

Handhaving in samenhang

NALEVINGSTRATEGIE
OMGEVINGSRECHT 2010-2013



HANDHA

INHOUD

1	Inleiding	4
1.1	Achtergrond	5
1.2	Status en functie bijgestelde strategie	5
1.3	Leeswijzer	6
2	Uitgangspunten	7
2.1	Begripsbepaling en afbakening	8
2.2	Samenhang in beleid en uitvoering	8
2.3	Effectief op dossierniveau én beleidsniveau	9
2.4	Efficiëntie in effectiviteit	10
2.5	Globale strategie, aanpak op maat	11
3	Nalevingstrategie	13
3.1	Afwegingskader	14
3.2	Geen (dreigende) formele overtreding	14
3.3	Dreigende formele overtreding of illegale situatie	15
3.4	Formele overtreding, gelijkwaardige oplossingen	15
3.5	Formele, legaliseerbare overtreding	15
3.6	Overtredingsituaties waar de gedoogstrategie van toepassing is	15
3.7	Overtredingsituaties waar sanctiestrategie van toepassing is	15
4	Preventiestrategie	16
4.1	Voorkomen dat overtredingen ontstaan	17
4.2	Afweging bij de inzet van preventieve instrumenten	17
4.3	Samenhang in preventie, toezicht en sancties	18
5	Toezichtstrategie	19
5.1	Doel van toezicht	20
5.2	Effectief toezicht door de juiste prioriteiten	20
5.3	Efficiënt toezicht door het juiste inzicht	20
6	Gedoogstrategie	22
6.1	Begripsbepaling	23
6.2	Situaties die mogelijk voor gedogen in aanmerking komen	23
6.3	Situaties die van gedogen worden uitgesloten	23
6.4	Voorkomen van onnodige (passieve) gedoogsituaties	23
7	Sanctiestrategie	24
7.1	Inleiding	25
7.2	Afweging strafrecht – bestuursrecht	25
7.3	Bestuurlijk optreden	26
7.4	Strafrechtelijk optreden	27
8	Tot slot	29
8.1	Implicaties	30

INLEIDING



1.1 Achtergrond

Glashelder en Glashard

De provincie Noord-Holland heeft het beleid voor de milieuhandhaving in 2004 vastgelegd in de nota 'Glashelder en Glashard'. In 2006 is deze nota geïntegreerd met de nalevingsstrategie milieuhandhaving. Deze geïntegreerde nota bevat de uitgangspunten en aanpak bij toezicht en handhaving van de milieuwetgeving. Conform de kwaliteitscriteria milieuhandhaving geeft de nota aan hoe de provincie omgaat met toezicht, repressief optreden, gedogen én de inzet van andere instrumenten om naleefgedrag te bevorderen.

De nota is de afgelopen jaren leidend geweest voor de operationele aanpak van de handhavingunits van de provincie. In de basis staan de uitgangspunten en aanpak nog steeds overeind.

Reden tot actualisering

Toch is de nota op een aantal punten aan modernisering toe. In de eerste plaats is er een aantal ontwikkelingen in wet- en regelgeving. Zo treden de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de nieuwe Waterwet in werking en verschuiven de taken en bevoegdheden tussen provincie, gemeenten en waterschappen voor een deel. De provincie wordt bijvoorbeeld verantwoordelijk voor de bouwaspecten van bedrijven waar zij ook voor milieu bevoegd gezag blijft.

In de tweede plaats heeft er een aantal evaluaties van de uitvoering van de strategie uit Glashelder en Glashard plaatsgevonden. Hieruit is gebleken dat de strategie niet op alle punten even effectief en efficiënt werkt en niet voldoende op maat is voor de verschillende terreinen waarop de provincie toeziet en moet handhaven. Zo vragen het toezicht en de handhaving van de groene wetgeving om een andere aanpak dan die bij de industrie.

Belangrijkste wijzigingen

De geactualiseerde nalevingsstrategie is op de volgende punten aangepast ten opzicht van Glashelder en Glashard:

- Naast focus op het verbeteren van het naleefgedrag van specifieke objecten waarborgen dat dit naleefgedrag ook bijdraagt tot het realiseren van de provinciale (milieu)doelstellingen.
- Benoemen hoe de afstemming in prioriteiten tussen

toezicht- en handhaving enerzijds en de inzet van andere instrumenten, zoals subsidies, mediation, voorlichting en advies, anderzijds moet plaatsvinden. Daarbij wordt ook aangegeven in welke situaties welke instrumenten de voorkeur krijgen voor het bevorderen van het naleefgedrag.

- Verhogen van de effectiviteit van de aanpak door de prioriteiten van het toezicht en de handhaving vooral te leggen bij notoire overtreders en meer gebruik te maken van overige instrumenten, zoals confronteren, om onnodige overtredingen (door bijvoorbeeld gebrek aan kennis) te voorkomen.
- Het vertalen van de algemene uitgangspunten van de strategie naar een aanpak op maat voor specifieke bedrijven, bedrijfstakken, thema's of gebieden. De concretisering hiervan komt tot stand in het Handhavinguitvoeringsprogramma 2010-2011 (HUP).

De actualisering is uitgevoerd in de periode tussen juni 2009 en oktober 2009.

DE GEACTUALISEERDE STRATEGIE IS FORMEEL PROVINCIAAL BELEID

1.2 Status en functie bijgestelde strategie

De bijgestelde nalevingsstrategie heeft de titel 'Handhaving in samenhang'. Enerzijds geeft dit aan dat toezicht en handhaving niet op zichzelf staan, maar naast andere instrumenten bij kan dragen aan een verbeterd naleefgedrag. Bovendien gaat het om een verbreding van de nalevingsstrategie, van milieu naar taakvelden van VROM, LNV en V&W. Anderzijds geeft de titel aan dat de nalevingsstrategie complementair is aan de handhavingssamenwerking in Noord-Holland, het 'Samen Handhaven'.

De geactualiseerde strategie is bestuurlijk vastgesteld en gepubliceerd en is daarmee formeel provinciaal beleid. Afwijking vindt alleen gemotiveerd plaats. De strategie geldt voor de periode 2010-2013. Deze periode loopt parallel met enkele landelijke ontwikkelingen rond de

implementatie van de Wabo, de daarbij horende gedeeltelijke overdracht van provinciale en gemeentelijke bevoegdheden én de (zeer waarschijnlijke) vorming van regionale uitvoeringsdiensten waar een belangrijk deel van het toezicht en de handhaving (ambtelijk) worden ondergebracht.

1.3 Leeswijzer

De strategie is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 beschrijft de uitgangspunten die gelden voor de nalevingstrategie. Hoofdstuk 3 beschrijft de essentie van de nalevingstrategie. Daarna wordt dieper ingegaan op respectievelijk de preventiestrategie (hoofdstuk 4), de toezichtstrategie (hoofdstuk 5), de gedoogstrategie (hoofdstuk 6) en de sanctiestrategie (hoofdstuk 7). Het document sluit af met een samenvatting van de belangrijkste bestuurlijke en organisatorische implicaties van de nieuwe strategie (hoofdstuk 8).

UITGANGSPUNTEN



2.1 Begripsbepaling en afbakening

De provinciale nalevingstrategie is de beschrijving van het geheel aan interventies dat door de provincie wordt ondernomen om wettelijk vastgelegd en/of beleidsmatig gewenst gedrag te bevorderen. De nalevingstrategie heeft primair betrekking op het domein van de fysieke leefomgeving waar de provincie wettelijke taken en bevoegdheden heeft op het vlak van toezicht en handhaving:

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

De nalevingstrategie bestaat uit een preventiestrategie (hoe overtredingen te voorkomen?), toezichtstrategie (hoe zicht houden op naleefgedrag?), gedoogstrategie (hoe handelen we bij het afzien van handhaving?) en een sanctiestrategie (hoe repressief optreden?).

De toezichtstrategie geeft aan hoe de provincie inzicht houdt in het naleefgedrag en de motieven die een rol spelen bij dit naleefgedrag. De gedoog- en sanctiestrategie geven aan welke afwegingen worden gemaakt na de constatering van een overtreding en hoe de provincie daarmee omgaat. De sanctiestrategie is

primair gericht op de inzet van het juridische instrumentarium dat de provincie ter beschikking heeft. De sanctiestrategie is gericht op het herstel van een ongewenste situatie en waar nodig straffen van de veroorzaker hiervan. De preventiestrategie is gericht op het (hernieuwd) voorkomen en/of ongedaan maken van overtredingen door de inzet van alle andere mogelijke instrumenten dan de juridische. De verschillende strategieën worden in samenhang – afhankelijk van de situatie – ingezet.

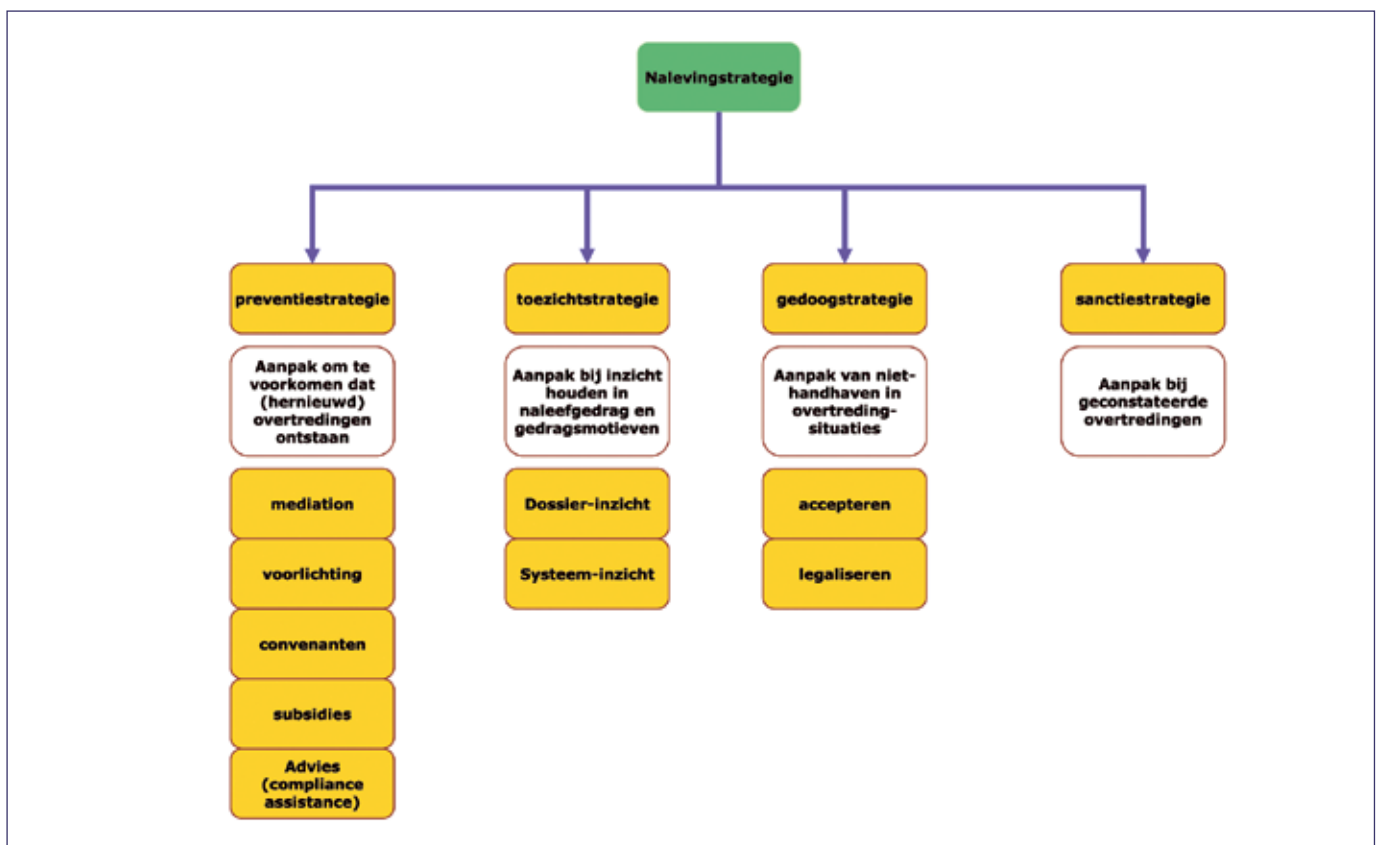
2.2 Samenhang in beleid en uitvoering

De naleefstrategie en de daarin in te zetten instrumenten staan niet op zichzelf. Zo is handhaving enerzijds een sanctie-instrument (straffen van onrechtmatig gedrag) en anderzijds ook een instrument om beleidsdoelstellingen te realiseren. Dit betekent dat de nalevingstrategie uiteindelijk ook moet bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen van bijvoorbeeld het provinciale milieubeleid dat draait om schoon, veilig en duurzaam:

- het voorkomen van schade aan de menselijke gezondheid
- het stimuleren van duurzame ontwikkeling, zonder afwenteling van milieubelasting

Het is de komende jaren de uitdaging om de nalevingstrategie daarop te laten aansluiten. Gewenst naleefgedrag is immers niet alleen wettelijk naleefgedrag, maar ook gedrag dat past bij de provinciale ambities

Illustratie 1.0 | De nalevingstrategie



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

rond de kwaliteit van de fysieke omgeving. Een belangrijke voorwaarde is dan ook de afstemming met de inzet van andere instrumenten. De aanname is dat overtredingen niet altijd opzettelijk plaatsvinden, maar ook uit onwetendheid van wet- en regelgeving of de risico's van het gedrag. Of praktische punten die naleefgedrag belemmeren. Toezicht en handhaving zijn prima instrumenten om ook in die gevallen ongewenst gedrag recht te zetten. Het zijn ook vaak overtredingen die (deels) hadden kunnen worden voorkomen als de overtreder beter was geïnformeerd of (vooraf) een steuntje in de rug had gekregen. Soms zijn er ook situaties dat het naleefgedrag voldoet aan de eisen van de vergunning of algemene regels, maar dat er toch klachten blijven. Formeel kan de provincie dan weinig uitrichten, maar via bijvoorbeeld mediation kan de provincie wel proberen partijen dichterbij elkaar te brengen. Dit kan zowel naar aanleiding van ingebrachte bedenkingen door omwonenden als ter mogelijke voorkoming daarvan.

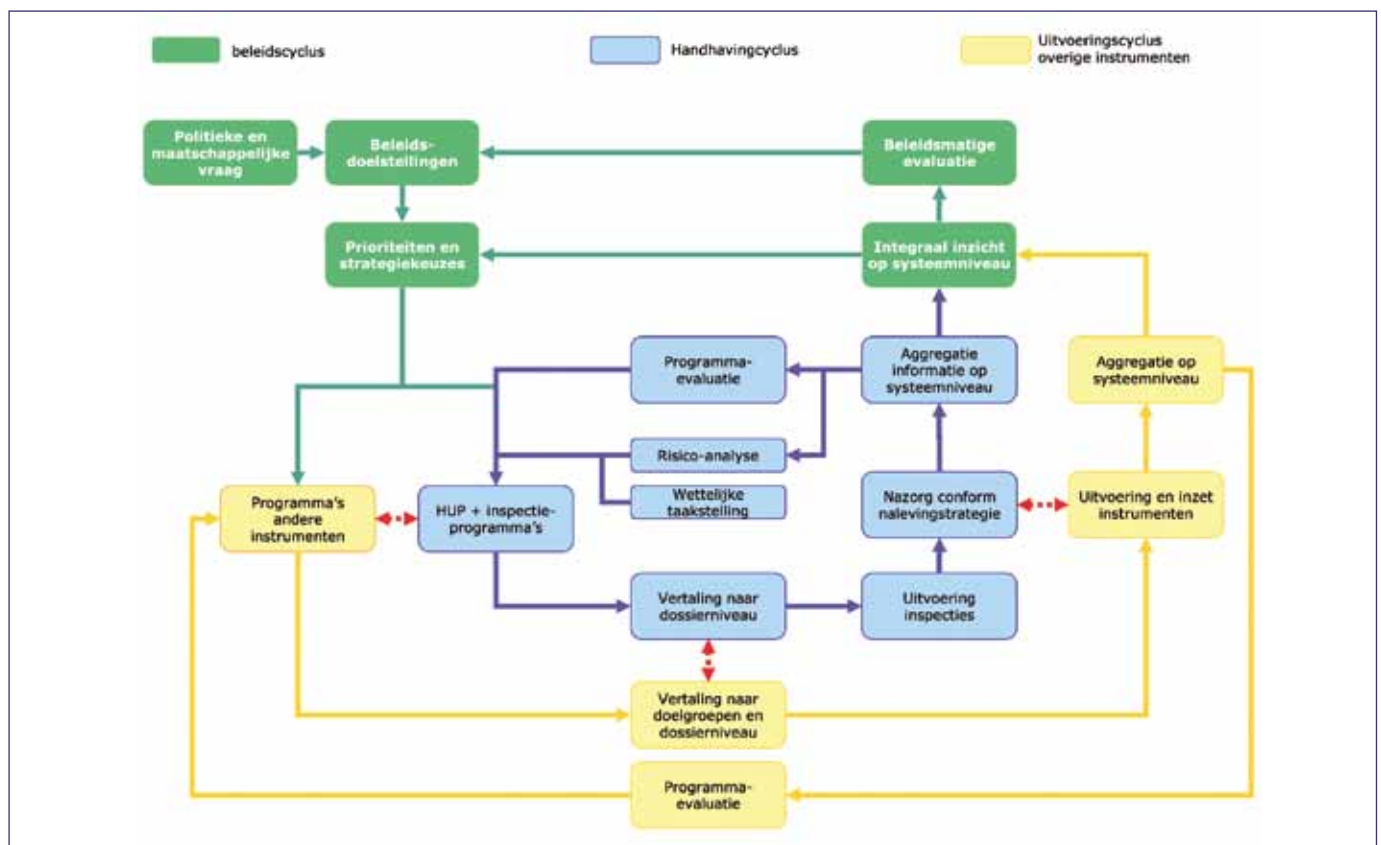
2.3 Effectief op dossierniveau én beleidsniveau

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

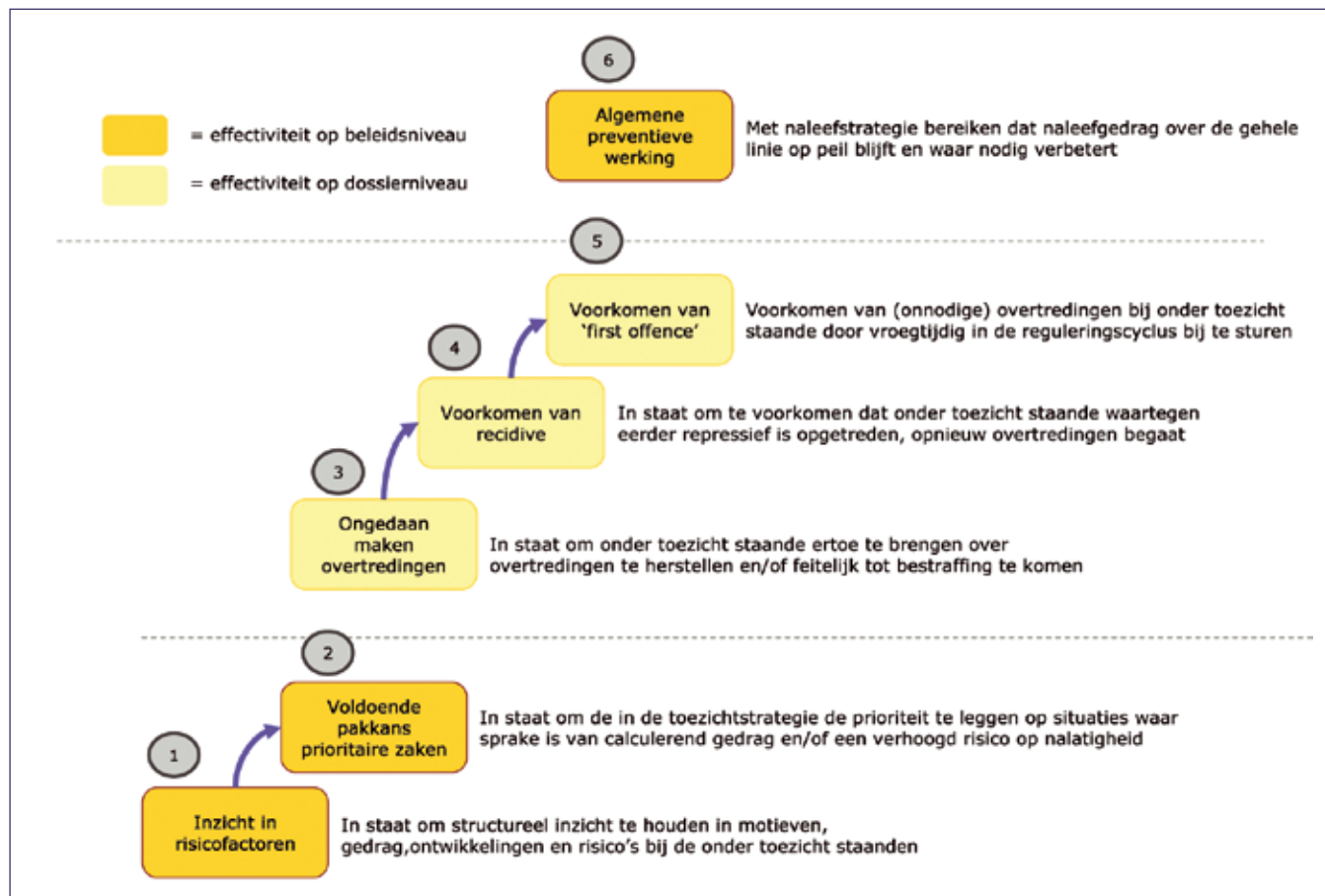
In de nalevingstrategie wordt een onderscheid gemaakt tussen effectiviteit op dossierniveau en de effectiviteit op beleidsniveau.

Bij effectiviteit op dossierniveau gaat het om optreden in specifieke gevallen, bijvoorbeeld een afvalverwerkingsbedrijf, een ontgronding of een vanuit natuurwaarden gezien kwetsbaar gebied. Het meest ambitieuze niveau van effectief optreden is het aantoonbaar leveren van een bijdrage aan het realiseren van de provinciale doelstellingen rond de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Dit kan alleen worden bereikt als de

Illustratie 2.0 | Samenhang beleid en uitvoering



Illustratie 3.0 | Effectief optreden



provincie erin slaagt om structureel inzicht te hebben in (gedrags)risico's en op grond daarvan de juiste prioriteiten te stellen.

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

Effectiviteit op beleidsniveau houdt in dat de aanpak niet alleen effectief is in individuele situaties, maar dat ook sprake is van uitstraling naar het algemene naleefgedrag én van een bijdrage aan het realiseren van bijvoorbeeld de provinciale milieu-, natuur- en landschapsdoelstellingen (5). Dit betekent dat de provincie in staat moet zijn de juiste prioriteiten te stellen (2). Dit kan alleen als er ook voldoende feitelijk inzicht is gedrag, ontwikkelingen en risico's (1).

2.4 Efficiëntie in effectiviteit

Voor dit inzicht is een goede risicoanalyse essentieel. Tot nu toe is deze vooral gebaseerd op inschattingen van de kans op milieuovertredingen op het niveau van thema's of categorieën van bedrijven en het potentiële effect van een overtreding op onder meer

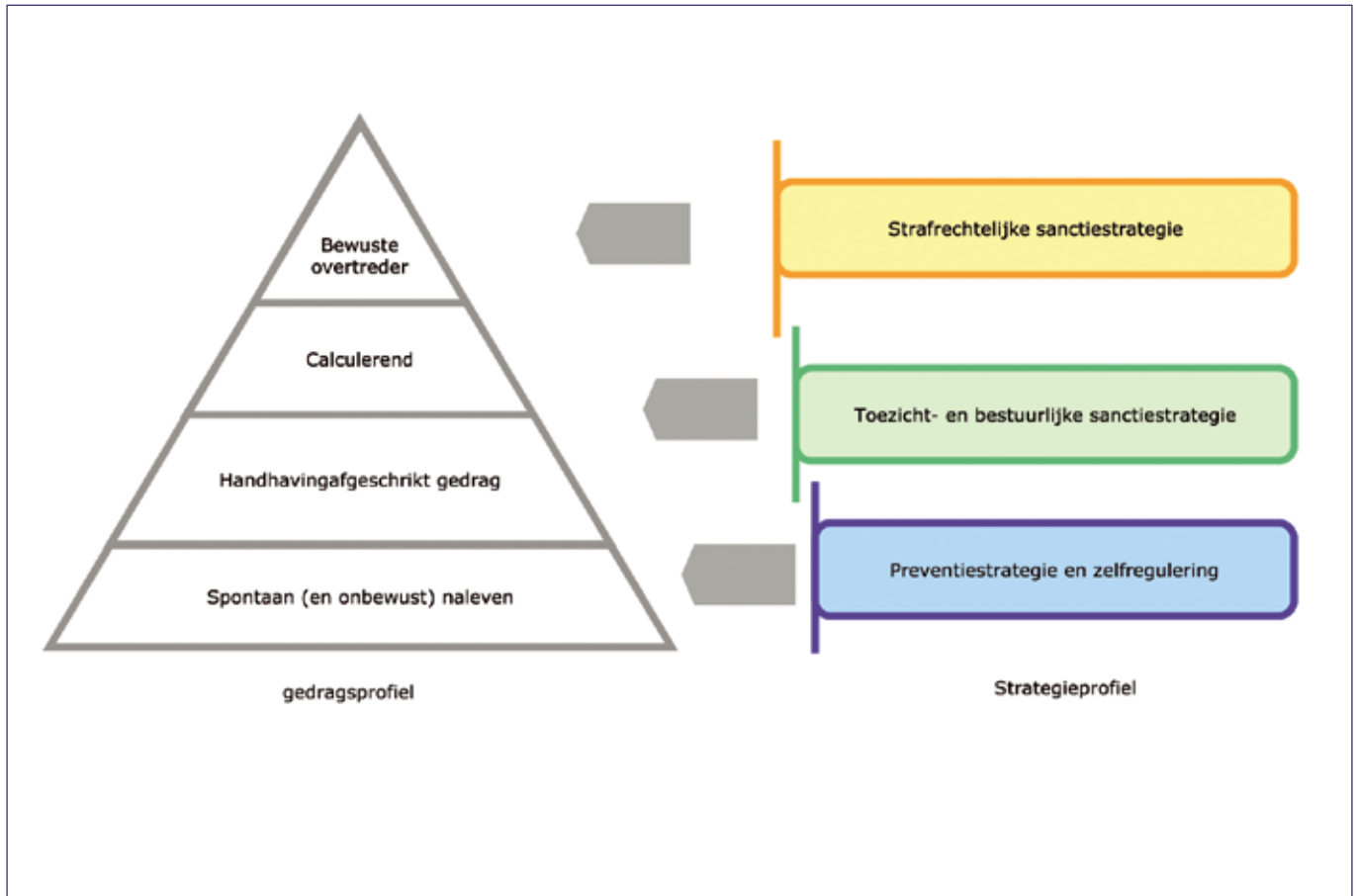
milieu, natuur, veiligheid, landschap en gezondheid. Deze werkwijze heeft de afgelopen jaren geholpen de focus daar te leggen waar in potentie de grootste risico's liggen.

De commissie Mans heeft aandacht gevraagd voor een omschakeling van een milieu-overtredingsgerichte handhaving naar een integrale overtredergerichte handhaving. Naast de ernst en de aard van de (potentiële) overtreding, spelen bij het bepalen van de handhavings-/naleefstrategie dan nog andere factoren een rol:

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

Dit betekent dat de naleefstrategie – en vooral de toezichtstrategie – moet worden afgestemd op het gedragsprofiel. Dit vereist een verfijning van de risico-analyse en betere benutting van informatie over feitelijk gedrag en feitelijke risico's rond specifieke bedrijven, activiteiten of locaties.

Illustratie 4.0 | Gedrag en strategie



Belangrijk gevolg van het voorgaande is dat de provincie dwars door branches of thema's meer zicht moet krijgen op de groep met (intergraal) calculerend en crimineel gedrag. Controlefrequentie, wijze van toezicht, diepgang van het toezicht etc. worden dan per bedrijf, gebied, specifieke keten etc. bepaald en niet meer (per definitie) per bedrijfsgroep of taakveld.

Daartoe is de aanpak van de risicoanalyse en prioriteitstelling aangescherpt:

- Omslag maken van een overredingsgerichte benadering naar een overtredergerichte benadering;
- Dit betekent bij de risico-analyse en prioriteitstelling ook meer naar het integrale naleefgedrag kijken en niet alleen naar bijvoorbeeld het specifieke naleefgedrag van een ondernemer op het gebied van milieu;
- Het motief voor een overtreding meer leidend laten zijn voor de instrumenten die worden ingezet om naleefgedrag te bevorderen en waar nodig af te dwingen;
- In de risico-analyse, prioriteitstelling en aanpak meer uitgaan van het feitelijk naleefgedrag en niet alleen van de potentiële risico's effecten van niet-naleven.

In de uitvoering (programmering, inzet etc.) kan dit betekenen dat er meer tijd gaat naar het aanpakken van de hardnekkige gevallen en complexe handhavings-

dossiers (zoals ketens of kwetsbare gebieden) en dat in de overige situaties wordt gezocht naar alternatieve strategieën om zicht en grip te houden. Denk bijvoorbeeld aan het meer gebruik maken van digitale gegevens uit diverse bronnen, signalering door andere inspectiediensten etc. of tot op zekere hoogte vormen van zelfregulering.

Meer dan in 'Glashelder en Glashard' komt het accent te liggen op het risicoprofiel van specifieke bedrijven, activiteiten, situaties en locaties. De basis wordt ook meer feitelijk inzicht in risico's.

2.5 Globale strategie, aanpak op maat

De strategie in 'Glashelder en Glashard' uit 2006 was een algemene strategie, die geldt voor alle handhavingactiviteiten van de provincie. Dit staat met het oog op de rechtsgelijkheid ook niet ter discussie.

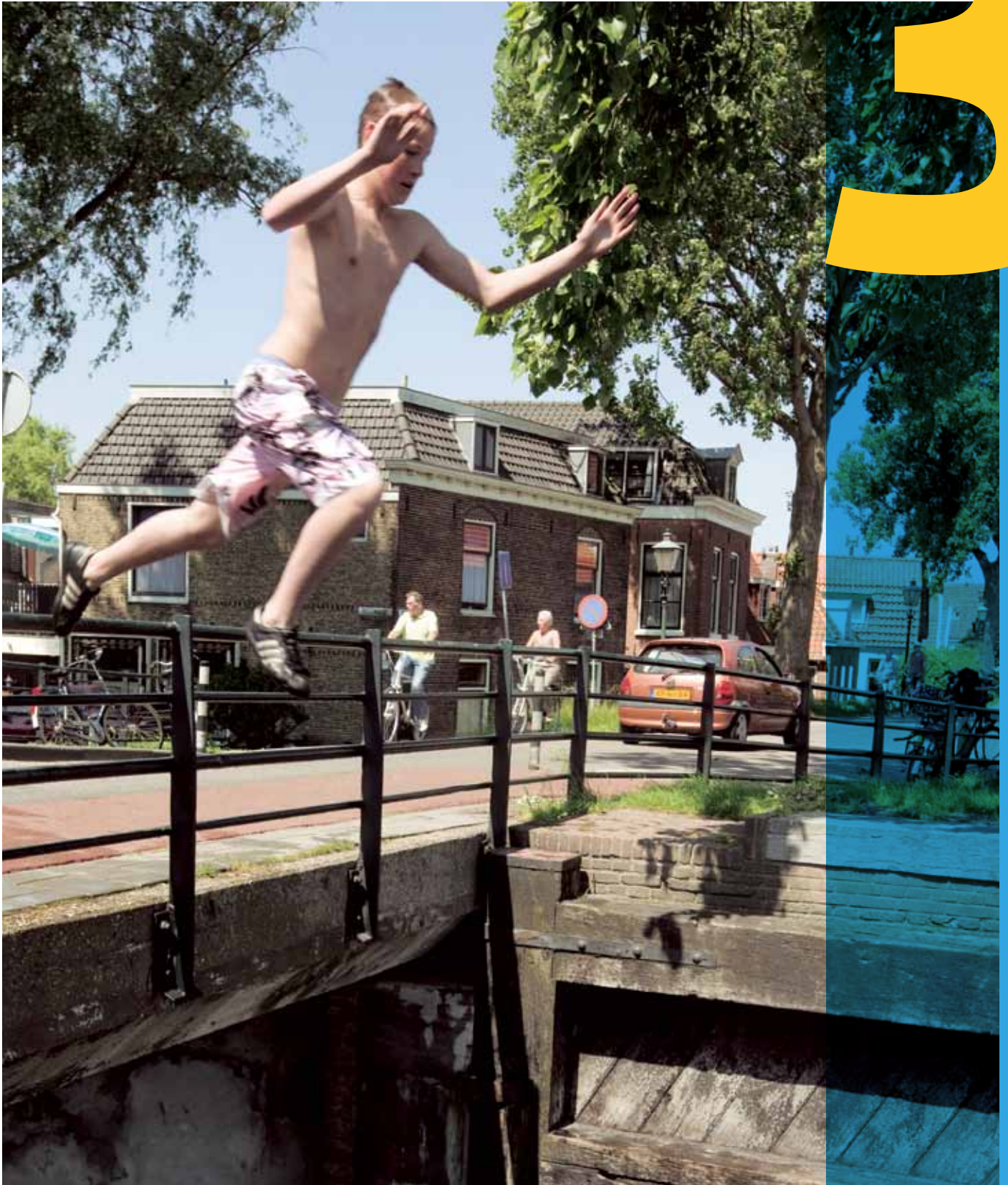
Omwille van de transparantie, rechtsgelijkheid en ontwikkelingsbestendigheid enerzijds en de effectiviteit anderzijds, wordt de algemene nalevingstrategie waar nodig vertaald in concrete toezichtarrangementen. Dit gebeurt in het – jaarlijks te evalueren – Handhavinguitvoeringsprogramma.

Bovendien is er de komende jaren een aantal ontwikkelingen die gevolgen hebben voor de (inhoud en organisatie) van de provinciale taakstelling. Meer in het bijzonder geldt dit voor de komst van de Wabo, de herijking van de inzet van het strafrecht bij de handhaving van het omgevingsrecht en (mede hierdoor) een aantal verschuivingen in bevoegdheden tussen provincie, gemeenten en waterschappen. De strategie moet daarom ook ontwikkelingsbestendig zijn.

Daar staat tegenover de ervaring dat een aanpak die effectief blijkt te zijn bij bijvoorbeeld afvalverwerkingsbedrijven, niet ook automatisch effectief (of efficiënt) is bij de zware industrie, zwembaden, het gebruik van vaarwegen of natuur en landschap. Dit heeft alles te maken met de aard van activiteiten, de 'pakkans', de motieven voor niet-naleven én het (juridische) instrumentarium dat de provincie beschikbaar heeft. In de praktijk zijn er dus nalevingstrategieën op maat voor de verschillende onderdelen.

NALEVINGSTRATEGIE

3



3.1 Afwegingskader

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

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

3.2 Geen (dreigende) formele overtreding

Als er geen sprake is van een (dreigende) overtreding, dan valt de situatie buiten het kader van toezicht en handhaving. In incidentele gevallen kan het voorkomen dat een situatie conform vergunning en/of algemene regels is, maar dat beleidsmatig of maatschappelijk deze situatie toch als ongewenst wordt beschouwd, bijvoorbeeld bij aanhoudende klachten of vermeende risico's. Als de wettelijke basis ontbreekt om op te treden maar de provincie toch een verbetering in de situatie wil, zullen andere instrumenten worden ingezet.

Mediation

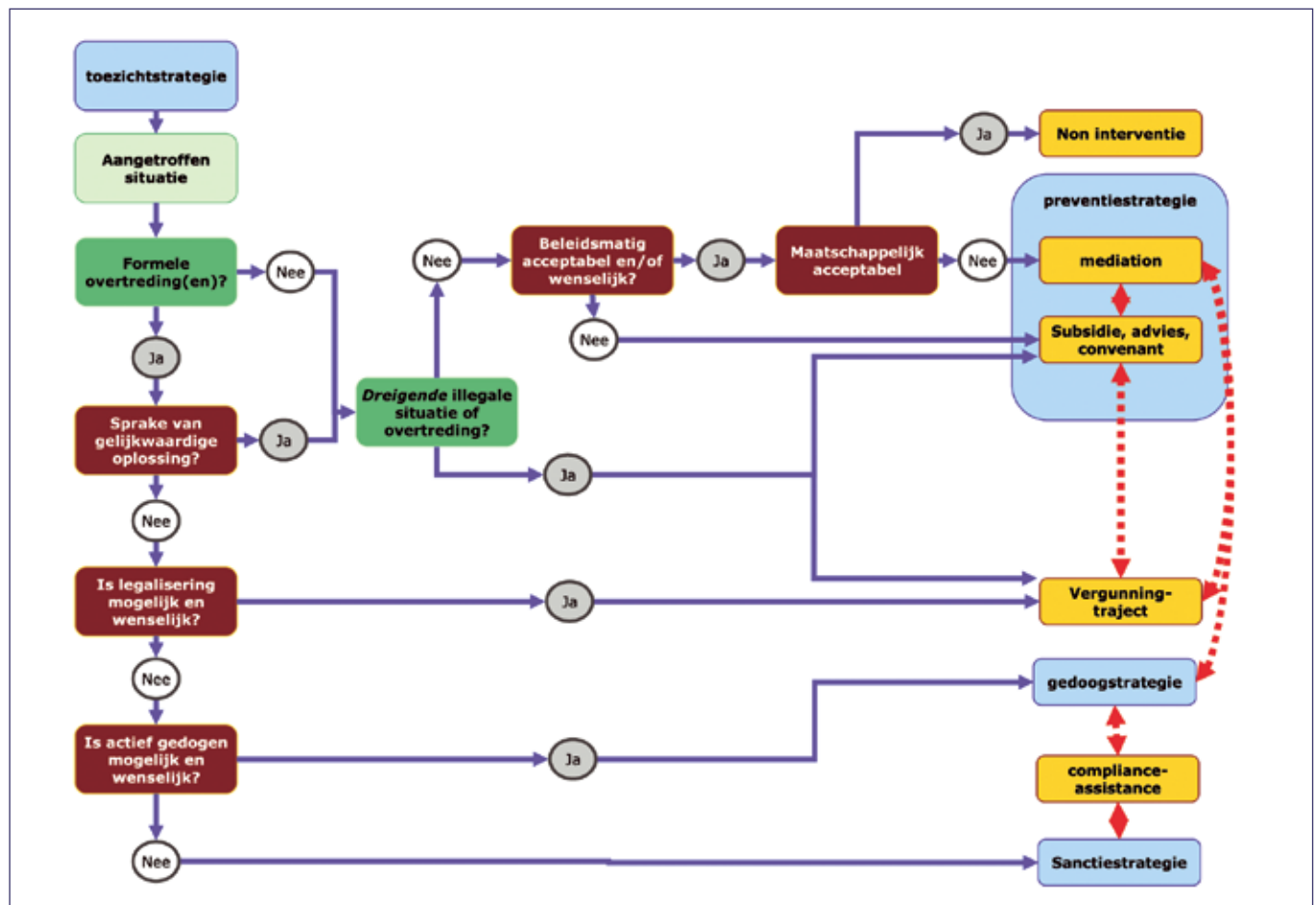
In situaties waar de provincie niet direct aanleiding ziet om de situatie te veranderen, bijvoorbeeld omdat er geen wettelijke grondslag voor bestaat, maar er toch maatschappelijke weerstand is, is mediation het eerst aangewezen instrument. De provincie kiest in beginsel geen andere positie in het 'conflict'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

Subsidies, convenanten, voorlichting etc.

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

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

Illustratie 5.0 | Afwegingskader



3.3 Dreigende formele overtreding of illegale situatie

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

3.4 Formele overtreding, gelijkwaardige oplossingen

Er kan sprake zijn van een formele afwijking van de voorschriften, maar dat er maatregelen zijn getroffen die het door de rechtsregel beschermde belang in dezelfde mate of beter waarborgen. Het Bouwbesluit biedt de mogelijkheid om van een prestatie-eis af te wijken indien op een andere wijze dezelfde veiligheid, bescherming van de gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en bescherming van het milieu wordt gerealiseerd. Voldoet een oplossing hieraan, dan wordt voldaan aan het Bouwbesluit, ook al is het een andere invulling van de prestatie-eis. Er is dan sprake van een 'gelijkwaardige oplossing'. De Werkgroep Gelijkwaardigheid van het ministerie van VROM heeft een aantal oplossingen uit de bouwpraktijk officieel aangemerkt als gelijkwaardig. Het Activiteitenbesluit (Besluit algemene regels inrichtingen) biedt in artikel 1.8 een soortgelijke mogelijkheid om een andere maatregel toe te passen dan de in het Besluit genoemde maatregel wanneer het bevoegd gezag heeft beslist dat met die andere maatregel ten minste een gelijkwaardig niveau van bescherming van het milieu wordt bereikt. Doelvoorschriften uit milieuwetgeving lenen zich ook bij uitstek voor het toepassen van de figuur van de gelijkwaardige oplossing.

3.5 Formele, legaliseerbare overtreding

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

Vergunnen met sanctionerende tik

Indien de illegale situatie is ontstaan uit calculerend/malafide gedrag en/of sprake is van recidive, wordt

tevens proces-verbaal opgemaakt. Wat de aard van de sanctie wordt, is beschreven in de sanctiestrategie.

Vergunnen

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

Vergunnen met bestuursrechtelijke handhaving

Als een situatie legaliseerbaar is, kan de provincie bestuursrechtelijk toch handhavend optreden zolang de illegale situatie voortduurt en/of de vergunning-aanvraag nog niet is ingediend.

ER IS DAN SPRAKE VAN EEN GELIJKWAARDIGE OPLOSSING

3.6 Overtredingsituaties waar de gedoogstrategie van toepassing is

Indien een illegale situatie vergunbaar is, wordt bekeken of de situatie moet worden gedoogd. Hoe de afwegingen daarbij worden gemaakt, is vastgelegd in hoofdstuk 6.

3.7 Overtredingsituaties waar sanctiestrategie van toepassing is

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



PREVENTIESTRATEGIE



4.1 Voorkomen dat overtredingen ontstaan

Handhaving tegen overtredingen kan effectief zijn, maar is niet altijd de meest doelmatige aanpak. Handhavend optreden betekent dan het corrigeren van een ongewenste situatie. Dit is soms voor de overtreder, het bestuursorgaan en eventueel andere betrokken partijen, weinig doelmatig. Als overtredingen ontstaan uit gebrek aan kennis of informatie is het doelmatiger om te voorkomen dat overtredingen ontstaan. Dit vereist een meer integrale afweging van de inzet van instrumenten. De preventiestrategie is de aanpak en werkwijze bij de inzet van andere instrumenten dan toezicht en handhaving, met als doel te voorkomen dat overtredingen ontstaan. Ze zijn met andere woorden gericht op het verbeteren van het spontane naleefgedrag.

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

De dimensies voor spontane naleving	De 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. Sanctie kans
	11. Sanctie ernst

Als de belangrijkste instrumenten voor spontane naleving kunnen worden genoemd:

- kennis en informatiegericht strategieën (voorlichten, adviseren, etc.);
- op acceptatie gerichte strategieën (confronteren, bepleiten, etc.);
- financiële prikkels (heffingen, subsidies);
- investeringen en voorzieningen (kennis en deskundigheid, infra, technische middelen, ICT etc.);
- samenwerking (b.v. samen met bedrijven, branchevertegenwoordiging etc. pilots uitvoeren rond vormen van zelfregulering);
- mediation (bemiddeling in situaties waar provincie geen directe partij is); vooral ter oplossing óf voorkoming van conflicten en daarmee mogelijk juridische procedures. Levert vooral een bijdrage aan een verbetering van de context waarbinnen het naleefgedrag tot stand moet komen;
- regulering (voorschriften in vergunningen, PMV, kwaliteitseisen etc.);

- netwerkconstituering: zorgen dat het arrangement van partijen (zoals de marktwerking) rond een situatie bijdraagt aan verbeterde checks- en balances.

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

4.2 Afweging bij de inzet van preventieve instrumenten

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

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

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

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

OP HET MOMENT DAT EEN (OMGEVINGS)- VERGUNNING WORDT AANGEVRAAGD, ZIJN VAAK DE STRATEGISCHE BESLISSINGEN AL GENOMEN

4.3 Samenhang in preventie, toezicht en sancties

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

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

- Afgestemde, maar separaat uitgevoerde programma's en activiteiten. De afstemming vindt plaats bij de prioriteitstelling, planning, communicatie en

evaluatie. Naar degenen waarop de programma's en acties zijn gericht (bijvoorbeeld recreatiegebieden in Noord-Holland), lopen aparte lijnen (bijvoorbeeld subsidies, voorlichting, toezicht, ontwikkeling natuur en landschap).

- Integrale aanpak van specifieke situaties, activiteiten, bedrijven of doelgroepen. Bijvoorbeeld met als doel om op termijn milieuhinderlijk bedrijf uit woonomgeving te verplaatsen of een gebied te ontwikkelen. Er vindt dan een directe aansturing van de verschillende instrumenten vanuit één projectleiding plaats.

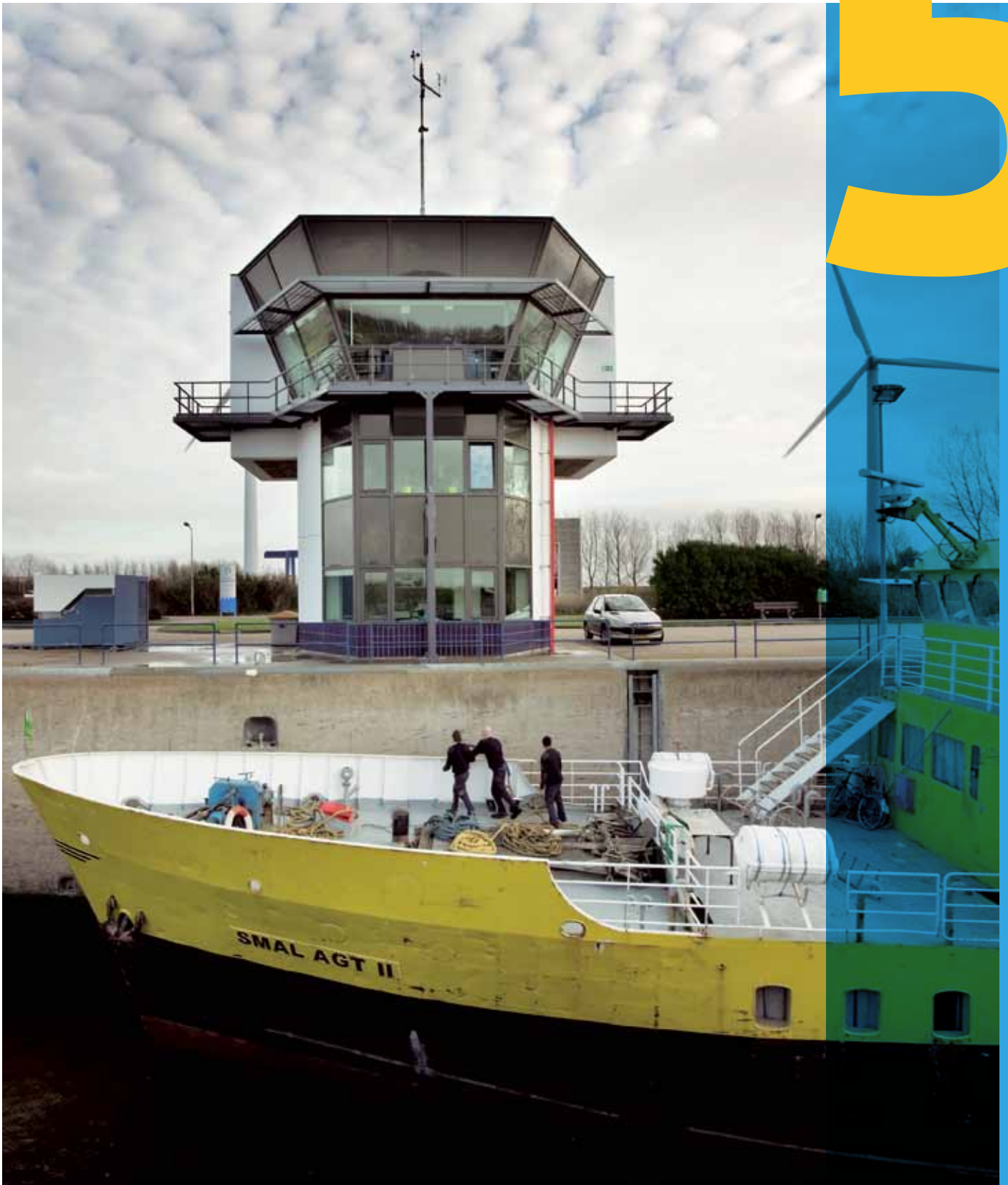
Vanuit toezicht en handhaving wordt de programmatische inzet van andere instrumenten, zoals voorlichting, aangegeven in het HUP (met toezichtarrangementen) en/of de toezichtplannen. Hierin wordt dan het volgende benoemd:

- het gewenste spontane naleefgedrag op de meest kritische punten;
- de gedragsmotieven die het spontane naleefgedrag bepalen (T11);
- de strategie en selectie instrumenten om het gewenste spontane naleefgedrag te verbeteren;
- vertaling naar organisatorische condities, programmering (en/of projectplan) en werkafspraken over rolverdeling, informatie-uitwisseling, communicatie en afstemming.

Het HUP en de toezichtplannen geven dus aan hoe de inzet van andere instrumenten kan bijdragen aan het voorkomen dat er (in de toekomst) repressief moet worden opgetreden of dat onnodige gedoogsituaties ontstaan. Daartoe wordt periodiek een gezamenlijke risico-analyse gemaakt door beleid en uitvoering.

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

TOEZICHTSTRATEGIE



5.1 Doel van toezicht

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

Voor de provincie:

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

Voor de onder toezicht staande:

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

Voor de omgeving

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

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

5.2 Effectief toezicht door de juiste prioriteiten

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

Een risicoanalyse is een belangrijke basis voor deze prioriteitstelling. Tot nu toe werd vooral gebruik

gemaakt van algemene inzichten over de mogelijke risico's op brancheniveau (of themaniveau): wat is de potentiële schade voor mens, milieu, natuur en landschap en wat is het algemene naleefgedrag?

In het vernieuwde HUP wordt een omslag gemaakt van een overtredingerichte benadering naar een overtredergerichte benadering. Dit betekent dat:

- de focus van het fysieke toezicht verschuift van alles systematisch controleren naar de 'top van de nalevingpiramide';
- niet alleen een inschatting wordt gemaakt het risicoprofiel van bijvoorbeeld een branche, maar ook van de specifieke bedrijven daarbinnen;
- het gedragsprofiel van de onder toezicht staande wordt meegenomen bij het bepalen van de risico's (zoals bewuste of onbewust overtreder).

In het HUP zijn deze uitgangspunten vertaald naar de toezichtarrangementen.

HET HEBBEN VAN
INZICHT IN HAND-
HAVINGSOBJECTEN
EN DOELGROEPEN
IS ESSENTIEEL VOOR
EEN EFFECTIEVE
EN EFFICIËNTE
PRIORITEITSTELLING
IN HET TOEZICHT

5.3 Efficiënt toezicht door het juiste inzicht

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

- de provincie andere bronnen en indicatoren, zoals informatie van handhavingspartners, brancheverenigingen en kwaliteitssystemen gaat gebruiken om zicht te houden het naleefgedrag en de risico's van het totaal aan bedrijven, activiteiten en locaties als geheel;

- er een specifiekere en meer inhoudelijke registratie van informatie uit controlebezoeken (en andere bronnen) gaat plaatsvinden, zoals de jaartoets waterkwaliteit en de machtigingenregistratie Flora & Faunawet;
- wordt gestart met het combineren van verschillende gegevensbronnen om tot precisering van risico-profielen van b.v. bedrijven te komen.

De provincie zal bij het laatste uitgaan van bronnen als:

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

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



GEDOOGSTRATEGIE



6.1 Begripsbepaling

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

6.2 Situaties die mogelijk voor gedogen in aanmerking komen

Op basis van de jurisprudentie kunnen de volgende inhoudelijke en procedurele voorwaarden worden onderscheiden om te gedogen:

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

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

6.3 Situaties die van gedogen worden uitgesloten

Er wordt niet tot gedogen overgegaan:

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

Samengevat gedoogt de provincie in overeenstemming met het ‘Landelijk beleidskader gedogen’, alleen op basis van een schriftelijk besluit en alleen in gevallen waar een beroep kan worden gedaan op overmacht of een overgangssituatie.

6.4 Voorkomen van onnodige (passieve) gedoogsituaties

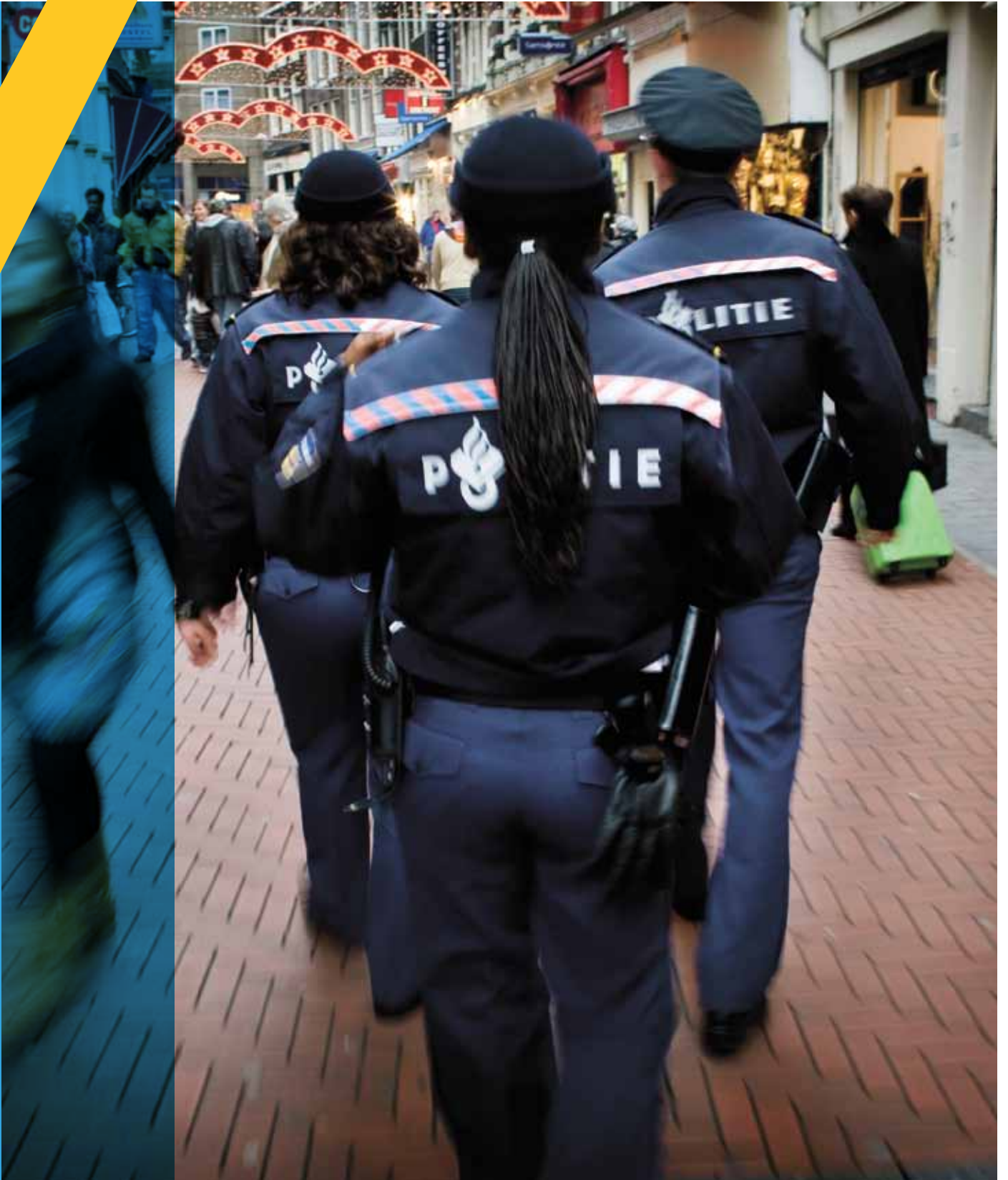
Passief gedogen van niet vergunde situaties mag niet voorkomen. In gevallen waarin naar het oordeel van de inspecteur sprake is van een lichte overtreding (in deze strategie aangeduid als categorie 3), zal de overtreding schriftelijk worden gerapporteerd in het controlerapport.

GEDOGEN IS HET BEWUST AFZIEEN VAN SANCTIES IN GEVAL VAN OVERTREDINGEN

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

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

SANCTIESTRATEGIE



7.1 Inleiding

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

7.2 Afweging strafrecht – bestuursrecht

Onderstaand stroomschema geeft aan hoe de provincie bepaalt met welk sanctie-instrumentarium gehandhaafd zou moeten worden bij een te handhaven overtreding: alleen bestuursrechtelijk, alleen strafrechtelijk of in een combinatie van beide. De keuze voor het instrumentarium hangt af van factoren die samenhangen met de overtreding en de overtreder. Centraal uitgangspunt is dat het bestuursrecht vooral reparatoir van aard is en het strafrecht vooral punitief. Indien een overtreding en de gevolgen ervan niet meer ongedaan te maken zijn, is het bestuursrecht meestal niet effectief.

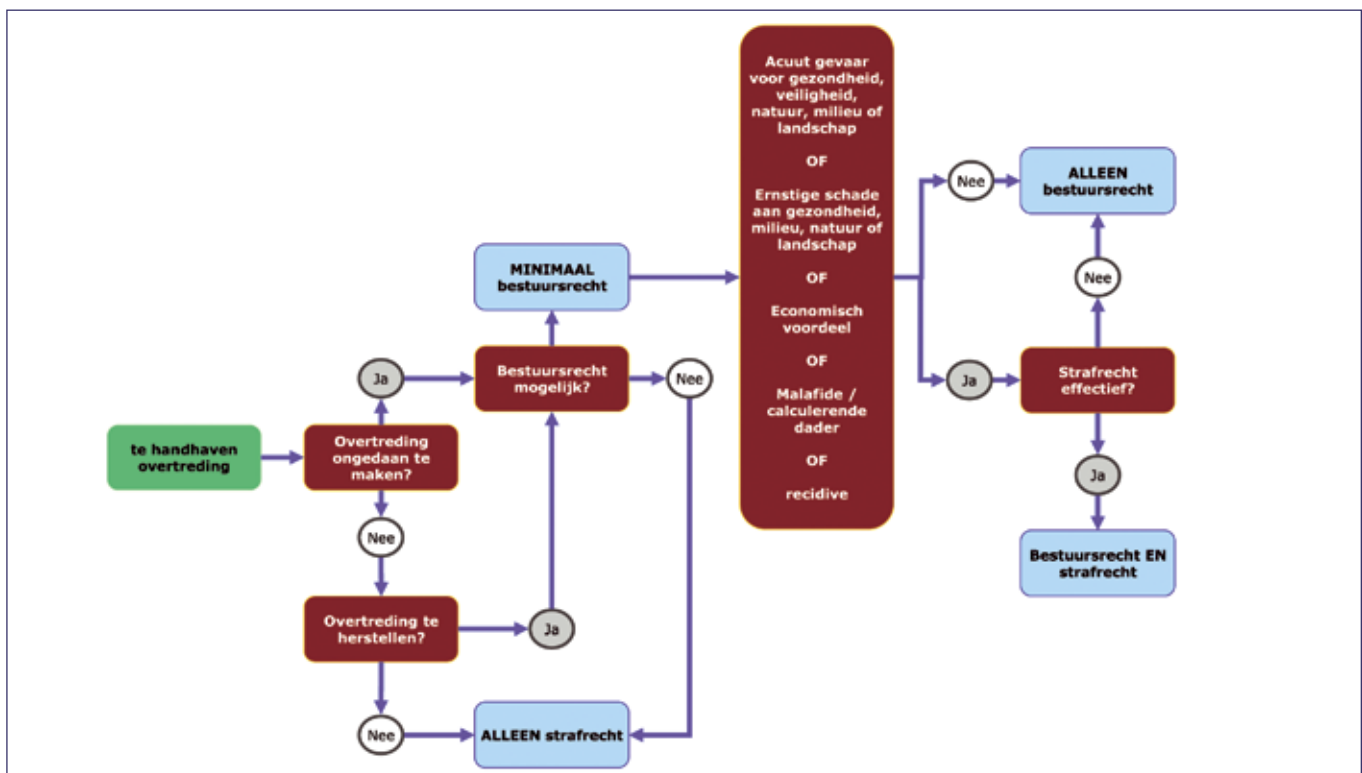
Indien daar wel sprake van is, hangt het van een aantal aspecten af of het strafrecht ook een rol zou moeten spelen. Deze zijn:

- acuut gevaar voor milieu, gezondheid, veiligheid of natuur en landschap
- ernstige schade aan milieu, natuur, landschap of gezondheid
- economisch voordeel van ten minste € 1.000
- een bewust overtredende of calculerende dader en
- recidive.

Deze 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 milieurecht naast elkaar, met ieder een eigen functie.

Indien sprake is van samenloop van overtredingen, dient in principe voor elke afzonderlijke overtreding bovenstaand schema en de daaruit voortvloeiende acties (zoals hierna beschreven) nagevolgd te worden.

Illustratie 6.o | Strafrecht – bestuursrecht



Maatwerk in kleursporen

In het HUP wordt een onderscheid gemaakt in verschillende kleursporen wat betreft het toezicht. De kern hiervan is dat naleefgedrag, de motieven daarvoor, de effecten daarvan en de signaleringskansen bij grote bedrijven bijvoorbeeld anders zijn dan bij overtredingen die natuur en landschap kunnen aantasten. Voor de verschillende kleursporen zijn verschillende toezichtarrangementen opgesteld. Wat geldt voor het toezicht, geldt ook voor het repressief optreden.

Bij overtredingen door grote industrie blijkt dat de strafrechtelijke handhaving in de praktijk vaak niet effectief is, omdat de hoogte van de boetes niet afschrikwekkend genoeg is. Het accent ligt daar dan ook bij het bestuurlijke optreden, bijvoorbeeld via het opleggen van een dwangsom. Voor overtredingen die bijvoorbeeld leiden tot schade aan natuur en landschap, is (in eerste instantie) vaak alleen een strafrechtelijke aanpak mogelijk (zoals op grond van de Boswet en de Natuurbeschermingswet) of effectief.

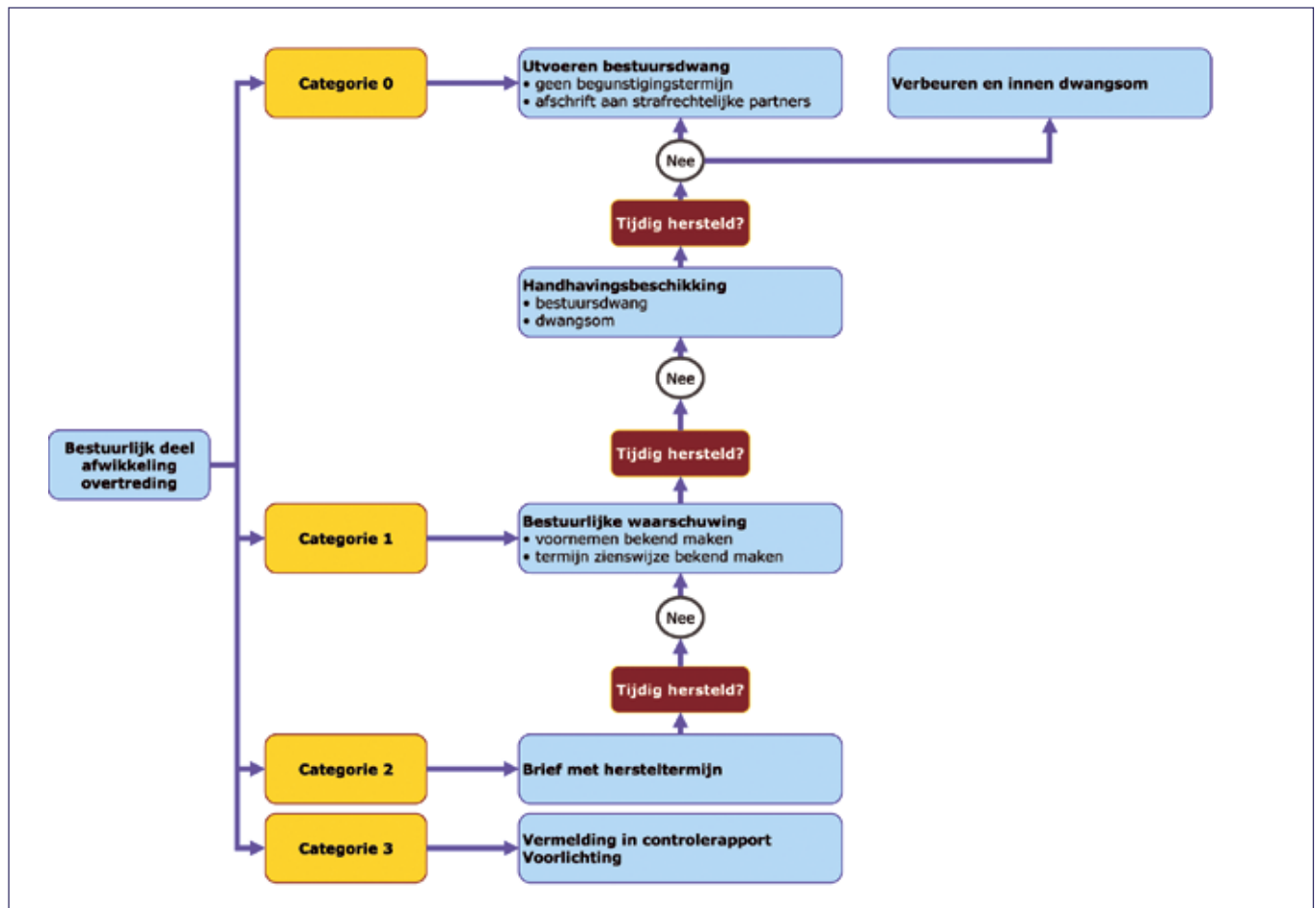
De provincie hanteert daarom bij bedrijfsgerichte (grijze en rode kleurspoor) primair bestuurlijke instrumenten en aanvullend het strafrecht. Bij vrije velddelicten (vooral groene kleurspoor) is het strafrecht leidend.

7.3 Bestuurlijk optreden

Uit het hiervoor weergegeven schema blijkt hoe in een concrete zaak in principe opgetreden moet worden: strafrechtelijk, bestuursrechtelijk of in een combinatie van beide. Als uit het stroomschema blijkt dat bestuursrechtelijk opgetreden dient te worden, dient dit zoals hierna omschreven te gebeuren. Het bestuurlijk optreden (ongeacht of daarnaast strafrechtelijk wordt opgetreden) kan als volgt schematisch worden samengevat:

Als sprake is van acuut gevaar (categorie 0) zal de provincie direct bestuursrechtelijk optreden door middel van bestuursdwang zonder begunstigingstermijn. Het Functioneel Parket (FP) en/of de politie (Regionaal MilieuTeam, RMT) worden door de provincie geïnformeerd. Dat laatste gebeurt ook als er weliswaar geen acuut gevaar is, maar wel sprake is van economische voordeel, calculerend handelen, ernstige milieuschade of recidive. Hierbij gaat het om de zogenaamde categorie 1 zaken. Er wordt bestuurlijk gewaarschuwd in de vorm van een vooraankondiging voor bestuursdwang of een dwangsom en er wordt een hersteltermijn vastgesteld. Bij categorie 2 zaken wordt eerst nog een extra (ambtelijke) waarschuwingsbrief met hersteltermijn verstuurd. Bij categorie 3 zaken gaat

Illustratie 7.0 | Bestuurlijke afwikkeling



het vrijwel per definitie om onder toezicht gestelden uit de onderkant van de nalevingspiramide, waarbij het gaat om overtreders die van goede wil zijn en waarbij ook de overtreding geen aanleiding geeft tot strikte handhaving. In deze gevallen volstaat voorlichting en communicatie op maat. De overtreding wordt wel vermeld in het controlerapport, maar er worden geen hersteltermijnen gesteld.

Bij categorie 0 overtredingen wordt direct bestuursdwang toegepast om de overtreding op te heffen. Een afschrift gaat naar de strafrechtelijke partners met het oog op het strafrechtelijk optreden.

Bij categorie 1 overtredingen wordt direct een bestuurlijke waarschuwing gegeven met daarin het voornemen tot handhaven. Indien de situatie niet tijdig is hersteld, wordt alsnog een handhavingsbeschikking opgesteld en zo nodig geëffectueerd.

Bij categorie 2 overtredingen wordt eerst een brief gestuurd met termijn voor herstel. Als hieraan niet wordt voldaan, volgt een bestuurlijke waarschuwing en waar nodig een handhavingsbeschikking en effectuering hiervan.

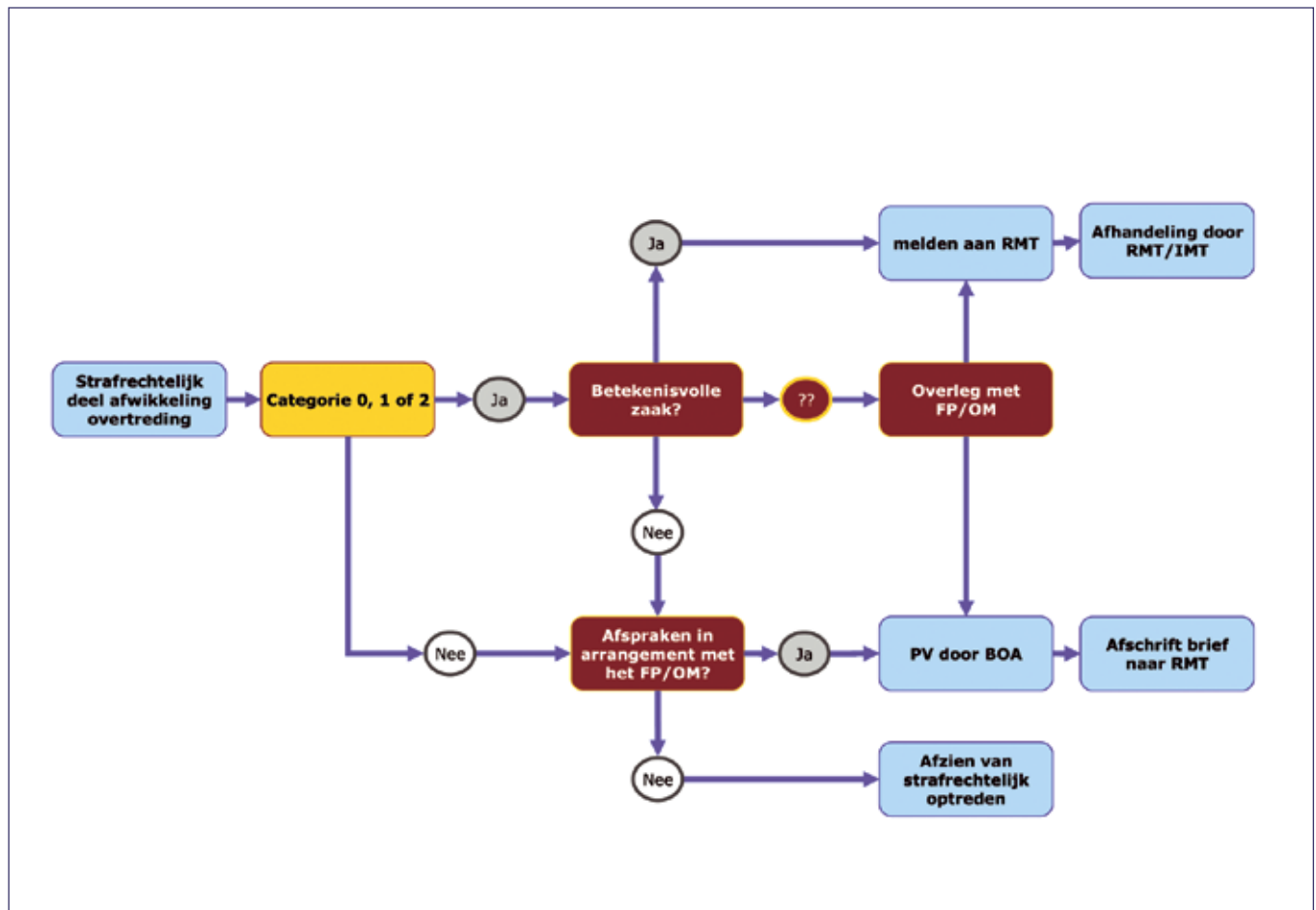
Categorie 3 overtredingen worden alleen geregistreerd en wordt waar nodig voorlichting gegeven over hoe de overtreding ongedaan gemaakt – en in het vervolg voorkomen – kan worden.

7.4 Strafrechtelijk optreden

Instrumentarium en beleid Openbaar Ministerie
Het belangrijkste instrument bij de strafrechtelijke handhaving is het Proces Verbaal (PV). Dit kan worden opgesteld door provinciale BOA's maar wordt bij voorkeur door de politie opgemaakt. Voor de afhandeling van processen-verbaal van BOA's is de provincie ten dele afhankelijk van het Functioneel Parket. Het FP stelt nadrukkelijk prioriteiten. Het wil zich niet meer bezighouden met kleine zaken. De beschikbare capaciteit is hiervoor de belangrijkste overweging. Het FP lijkt zich in de toekomst vooral te richten op 'betekenisvolle zaken'. Een zaak is voor het FP betekenisvol indien het voldoet aan één van de volgende criteria:

- er is voorlopige hechtenis mogelijk;
- de meervoudige strafkamer is bevoegd;
- er worden bijzondere opsporingsmiddelen ingezet;
- er is een risico-analyse/-inventarisatie gemaakt;
- de zaak komt voort uit een preweegdocument.

Illustratie 8.0 | Strafrechtelijke afwikkeling



Het betreft hier (technische) strafrechtelijke indicatoren waarbij het voor handhavers van bestuursorganen lastig is inzicht te hebben. In principe worden de Regionale Milieuteams (RMT's) geacht dergelijke zaken op te sporen. Informatie van bestuursorganen is hierbij echter wel van belang.

Bovenstaande stelt beperkingen aan de sanctiestrategie. Van RMT's wordt (nu al) verwacht dat zij alleen betekenisvolle zaken aan het FP aanleveren. Dezelfde ontwikkeling zal zich wellicht ook voor gaan doen met betrekking tot PV's die door BOA's worden opgemaakt. De PV's van zaken die niet voldoen aan een van de criteria voor een 'betekenisvolle zaak' zullen dan in de toekomst niet meer opportuun zijn omdat het FP er geen opvolging aan zal geven. Belangrijk is dat wordt voorkomen dat ingewikkelde afwegingen moeten worden gemaakt over de vraag of een zaak betekenisvol genoeg is om strafrechtelijk optreden in te zetten.

Provinciale keuzes in strafrechtelijk optreden

Een nieuw strafrechtelijk instrument is de bestuurlijke strafbeschikking is (evenals de bestuurlijke boete). Met dit instrument wordt direct een boete opgelegd aan een overtreder, zonder directe tussenkomst van het FP. Het wordt vooral gezien als een instrument voor 'het uitdelen van een tik op de vingers' en als een manier om het FP qua werk te ontlasten (focus van het FP kan dan meer komen te liggen op de betekenisvolle zaken).

De provincie Noord-Holland heeft er vooralsnog voor gekozen deze nieuwe instrumenten niet in te zetten. Belangrijk motief daarbij is dat in de wetgeving – waarvoor de provincie bevoegd gezag is – de grondslag om deze instrumenten in te zetten ontbreekt. Wanneer dit in de toekomst wel mogelijk wordt zal nader worden beoordeeld of wij dit instrumentarium voor bepaalde taken willen gebruiken. Principieel bezwaar is nog dat de provincie als bestuur niet de pet van het OM en de rechter moet opzetten. De gemaakte keuze heeft tot gevolg dat de provincie vooralsnog vasthoudt aan de inzet van het PV als strafrechtelijk instrument. Nadrukkelijk vinden wij dat in een sommige gevallen (naast bestuurlijk) wel ook strafrechtelijk moet worden opgetreden. Ook al betreft het geen betekenisvolle zaak. Dit geldt bijvoorbeeld voor de handhaving in het groene kleurspoor en de handhaving van de wetgeving op het gebied van vaarwegen en zwemwaterkwaliteit. Gelet op het beleid van het FP en het provinciale standpunt is het essentieel dat er per kleurspoor of rond specifieke thema's, gebieden of taakvelden (projectgewijze) afspraken worden gemaakt tussen provincie, FP en politie.

Om het provinciale strafrechtelijke optreden effectiever en efficiënter te maken, wordt het aantal provinciale BOA's sterk teruggebracht. De BOA-taken

worden geconcentreerd op de consignatiedienst, de handhaving in het vrije veld (natuur- en landschap, vaarwegen) en de bestrijding van milieucriminaliteit. Tot voor kort waren in beginsel alle provinciale toezichthouders ook BOA.

Deze situatie is echter niet effectief en efficiënt gebleken. Op sommige terreinen (zoals de handhaving van de groene wetgeving) is het zelfstandig strafrechtelijk optreden essentieel. Op andere terreinen, zoals bij bedrijven, is vaak het bestuurlijke optreden effectiever. Belangrijk is dat ook in de praktijk is gebleken dat het strafrecht maar zeer beperkt wordt ingezet en terughoudend wordt opgevolgd. Het weinig toepassen van het strafrecht ondergraaft bovendien de noodzakelijke routine en staat niet langer in verhouding tot de nieuwe opleidingseisen die aan milieu-BOA's worden gesteld.

Provinciaal beleid strafrechtelijke aanpak

In figuur is weergegeven hoe de strafrechtelijke afwikkeling van overtredingen volgens de provincie moet plaatsvinden.

Betekenisvolle zaken worden door het RMT afgehandeld. Als er twijfel is over de vraag of een zaak betekenisvol is, vindt er overleg plaats met het FP. Op basis daarvan wordt afgewogen of het RMT wordt ingeschakeld of dat een BOA het PV opmaakt. In de overige gevallen waar volgens de sanctiestrategie strafrechtelijk moet worden opgetreden, stelt de BOA het PV op. Een belangrijke conditie daarbij is, dat er tussen de provincie, het FP en de politie arrangementen zijn afgesproken en dat de opvolging van PV's is gewaarborgd.

TOT SLOT

8



8.1 Implicaties

De nieuwe nalevingstrategie heeft een aantal implicaties voor het beleid en de organisatie.

Samengevat zijn deze als volgt:

- De provinciale BOA's zullen door het gewijzigde beleid van de het FP minder vaak strafrechtelijk optreden. Dit is een extra argument voor de provincie om het aantal BOA's terug te brengen en te concentreren rond die taakvelden waar het strafrecht leidend is in de handhaving (zoals bij de groene wetgeving) of waar met het FP afspraken kunnen worden gemaakt over wat prioritaire zaken zijn
- Vooral nog zal de provincie geen gebruik maken van de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke strafbeschikking en/of bestuurlijke boete. Het PV blijft het leidende strafrechtelijke instrument van de provinciale BOA's. Effectieve inzet hiervan is echter alleen opportuun als het FP ook opvolging van deze PV's waarborgt.
- Om te focussen op betekenisvolle zaken, moeten specifieke afspraken (arrangementen) met het FP worden gemaakt.
- Met de nieuwe aanpak zijn er betere garanties dat onnodige gedoogsituaties kunnen ontstaan. Daarmee komt de nieuwe strategie en uitvoering tegemoet aan de wensen van de VROM-inspectie.
- Een belangrijke ambitie van de nieuwe strategie is het meer in samenhang inzetten van instrumenten om naleefgedrag te bevorderen. Dit deel van de strategie moet worden geborgd in de afstemming van prioriteitstelling, programmering, uitvoering, monitoring en evaluatie.

Handhaving in samenhang

Nalevingstrategie omgevingsrecht 2010-2013

COLOFON

Uitgave

Provincie Noord-Holland
Postbus 123 | 2000 MD Haarlem
Tel.: 023 514 31 43 | Fax: 023 514 40 40
www.noord-holland.nl
post@noord-holland.nl

Redactie

Provincie Noord-Holland
Directie SHV | Sector Handhaving

Fotografie

Dirk-Jan van Dijk Fotografie
Martijn Beekman
Merlin Daleman

Grafische verzorging

FUNCKE Communications & Design

Drukwerk

Thieme Grafimedia Groep

Oplage

300 exemplaren

Haarlem, december 2009

HAARLEM, DECEMBER 2009

HANDHAVING