo nodig in deze gevallen contact met de betreffende ruimtelijke afdeling (bijvoorbeeld Bouw en woningtoezicht) van de gemeente.

Rapportage

Naar aanleiding van de bevindingen tijdens de eerste (integrale) controle wordt een rapportage opgesteld. Deze brief bevat tenminste de volgende informatie:

- algemene gegevens van het toezichtbezoek (datum, naam en adresgegevens, van toepassing zijnde regelgeving / vergunning);
- welke personen bij het bezoek aanwezig waren/ waarmee is gesproken;

- bevindingen (eventueel onderbouwd met meetgegevens of foto's);
- vermelden van de geconstateerde overtredingen en de daarover gemaakte afspraken (vervolgstappen / verwijzing naar strategie/ beleid/ stappenschema 2 of 3);
- overige afspraken.

Deze brief is de eerste brief in het handhavingsstappenplan zoals dat in hoofdstuk 4 verder is uitgewerkt.

4. Sanctiestrategie

De sanctiestrategie handhaving voor de handhavingsorganisatie bevat een overzicht van de te nemen acties in het kader van bestuurlijk of strafrechtelijk optreden, afzonderlijk of in combinatie, waarbij is aangegeven welke actie het meest passend is, gelet op met name de aard en de ernst van de overtreding. In deze sanctiestrategie is ook opgenomen hoe de handhavingsorganisatie omgaat met overtredingen door de eigen organisatie, en met gedogen.

4.1.1 Sanctiestrategie in het algemeen

De sanctiestrategie is een weergave van de afspraken over de wijze van handhaven in algemene gevallen. Vooropgesteld moet worden dat niet alle situaties ondervangen kunnen worden door stappenplannen. In concrete gevallen kan de noodzaak bestaan hier gemotiveerd van af te wijken.

Bij een controle of naar aanleiding van bijvoorbeeld een klacht wordt een overtreding geconstateerd.

1 Constatering van een overtreding

Allereerst wordt nagegaan of de overtreding legaliseerbaar is. Dit kan bijvoorbeeld plaatsvinden door een melding of een vergunning. Is legalisatie (op korte termijn en concreet) mogelijk dan dient inrichtingdrijver hiertoe de mogelijkheid te krijgen. Dit kan door in de eerste brief de noodzakelijke acties voor legalisatie te beschrijven en hiervoor een termijn van uitvoering te stellen.

2 Afhankelijk van de aard van de overtreding vindt een vervolg plaats

Bij **overtredingen met acuut milieugevaar of directe milieu schade** is het direct toepassen van bestuursdwang vaak de enige mogelijkheid. In deze situatie is legaliseerbaarheid niet aan de orde.

Bij overtredingen waar geen sprake is van acuut milieugevaar maar die

- **of wel doelbewust zijn begaan;**
- **of geen kennelijk incident zijn;**
- **of die niet gering van omvang zijn;**

wordt direct aangekondigd dat een bestuurlijke sanctie zal worden getroffen. N.B.: Deze directe aankondiging zal dus plaatsvinden als één of meer van deze situaties van toepassing zijn.

In deze eerste brief (waarschuwingsbrief) wordt aan overtreder meegedeeld dat:

1. een bestuurlijke sanctie (meestal een last onder dwangsom) zal worden opgelegd bij voortduren van de overtreding;
2. wordt aan de overtreder een hersteltermijn gegeven;
3. wordt overtreder de mogelijkheid gegeven zienswijzen (overeenkomstig hoofdstuk 4 Awb) te geven omtrent het voornemen tot het geven van een last onder dwangsom.

Een afschrift van deze brief wordt toegezonden aan de handhavingspartners waaronder in ieder geval de Politie en het Openbaar Ministerie. De politie kan zelfstandig overgaan tot het opstellen van proces verbaal of het aanbieden van een lik-op-stuk transactie.

Nadat de hersteltermijn is afgelopen wordt een hercontrole uitgevoerd, zo mogelijk in samenwerking met de politie (bij overtreding van een kernbepaling). Wanneer de overtreding niet is beëindigd wordt de bestuurlijk aangekondigde sanctie opgelegd. Deze tweede brief (sanctiebeschikking) is

- een besluit in de zin van de Awb;
- hiertegen staat bezwaar en beroep open;
- er wordt een last onder dwangsom (of eventueel bestuursdwang) opgelegd;

- er wordt een begunstigingstermijn gegeven, waarbinnen de overtreder alsnog de gelegenheid krijgt de overtreding ongedaan te maken.

Bij **overtredingen waarbij geen sprake is van acuut milieugevaar** en die

- **en niet doelbewust zijn begaan**
- **en kennelijk een incident zijn**
- **en gering van omvang zijn**

wordt naar aanleiding van de overtreding een eerste brief (toezichtbrief) gestuurd. Hierin krijgt de overtreder een hersteltermijn waarbinnen hij/zij de overtreding ongedaan kan maken. Na deze hersteltermijn vindt een tweede controle plaats (dit is de eerste hercontrole). Als opnieuw een (zelfde) overtreding wordt geconstateerd wordt een tweede brief (waarschuwingsbrief) gestuurd waarin aan de overtreder wordt medegedeeld dat:

1. een bestuurlijke sanctie (meestal een last onder dwangsom) zal worden opgelegd bij voortduren van de overtreding;
2. wordt aan de overtreder een tweede hersteltermijn gegeven;
3. wordt overtreder de mogelijkheid gegeven zienswijzen (overeenkomstig hoofdstuk 4 Awb) te geven omtrent het voornemen tot het geven van een last onder dwangsom.

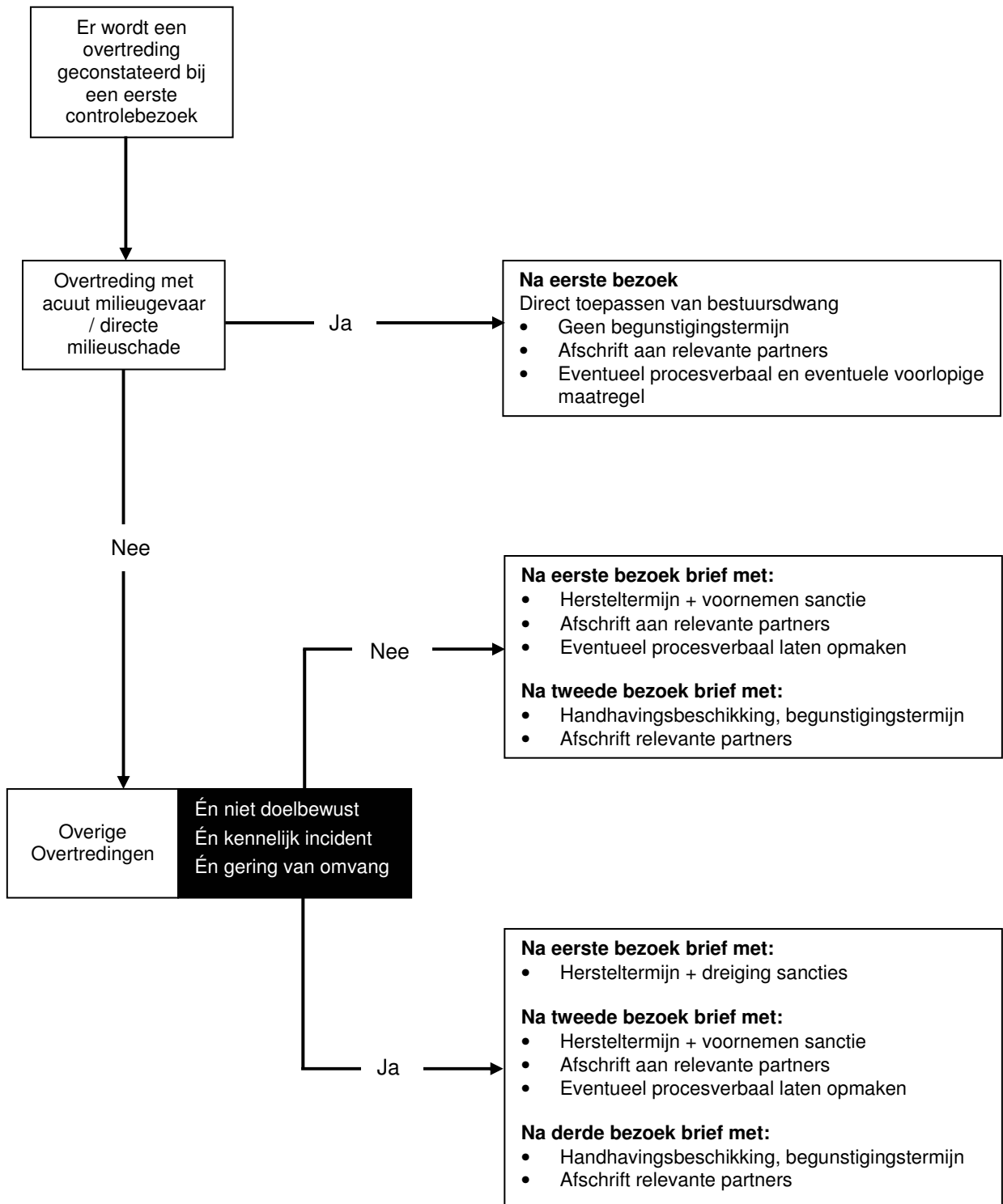
Een afschrift van deze brief wordt toegezonden aan de handhavingspartners waaronder in ieder geval de politie en het Openbaar Ministerie. De politie kan (in geval van overtreding van een kernbepaling) zelfstandig overgaan tot het opstellen van proces verbaal of het aanbieden van een lik-op-stuk transactie.

Nadat de tweede hersteltermijn is afgelopen wordt een derde controle uitgevoerd (dit is de tweede hercontrole), zo mogelijk in samenwerking met de politie (bij overtreding van een kernbepaling). Wanneer de overtreding niet is beëindigd wordt de bestuurlijk aangekondigde sanctie opgelegd. Deze derde brief (sanctiebeschikking) is:

1. een besluit in de zin van de Awb;
2. hiertegen staat bezwaar en beroep open;
3. er wordt een last onder dwangsom (of eventueel bestuursdwang) opgelegd;
4. er wordt een begunstigingstermijn gegeven, waarbinnen de overtreder alsnog de gelegenheid krijgt de overtreding ongedaan te maken.

Voorgaande is in het hierna volgende schema overzichtelijk weergegeven.

Schema bestuursrechtelijk handhavingsproces



4.1.2 Verzoek om handhaving

Er is ook sprake van een adhoc controle wanneer deze wordt uitgevoerd naar aanleiding van een verzoek om handhaving (op basis van art. 18.14 Wm.). Het bestuur wordt in een dergelijke situatie gedwongen snel een standpunt te bepalen. Dit vereist een goede communicatie tussen het bestuur en de belanghebbende(n) en een duidelijke motivering van de door het bevoegd gezag genomen beslissingen.

De grondslag van de beslissingen dient deze strategie te zijn. Wanneer de uitvoering van een dergelijk verzoek past binnen het gestelde van deze handhavingsstrategie, dient dit verzoek ingewilligd te worden. Indien het verzoek er direct of indirect toe strekt om af te wijken van deze handhavingsstrategie dient dit verzoek in principe afgewezen te worden. Deze handhavingsstrategie heeft als een van de oogmerken om alle inrichtingen gelijk te behandelen, een verzoek om handhaving zal, buitengewone omstandigheden daargelaten, geen reden zijn om van dit gelijkheidsprincipe af te wijken.

N.B.: Indien het verzoek om handhaving wordt geweigerd omdat deze in strijd is met de handhavingsstrategie, kan bevoegd gezag er voor kiezen om ambtshalve toch uitvoering te geven aan deze handhavingsstrategie. Met andere woorden: er worden wel handhavende acties uitgevoerd, maar niet conform het verzoek. Een dergelijk initiatief kan mogelijk de verzoeker toch tevreden stellen.

4.2 De effectuering van de sanctie

Nadat de handhavingsbeschikking is gegeven controleert de toezichthouder of aan de beschikking wordt voldaan. Het kan zijn dat de handhavingsbeschikking een begunstigingstermijn bevat. Dit is niet altijd verplicht, maar houdt verband met de aard van de overtreding. Bij overtreding van gedragsvoorschriften bijvoorbeeld hoeft geen begunstigingstermijn te worden gegeven. De begunstigingstermijn gaat lopen met ingang van de bekendmaking van het handhavingsbesluit. Op het moment dat de overtreding niet wordt beëindigd als de begunstigingstermijn is verlopen worden dwangsommen verbeurd.

4.2.1 Bewijs

Het verbeuren van dwangsommen gebeurt van rechtswege. Om de verbeuring aan te tonen moet het bestuursorgaan voor bewijs zorgdragen. In beginsel is er vrijheid van bewijsbeoordeling. Er is sprake van ongeoorloofd bewijs indien dit zozeer indruist tegen hetgeen van een behoorlijk handelende overheid moet worden verwacht, dat het gebruik ontoelaatbaar is.

Via dossiervorming kan voldoende bewijs worden verzameld. Soms is niet alleen bewijs nodig van feiten maar ook van de gevolgen. De algemene stelling dat er sprake is van mondelinge klachten is in dat verband onvoldoende. Dit moet verder (schriftelijk) worden gespecificeerd. Ook tegenbewijs moet voldoen aan eisen. Zo komt het niet ophalen van aangetekende brieven en het niet achterlaten van "vakantiebewaking" voor risico van de overtreder. Onder dit laatste wordt verstaan dat het missen van een termijn door afwezigheid (bijvoorbeeld het te laat reageren op een brief) de verantwoordelijkheid van de overtreder is. Ten aanzien van meetmethoden geldt dat wanneer geen verplichte meetmethode is voorgeschreven in de vergunning het gebruik van een gekwalificeerd bureau met mogelijkheid van contra-expertise voldoende is.

4.2.2 Inning van dwangsommen

De bevoegdheid tot het innen van verbeurde dwangsommen verjaart op grond van artikel 5:35 Algemene wet bestuursrecht na 6 maanden. Daarom is het noodzakelijk om op tijd met de inning te starten. De handhavingsorganisatie start *direct* na verbeuren met de invordering van de dwangsom. Er wordt naar gestreefd dat alle bij de Milieudienst Zuidoost-Utrecht aangesloten gemeenten een vastgestelde, geformaliseerde inningsprocedure hebben. Een voorbeeld van formalisering van de inningsprocedure is opgenomen in bijlage 4.

Het dwangombsluit is van rechtswege geëxpireerd als het maximum aan dwangsommen is verbeurd. In de gevallen, waarin de overtreding binnen de begunstigingstermijn wordt beëindigd en zich binnen een jaar na de datum van het dwangombsluit niet herhaalt, kan overeenkomstig de wettelijke regeling van artikel 5:34 Algemene wet bestuursrecht door de overtreder het verzoek worden gedaan aan het bevoegde gezag om de dwangombschikking in te trekken.

4.3 Handhaving van eigen bedrijfsvoering

De Milieudienst Zuidoost-Utrecht zal ook controles uitvoeren bij inrichtingen die behoren tot de aangesloten gemeenten, zoals gemeentewerven. Deze inrichtingen zullen door de Milieudienst gelijk als alle overige inrichtingen worden behandeld. De bevindingen van het toezicht worden altijd schriftelijk ter kennis gesteld aan degene die het beheer of de directie voeren over de gecontroleerde activiteit. In de gevallen waarin een overtreding wordt geconstateerd wordt dezelfde sanctiestrategie gehanteerd als bij overtredingen van “externe inrichtingen”. Een eventuele handhavingsbeschikking wordt daarbij ook altijd in afschrift gestuurd aan het algemene bestuur (gemeenteraad). Dit houdt mede verband met het dualistische systeem. Het Algemene Bestuur is verantwoordelijk voor het functioneren van het Dagelijks Bestuur (college van burgemeester en wethouders, dagelijks bestuur van het waterschap, college van gedeputeerde staten). Deze controle op het openbaar bestuur is openbaar. Hierdoor wordt de uitvoering van de toezichthoudende en de handhavende taak van het dagelijks bestuur zichtbaar.

De aanschrijvingen richten zich tot de beheerder (of directeur) van de gecontroleerde inrichting of activiteit, waar de overtreding is geconstateerd. Het dagelijks bestuur heeft formeel de verantwoordelijkheid over het reilen en zeilen in de ambtelijke organisatie en is daarom ook eindverantwoordelijk voor eventuele overtredingen. Omdat de Milieudienst Zuidoost-Utrecht is gemandateerd voor de handhavende taak bij gemeente-eigen organisaties voert deze de handhavende taken uit en stuurt (namens het bestuursorgaan) de aanschrijvingen.

4.4 Gedogen

In deze paragraaf wordt een strategie voor het gedogen van vergunningovertredingen weergegeven. Het gedogen van voorwaarden uit een art 8.40 Wet milieubeheer AMvB is wellicht juridisch mogelijk maar verdraagt zich niet met het systeem van de wet. De hierna genoemde uitgangspunten zijn dan ook niet op dergelijke overtredingen van toepassing.

Het uitgangspunt is “**niet gedogen**”. In de praktijk komt het soms voor dat gedogen het beste alternatief is. Indien gedogen noodzakelijk is, moet dit een bewuste keuze zijn en er dient op basis van een gemotiveerd schriftelijk verzoek, een expliciet besluit te worden genomen waaraan voorwaarden worden verbonden.

Definitie

Volgens actuele juridische inzichten is er sprake van gedogen wanneer er niet wordt opgetreden tegen overtredingen van rechtsregels door een orgaan dat tot zodanig optreden in beginsel juridisch bevoegd en feitelijk in staat is.

Dit houdt in dat:

- Het bevoegd gezag redelijkerwijs op de hoogte moet zijn van de overtreding.
- Het bevoegd gezag de mogelijkheid moet hebben om een rechtmatig handhavingsbesluit te nemen.

Deze strategie legt vast in welke situaties en onder welke voorwaarden handhavend optreden tegen overtreders tijdelijk achterwege kan blijven. Deze strategie geldt voor de bestuursorganen in de provincie Utrecht. Hierbij is rekening gehouden met het landelijke beleidskader gedogen. Wanneer in deze paragraaf gesproken wordt over gedogen, dan wordt bedoeld dat bestuursorganen bewust schriftelijk besluiten tot het niet handhavend optreden in situaties van overgang of overmacht. Voor al deze omstandigheden geldt dat zij slechts in uitzonderingsgevallen en onder zorgvuldige belangenafweging kunnen worden toegepast, mits het gedogen zoveel mogelijk in omvang en tijd beperkt is.

4.4.1 Toetsingscriteria

Een verzoek voor het gedogen van een overtreding dient te allen tijde schriftelijk te geschieden en wordt getoetst aan de volgende criteria:

1. Er moet sprake zijn van een uitzonderlijke situatie in het bijzonder een **overmachts- of overgangssituatie**: dit is bijvoorbeeld aan de orde als de vergunning op formele gronden is vernietigd en een nieuwe vergunningprocedure moet worden opgestart (overmacht). Spoedeisende belangen vallen ook onder deze criteria; noodvoorzieningen naar aanleiding van bedrijfsprocesstorings; tijdelijke opslagbehoeften; tijdelijke overschrijding geluidsnormen, tijdelijk overschrijding capaciteitsgrenzen.
2. Er moet een complete ontvankelijke aanvraag om vergunning, die (mede) de activiteiten waarop het gedoogverzoek betrekking heeft omvat, bij het bevoegde gezag zijn ingediend; bovendien moet er een gereede kans zijn dat de vergunning wordt verleend.
3. De aanvrager mag geen verwijt treffen ten aanzien van het tijdstip van indiening van de vergunningaanvraag (in relatie met het voorgenomen tijdstip van aanvraag van de vergunningplichtige activiteiten); evenmin mag sprake zijn van anderszins verwijtbaar handelen of nalaten aan de zijde van de aanvrager.
4. Er moeten zwaarwegende argumenten zijn om de afgifte van een gedoogbeschikking te kunnen rechtvaardigen.
5. De te gedogen activiteit(en) moet(en) op milieuhygiënisch verantwoorde wijze kunnen plaatsvinden.
6. De afgifte van een gedoogbeschikking mag niet volstrekt onredelijk zijn ten opzichte van derde-belanghebbenden (bijvoorbeeld omwonenden van de inrichting).
7. Bij het afwegen van de betrokken belangen door het bevoegde gezag moet het resultaat zijn dat het belang van gedogen zwaarder weegt dan het belang van stringente handhaving van de milieuwetgeving én dat gedogen zich verzet tegen toepassing van een sanctie (bestuursdwang, last onder dwangsom); de aanvrager moet schriftelijk aantonen dat hij zo'n zwaarder wegend belang heeft.
8. De afgifte van een gedoogbeschikking mag niet leiden tot een belangen- of tegenstrijdigheidsconflict met andere (milieu)wetten en/of voorschriften die andere bevoegde gezagen zijn

gesteld, of redelijkerwijs als gevolg van de te nemen gedoogbeschikking gesteld moeten worden.

9. Er moet bij het bevoegde gezag vertrouwen in het nalevingsgedrag van het betrokken bedrijf zijn.

Bij de besluitvorming omtrent het al dan niet gedogen van een bepaalde overtreding wordt getoetst aan de bovengenoemde 9 criteria. Deze 9 criteria spelen mee in het kader van de belangenafweging, maar dit betekent niet automatisch dat deze 9 criteria als strikte voorwaarden moeten worden beschouwd. Het besluit om al dan niet te gedogen is namelijk een discretionaire bevoegdheid van het bevoegde gezag.

4.4.2 Toelichting

Het begrip “gedogen” omvat zowel het niet optreden tegen (een) geconstateerde overtreding(en) als het vooraf verklaren dat niet handhavend zal worden opgetreden tegen een nog te plegen overtreding. Uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en uit de door de bestuursrechter gevormde jurisprudentie volgt dat de schriftelijke beslissing tot gedogen moet worden aangemerkt als een beschikking. Dit betekent dat alle eisen die de Awb en de jurisprudentie aan beschikkingen stellen, rechtstreeks en onverkort op de gedoogbeschikking van toepassing zijn (bijvoorbeeld zorgvuldige voorbereiding, hoorplicht, belangenafweging, deugdelijke en kenbare motivering, mogelijkheid voor bezwaar en beroep).

Een gedoogbeschikking wordt verleend voor een zo kort mogelijke termijn, maar voor **maximaal 6 maanden** (in de praktijk is dit een veel gebruikte termijn) en moet door het bevoegde gezag worden ingetrokken als blijkt dat:

- De gedoogtermijn is verstreken;
- De gedoogvoorwaarden niet worden nageleefd;
- De redenen waarom een gedoogverklaring is afgegeven zijn weggefallen.

Een besluit tot intrekking van een gedoogbeschikking wordt als regel gecombineerd met een besluit tot toepassing van bestuursdwang of oplegging van een last onder dwangsom.

In elke gedoogbeschikking wordt vermeld dat de beschikking de bevoegdheid van het OM om strafvervolgning in te stellen en de handhavingsbevoegdheden van andere bestuursorganen onverlet laat en dat het gebruik maken van de gedoogbeschikking geheel voor risico van de houder van de beschikking is.

De hiervoor gestelde inhoudelijke en procedurele vereisten gelden ook voor een verlenging van de geldigheidsduur van een gedoogbeschikking. Uitgangspunt is dat een verzoek om verlenging slechts in uitzonderingsgevallen wordt gehonoreerd; bij de verlening van de (oorspronkelijke) gedoogbeschikking is immers al een uiterste termijn gesteld. Verlenging zal aan de orde kunnen zijn indien een overmachts- of overgangssituatie door onvoorziene omstandigheden langer duurt dan werd verondersteld bij de verlening van de oorspronkelijke gedoogbeschikking.

Om een weloverwogen belangenafweging te kunnen maken is het van belang dat ook de handhavingspartners bij het nemen van gedoogbeschikkingen betrokken worden. In alle gevallen is het verplicht om de concept-gedoogbeschikking voor te leggen aan de VROM-inspectie ter advisering en in complexe gevallen dient deze ter informatie aan het OM overlegd te worden.

Aangezien gedoogbesluiten in principe geen bestuurlijke handhaving toelaten, is de rol van politie en OM heel belangrijk. Immers, het gedoogbesluit laat de strafrechtelijke handhaving onverlet. Het

bestuur kan pas handhavend optreden wanneer de gedoogbeschikking wordt ingetrokken. Zouden zich overtredingen voordoen, dan kan strafrechtelijk optreden snel en adequaat het nalevingsgedrag bevorderen. De dreiging van strafrechtelijk optreden kan tevens een drukmiddel vormen voor de naleving van de gedoogvoorwaarden. Hierover dient, zoals boven reeds vermeld, wel melding te worden gemaakt in de gedoogbeschikking.

Een afschrift van de gedoogbeschikking wordt gezonden aan:

- Het Openbaar Ministerie
- Politie Milieudienst (PMD) van de Politie Regio Utrecht
- Het RIZA als het een WVO-gedoogbeschikking betreft
- VROM-inspectie
- En zonodig andere betrokken instanties.

De handhavingsorganisatie hanteert bij gevallen waarin zondermeer tot legalisatie kan worden overgegaan, maar het bedrijf bijvoorbeeld nog geen aanvraag voor vergunning heeft ingediend, de aanpak, dat het gewone handhavingstraject, zoals in hoofdstuk 4.1 beschreven wordt gevolgd. De overtreder wordt de keuze gelaten óf de overtreding te beëindigen, óf binnen een vastgestelde (korte) termijn een aanvraag tot legalisatie in te dienen. Wanneer dit laatste niet (op tijd) gebeurt wordt de volgende stap in het handhavingstraject gezet. Deze gevallen kunnen aangemerkt worden als overgangssituaties echter aan de overige criteria van gedogen wordt vaak niet voldaan, vandaar dat parallel aan het legalisatietraject ook het gewone handhavingstraject loopt.

4.4.3 Gedogen niet-inrichtingsgebonden activiteiten

Naast het gedogen van vergunningovertredingen zoals hierboven beschreven, kan ook gedogen van niet-inrichtingsgebonden activiteiten plaatsvinden. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een ondergrondse opslagtank, die niet aan de gestelde eisen voldoet, waarboven een serre is gebouwd.

Voor gedogen van niet-inrichtingsgebonden activiteiten gelden in principe dezelfde uitgangspunten als hierboven beschreven, voor zover deze toegepast kunnen worden. Zo zal altijd op schrift gesteld moeten worden onder welke voorwaarden wordt gedoogd en zal een termijn moeten worden gesteld waarop de overtreding ongedaan moet worden gemaakt. Echter, niet alle genoemde criteria laten zich onverkort vertalen naar niet-inrichtingsgebonden overtredingen. Zo kan er nooit sprake zijn van een ontvankelijke vergunningaanvraag (criterium 2). Ook is de termijn van 6 maanden voor dit type gedogen niet altijd haalbaar zijn (zoals in bovengenoemd voorbeeld van de serre. In dit voorbeeld zou als termijn drie maanden na eigendomsoverdracht opgenomen kunnen worden.)

Omdat de voorwaarden waaronder wordt gedoogd niet in een vergunning vastgelegd kunnen worden, dienen de voorwaarden in een brief te worden vastgelegd. Voor het verzenden van deze brief geldt hetzelfde als wat in de voorgaande paragrafen is gesteld voor de gedoogbeschikking.

5. Handhavingssamenwerking en communicatie

Verschillende instanties zijn belast met de handhaving van de milieuwet- en regelgeving. Voor een effectieve naleving van de milieuwetgeving is onderlinge samenwerking en communicatie onontbeerlijk.

5.1 Samenwerking heeft meerwaarde

Teneinde een eenduidig en consistent handhavingsbeleid te voeren is het wenselijk dat de verschillende handhavende instanties afspraken maken over de uitvoering van de eigen handhavingstaak. Op deze wijze kan bij geconstateerde milieuovertredingen in vergelijkbare gevallen eenzelfde handhavingstraject worden ingezet. Tevens kunnen bevoegde gezagen, in geval van samenloop van bevoegd gezagen, in een vroegtijdig stadium contact leggen tussen de betrokken handhavende instanties, zodat deze gezamenlijk kunnen optreden. Dit laatste heeft nadrukkelijk niet tot gevolg dat alle werkzaamheden gezamenlijk door meerdere partners worden uitgevoerd: in samenwerking dient een duidelijke meerwaarde te zitten. Waar nodig en nuttig wordt door verschillende instanties samen opgetreden. In de overige gevallen werken de individuele instanties volgens de gezamenlijk gemaakte afspraken. Ook behoort het elkaar informeren over de uitvoering van de eigen handhavingstaak tot de samenwerkingsafspraken. Door de handhavende instanties binnen de provincie Utrecht is het belang van samenwerking bij de uitvoering van de handhavingstaak onderschreven.

5.2 Provinciale samenwerkingsovereenkomst

Naar aanleiding van de brief van 29 augustus 1997 door de ministers van VROM, Verkeer en Waterstaat en Justitie is besloten om per provincie te komen tot een bestuursovereenkomst waarin afspraken zijn vastgelegd over de mate van structurele samenwerking en de wijze waarop deze op lokaal of regionaal niveau is ingericht.

Hierbij wordt een belangrijke rol toebedeeld aan de Coördinatie en Informatiepunten (CIP's). De Provincie Utrecht heeft vanuit een toebedeelde coördinerende rol, overleg gevoerd met de overige handhavingspartners om te komen tot een samenwerkingsovereenkomst. Dit heeft geresulteerd in de ondertekening van de bestuursovereenkomst, de Preambule bij het strafrechtelijke complement en het Strafrechtelijk Complement Openbaar Ministerie en Politie op 30 juni 1999. De overeenkomst is op 1 juli 1999 in werking getreden en heeft een looptijd van 5 jaar, en wordt in 2004 geëvalueerd.

De overeenkomst heeft betrekking op samenwerking bij handhavingstaken en op samenwerking bij projecten. De doelstellingen van de overeenkomst hebben betrekking op de volgende vijf niveaus:

1. elkaar informeren
2. afstemmen
3. van elkaar weten waar de accenten liggen in de taakuitoefening
4. gezamenlijk prioriteiten stellen en jaarplanningen maken bij jaarlijkse projecten
5. jaarlijks inzicht geven in de voortgang en de resultaten.

In de samenwerkingsovereenkomst is afgesproken om op regionaal niveau de afspraken omtrent de Handhavingssamenwerking te maken. Binnen het territorium van de provincie Utrecht zijn er drie regionale Coördinatie en Informatiepunten opgericht (CIP's); het CIP Eemland dat is ondergebracht bij het gewest Eemland; het CIP Regio Utrecht dat is gehuisvest bij het Bestuur Regio Utrecht en tot slot het samenwerkingsverband Veenendaal, Rhenen en Renswoude (VRR).

5.3 De handhavingsoverlegstructuur

Het zwaartepunt van de aansturing van de feitelijke handhavingssamenwerking zoals beschreven in de samenwerkingsovereenkomst ligt bij bestuurders van: de Stuurgroep CIP regio Utrecht, het RMO Eemland en het Bestuurlijk overleg VRR. Het Provinciaal Milieuoverleg (PMO) heeft de functie van platform waar alle bij de handhaving betrokken bestuurlijke partners elkaar ontmoeten. Het PMO vervult op grond van deze functie een inhoudelijke, adviserende rol richting de Stuurgroep CIP, het RMO Eemland en het Bestuurlijk Overleg VRR.

De Stuurgroep CIP, het RMO Eemland en het Bestuurlijk Overleg VRR worden ambtelijk ondersteund door het provinciebrede Kernoverleg. Alle bij de samenwerkingsovereenkomst betrokken handhavinginstanties zijn in het Kernoverleg op ambtelijk niveau vertegenwoordigd. Op regionaal niveau bestaan er verschillende overlevormen, zo kent het Gewest Eemland de werkgroep milieu waarin de handhavingpartners ambtelijk vertegenwoordigd zijn; het CIP regio Utrecht kent drie subregio's; in NoordWest Utrecht vormt de milieudienst Noord-West Utrecht het ambtelijk overleggremium, in Zuidoost-Utrecht is dat de milieudienst Zuidoost-Utrecht en in de regio Zuidwest vormt met Regionaal handhavingsoverleg RHO het overlegplatform voor de handhavende instanties die niet via een milieudienst vertegenwoordigd zijn; het samenwerkingsverband VRR wordt gekenmerkt door een adhoc ambtelijke overleg dat dient als voorportaal voor het bestuurlijk overleg VRR.

Teneinde de samenwerking tussen bestuur en politie verder te optimaliseren voert de Milieudienst Zuidoost-Utrecht periodiek overleg met de milieupolitie. Hierbij komen met name onderlinge werkafspraken en actuele handhavingzaken aan de orde.

5.4 Taakverdeling bij samenloop van bevoegdheden

Door de Wet verbetering handhavingbevoegdheden zijn verscheidene instanties gelijktijdig bevoegd geworden om handhavend op te treden bij overtreding van bepaalde milieuregels. Voorts is art. 18.3 van de Wet milieubeheer (Wm) aangevuld met de verplichting om afspraken te maken over de onderlinge afstemming van de uitoefening van toezicht door toezichthouders. In het kader van de bestuursovereenkomsten handhaving wordt van de handhavingpartners verwacht, dat zij afspraken maken over een taakverdeling t.b.v. een efficiënte en effectieve handhaving.

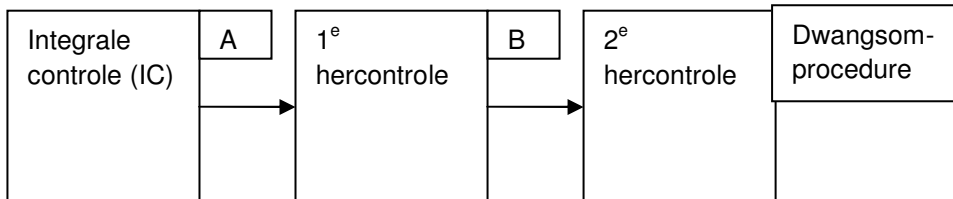
In artikel 18.2 van de Wm wordt het basisprincipe van de gelijktijdige bevoegdheid bij handhaving van de verschillende instanties geregeld.

- Voor de handhaving van de regelgeving die van toepassing is op handelingen buiten inrichtingen zijn meer instanties gelijktijdig bevoegd om handhavend op te treden. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de artikelen 1.1a (algemeen zorgplichtbeginsel), 10.2 (stortverbod buiten inrichtingen) van de Wet milieubeheer, art. 13 (algemeen zorgplichtbeginsel) van de Wet bodembescherming en de naleving van de Wet milieugevaarlijke stoffen.

Van de handhavingpartners wordt verwacht, dat zij afspraken maken over de gevallen waarin méér dan één instantie bevoegd is om handhavend op te treden en wie in de praktijk het voortouw neemt bij de handhaving in dergelijke gevallen.

Bij nota van wijziging is art. 18.3 Wm aangevuld met de verplichting om afspraken te maken over de onderlinge afstemming van de uitoefening van toezicht door toezichthouders. De andere bevoegde organen moeten daarom tijdig worden geïnformeerd. Daartoe is bij nota van wijziging het nieuwe art. 18.10 geïntroduceerd, op basis waarvan het bestuursorgaan dat een bestuursdwang- of dwangsombeschikking heeft gegeven de andere handhavingsbevoegde bestuursorganen een afschrift van de beschikking moet zenden.

In onderstaand schema wordt weergegeven welke werkwijze de Milieudienst met de politie-milieudienst heeft afgesproken over de samenwerking tussen bestuur en politie:



In de gewenste situatie wordt bij kernovertredingen bij 'A' al een afschrift naar de politie gestuurd en deze kan dan, zelfstandig of in samenwerking met de Milieudienst, PV opmaken. Omdat hierdoor vermoedelijk het aantal vervolgtrajecten wordt beperkt en mogelijk de lengte van de vervolgtrajecten wordt verkort zal dit op termijn veel tijd gaan besparen. Onderlinge afstemming tussen politie en Milieudienst wordt hierbij nog belangrijker. Voor de overtreding van niet-kernbepalingen kan de politie na de brief bij 'B', zelfstandig op pad om een PV op te maken (en dient dit terug te koppelen aan de Milieudienst.) Bij overtredingen van kernbepalingen is gezamenlijk bezoek van Milieudienst en politie gewenst.

BIJLAGE 1. Lijst met veel gebruikte afkortingen

Wetgeving:

AMvB	Algemene maatregel van bestuur
Awb	Algemene wet bestuursrecht
APV	Algemene plaatselijke verordening
Bsb	Bouwstoffenbesluit
BOOT	Besluit opslaan ondergrondse tanks
Wbb	Wet Bodembescherming
Wm	Wet milieubeheer
Wvo	Wet verontreiniging oppervlaktewateren
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen

Organisaties:

AID	Algemene inspectiedienst
BRU	Bestuur Regio Utrecht
CIP	Coördinatie en informatiepunt
OM	Openbaar Ministerie
PMO	Provinciaal milieuoverleg
VRM	(Ministerie van)Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening, Milieuhygiëne
VRR	(regio)Veenendaal, Rhenen, Renswoude

BIJLAGE 2. Protocol begunstigingstermijnen

Dit protocol is een weergave van de in de praktijk veelal toegepaste termijnstellingen bij de handhaving van de meest gangbare overtredingen op het gebied van:

- de Wet milieubeheer (tabel 1)
- de Wet bodembescherming (saneringen) (tabel 2)
- het Uitvoeringsbesluit Wet Bodembescherming: Bouwstoffenbesluit (tabel 3)

In het onderstaande schema zijn slechts termijnen aangegeven indien legalisatie – bijvoorbeeld door vergunningverlening – mogelijk is en er geen acuut gevaar voor het milieu in het spel is. Is dat wel zo, dan zal immers via bestuursdwang opgetreden moeten worden, waarbij op aanwijzing/bevel van het bevoegd gezag direct de overtreding beëindigd moet worden.

In globale zin wordt onderstaande lijn gehanteerd voor alle bovengenoemde deelterreinen:

Nr.	Overtreding	Termijn
1.	Ontbrekende meldingen/vergunningaanvraag (normaal)	1 maand
2.	Ontbrekende meldingen/vergunningaanvraag (complex)	2 maanden
2.	Ontbrekende onderzoeken (eenvoudig)	1 maand
3.	Ontbrekende onderzoeken (complex)	23 maanden
4.	Ontbrekende voorzieningen (eenvoudig)	1 maand
5.	Ontbrekende voorzieningen (complex)	23 maanden
6.	Gedragsregels (acuut – minder acuut)	Direct 1 week
7.	Ontbrekende informatie i.v.m. beoordeling directe potentiële milieugevolgen	< 3 dagen
8.	Ontbrekende informatie i.v.m. voldoen aan formele eisen	1 maand
9.	Opdrachtbevestiging onderzoeken/voorzieningen (complex)	1 maand
10.	Opdrachtbevestiging (niet-complex)	1 week

In de hiernavolgende 3 tabellen is een gespecificeerde weergave van bovengenoemde uitgangspunten opgenomen, waarbij als kanttekening moet worden aangegeven dat een volledige uitsplitsing van alle mogelijke overtreding minder zinvol is (vgl. bijvoorbeeld alle mogelijke overtredingen uit de HUM (handhavings- en uitvoeringsmethode) voor het Bouwstoffenbesluit). Dit betekent dat een rangschikking is gemaakt naar klassen van overtredingen die in de praktijk het meest voor komen.

De genoemde termijnen zijn richtlijnen waar afhankelijk van de specifieke situatie per individueel geval (gemotiveerd) van kan worden afgeweken.

Tabel 1 Wet milieubeheer

Nr.	Wet milieubeheer (*)	(1 ^e brief)	2 ^e brief / zienswijzen brief	(sanctiebeschikking)
1.	Verstrekking gegevens			
	melding indienen (excl. akoestisch onderzoek)	1 maand	1 maand	1 maand
	melding indienen (incl. akoestisch onderzoek)	2 maanden	2 maanden	2 maanden
	aanvraag milieuvergunning indienen (eenvoudig)	1 maand	1 maand	1 maand
	aanvraag milieuvergunning indienen (complex)	2 maanden	2 maanden	2 maanden
	overleggen ontbrekende gegevens (b.v. logboeken/lektheid)	1 maand	1 maand	1 maand
2.	Aanwezigheid voorzieningen			
	eenvoudige voorzieningen (b.v. brandblusser)	1 maand	1 maand	1 maand
	complexere voorzieningen (b.v. vloestofdichte vloer)	2 maanden	2 maanden	2 maanden
	voorzieningen met bouwvergunning (b.v. geluidscherm)	> 3 maanden	3 maanden	3 maanden
3.	Keuringen/onderzoeken			
	opdrachtverstrekking (altijd)	1 maand	1 maand	1 maand
	uitvoering; complex (b.v. veiligheidsonderzoek)	3 maanden	3 maanden	3 maanden
	bemonsteringen (b.v. afvalwater)	1 maand	1 maand	1 maand
	overige (certificaten tanks, vloeren, leidingwerk)	2 maanden	2 maanden	2 maanden
4.	Gedrageregels			
	acute hinder (b.v. stank/geluid)	Direct	direct	direct
	geen directe hinder, wel potentieel gevaar (b.v. afvalopslag)	1 week	1 week	1 week
	overige (b.v. opruiming terrein/ afvoer afvalstoffen e.d.)	1 maand	1 maand	1 maand
5.	Overige overtredingen (n.e.g)	1 maand	1 maand	1 maand

(*) indien direct optreden vereist is dan directe bestuursdwang via bevoegdheden AWB b.v. lekkende tank dan wel directe inzet strafrecht als overtreding niet meer ongedaan kan worden b.v. feest zonder toestemming reeds gehouden/ calamiteit niet gemeld.

Tabel 2 Wet bodembescherming

	Bodem	(1e brief)	2 ^e brief / zienswijzen brief	(sanctiebeschikking)
1.	Verstreking gegevens			
	treffen tijdelijke maatregelen na melding nieuwe verontreiniging	N.v.t. direct repressieve handhaving	direct	direct
2.	Uitvoering onderzoeksverplichting			
	nader onderzoek	2 maanden	1 maanden	1 maanden
	saneringsplan	3 maanden	2 maanden	2 maanden
	evaluatie-rapport geheel	3 maanden	3 maanden	3 maanden
	evaluatie-rapport aanvullend onderzoek	2 maanden	1 maanden	1 maanden
	Evaluatie-rapport ontbrekende gegevens verstrekken	1 maand	1 maand	1 maand
3.	Beheersmaatregelen (IBC)			
	onderzoek voorstel beheersmaatregelen	3 maanden	3 maanden	3 maanden
	Aanbrengen en operationaliseren beheersmaatregelen	3 maanden	3 maanden	3 maanden
	controle/monitoring	1 maand	1 maand	1 maand
	overlegging gegevens bev. gezag	1 maand	1 maand	1 maand
4.	Uitvoering sanering			
	naleving start urgente saneringen	3 maanden	3 maanden	3 maanden
	naleving saneringsplan	Nvt direct repressieve handhaving	direct	direct

Tabel 3 Bouwstoffenbesluit

Nr.	Bouwstoffenbesluit (*)	(1e brief)	(2 ^e brief /zienswijzenbrief)	(sanctiebeschikking)
1.	Verstreking gegevens			
	melding niet indienen	1 week	1 week	1 week
	tekening ontbreekt; alsnog verstrekken (1 partij/1 werk)	2 weken (na afloop werk)	2 weken (na afloop werk)	2 weken (na afloop werk)
	tekening ontbreekt; alsnog verstrekken (meer partijen)	1 maand (na afloop werk)	1 maand (na afloop werk)	1 maand (na afloop werk)
2.	Onderzoek naar bouwstoffen			
	opdracht onderzoek kwaliteitsgegevens	1 week	1 week	1 week
	uitvoering onderzoek (schone grond/grond geschikt voor doel)	1 maand	1 maand	1 maand
	uitvoering onderzoek (overige)	2 maanden	2 maanden	2 maanden
3.	Toepassing van materialen			
	voorziening beheersmaatregelen (b.v. plaatsing/onderzoek peilbuis)	1 maand	1 maand	1 maand
	isolatiemaatregelen bijzondere categorie (bovenafdichting)	1 week	1 week	1 week
	isolatiemaatregelen overige categorieën (bovenafdichting)	1 maand	1 maand	1 maand
4.	Verwijderingsplicht (toekomstig)			
	opdracht tot aanvullend onderzoek	2 weken	2 weken	2 weken
	aanvullende gegevens overleggen (b.v. laagdikteonderzoek)	6 weken	4 weken	4 weken
5.	Overige overtredingen			
	acuut (grondwaterstandbepaling)	1 week	1 week	1 week
	niet acuut (b.v. onderhoud)	1 maand	1 maand	1 maand

(*) indien geen toestemming kan worden verleend bij 1 t/m 5 dan directe bestuursdwang (stillegging van het werk en/of verwijdering aangebrachte bouwstoffen)

BIJLAGE 3. Protocol dwangsombedragen

Dit protocol is een weergave van de in de praktijk veelal toegepaste dwangsombedragen bij de repressieve handhaving van overtredingen op het gebied van de Wet milieubeheer en de Wet Bodembescherming.

Een bestuurlijke dwangsom is de bevoegdheid de overtreder van een voor hem geldend voorschrift, een concrete last op te leggen, waarbij aan overtreding van die last het gevolg wordt verbonden dat hij een of meer geldsommen verschuldigd wordt aan de rechtspersoon waartoe het bestuursorgaan behoort.

De bedragen zijn vastgesteld conform het gestelde in de handhavingsstrategie. Zij staan in redelijke verhouding tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van het opleggen van de dwangsom. De hoogte is bovendien zodanig vastgesteld dat de overtreder voldoende wordt geprikkeld om de dwangsom te beëindigen.

Voor overtredingen in het kader van de Wet milieubeheer zijn in bijgevoegde tabel de hoogte van de dwangsommen voor de meest voorkomende overtredingen weergegeven.

Voor overtredingen in het kader van het Bouwstoffenbesluit en de Wet Bodembescherming zijn geen vaste bedragen gegeven. In voorkomende gevallen wordt het totaal te verbeuren bedrag gerelateerd aan de werkelijke kosten die men zou moeten maken om de overtreding ongedaan te maken. De hoogte van die kosten zijn zeer afhankelijk van de omvang van bijvoorbeeld een partij grond, de wijze van verwerking of de omvang van een verontreiniging. Dit wordt per overtreding afzonderlijk bepaald. Daarnaast wordt een straffactor gegeven. Deze bedragen:

1.5 voor een administratieve overtreding;

2.0 voor een overtreding m.b.t. onderzoeken of toepassing categorie 1 grond;

2.5 voor een overtreding m.b.t. wijze van sanering en of toepassing categorie 2 grond.

Voor alle overtredingen geldt dat bij recidive een extra-toeslag wordt geheven. Deze bedraagt voor rechtspersonen 50% bij eerste herhaling en 100% bij meerdere herhalingen.

Tabel Soort overtreding en dwangsomhoogte

	Milieucompartiment	Overtreding	€ per keer	Tot max. van €
1	Rapportage , meet en registratieverplichting	Milieulogboek ontbreekt	250 per week	1000
		Logboek vetafscheider ontbreekt	250 per week	1000
		Geen bewijs onderhoud vetafscheider.	250 per week	1000
		Geen jaarnota's gas, elektra, water	250 per week	1000
		Geen administratie (gevaarlijk)afval / afgiftebonnen	250 per week	1000
	Milieucompartiment	Overtreding	€ per keer	Tot max. van €

2	Geen vergunning (8.1 Wm)	In werking zonder vergunning		10.000 ineens, (afh. van economisch voordeel/ noodz. Vrz), evt. hoger.
	Geen melding (8.41 Wm)		500 per week	3000
	Calamiteit niet gemeld (overeenkomstig h. 17 Wm)			5000 ineens (ook preventief mogelijk)
3	Bodem	Keuring ondergrondse tanks niet uitgevoerd	800 per week	4000
		Kath. bescherming niet gecontroleerd	400 per week	2000
		Peilbuis niet jaarlijks gecontroleerd	400 per week	2000
		Opdrachtbevestiging Peilbuiscontrole		200 ineens
		Ontluchtingspijp niet aanwezig	400 per week	2000
		Vloeistofdichte vloer ontbreekt	100/m2/maand	400/m2
		Vloer niet gecoat	50/m3/week	200/m2
		Rapport bodemonderzoek		5000 ineens
		Opdrachtbevestiging bodemonderzoek		200 ineens
		Vloeistofdichte bak ontbreekt	400/week/bak	2000/bak
		Geen overmaatse vaten aanwezig	200/week/vat	1000/vat
		Geen financiële zekerheid	500/week	2000
		Vloeistoffen in de bodem brengen	(ps is eigenlijk beste aan te pakken met PV / best. dwang)	5000 ineens
4	Energie	Geen energiebesparingonderzoek uitgevoerd	1000/maand	3000
		Besparende maatregelen niet uitgevoerd		2 x investering
5	CFK	Geen bewijs controle lekheid	200/inst/week	1000/installatie
		Opdrachtbevestiging controles		200/ineens
		Geen kenplaat koelinstallatie	200/inst/week	1000/installatie
		Geen instructiekaart	200/inst/week	1000/installatie

6	Risico (brand)	Geen brandblusser	200/week	1000/brandblusser
		Brandblusser/slanghaspel niet gekeurd	200/week	1000/brandblusser
		Bordje "roken/vuur verboden" ontbreekt	200/week	1000/bordje
		Brandwerendheid muren/deuren onvoldoende	400/maand/m2	1000/m2
	Milieucompartiment	Overtreding	€ per keer	Tot max. van €
		Losstaande gasfles werkplaats	200/overtreding	1000/fles
		Slanghaspel niet bereikbaar	200/overtreding	1000/haspel
		Pictogram brandschakelaar/afsluiter ontbreekt	200/overtreding	1000/bord
7	Opslag stoffen	Opslag gevaarlijke stoffen niet volgens voorschriften	5002500/ overtreding	2000/10000
		Te veel gevaarlijke stoffen in kast CPR 151	5002500/ overtreding	2000/10000
		Losse/bouwkundige kast ontbreekt	1000/kast/week	3000 / kast
		Kluis ontbreekt	5000/kluis/maand	20.000/kluis
		Vatenopslag / opslag gebouw ontbreekt	10000/maand	40.000/opslag
		Gasflessenkast ontbreekt	250/kast/week	3000/kast
		Gasflessendepot ontbreekt	3000/maand	10000/depot
		Keuring (stoomwezen) propaantank verlopen	200/tank/week	2000/tank
		Keuring (stoomwezen) gasfles verlopen	200/fles/week	1000/fles
		Opdrachtbevestiging keuringen		200 ineens
		Hekwerk rondom propaantank ontbreekt	250/week	2000
8	Afval	Opslag GA/BA niet conform vrscht	1000/ week	10000
		Afval niet regelmatig afvoeren	500/keer	5000
		GA niet correct afvoeren	1000/keer	5000 (afh ec vrd)
		Gedragsvoorschriften	500/keer	3000
		Scheiding afval niet OK	1000/keer	500010000 (afh hoeveelheid)
		Geen preventieonderzoek	750/week	3000
		Geen preventiemaatregelen	1000/maand	500010000 (afh van investering)
		Geen vergunde opslag BA/GA		5000 (afh ec vrd/noodz mtr)

9	Afvalwater/riolering	Overschrijding emissie eisen	2000/keer	10000
		Lekkage (illegale lozing)		5000 ineens (of PV / best. dwang)
		Voorzieningen niet aanwezig	1000/week	5000
		Geen controleput	250/week	2000
		Olie/vet afscheider niet op tijd geleegd	250/week	1000
10	Geluid	Geluidnormen overschreden	2000/keer	10000
		Akoestisch rapport niet overgelegd		5000 ineens
	Milieucompartiment	Overtreding	€ per keer	Tot max. van €
		Opdrachtbevestiging akoestisch onderzoek		200 ineens
		Geluidbegrenzer niet aanwezig	1000/week	5000
		Geluidbegrenzer niet OK/verzegeling	1000/week	5000
		Gedragsvoorschriften deuren/ramen	500/keer	2000
		In werking buiten vergunde uren	1000/keer	10000 (afh. Economisch voordeel)
11	Lucht	Overschrijding emissie-eisen	2000/keer	10000
		Metingen niet (juist) uitgevoerd	250/keer	1000
		Schoorsteen niet op hoogte	2000/week	10000
		Geen onderzoek emissie beperkende voorzieningen		5000 ineens
		Voorschriften stankhinder niet uitgevoerd	1000/keer	5000
		Stofoverlast veroorzaken	1000/keer	5000
		Ontbreken / niet juist gebruiken emissiebeperkende apparatuur (zoals filters)	1000/keer	5000
		Geen controle / onderhoud van stookinst. (BEES)	1000/week	5000
		Opdrachtbevestiging controles/onderhoud		200 ineens

BIJLAGE 4. Voorbeeld procedureoverzicht inning dwangsom milieu

Onderstaand schema treedt in werking daags nadat het college heeft besloten tot het opleggen van een dwangsom.

Medewerker →		Milieu- dienst	Milieucoördi- nator gemeente (MG)	Medewerker financiën gemeente (FG)	Toelichting en tijdpad
Handeling ↓	Nr. Stap				
Controleren en opheffing illegale situatie	1	A			Binnen 1 week na verstrijken begunstigingstermijn: als de illegale situatie is opgeheven: ga naar stap 8 ¹
Rapportage overtreding + verzoek inning	2	A, V	O		Rapportage wordt z.s.m. verzonden, maar in ieder geval binnen 1 maand na constatering ²
Opdracht inning dwangsom opstellen + intern versturen	3		A, V	O	Binnen 2 weken na ontvangst verzoek
Verzenden nota aan ondernemer	4		CC	A, V	Binnen 2 weken na ontvangst verzoek. (betaling dient binnen 30 dagen te geschieden)
Bij inning ³ : ontvangstbeves- tiging versturen aan ondernemer	5	CC	CC	A, V	→ Ga naar stap 8
bij niet innen: versturen aanmaning aan ondernemer	6			A, V	Uiterlijk 2 weken na verstrijken termijn stap 4. (Indien op aanmaning wordt geïnd: → stap 5)
Bij niet innen na aanmaning: inschakelen (externe) deurwaarder	7	CC	CC	A, V	Uiterlijk 2 weken na verstrijken termijn stap 6. (Indien op aanmaning of na deze stap wordt geïnd: → stap 5)
Na bereiken maximum- bedrag of opheffen overtreding: Rapportage opstellen en dwangsom intrekken ⁴	8	A, V	O		Einde procedure

¹ : De Milieudienst zal, indien de illegale situatie nog niet is opgeheven, blijven controleren totdat dit wel het geval is danwel totdat de maximumbedragen uit de dwangsom zijn bereikt.

² : De Milieudienst draagt zelf zorg voor herhaaldelijke controle van de inrichting zolang niet alle overtredingen zijn opgeheven, of tot het bereikte maximumbedrag uit de dwangsom is bereikt. De Milieudienst heeft enige vrijheid in termijnen: om te voorkomen dat er iedere week een verzoek tot inning aan de gemeente wordt verstuurd kunnen verbeurde bedragen evt. worden 'opgespaard', dit waar gewenst in overleg met MG. Voor het verzenden van de stukken naar MG maakt de Milieudienst gebruik van het sjabloon 'IB invordering dwangsom'.

³ : Onder inning wordt verstaan: het voldoen aan de verbeurd verklaarde bedragen door de overtreder

⁴ : Indien een fysieke overtreding is opgeheven of het maximumbedrag is bereikt, wordt gestreefd naar het intrekken van de dwangsom binnen een maand. Indien aan de gestelde gedragsvoorschriften worden voldaan terwijl het maximumbedrag niet is bereikt, wordt gestreefd naar intrekking van de dwangsombeschikking na 12 maanden.

Uitleg:

A = Aktie ondernemen

V = Verzenden stukken

O = Ontvangst stukken

CC = Ontvangst kopie

Toelichting:

- De contacten tussen de Milieudienst en de gemeente lopen altijd via de MG.
- Omdat gemeenten qua organisatie onderling verschillen, moet dit schema in bepaalde gevallen nog worden vertaald naar de eigen organisatie. Zo zullen bepaalde taken van de FG in enkele gemeenten bijvoorbeeld door een medewerker boekhouding worden uitgevoerd. De Milieudienst stelt het bijzonder op prijs als ze een afschrift van de vastgestelde inningsprocedure krijgt toegezonden.
- De Milieudienst handelt alleen in mandaat van een opdrachtgevende gemeente, en kan dus nooit eindverantwoordelijke zijn. Conform de afspraken die in het bestuur van de Milieudienst zijn gemaakt, worden de inkomsten teruggestort in de kas van de gemeente.
- Omdat ingevolge de Awb na zes maanden geen aanspraak gemaakt kan worden op het verbeurde dient, indien in een zaak grote overschrijdingen van de in dit schema genoemde termijnen plaatsvindt, in ieder geval na iedere 5 maanden een aanmaning verstuurd te worden.