

## **Bundel - Algemeen Bestuur van 6 maart 2025**

- 1 10:00 - OPENING EN MEDEDELINGEN
- 2 10:10 - VASTSTELLEN AGENDA EN NOTULEN VORIGE VERGADERING  
AB250306 - 2.1 - Agenda Algemeen Bestuur 6 maart 2025
- 3 LIJST VAN INGEKOMEN STUKKEN  
*De lijst van ingekomen stukken wordt niet besproken, tenzij een deelnemer bij het vaststellen van de agenda aangeeft een ingekomen stuk te willen bespreken.  
Geen ingekomen stukken ontvangen.*
- 4 ONDERWERPEN VOOR BEELDVORMING / OORDEELSVORMING
- 4.3 10:50 - Dashboard voorlopige jaarcijfers 2024  
*Kennisnemen van:  
Kennisnemen van het concept dashboard DB-AB t/m december 2024.*  
AB250306 - 4.3.1 - Informatienota Concept Dashboard DB-AB tm december 2024  
AB250306 - 4.3.2 - Dashboard DB-AB tm december '24-v2 tbv AO 18 feb 2025
- 5 ONDERWERPEN VOOR BESPREKING EN BESLUITVORMING (bespreekstukken)
- 5.1 11:20 - Toezichtstrategie en risico-analyse milieu  
*Mondelinge toelichting door de heer Van de Graaf.  
Voorstel aan de deelnemers:  
Het Algemeen Bestuur wordt voorgesteld om:*
  1. *De geactualiseerde uitvoerings- en handhavingstrategie ter vaststelling aan te bieden aan de individuele colleges;*
  2. *In te stemmen met de opzet van het nieuwe model voor de risicoanalyse;*
  3. *Aan de prioritaire thema's 'veiligheid' en 'zzs' extra gewicht toe te kennen voor in elk geval 2026;*
  4. *Het perspectief om op termijn te komen tot 1 regionaal uitvoeringsprogramma milieutoezicht nader te gaan onderzoeken;*
  5. *In te stemmen met het hanteren van het budget voor de uitvoering van preventieve milieucontroles uit de begroting 2025 als financieel kader voor de uitvoering in 2026;*
  6. *Het huidige kengetal voor preventieve milieucontroles in 2026 te handhaven.*AB250306 - 5.1.1 - Beslisnota risicoanalyse  
AB250306 - 5.1.2 - Grenzen aan gedogen (2)  
AB250306 - 5.1.3 - Functionele beschrijving Prioriteiten Algoritme 13-7  
AB250306 - 5.1.4 - landelijke-handhavingstrategie omgevingsrecht lhso  
AB250306 - 5.1.5 - leidraad handhavingssacties en begunstigingstermijnen  
AB250306 - 5.1.6 - Uitvoeringsstrategie Milieu 2026-2029
- 6 11:50 - RONDRVRAAG EN SLUITING



## Agenda Algemeen Bestuur

<b>Datum</b>	06-03-2025
<b>Tijd</b>	10:00 - 12:00
<b>Locatie</b>	Eusebiusbuitensingel 75   Arnhem   13e etage   Zaal 13.25   Hoogte Tachtig
<b>Voorzitter</b>	Joa Maouche

### 1 10:00 **OPENING EN MEDEDELINGEN**

### 2 10:10 **VASTSTELLEN AGENDA EN NOTULEN VORIGE VERGADERING**

### 3 **LIJST VAN INGEKOMEN STUKKEN**

*De lijst van ingekomen stukken wordt niet besproken, tenzij een deelnemer bij het vaststellen van de agenda aangeeft een ingekomen stuk te willen bespreken.*

*Geen ingekomen stukken ontvangen.*

### 4 **ONDERWERPEN VOOR BEELDVORMING / OORDEELSVORMING**

#### 4.1 10:15 **Vertrouwelijke bespreking**

*Mondelingen toelichting door de heer Vlaander.*

#### 4.2 10:40 **Vertrouwelijke bespreking**

#### 4.3 10:50 **Dashboard voorlopige jaarcijfers 2024**

*Mondelinge toelichting door mevrouw Roetering*

*Kennisnemen van:*

*Kennisnemen van het concept dashboard DB-AB t/m december 2024.*

### 5 **ONDERWERPEN VOOR BESPREKING EN BESLUITVORMING (bespreekstukken)**

#### 5.1 11:20 **Toezichtstrategie en risico-analyse milieu**

*Mondelinge toelichting door de heer Van de Graaf.*

*Voorstel aan de deelnemers:*

*Het Algemeen Bestuur wordt voorgesteld om:*

- 1. De geactualiseerde uitvoerings- en handhavingstrategie ter vaststelling aan te bieden aan de individuele colleges;*
- 2. In te stemmen met de opzet van het nieuwe model voor de risicoanalyse;*
- 3. Aan de prioritaire thema's 'veiligheid' en 'zzs' extra gewicht toe te kennen voor in elk geval 2026;*

4. *Het perspectief om op termijn te komen tot 1 regionaal uitvoeringsprogramma milieutoezicht nader te gaan onderzoeken;*
5. *In te stemmen met het hanteren van het budget voor de uitvoering van preventieve milieucontroles uit de begroting 2025 als financieel kader voor de uitvoering in 2026;*
6. *Het huidige kengetal voor preventieve milieucontroles in 2026 te handhaven.*

**6 11:50 RONDRVRAAG EN SLUITING**

## Informatienota (informerend)

### Agendapunt: 4.3

**Betreft** :  MT  Strategisch Overleg  Ambtelijk Overleg  Dagelijks Bestuur  Algemeen Bestuur

**Datum van overleg**: 6-3-2025

---

**Steller(s) van het stuk**: Pieter Paul van de Wal, namens control ODRA

**Onderwerp**: Dashboard voorlopige jaarcijfers 2024

---

#### **Kennisnemen van**

Kennisnemen van het concept dashboard DB-AB t/m december 2024.

#### **Inleiding**

Kennisnemen van het concept dashboard DB-AB t/m december 2024 met de voorlopige cijfers aangaande de exploitatie van ODRA. Het eindresultaat is positief. Het dashboard komt periodiek terug in het AO.

#### **Kernboodschap**

Dit dashboard is nog een voorlopige stand mbt de financiële cijfers. Op 17 februari '25 start de accountant met de controle jaarrekening, na de controle worden de cijfers definitief vastgesteld en voorgelegd.

De overige informatie in het dashboard, v.w.b. ziekteverzuim, tevredenheidsmeting, ed. is definitief.

#### **Communicatie**

De cijfers zullen worden toegelicht tijdens het Ambtelijk Overleg

#### **Vervolg:**

Dit dashboard met de voorlopige cijfers wordt na bespreking in AO, geagendeerd in het komende overleg van het Algemeen Bestuur

#### **Bijlage(n)**

250120 - Dashboard DB-AB tm december '24-v3.ppt



# Dashboard

## resultaten t/m dec 2024

versie DB / AB tbv Ambtelijk overleg 18 februari 2025



Omgevingsdienst  
**Regio Arnhem**

# Exploitatie overzicht 2024

## Algemeen beeld

- Het concept resultaat over 2024 is € 72.500 positief. De laatste prognose ging uit van een resultaat tussen de € 0 en € 100.
- Baten: De realisatie is ruim € 0,3 miljoen lager uitgekomen dan begroot. Realisatie van de opdrachten en projecten is 1,9 % achter gebleven. De kosten zijn ook lager uitgekomen, de personeelskosten zijn ruim € 0,4 miljoen lager uitgevallen.

## Toelichting op de baten

- Naast de omzet uit diensten (verderop toegelicht) zijn er overige baten. Betreft rente (hoger dan begroot) en vrijval van balansposten.
- De 'doorbelaste materiele kosten' moeten nog bepaald worden (is onderdeel baten dienstverlening)

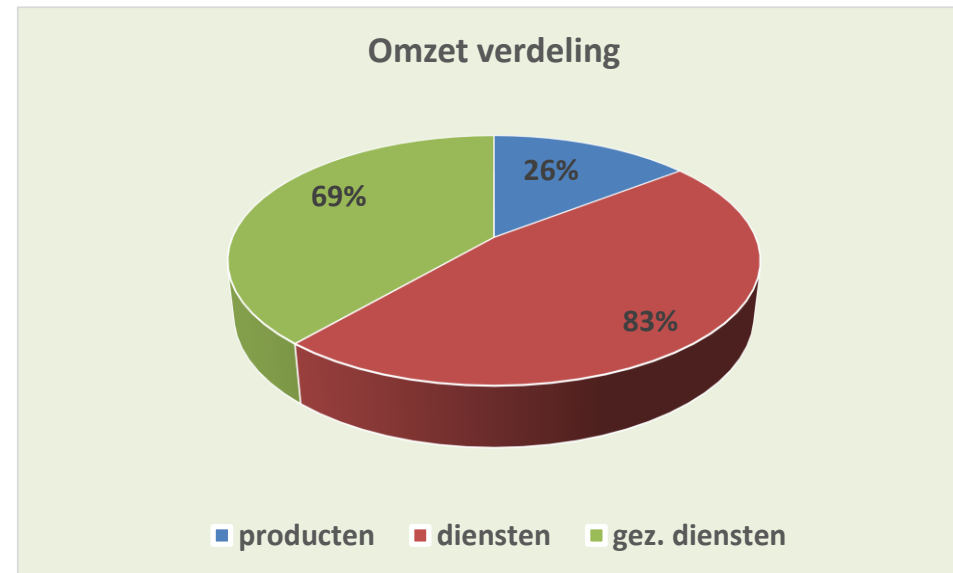
## Kosten

- Loonkosten: De realisatie in 2024 is circa € 0,1 miljoen lager dan begroot. Vooral doordat de gemiddelde lonen iets lager zijn uitgevallen (zie sheet bezetting en loonkosten).
- Bij de overige personeelskosten is de post 'voormalig pers.' een begrotingsmeevaller. Hierop zijn alle vergoedingen verantwoordt van het UWV voor uitkeringen. Daarnaast een vrijval vanuit de personeelsvoorziening voor inactieve medewerkers.
- De kosten van externe inhuur valt iets lager uit dan begroot, door iets minder inzet van externen dan begroot.
- Opleidingen; de besteding van de middelen blijft een aandachtspunt voor 2025.
- Alg. personeelskosten: Zijn vooral overschreden door hogere reis- en verblijfkosten, evenals onze kosten voor ons mobiliteitsbeleid (lease fietsen).
- Huisvestingskosten zijn stabiel.
- ICT kosten; door veranderingen in de licenties vallen de kosten mee. Zie ook advieskst.
- Advieskosten; Hierop zijn de kosten voor de AFAS implementatie geboekt, evenals de onderzoeken voor bedrijfsvoering.
- Bij onvoorzien zijn afrekeningen tbv vorig boekjaar (2023) opgenomen.

Baten en lasten (categoriaal) x € 1.000	act bg 24	real '24 saldi balans	progn. Nov
Baten dienstverlening	26.174	25.878	24.952
Doorbelaste mat. kosten	0	0	886
Overige inkomsten	163	72	163
Rente baten	117	176	158
<b>Totaal baten</b>	<b>26.455</b>	<b>26.126</b>	<b>26.159</b>
	act bg 24	real '24 saldi balans	prognose dec
<b>Personele kosten</b>			
Loonkosten mdw. ODRA	17.160	17.249	17.200
Kosten externe inhuur	4.647	4.476	4.400
<b>Loonkosten intern &amp; extern</b>	<b>21.807</b>	<b>21.725</b>	<b>21.600</b>
Opleidingen	529	380	350
Alg. personeelskosten	776	876	866
Voorm. Pers. / uitk. (uwv)	100	-316	-80
Harmonisatie bijdrage	-50	0	-50
<b>Personeels kosten</b>	<b>23.162</b>	<b>22.665</b>	<b>22.686</b>
<b>Bedrijfskosten</b>			
Huisvesting en mobiliteit	827	819	850
ICT-kosten	900	806	870
Advieskst + acc. + comm.	350	433	400
<b>Bedrijfskosten</b>	<b>2.077</b>	<b>2.059</b>	<b>2.120</b>
<b>Programma kosten</b>			
Bovenregionale kosten	494	369	428
Overig kosten / onvoorzien	167	-28	40
Progr.kosten (kst ODRA)		0	-
Proj. kst (door te belasten)	554	990	885
<b>Programma kosten</b>	<b>1.215</b>	<b>1.330</b>	<b>1.353</b>
<b>Totaal kosten</b>	<b>26.455</b>	<b>26.054</b>	<b>26.159</b>
<b>Saldo voor mutaties fondsen</b>	<b>0</b>	<b>73</b>	<b>1</b>

# Realisatie Kerncijfers productie, bezetting en overhead

Kerntabel x € 1.000	Actualisatie 2024				aant. (prod / uren)	realisatie '24			% begroting
	cap. in uren	gem tarief	omzet	%		tarief	omzet	% bg	
<b>Omzet</b>									
Producten	80.336	€ 879	7.953	30%	8.180	783	6.406	81%	1
Diensten	157.717	€ 99	15.614	59%	164.308	99	16.214	104%	1
Gezamenlijke diensten	20.735		2.171	8%			2.283	105%	1
Doorbelaste baten			436	2%			1.047	240%	1
Balans			163	1%			177	0%	
Overige inkomsten			117				177	151%	
<b>Totaal baten</b>	258.788		<b>26.338</b>	<b>100%</b>			<b>26.126</b>	<b>99%</b>	<b>1</b>
<b>Kengetallen en fte's</b>		<b>fte's</b>	<b>kosten</b>		<b>fte's</b>	<b>kosten</b>			
- uitvoering		188	19.455	73,5%	186	19.139	73,5%		
- overhead		42	6.999	26,5%	45	6.915	26,5%		
<b>Totaal lasten</b>		<b>229</b>	<b>26.455</b>		<b>231</b>	<b>26.054</b>			<b>1</b>
<b>Saldo</b>							72,5		



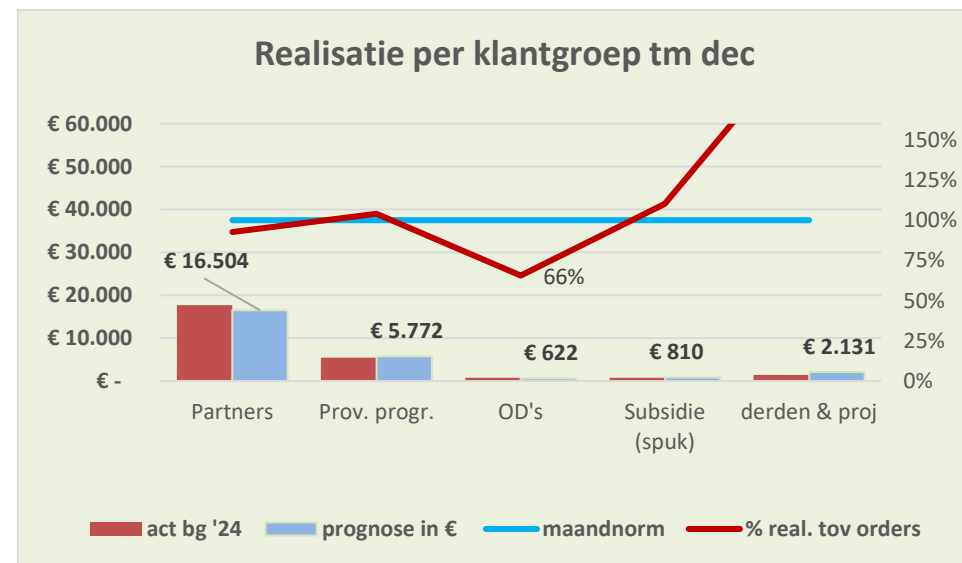
## Algemene toelichting op de kerntabel

De kerntabel geeft inzicht in de belangrijkste financiële indicatoren, gebaseerd op onze methodiek van output-financiering. Daarin wordt gestuurd op diverse productgroepen en aantallen producten / diensten per groep. Daarnaast is de bezetting en de overhead van ODRA zichtbaar. De cijfers zijn nog niet definitief. Er worden nog analyses gemaakt en de accountant moet de cijfers nog controleren.

- We zien dat de realisatie van de producten achter blijft en dat de realisatie van de diensten is toegenomen. Dit heeft te maken met het feit dat klachten sinds 2024 onder dienstverlening valt en het aantal klachten is toegenomen. De extra tijd voor klachten heeft gevolgen voor de inzet voor de planmatige controles.
- Het aantal bouwvergunningen blijft sterk achter ten opzichte van de begroting. Dit wordt veroorzaakt door de implementatie van de Omgevingswet en de WKB en de stikstofproblematiek. We zien dat er vanuit gemeenten meer inzet wordt gevraagd in de initiatieffase en deelname aan omgevingstafels, deze inzet valt onder dienstverlening.
- De hogere doorbelaste baten zijn het gevolg van hogere rente inkomsten.

# Realisatie omzet

Baten en lasten (categoriaal) x € 1.000	act bg 24	real '24 saldi balans	progn. Nov
<b>Baten dienstverlening</b>			
Provinciale programma's	5.440	5.667	5.704
Partners werkprogramma	18.724	17.973	16.185
Omgevingsdiensten	779	766	599
Derden +projecten	434	1.472	2.501
Subsidie projecten (spuk)	797	0	-38
<b>Baten dienstverlening</b>	<b>26.174</b>	<b>25.878</b>	<b>24.952</b>
Doorbelaste mat. kosten	0	0	886
Overige inkomsten	163	72	163
Rente baten	117	176	158
Vrijval balans	0	0	
<b>Totaal baten</b>	<b>26.455</b>	<b>26.126</b>	<b>26.159</b>



## Algemene toelichting op omzet tabel: Begroting versus order omvang

- Niet opgenomen in de tabel is de waarde van de orderportefeuille. Deze bedraagt totaal € 27,2 miljoen; ruim € 0,7 miljoen hoger dan de begroting. De realisatie komt uit op 95% van de opdrachten.
- De toename zit in de opdrachten van derden en projecten; met name vanuit de Provincie en ODNL.
- De realisatie is 98,1% van de begroting



# Realisatie projecten

Projectindeling (x € 1.000)	Project Begroting	Voortgang 2024	Voortgang vs Prognose	Prognose 2024	Prognose vs Budget
Prov. Programma's	5.448	5.667	100%	5.667	104%
Spuk projecten	797	907	101%	897	113%
Provinciale projecten	1.456	1.004	93%	1.081	74%
Projecten partners	407	404	101%	399	98%
Overige Projecten	468	487	100%	486	104%
Werkpakket	748	709	106%	671	90%
<b>Eindtotaal</b>	<b>9.325</b>	<b>9.177</b>	<b>100%</b>	<b>9.201</b>	<b>99%</b>

## Highlights rapportage Projecten PPI December 2024; Overall

- Totaal realisatie projecten PPI tot en met december is € 9,2 miljoen en bedraagt 98,4% ten opzichte van de projectbegroting.

### Prov. Programma's; pab en pch

- Realisatie PAB bedraagt van 84% van de begroting terwijl de realisatie PCH van 113% van de begroting bedraagt. De totale realisatie van het de Prov. Programma's wordt daarmee met 219k overschreden. Dit is een verwachte overschrijding van 4%.
- De verklaring van de overbesteding van PCH :
  - Door een toename van complexe controles zijn meer uren gerealiseerd dan begroot.
  - De invoering van de omgevingswet heeft meer tijd gevraagd dan waarmee in de planning is rekening gehouden.
  - Toename aantal regiebedrijven. Verwachting is dat dit zich in 2025 verder doorzet.
  - Een deel van de toezichturen voor aandachtsbedrijven is ten onrechte op complex toezicht geschreven. Op PAB is zoals aangegeven een onderbesteding.
  - Extra ureninvestering door begeleiding medior-toezichthouders.
  - Extra inzet i.v.m. veiligheid toezichthouders.
  - Ureninzet op milieumetingen is hoger geweest dan gepland, bijvoorbeeld i.h.k.v. lopende handhavingzaken.

## SPUK Projecten

- De realisatie van SPUK energie is met 572k boven begroting uitgekomen. In de laatste fase is er door een urencorrectie nog extra realisatie bijgekomen. Door een combinatie van factoren is realisatie 40k hoger uitgevallen dan laatste prognose. Meer uren opleidingen SPUK, landelijk overleg, meer uren op controle energiebesparingsplicht en onderzoeksplicht.
- Voor SPUK IPB bedraagt de totale begroting 299k+ aanvullende begroting 53k is 352k. De realisatie is op 335k uitgekomen, 95% van de begroting.

## Provinciale projecten

- Betreft de projecten: Theseus, toezicht grondwaterbescherming, toezicht WNB (restant uit '23), drinkwaterbeschermingsgebieden.
- Zie bijlage voor verdere toelichting.

## Projecten partners

- Betreft Gemeentelijk Complexe Handhaving en Warme Overdracht Bodem. Zie bijlage voor de toelichting.

## Overige projecten

- Betreft adviesrobot en detachering ODNL, Portefeuille aanpak BZK. Zie bijlage voor de toelichting.

## Projecten 'werkpakket'

- Circulaire economie, EML controles, Energie gez. Dienst, Innovatiebudget en Omgevingswet. Zie bijlage voor de toelichting.

# Bezetting, capaciteit & loonkosten

Formatie bezetting en personele kengetallen	act. begroting 2024				realisatie 2024			maand
	int	tot. Ext.	totaal		int	tot. Ext.	totaal	12
Formatie bezetting								
Lijn afdelingen	153,3	34,3	187,6	82%	158,7	26,9	185,6	80%
Bedrijfsv./staf/man.	37,3	4,5	41,8	18%	38,2	7,2	45,4	20%
Reguliere capaciteit	190,5	38,8	229,3		197,0	34,0	231,0	
- verhouding in fte's	83%	17%			85%	15%		
<b>Loonkosten</b>								
loonkosten (intern)	€ 17.160	€ 0	€ 17.160	79%	€ 17.249	€ 0	€ 17.249	79%
inhuur capaciteit	€ 0	€ 4.647	€ 4.647	21%	€ 0	€ 3.348	€ 3.348	15%
inhuur ondersteuning	€ 0	€ 0	€ 0	0%	€ 0	€ 1.129	€ 1.129	5%
<b>Kosten capaciteit</b>	€ 17.160	€ 4.647	€ 21.807		€ 17.249	€ 4.476	€ 21.725	
- verhouding	79%	21%			79%	21%		
<b>Gemid. kosten /fte (in €)</b>	<b>€ 90.067</b>	<b>€ 119.729</b>	<b>€ 95.088</b>		<b>€ 87.566</b>	<b>€ 131.481</b>	<b>€ 94.038</b>	
- per uur	€ 64,33	€ 74,83	€ 95,09		€ 62,55	€ 82,18	€ 94,04	
Beschikbare capaciteit	203.825	54.902	258.727		217.482	42.972	260.454	verschil
benodigde capaciteit obv orders							259.635	-819

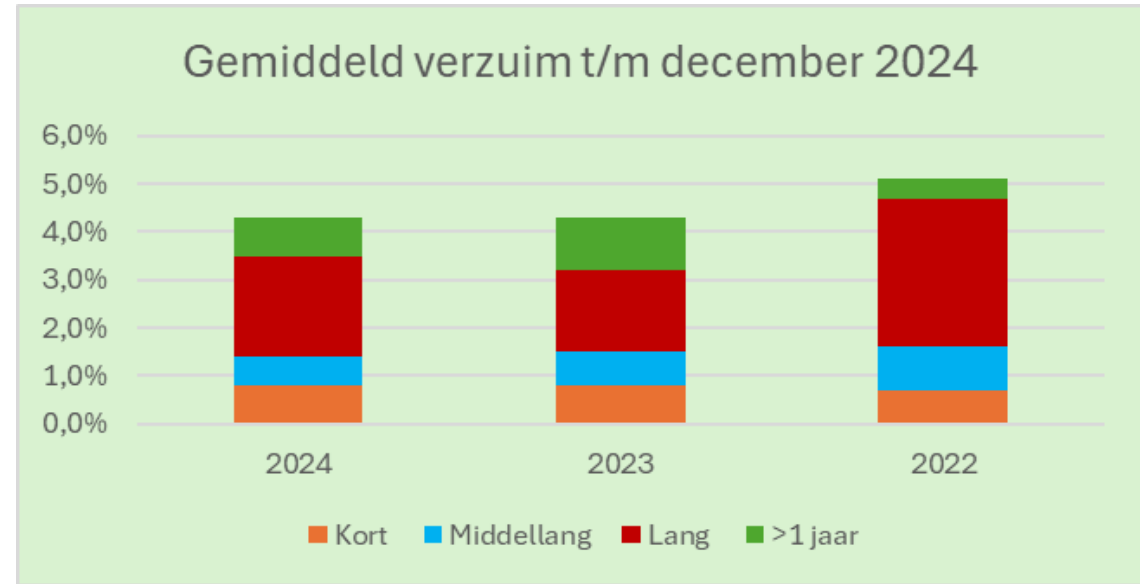
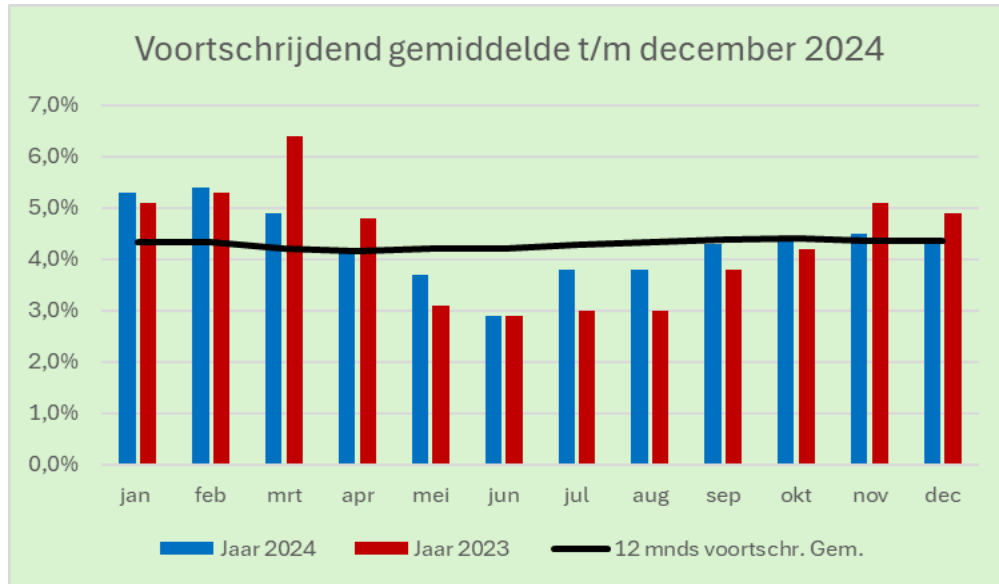
## Ten opzichte van actuele begroting

Prijsverschil lonen p/fte	€ 1.050	voordeel
Prijsverschil in €	€ 242.592	voordeel
Bezettingsverschil in fte's	-1,7	nadeel
Bezettingsverschil in €	€ -161.154	nadeel
<b>Totaal</b>	<b>€ 81.438</b>	<b>voordeel</b>

## Toelichting op de bezetting en capaciteit

- De actuele begroting gaat uit van een groei in de capaciteit van 25 fte tov de oorspronkelijke begroting (niet weergegeven in tabel). Oorzaak: de toenemende omvang van de projecten – en opdrachten portefeuille.
- De bezetting is uitgekomen op 231 fte. Bij de lijnafdelingen 2 fte onder de begroting, bij bedrijfsvoering 3 fte boven begroting.
- Bij bedrijfsvoering is het lastig om de vacatures ingevuld te krijgen (m.n. bij F&C).
- Daarnaast moest extra ingehuurd worden t.g.v. 2 zwangerschappen en deels vanwege implementatie AFAS
- De benodigde uren om de huidige orderportefeuille te kunnen realiseren was ingeschat op ca. 259.000 uur normatief (tegen 1.330 uur per fte). Gerealiseerd zijn ruim 260.000 uur.
- De gemiddelde loonkosten per fte vallen mee. Mensen die we nieuw aantrekken komen veelal binnen op een lagere schaal/periodiek dan begroot (gaan daarbij uit van 1-na hoogste trede).
- Externen zijn duurder dan begroot. Gemiddeld is er een prijsvoordeel van € 1.000 per fte.

# Verzuim



## Toelichting:

- Ons gemiddelde verzuimcijfer is gelijk gebleven in vergelijking met de maand oktober en november waarmee we uitkomen op een totaal percentage van 4,3%. Hiermee is de doelstelling ,van 4,5% ,over het jaar 2024 behaald.
- De maand december sluiten we af met een percentage van 4,4% wat gedaald is t.o.v. de maand november met een percentage van 4,5%. Zoals verwacht heeft dit te maken met een daling in het middellange en zeer lange verzuim.
- De prognose is dat het cijfer m.b.t. kort verzuim eerst wat zal stijgen door de griep epidemie die in januari en reeds ook in februari 2025 een rol speelt. De prognose m.b.t. verzuim op lange en zeer lange termijn is gunstig gezien er nog in uren opgebouwd wordt, het verzuim voor een deel ook fysiek van aard is en 2e spoor ingezet wordt, gecombineerd met andere passende werkzaamheden binnen en als ook buiten ODRA.
- De concentratie voor 2025 zal wederom op verzuimpreventie liggen, waarbij we blijven werken aan strategische personeelsplanning, leiderschap en de ontwikkeling van onze medewerkers.

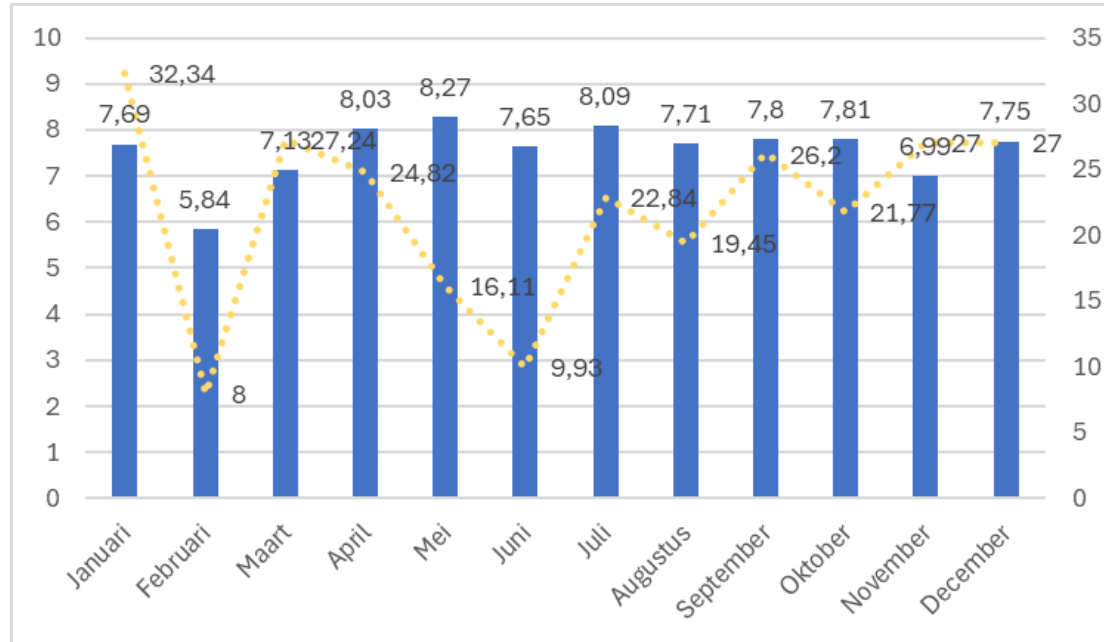
# Bijlagen

- 1: Tevredenheid publieke dienstverlening
- 2: Projecten overzicht
- 2: Toelichting op projecten
- 3: Detail overzicht realisatie producten en diensten
- 4: Liquiditeit
- 5: Overhead
- 6: In control statement



# Tevredenheid Publieke Dienstverlening ODRA (TPDO)

## Tevredenheid Vergunningen

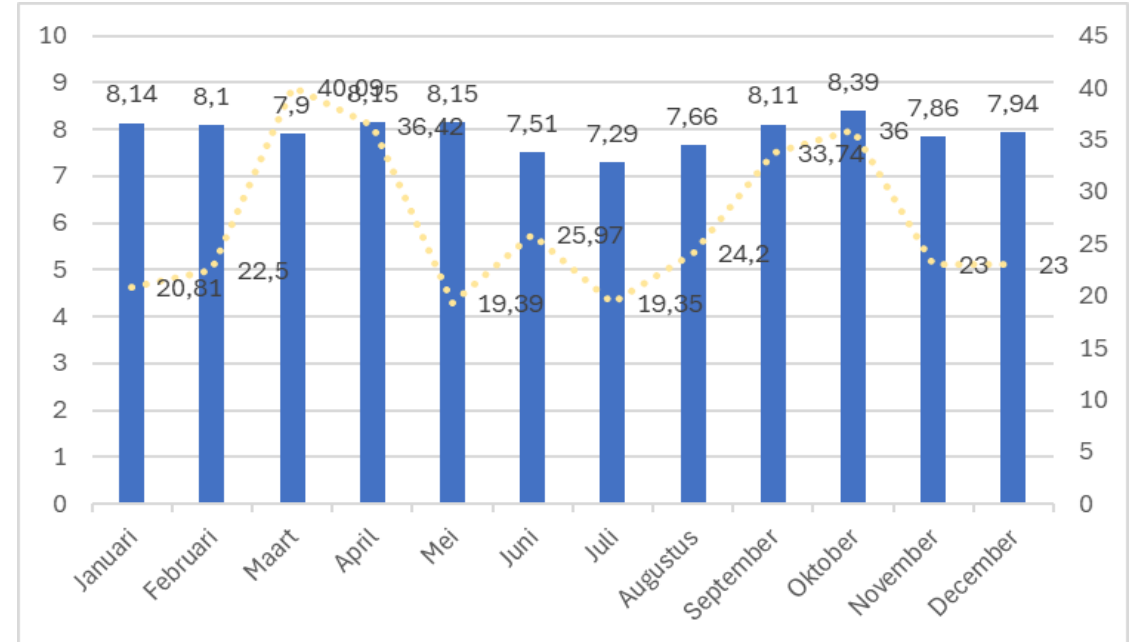


- Jaarlijks gemiddelde: cijfer 7,56 met een responspercentage van 21,89%

We zien dat, samen met de invoer van de Omgevingswet, de tevredenheid over onze dienstverlening over het algemeen stabiel is gebleven. We halen hierbij, afgerond, ons doel van een 8.

We zien dat het responspercentage fluctueert maar over het algemeen kunnen we de uitkomst van de digitale enquête als representatief aannemen. In de maanden dat het responspercentage minder representatief is verschillen de cijfers minimaal in relatie tot de andere maanden. Hierom hebben we besloten om deze cijfers wel mee te nemen in onze berekeningen.

## Tevredenheid Controles



- Jaarlijks gemiddelde: cijfer 7,93 met een responspercentage van 27%

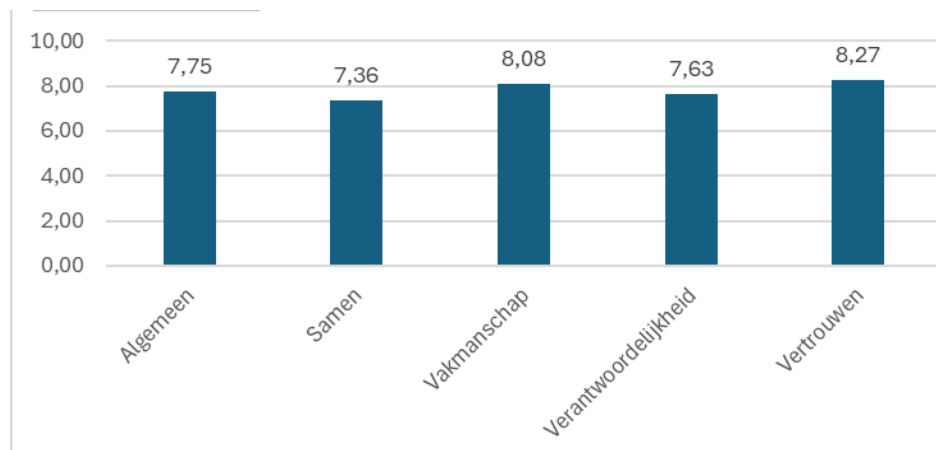
We zien dat we afgerond, op juli na, het hele jaar met een stabiele 8 gewaardeerd worden. Ook het responspercentage maakt dat we de uitkomsten van de digitale enquête als representatief kunnen zien.

Vanaf 2025 gaan we cijfers vergelijken met het jaar ervoor. Dit maakt dat we na enkele maanden na kunnen gaan of er trends proactief zijn te signaleren.

# Tevredenheid Publieke Dienstverlening ODRA (TPDO)

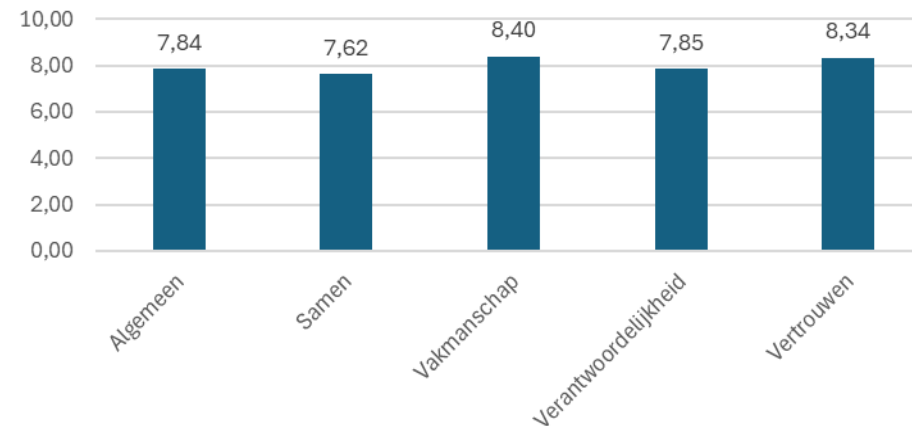
## Tevredenheid Vergunningen – kernwaardes

Cumulatief 2024



## Tevredenheid Controles – kernwaardes

Cumulatief 2024



### **Wat zien we?**

We zien dat met we over het algemeen hoog worden beoordeeld op de kernwaardes "Vakmanschap" en "Vertrouwen". De factor "Samen" wordt het laagst beoordeeld. We zien een geringe toename in de laatste twee maanden van 2024.

### **Duiding**

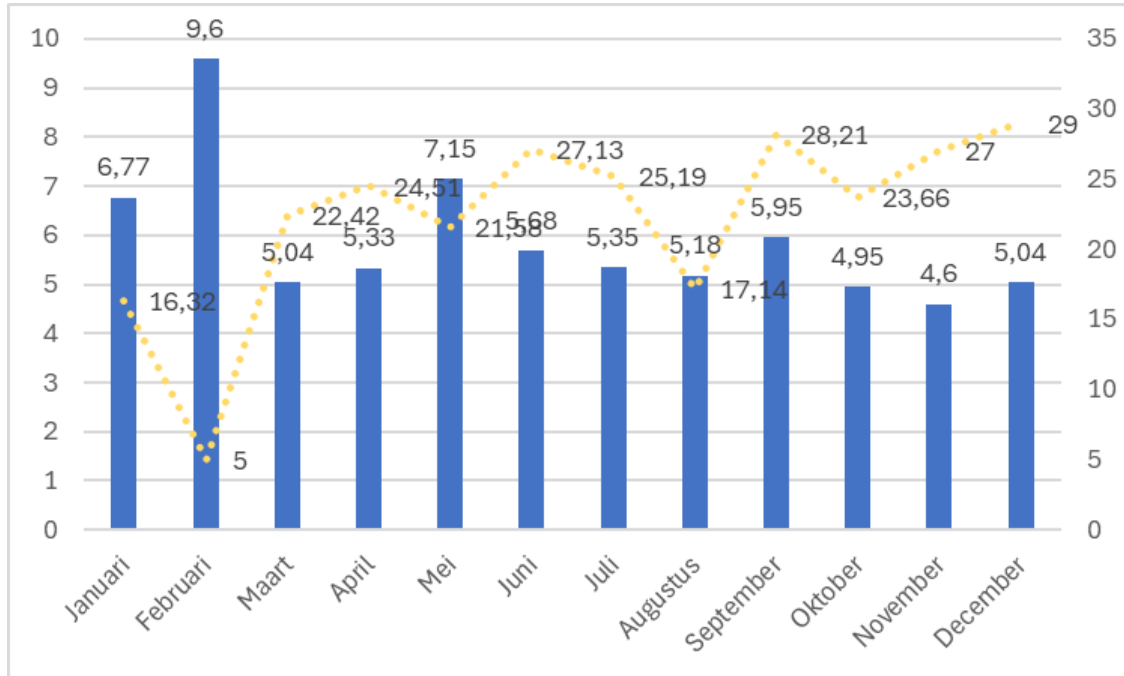
Bij navraag en bij analyse van de inkomende vragen kunnen we stellen dat het omgevingsloket als ingewikkeld en omvangrijk wordt ervaren. Burgers en ondernemers vinden lastig hun weg en aarzelen voordat ze een, naar hun gevoel, juiste keuze kunnen maken tussen de verschillende aangeboden opties. Dit signaal is afgegeven aan het Rijk, de doorontwikkeling van het Omgevingsloket (DSO) vindt plaats vanaf januari 2025, wij verwachten eind 2025 enige verbetering.

### **Meedenken**

Deze stelling word lager beoordeeld, de reden lijkt tweeduidig; In eerste instantie heeft een gedeelte geen of weinig contact met medewerkers, bijvoorbeeld bij het doen van een sloopmelding; Daarnaast wordt er, met name bij het afwijzen of bij handhavend optreden, dat er niet is meegedacht. Hiermee lijkt het inherent aan onze positie als uitvoeringsorganisatie dat hier lager op beoordeeld wordt.

# Tevredenheid Publieke Dienstverlening Odra (TPDO)

## Tevredenheid melding overlast



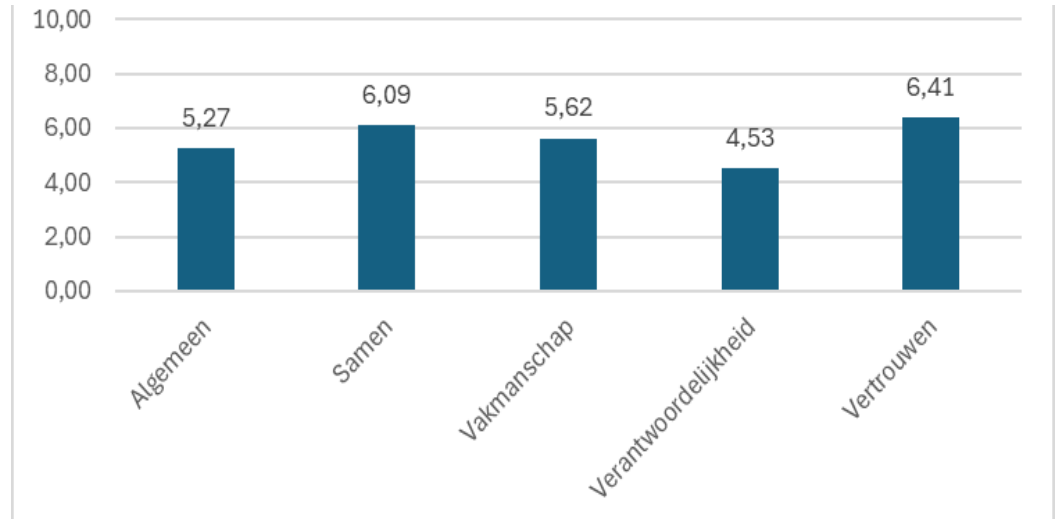
- Jaarlijks gemiddelde: cijfer 5,89 met een responspercentage van 22,26%

We zien een stabiele stijging ten opzichte van 2023, dit kunnen we verklaren doordat:

- Er is een, makkelijkere, manier om meldingen over overlast in te dienen;
- Behandelaars van meldingen van overlast worden ten opzichte van q4-23 hoger beoordeeld op vertrouwen en samen. De aanname is dat indieners zich hierdoor een hogere dienstverlening ervaren ondanks dat de overlast niet beter behandeld kan worden.

## Tevredenheid melding overlast – kernwaardes

Cumulatief 2024



Opvallend is dat de kernwaarde “samen” bij het behandelen van meldingen van overlast significant hoger beoordeeld wordt. Daarnaast wijkt dit af van de trend betreffende tevredenheid bij vergunningen en controles. Hier kunnen we uit opmaken dat bij het contact met de indiener van de melding overlast er wordt meegedacht. Daarnaast is er vertrouwen in kennis en kunde van de medewerker. We zien dit jaarrond.

De gemiddeld lage score op “verantwoordelijkheid” is te onderschrijven aan het kunnen bieden van een oplossing voor de ervaren overlast. De mate van het kunnen oplossen van de overlast wordt significant lager beoordeeld. We zien dit jaarrond, met een piek op de momenten van overlast die niet opgelost kan worden door de medewerkers van de Omgevingsdienst. Bijvoorbeeld: geluidsoverlast van een evenement, een dag later gemeld.

# Bijlage: Overzicht projecten t/m december (details)

Projectindeling (x € 1.000)	Project Begroting	Voortgang 2024	Prognose 2024	Voortgang vs Prognose	Prognose vs Budget	Voortgang vs begroot
<b>Prov. Programma's</b>						
Aandachtsbedrijven	1.360	1.146	1.146	100%	84%	84%
Energie	210	143	143	100%	68%	68%
Provincie complexe handhaving	3.878	4.378	4.378	100%	113%	113%
<b>Spuk projecten</b>						
SPUK - ENERGIE	497	572	562	102%	113%	115%
SPUK - IBP	299	335	335	100%	112%	112%
<b>Provinciale projecten</b>						
Drinkwaterreserveringsgebieden	79	23	23	100%	28%	28%
Grip op grond	4	1	1	100%	23%	23%
Grondwaterbescherming	270	75	75	100%	28%	28%
Mobiele Meetstations	379	263	334	79%	88%	69%
Theseus	616	501	507	99%	82%	81%
Toezicht WNB 2024	107	141	141	100%	131%	131%
<b>Projecten partners</b>						
Gemeentelijk complexe handhaving	100	106	106	100%	106%	106%
Omgevingswet	78	78	78	100%	100%	100%
Warme overdracht bodem	191	188	183	103%	96%	98%
Warme overdracht bodem, stortloc.	38	32	32	100%	84%	84%
<b>Overige Projecten</b>						
Adviesrobot	105	112	112	100%	107%	107%
Detachering ODNL 2024	258	289	288	100%	112%	112%
Energie - Port. aanpak BZK	54	61	61	100%	112%	112%
OVV	51	24	24	100%	47%	47%
<b>Werkpakket</b>						
A15	59		0	0%	0%	0%
Circulaire economie	50	49	50	99%	100%	99%
Energie - EML	142	135	135	100%	95%	95%
Energie - gez dienst	208	206	208	99%	100%	99%
Innovatiebudget	108	149	108	138%	100%	138%
Label C	43	31	31	100%	72%	72%
Omgevingswet	140	139	140	99%	100%	99%
<b>Eindtotaal</b>	<b>9.325</b>	<b>9.177</b>	<b>9.201</b>	<b>100%</b>	<b>99%</b>	<b>98%</b>



# Bijlage: Aanvullende toelichting projecten

## Provinciale Programma

Energie Provincie: De totale begroting is 209k +/- 50k SPUK energie is 159k. De realisatie tot en met december bedraagt 142k. Deze is hiermee iets hoger uitgekomen dan de laatste prognose, maar og wel binnen begroting.

## Provinciale projecten

- De realisatie van het project THESEUS 2024 (APR. '24 T/M MRT) is volgens plan verlopen.
- De realisatie voor Toezicht grondwaterbeschermingszones is zoals aangekondigde achtergebleven. De extra capaciteit is niet goed van de grond gekomen. De realisatie van 75k is iets lager dan de laatste prognose.
- Toezicht WNB 2023 (restant): realisatie van 141k zoals verwachthoger dan de begroting. Er moeten ook controles voor industriebedrijven uitgevoerd worden waarvan de norm veel hoger is. De opdrachtgever is op de hoogte van de budget overschrijding.
- Drinkwaterreserveringsgebieden: realisatie loopt ver achter. Het gaat om een nieuwe dienst. Het aantal binnenkomende meldingen en aanvragen is erg laag. De realisatie is uitgekomen op de laatste prognose van 22k (begroting 79k).

## Projecten partners

- Programma Complexe Handhaving (GCH): voortgang loopt volgens plan. Realisatie is iets hoger (5k) uitgekomen dan de jaarbegroting. Dit past nagenoeg binnen de indexering waarover een akkoord is bij de opdrachtgever om over 2024 toe te passen.
- Warme Overdracht Bodem 2024 (gez.dienst): het budget van WOB bestaat uit 113,8k restant budget 2023 en 77,5k budget 2024. Met de teamleider PPI is afgesproken dat het restant budget 2024 van 80,8k wordt overgeheveld naar 2025.

- Warme Overdracht Bodem, stortlocaties: de stortlocaties zijn voor een groot deel gerealiseerd. Er zijn nog werkzaamheden die in 2025 worden afrond.

## Overige projecten

- Adviesrobot Cl. 6 (rest. '24): de realisatie is geëindigd volgens de prognose in oktober van 107%.
- Portefeuille aanpak BZK is 5k boven begroting uitgekomen, omdat in overleg met de opdrachtgever twee extra personen hierop zijn ingezet.

## Projecten Werkpakket

- A15: Door recente vertraging voor doortrekken A15 is project in 2024 stil komen te liggen. Realisatie is nul.
- Energie – EML: De prognose is eerder dit jaar bijgesteld van 130 naar 24 stuks omdat de begroting voor Overbetuwe 6 stuks lager had moeten zijn. De realisatie is geëindigd volgens de prognose van 124 stuks (135k).
- Energie – gez. Dienst: De realisatie van de uren is 4k onder de begroting uitkomen (begroting 207k).
- Energie - Label C: De realisatie is uitgekomen op 30k. Dit was ook de laatste prognose. Er zijn minder uren nodig dan begroot.
- Omgevingswet en REV: Het budget voor GZD Omgevingswet en REV is verhoogd van 138,6k + aanvullende opdracht van 78,2 = 216,8K. De voortgang gezamenlijke dienst project OMW en REV o.b.v. uren is 1703 uur. Met het initiële en aanvullende budget samen is de realisatie binnen begroting gebleven.

# Bijlage: Realisatie producten en diensten

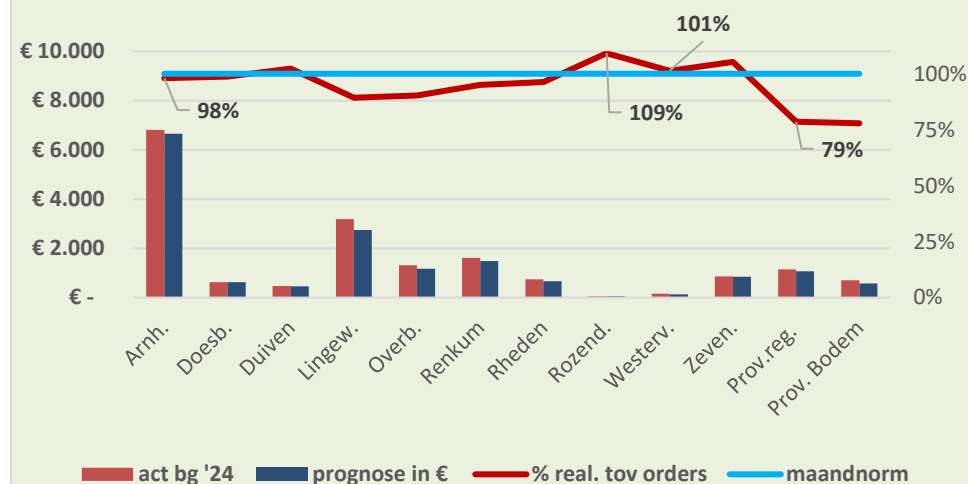
## Realisatie werkprogramma's en opdrachten bij partners:

- Realisatie over 2024 bedraagt ca. € 18,0 mln. (95,5% van de orderportefeuille). Ten opzichte van de begroting is de realisatie € 0,7 mln. lager uitgekomen.
- Dit is ruim € 0,2 mln. boven de laatst afgegeven prognose.

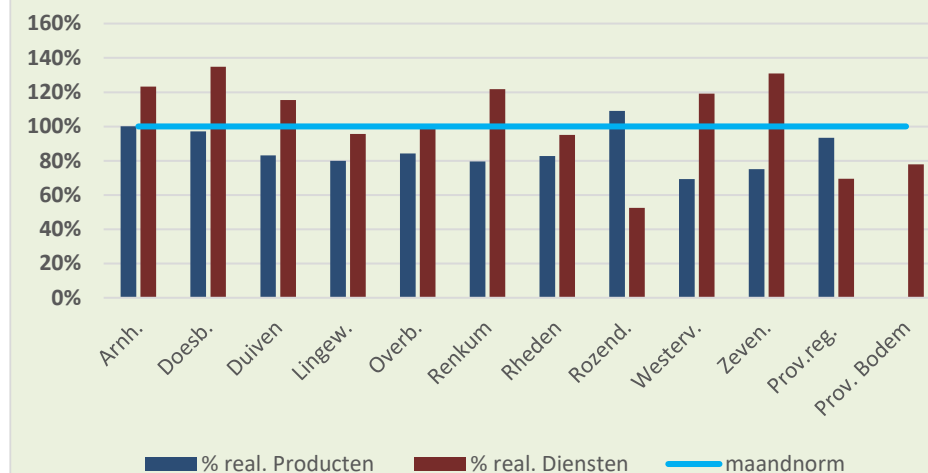
## Specifieke toelichting op de realisatie:

- De bouwvergunningen zijn sterk achtergebleven bij de begroting (ca. € - 960k), vooral BRIKS/gk 2 is grotendeels opgedroogd. Dit tekort is maar deels gecompenseerd door een hogere besteding op het begeleiden van BRIKS initiatieven en omgevingskwaliteit adviezen.
- V.w.b. het product Omgevingswet BRIKS/wkb is het kengetal opgelopen naar 13,8 (norm 9,0); dit heeft een negatief resultaat effect gegeven van ca. € 600k; over 2025 zal dit een belangrijk aandachtspunt zijn om de urenbesteding weer richting norm te krijgen.
- Ook binnen het toezicht op de Bouwproducten is de besteding sterk achter gebleven (controle BRIKS € - 465k).
- Daar staat tegenover dat er veel meer uren besteed zijn aan "Controle bestaande bouw en RO", ca. € 330k
- Gelet op de actuele stikstof ontwikkelingen, verwachten we over 2025 een vergelijkbaar beeld
- Prognose Juridische handhaving en advisering ca. € +295k op de begroting, vooral een fors hoger niveau "Handhavingsbesluiten", dit beeld zien we bij alle partners terug, maar vooral bij de bouwpartners.
- De preventieve controles mba zijn ca. € -310k achter gebleven t.o.v. het werkprogramma, de eerder dit jaar opgelopen vertraging in de planning en controles is niet meer ingelopen
- Ditzelfde beeld zien we terug bij de hercontroles
- Klachtbehandeling is wederom fors overschreden (ca. € 520k); veel evenementen die hebben geleid tot klachten en meldingsbewustzijn onder burgers neemt toe, acceptatiegraad neemt af.
- Controle bodemsanering is fors achter gebleven bij de begroting (ca. € -150k); dit lijkt een relatie te hebben met de overdracht bodem naar gemeentes.
- De "omgevingsvergunningen mba" blijven ook achter bij de verwachtingen (ca. € -100k); dit zal extra aandacht vergen in 2025

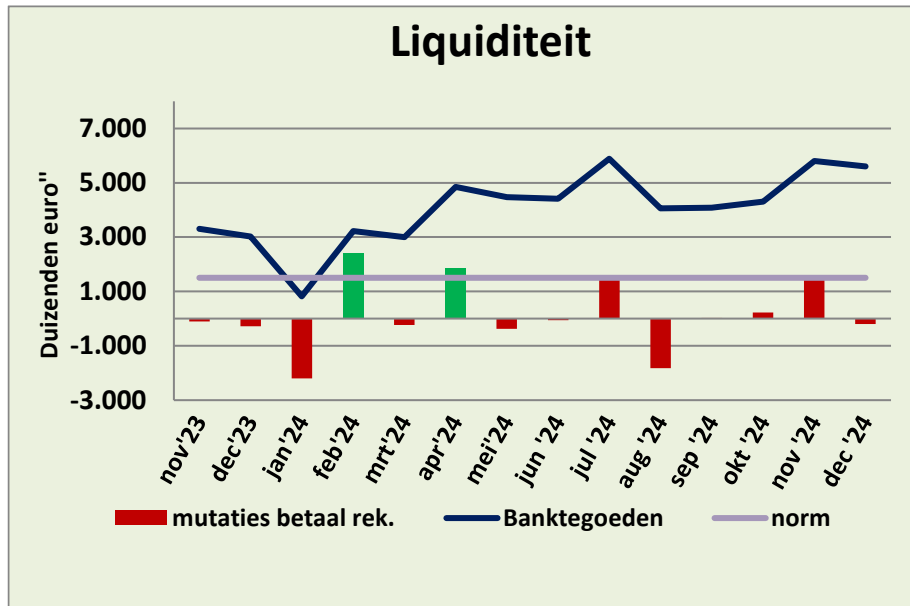
## Realisatie opdrachten partners t/m dec.



## Producten en diensten t/m dec.



# Bijlage : Liquiditeit



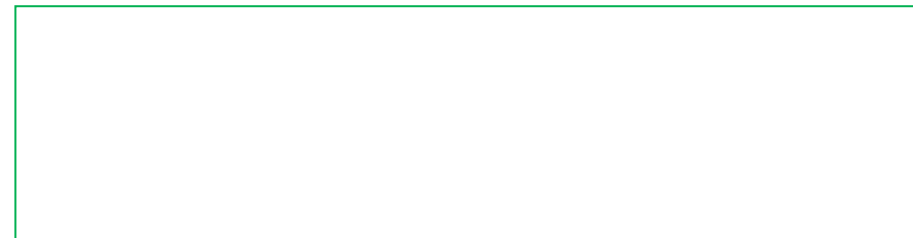
Liquiditeit x € 1.000	stand 31 dec '23	stand 9 dec '24
- BNG	846	188
- Schatkist	2.179	4.280
<b>Totaal</b>	<b>3.025</b>	<b>4.468</b>
<b>Debiteuren saldo</b>	<b>1.419</b>	<b>516</b>
- > 60 dagen: 4 stuks		6 stuks

## Toelichting:

Het betalingsgedrag van onze partners is in orde.  
Dit geeft een uitstekende liquiditeitspositie (en dito rente inkomsten).

# Bijlage : Overhead

Overhead specificatie (indirecte kosten) x € 1.000	actuele begroting '24			realisatie 2024		
	overhead	direct	totaal	overhead	direct	totaal
<b>Personeel</b>						
- loonkosten	3.639	13.554	17.193	3.603	13.646	17.249
- inhuur externen	486	3.061	3.547		2.653	2.653
- inhuur ondersteuning	0	489	489	1.129		1.129
- uitbesteed werk	0	611	611		219	219
- inhuur pool PCH	109	407	516		476	476
- opleidingskosten	160	596	756	59	321	380
- algemene personeelskosten	0	100	100	236	640	876
- dotatie/onttrekking voorziening	0	-50	-50	-80	-236	-316
- dekking harm. /detacheringen						0
<b>Personele kosten</b>	<b>4.395</b>	<b>18.768</b>	<b>23.162</b>	<b>4.946,6</b>	<b>17.718,3</b>	<b>22.664,9</b>
	19,0%	81,0%		21,8%	78,2%	
<b>Materiele overhead</b>						
- huisvesting en facilitair	827		827	819		819
- ict	900		900	806		806
- stelselkosten	361	133	494	213	155	369
- advieskosten	350		350	158	275	433
- onvoorzien en overig	167		167	-28		-28
- projecten	0	554	554		990	990
- dotatie						
<b>Subtotaal mat. overhead</b>	<b>2.605</b>	<b>687</b>	<b>3.292</b>	<b>1.969</b>	<b>1.420</b>	<b>3.389</b>
<b>Totaal</b>	<b>6.999</b>	<b>19.455</b>	<b>26.455</b>	<b>6.915</b>	<b>19.139</b>	<b>26.054</b>
- aandeel	26,5%	73,5%		26,5%	73,5%	
- saldo						72,5



# Bijlage: In control- statement - Rechtmatigheidsverantwoording

## Proces

- Het proces van maandelijkse controle is geïmplementeerd. Er is een checklist waarin alle bevindingen van de interne controles worden bijgehouden.
- Na afronding van de registratie, worden checks gedaan op volledigheid v.w.b. tijdregistratie en kosten en opbrengsten vastlegging, waar nodig worden herstelacties geïnitieerd. Bevindingen en acties worden gedocumenteerd.

## Volledigheid / actualiteit t/m december

- Vanwege de jaarafsluiting 2024 zijn wat ruimere deadlines gehanteerd v.w.b. urenregistratie en de afwikkeling van dossiers in Open wave.
- Ook is extra aandacht besteed richting de organisatie om registratie zo snel en volledig mogelijk te realiseren.
- Hierdoor is bereikt dat op 10-01-2025 de registratie nagenoeg volledig was (nog 2 uur te laat geschreven en 40 uur verplaatst) en dat er geen fouten meer gerapporteerd werden m.b.t. foutieve zaak afsluitingen in Open Wave.
- Op diezelfde datum is de stand Onderhanden werk gefixeerd
- Vervolgens zijn alle lopende opdrachten afgerekend met onze opdrachtgevers en heeft een volledigheidcheck op opbrengsten plaats gevonden (opgenomen in jaarrekening dossier).

## Betrouwbaarheid

- Betrouwbaarheid van de info in SAC (analytics tool) is door T2EN aangepakt, maar uiteindelijk maar deels hersteld. De posten die niet correct in SAC stonden, zijn echter wel geïdentificeerd en vervolgens toegevoegd aan de dataset door cross checks tussen SAC en SAP.
- De verantwoording vanuit Openwave is kwetsbaar, enerzijds door zaken incorrect af te ronden (wordt ondervangen door maandelijkse rapportages en correcties), maar anderzijds ook door zaken 'te laat' af te ronden in Open Wave. Dit vergt extra inspanning van Teamleiding bij het beheersen van de werkvoorraden
- Voor de maandelijkse overzichten zijn ook de bezettingen bijgewerkt waar mogelijk (door teamleiders) om zo een betere capaciteitsanalyse uit te kunnen voeren. Afwijkingen vanuit de rapportages zijn beoordeeld en waar nodig zijn adviezen geformuleerd. Op basis hiervan worden maandelijks partnerrapportages opgesteld en gepubliceerd en deze worden door de accounthouders besproken met de partners.

## Rechtmatigheid

- Er heeft nog geen check plaatsgevonden op de rechtmatigheid van de inhuur externen, met name op Europese Aanbesteding.
- Er zijn in de bedrijfsvoering (materiele bestedingen) twee Europese aanbestedingen geweest en succesvol afgerond (Licenties Microsoft en bedrijfsvoering systeem).
- De aanbesteding van materialen / apparatuur voor de meetdienst is een aandachtspunt.

## 5.1 Adviesnota (besluitvormend)

### Agendapunt: 5.1

Betreft:  MT  Strategisch Overleg  Ambtelijk Overleg  Dagelijks Bestuur  Algemeen Bestuur

Datum van overleg: 6-3-2025

---

**Steller(s) van het stuk:** Roel van de Graaf  
**Onderwerp:** Toezichtstrategie en risicoanalyse milieu  
**Beleid:** Milieubeleid

---

#### Voorstel aan de deelnemers:

Het Algemeen Bestuur wordt voorgesteld om:

1. De geactualiseerde uitvoerings- en handhavingstrategie ter vaststelling aan te bieden aan de individuele colleges;
2. In te stemmen met de opzet van het nieuwe model voor de risicoanalyse;
3. Aan de prioritaire thema's 'veiligheid' en 'zss' extra gewicht toe te kennen voor in elk geval 2026;
4. Het perspectief om op termijn te komen tot 1 regionaal uitvoeringsprogramma milieutoezicht nader te gaan onderzoeken;
5. In te stemmen met het hanteren van het budget voor de uitvoering van preventieve milieucontroles uit de begroting 2025 als financieel kader voor de uitvoering in 2026;
6. Het huidige kengetal voor preventieve milieucontroles in 2026 te handhaven.

#### Inleiding

De partners hebben vorig jaar het meerjarenprogramma voor ODRA vastgesteld. De daarin geformuleerde prioriteiten waren echter nog niet vertaald naar de concrete uitvoering van het milieutoezicht op bedrijfsniveau. Dat moet gebeuren in de eens in de vier jaar te herijken risicoanalyse voor toezicht. De huidige analyse met bijbehorende uitvoeringstrategie loopt eind dit jaar af.

Om te kunnen worden meegenomen in de begroting 2026, moeten de resultaten begin maart worden aangeboden aan het Algemeen Bestuur. ODRA heeft inmiddels dan ook alle voorbereidingen getroffen om te komen tot deze herijking. Daarbij is, naast het actualiseren van de uitvoerings- en handhavingstrategie, van de gelegenheid gebruik gemaakt om het landelijk als best practice omarmde risicomodel te introduceren. Dit risicomodel stoelt veel nadrukkelijker op data- en informatie gestuurd werken. Zo worden bijvoorbeeld niet alleen de data uit ons VTH-systeem geanalyseerd, maar worden ook databronnen van buiten meegewogen. Ook werkt het model aan de hand van data toe naar een normtijd per type controle.

Afgelopen maand is samen met de regisseurs onderzocht hoe het nieuwe model uitwerkt in de praktijk. Daarbij is ook gekeken of er mogelijkheden zijn om aan 'knoppen te draaien' zodanig dat gemeenten in staat kunnen worden gesteld te kunnen bezuinigen. De uitkomst hiervan is dat dit niet mogelijk is. Indien gemeenten door middel van minder preventieve controles willen bezuinigen, is de enige optie om kaderstellend minder budget beschikbaar te stellen. In dat kader is de totale omvang van het aantal preventieve controles vergeleken met een aantal andere, qua bedrijvenbestand vergelijkbare omgevingsdiensten. Uit deze (groeve) vergelijking is naar voren gekomen dat de eigenaren van ODRA qua hoeveelheid controles ten opzichte van het totale bedrijvenbestand aan de onderkant zitten (maar er niet doorheen gaan). Ook werd duidelijk dat het kengetal (9 uur) voor de controles bij ODRA aanzienlijk lager is dan bij de vergeleken omgevingsdiensten (14-18 uur). Dit is overigens in lijn met de resultaten van de jaarrekening 2024, waar aan het product preventieve milieucontroles structureel meer uren zijn besteed.

#### Beoogd effect

Het uiteindelijke effect is om met de schaarse middelen een zo hoog mogelijk rendement te bewerkstelligen door dankzij de prioriteitstelling het toezicht dáárop te richten waar 1. De kans op schade aan het milieu het grootst is en 2. De bijdrage aan het realiseren van de beleidsprioriteiten maximaal wordt.

#### Argumenten

##### 1.1 Commitment van alle partners op de kaders voor de uitvoering van het milieutoezicht is gewenst

In het omgevingsrecht worden aan vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) wettelijke regels gesteld waar gemeenten en provincies zich aan hebben te houden. Dit om risico's voor mens, dier en milieu te beperken en te voorkomen dat veiligheid en gezondheid in het geding zijn. De eisen voor de inrichting van die processen zijn vastgelegd in de Omgevingswet (Ow) en in hoofdstuk 13 van het Omgevingsbesluit. Deze heeft ODRA vertaald in een uitvoerings- en handhavingstrategie die bestaat uit een set documenten. De toezichtstrategie is er daar één van. Een regionaal afgestemde toezichtstrategie zorgt voor een 'level playing field', voorkomt waterbedeffecten en is makkelijker uit te voeren door de omgevingsdienst. Deze uitgangspunten zijn geactualiseerd om aan te sluiten bij de nieuwe risico-analysemethodiek. Belangrijkste wijziging betreft het objectiveren van de risico's op bedrijfsniveau in plaats van op brancheniveau en dat daarmee goed naleefgedrag direct op bedrijfsniveau wordt beloond. Ook is er een directe koppeling gemaakt tussen onze bestuurlijke ambities (vertaald in het meerjarenprogramma "samenwerken aan impact") en de prioritering van ons toezicht.

Volledigheidshalve zijn als onderdeel van de uitvoeringstrategie ook de LHSO, de - als resultaat van het interbestuurlijk programma versterking VTH - geactualiseerde leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen en de nota "gedogen in Nederland" nog een keer toegevoegd.

#### *2.1 Eens in de vier jaar moet de risicoanalyse worden herijkt*

Ons huidige risicomodel kan dit jaar voor het laatst worden toegepast omdat het einde van de looptijd bereikt wordt. Het hoort bij de vereiste basisinstrumenten van een omgevingsdienst om een actueel risicomodel te hebben waarmee de prioriteiten in het toezicht worden gesteld. Omdat we niet zonder een actueel risicomodel kunnen werken is daarom het risicomodel herijkt en de bijbehorende strategie geactualiseerd. Hiermee kunnen we de komende vier jaar meer werken (periode 2026-2029).

#### *2.2 het nieuwe model sluit beter aan bij de ontwikkelingen in het VTH-veld*

Het model dat nu geïmplementeerd wordt is vanuit het Interbestuurlijk programma (IBP) verkozen tot "best practice". De kracht van het model is dat het goed aansluit bij de ontwikkelingen in het VTH-veld. Het ontsluiten van data benodigd voor het toezicht en het samenbrengen van deze data om inzichten te verwerven wordt hierin steeds belangrijker. Hierbij integreert het model meerdere databronnen (zoals bijvoorbeeld het landelijk Meldpunt Afvalstoffen, SCIOS-register en data vanuit Rijksdienst voor Ondernemend Nederland) die we eerder niet betrokken bij onze prioriteitsstelling. Hiermee zetten we weer een stap naar het richten van onze aandacht waar dat het meest effect sorteert. Ook dat past goed in de huidige ontwikkelingen in het VTH- veld waarin de complexiteit toeneemt en Omgevingsdiensten niet meer alles kunnen doen maar gericht en geprioriteerd naar hun opgave moeten kijken.

#### *3.1 Veiligheid vraagt continu aandacht en ZZS is zeer actueel*

Alle thema's uit het MJP zijn belangrijk. Omdat echter niet alles tegelijk kan, is het voorstel om voor 2026 (en wellicht ook de jaren erna) er twee net even belangrijker te maken. Het voorkomen van calamiteiten met gevolgen voor de veiligheid van mens en dier vraagt immers continu aandacht. Met veiligheid wordt hier externe veiligheid bedoeld: emissies naar bodem, lucht en water die zodanige consequenties hebben dat er mogelijk slachtoffers vallen. De keuze voor ZZS is ingegeven door de actualiteit en de impact op het milieu. Door te weten welke bedrijven aan welke ZZS-en zijn gerelateerd, kunnen we beter sturen op het voorkomen van het ontstaan van ZZS-en en/of het voorkomen dat ZZS-en in het milieu terecht komen.

#### *4.1 Eén regionaal uitvoeringsprogramma zorgt voor een effectievere besteding van de uitgaven aan milieutoezicht*

Het nieuwe risicomodel brengt een groot aantal data bij elkaar hetgeen resulteert in een lijst van het totale regionale inrichtingenbestand op volgorde van milieurisico. De locatie van het bedrijf speelt daarbij geen rol. Hierbij speelt het principe dat de impact die onze meest risicovolle bedrijven hebben niet stopt aan de gemeentegrens. Zoals het MJP een visie is op onze gehele regio speelt een regionaal uitvoeringsprogramma hierop in. ODRA heeft echter nu de optie laten inbouwen om te kunnen komen tot een verdeling per gemeente, analoog aan de ingebrachte middelen. Daarmee verliest het model echter wel aan rendement; rendement wat omhoog kan door de in te brengen middelen niet langer te relateren aan de eigen gemeente maar aan het grootste risico. In de voorbereiding met de regisseurs kwam dit aspect nadrukkelijk op tafel, waarbij de opvattingen over de wenselijkheid om tot één regionaal uitvoeringsprogramma te komen werd onderkend, doch de ideeën over de tijdspanne nog divers waren.

#### *5.1 De beschikbaar te stellen financiën is de enige knop waar gemeenten aan kunnen draaien als zij willen bezuinigen*

Omdat het nieuwe risicomodel het totale inrichtingenbestand als uitgangspunt neemt, leiden de inputvariabelen alleen tot veranderingen in de volgorde, niet tot minder of meer controles. De beschikbare middelen zijn daarmee het beperkende kader; in feite kun je spreken van een vorm van inputfinanciering. Vandaar dat wordt voorgesteld dat iedere gemeente voor de begroting 2026 kaderstellend het budget reserveert voor de uitvoering van preventieve milieucontroles dat gelijk is aan de begroting 2025.

#### *6.1 Een hoger kengetal betekent oplopende kosten; gezien het ravijnjaar lijkt dit niet realistisch*

Zoals aangegeven in de inleiding, is het huidige kengetal voor preventieve milieucontroles laag. Gezien de grote bezuinigingsopgave van gemeenten lijkt een ophoging op dit moment niet realistisch. Door in de uitvoering goed te kijken hoe we controles willen uitvoeren ('slimmer toezicht'), kan het rendement van preventief toezicht verder worden aangescherpt.

## **Kanttekeningen**

### *1.1 Gemeenten kunnen individueel niet afwijken van de toezicht- en handhavingstrategie*

Alhoewel het bij de eigenaren van ODRA al vanaf de start van de gemeenschappelijke regeling goed gebruik is om vierjaarlijks te komen tot een gezamenlijke uitvoering- en handhavingstrategie, maakt het de speelruimte voor de eigen gemeente minder.

### *2.1 De nieuwe methodiek staat of valt met goede kwaliteit van data*

De kwaliteit van de data bij ODRA is op orde. Het blijft echter belangrijk om continue aandacht te hebben voor de kwaliteit van onze data en te borgen dat de kwaliteit goed blijft. Tevens liggen er uitdagingen op de doorontwikkeling van onze data zodat we goed blijven inspelen op de actualiteit binnen het VTH-veld.

### *3.1 Ook andere thema's zijn belangrijk*

In feite zijn alle thema's uit het MJP belangrijk. Het was ook echt kiezen omdat het moest. Deze kanttekening kunnen we mitigeren door jaarlijks te bezien of herwaardering van de thema's ten behoeve van de risicoanalyse wenselijk is.

### *4.1 Er is dan geen sprake meer van iedere euro terugvloeit naar de eigen gemeente*

Indien het komt tot één regionaal uitvoeringsprogramma voor in elk geval het programmatisch toezicht, betekent dat in de praktijk dat gemeenten hun bijdragen in een algemene pot stoppen en dat daarmee de inzet wordt gedekt op de meest risicovolle bedrijven. En die liggen niet evenredig verspreid over de gemeenten. Hier gaat het solidariteitsbeginsel dus een grotere rol spelen.

### *5.1 Het nieuwe risicomodel biedt geen inhoudelijke of procesmatige opties om eventueel kosten te besparen*

Doordat het model werkt met het totale inrichtingenbestand, waaruit als resultaat een prioriteitstelling komt voor alle 10.000 inrichtingen in de regio, is de enige 'knop' om aan te draaien, het vooraf bepalen wat de minimum hoeveelheid capaciteit is die aan controles op de bedrijvenlijst mag worden besteed. Het risico is dat het preventieve (programmatische) milieutoezicht door een ondergrens zakt. Om dit risico te mitigeren, hebben we de ontwikkelaar van het model gevraagd om een quick-scan te doen bij de andere omgevingsdiensten (vergelijkbaar in omvang en regio als de ODRA) die al met dit risicomodel werken. Hoe? Door aan de hand van het gehanteerde (gemiddelde) kengetal en de workload een indicatie te geven of ODRA boven of onder het gemiddelde zit van wat is gewenst met het oog op risico's. Hieruit is naar voren gekomen dat de ODRA gemiddeld tot onder het gemiddelde zit in aantallen preventieve controles en dat de totale omvang (in euro's) die besteed wordt aan preventieve controles onder het gemiddelde zit.

### *6.1 De begrote jaarproductie aan preventieve milieucontroles wordt niet gerealiseerd*

Het kan zijn dat het uitvoeren van een controle toch structureel meer tijd blijft kosten, ondanks slimmere wijzen van toezicht, waardoor de beoogde productie niet helemaal kan worden gerealiseerd met de aanwezige capaciteit.

## **Kosten, baten, dekking**

Aan de uitvoering van de nieuwe risicoanalyse zijn geen extra kosten verbonden.

## **Communicatie**

De implementatie van een nieuw risicomodel vraagt veel van onze uitvoeringslijn. Adaptatie en draagvlak zijn hierin belangrijk. We hebben daarom een projectorganisatie ingericht die dit begeleidt.

## **Vervolg:**

Na vaststelling door het AB in zijn vergadering van 6 maart as, zal ODRA de periode tussen 6 maart en het vaststellen van de werkprogramma's voor 2026 in september 2025 benutten om de uitvoering zodanig 'slim' in te richten dat de beoogde effecten worden gerealiseerd zonder dat het haar eigenaren extra geld kost.

## **Bijlage(n)**

1. Uitvoering- en handavingsstrategie milieu 2026-2029 inclusief Risicomodel ODRA 2026-2029 met bijlagen



Vergaderjaar 1996–1997

**25 085**

**Gedogen in Nederland**

**Nr. 2**

**NOTA**

**INHOUDSOPGAVE**

<b>SAMENVATTING</b>	<b>5</b>	6.3	Implementatie van EG-regelgeving en controle door het Europese Hof	25
<b>DEEL I ANALYSE VAN HET VERSCHIJNSEL GEDOGEN</b>	<b>11</b>	6.4	Controle door vertegenwoordigende lichamen	27
<b>1. Inleiding: probleemstelling en doel van de nota</b>	<b>11</b>	6.5	Aanvullende vormen van controle	27
<b>2. Naleving en handhaving van wettelijke normen</b>	<b>12</b>	<b>7. Historische achtergrond en gedogen in het buitenland</b>		<b>28</b>
<b>3. Evenwichtige rechtshandhaving</b>	<b>14</b>	7.1	Historische achtergronden van gedogen	28
<b>4. Definitie en verschijningsvormen van gedogen</b>	<b>16</b>	7.2	Gedogen in het buitenland	30
4.1 Definitie van gedogen	16	<b>DEEL II GRENZEN AAN GEDOGEN</b>		<b>33</b>
4.2 Verschijningsvormen van gedogen	17	<b>8. Gedogen als rechtsstatelijk dilemma</b>		<b>33</b>
<b>5. Waarom en in welke gevallen wordt gedoogd?</b>	<b>18</b>	8.1.	Handhaven en gedogen in rechtsstatelijk perspectief	33
5.1 Inleiding	18	8.2.	Omgaan met het rechtsstatelijk dilemma	34
5.2 Gedogen op basis van afweging van belangen	18	<b>9. Grenzen aan gedogen</b>		<b>35</b>
5.3 Gedogen voortkomend uit onvermogen of onwil tot handhaven	20	9.1	Inleiding	35
5.3.1 de regelgeving is slecht uitvoerbaar of slecht handhaafbaar/de regelgeving is	20	9.2	Gedogen slechts in uitzonderingsgevallen	35
5.3.2 de uitvoerende/handhavende instanties zijn slecht geëquipeerd en/of functioneren slecht	20	9.2.1	inleiding	35
5.3.3 onwil tot handhaven	21	9.2.2	handhaving zou leiden tot aperte onbillijkheden	35
<b>6. Controlevormen met betrekking tot gedogen</b>	<b>21</b>	9.2.3	het achterliggende belang is evident beter gediend met gedogen	36
6.1 Inleiding	21	9.2.4	zwaarder wegend belang kan gedogen soms rechtvaardigen	37
6.2 Controle door de rechter	22	9.3	Gedogen mag slechts tijdelijk	39
6.2.1 rechterlijke controle in het bestuursrecht	22	9.4	Gedogen expliciet en na zorgvuldige kenbare belangenafweging	40
6.2.2 rechterlijke controle in het strafrecht	24	9.5	Gedogen dient aan controle te zijn onderworpen	41
6.2.3 strafrechtelijke consequenties van bestuurlijk gedogen	24	9.6	Slot: het voorkómen van gedogen	41
6.2.4 civielrechtelijke consequenties van bestuurlijk gedogen	25			



## **SAMENVATTING**

### **1. Inleiding; probleemstelling en doel van de nota**

Deze nota beoogt, in deel I, allereerst duidelijkheid over het begrip gedogen en de diverse verschijningsvormen van gedogen te verschaffen. Zij geeft aan aan welke controlevormen gedogen onderworpen is en laat zien dat gedogen niet een uniek Nederlands en niet een typisch hedendaags verschijnsel is.

De nota geeft na deze analyses vervolgens, in deel II, antwoord op de kernvraag of en zo ja in welke gevallen, in welke mate en onder welke voorwaarden gedogen aanvaardbaar kan zijn, alsmede welke middelen worden ingezet om de oorzaken van gedoogpraktijken te voorkomen.

De nota betreft het gedogen op het gehele terrein van het bestuursrecht. Dat is een breed en divers terrein waardoor de nota een globaal karakter heeft. Het kan daarom wenselijk zijn de algemene bevindingen en conclusies van deze nota voor bepaalde onderwerpen of beleidsterreinen nader uit te werken. Gedogen op het terrein van het strafrecht wordt, in verband met de brede invalshoek van deze nota, mede in de beschouwingen betrokken.

## **DEEL I ANALYSE VAN HET VERSCHIJNSEL GEDOGEN**

### **2. Naleving en handhaving van wettelijke normen**

Wettelijke normen worden gesteld om belangen te beschermen, de samenleving te ordenen, gedragsverandering teweeg te brengen of ten behoeve van het bereiken van bepaalde beleidsdoelstellingen. Wetten worden ook tot stand gebracht om rechtszekerheid te verschaffen en rechtsgelijkheid te verzekeren. Zij vormen doordat zij via een democratisch proces tot stand zijn gekomen een neerslag van de rechtsnormen die de samenleving noodzakelijk acht. Wetten bevatten dan ook geen vrijblijvende normen maar behoren te worden nageleefd en gehandhaafd.

Bij het opstellen van de wet kunnen echter niet alle situaties worden voorzien. Daarom gaat ons recht ook niet van een volledige handhavingplicht uit. In talloze bijzondere wetten wordt aan bestuursorganen een handhavingstaak toegekend. De wetgever heeft daarbij doorgaans voorzien in een wettelijke bevoegdheid, niet in een plicht, tot sanctiëring. Daarmee geeft de wetgever bestuursorganen ook de bevoegdheid onder omstandigheden geen bestuursdwang uit te oefenen of geen bestuurlijke sanctie op te leggen. In het strafrecht heeft dit uitgangspunt onder meer erkenning gekregen in het opportuniteitsbeginsel: op gronden aan het algemeen belang ontleend kan onder omstandigheden van strafvervolgning worden afgezien.

De omstandigheid, dat ons recht geen volledige handhavingplicht kent, betekent niet dat het met handhaving belaste orgaan de vrijheid heeft naar eigen inzicht te beslissen tot al dan niet handhaven. De aanwezigheid van een bevoegdheid schept immers ook een plicht: te weten de plicht om zorgvuldig en verantwoord gebruik te maken van die bevoegdheid. Deze plicht vereist dat aan elke beslissing inzake handhaving een zorgvuldige belangenafweging vooraf gaat. Daarbij moeten doel en strekking van de overtreden norm het uitgangspunt vormen.

### **3. Evenwichtige rechtshandhaving**

Rechtshandhaving is het optreden van de overheid dat is gericht op het tot gelding brengen van de regelgeving. Hieronder valt zowel toezicht en preventie – de eerste stap in de handhaving – als, verderop in de keten, de reactie op een geconstateerde overtreding, onder meer in de vorm van reparatoire of punitieve sancties.

Rechtshandhaving dient evenwichtig te zijn. Daartoe is het noodzakelijk steeds naar evenredigheid tussen doel en middel te bewerkstelligen. Dit doet zich op drie niveaus voor: op het niveau van de normstelling, op het niveau van de prioriteitstelling en op het niveau van de inzet van handhavingsmiddelen na het constateren van een normovertreding.

Een evenwichtig handhavingsbeleid houdt in, dat op systematische wijze aan alle normovertredingen die aandacht wordt besteed die nodig is om een adequaat niveau van normbevestiging en naleving te bereiken. Dit niveau van handhaving kan verschillen per beleidsterrein en per soort norm. Voor een evenwichtige rechtshandhaving is het nodig noch wenselijk dat alles op alles wordt gezet om iedere overtreding van iedere norm te achterhalen. Een evenwichtig handhavingsbeleid noopt tot een zekere prioriteitstelling. Indien dáárhoor ten aanzien van bepaalde normovertredingen geen actief handhavingsbeleid wordt gevoerd, is er geen sprake van gedogen.

### **4. Definitie en verschijningsvormen van gedogen**

*Gedogen komt in de huidige praktijk in twee hoofdvormen voor. De eerste vorm is, dat de met handhaving belaste overheidsinstantie ter zake van een eenmaal geconstateerde overtreding niet handhavend optreedt. De tweede vorm die in de praktijk voorkomt is, dat de met uitvoering of handhaving belaste overheidsinstantie reeds voordat een bepaalde overtreding plaatsvindt, aangeeft dat zij daartegen niet handhavend zal optreden.*

In de praktijk komt men gedogen in verdere varianten tegen:

- impliciet dan wel expliciet
- vooraf dan wel achteraf
- incidenteel dan wel categorisch
- onvoorwaardelijk dan wel onder voorwaarden.

Dit zijn aanduidingen van diverse praktijkverschijnselen, waarmee derhalve nog niet is aangegeven in hoeverre die gedoogvormen aanvaardbaar moeten worden geacht. Dat komt pas in hoofdstuk 9 aan de orde, waarin het kabinet tot uitdrukking brengt dat gedogen tot uitzonderingsgevallen beperkt dient te blijven en dat daarbij ook nog verdere grenzen en voorwaarden in acht genomen moeten worden.

### **5. Waarom en in welke gevallen wordt gedoogd?**

Aan gedogen kunnen verschillende motieven en oorzaken ten grondslag liggen. In de eerste plaats kan de beslissing om te gedogen welbewust worden genomen na afweging van de betrokken belangen. In de tweede plaats kan gedogen voortkomen uit onvermogen tot handhaven bij de instantie die met de handhaving is belast.

Wanneer wordt gedoogd op basis van een belangenafweging, is meestal sprake van expliciet gedogen, al dan niet onder het stellen van voorwaarden. Door bestuursorganen wordt bijvoorbeeld gedoogd indien men meent met gedogen beter aan het te beschermen belang tegemoet te kunnen komen dan met strikte handhaving.

In de bestuurspraktijk wordt veel gedoogd op grond van vermeende overmachts- dan wel overgangssituaties. Vooral gedogen vooruitlopend

op een vergunning vindt in de praktijk frequent plaats. Eén van de redenen daarvan is de snelheid waarmee het bestuur meent te moeten inspelen op nieuwe situaties. Voorts wordt ook wel tijdelijk gedoogd – veelal ten aanzien van bedrijven – in geval van experimenten. Bij gedogen in tijdelijke situaties worden in de praktijk onder meer overwegingen van doelmatigheid in verhouding tot het te beschermen belang betrokken. Ook wordt onder de noemer van overgangssituaties gedoogd in afwachting van wetswijziging.

Voorzover gedogen uit onvermogen of onwil tot handhaven voortkomt, geschiedt dit meestal impliciet en daardoor weinig opvallend. Gedogen uit onvermogen kan uit verschillende oorzaken voortkomen, bijvoorbeeld:

- de regelgeving is slecht uitvoerbaar of slecht handhaafbaar, is onvoldoende toegesneden op praktijksituaties of bevat ontoereikend overgangsrecht
- de uitvoerende/handhavende instanties zijn slecht geëquipeerd en/of functioneren slecht, of er is te weinig capaciteit om het minimum aan handhaving te bereiken dat nodig is om de norm te bevestigen.

Gedogen uit onwil is per definitie onaanvaardbaar. Aan deze vorm van gedogen ligt doorgaans een verschil van inzicht met de wetgever over wat wenselijk en rechtvaardig is ten grondslag. Gedogen op deze grond is apert in strijd met het beginsel dat de afweging die de wetgever heeft gemaakt, op het niveau van de handhaving niet mag worden overgedaan.

## **6. Controlevormen met betrekking tot gedogen**

De beginselen van de rechtsstaat brengen reeds in het algemeen mee dat de uitoefening van elke overheidsbevoegdheid aan controle is onderworpen en dat over die uitoefening verantwoording verschuldigd is. Dat geldt ook voor de bevoegdheid tot gedogen. In de nota zijn de mogelijkheden die er zijn om controle op de wijze waarop wordt gedoogd uit te oefenen beschreven.

De volgende controlevormen komen aan de orde: door de gedogende instantie zelf, door de nationale rechter en het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, door de volksvertegenwoordiging, door de Nationale ombudsman en door de Algemene Rekenkamer.

Allereerst rust er een controletaak op de gedogende instantie zelf. Indien gedoogd wordt op basis van een belangenafweging moet immers steeds worden gecontroleerd of de overwegingen die hebben geleid tot de beslissing tot gedogen nog steeds actueel zijn. Als voorwaarden zijn verbonden aan de gedoogbeschikking, zal de gedogende instantie actief moeten controleren of die voorwaarden ook worden nageleefd.

Essentieel is vervolgens, dat het handelen van de gedogende instantie aan onafhankelijke rechterlijke controle is onderworpen. Bij zijn toetsing hanteert de rechter onder meer onder meer het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het evenredigheidsbeginsel.

Het enkele feit dat het handhavend orgaan wel op de hoogte is van een overtreding, maar nog niet beslist heeft of het meent te moeten optreden, kan op zichzelf bij de overtreder niet de rechtens te honoreren verwachting doen ontstaan dat het de overtreding zal (blijven) gedogen. Uit het rechtszekerheidsbeginsel vloeit voort dat de burger door de overheid niet in een slechtere positie wordt gebracht dan uit de wet voortvloeit. Voor degene ten aanzien van wie wordt gedoogd, is dat ook niet het geval: deze wordt juist in een voordeliger positie gebracht dan waarin de wet voorziet. Een derde echter kan door het gedogen van de zijde van de overheid onevenredig in zijn belangen worden geschaad en moet daarom tegen de gedoogbeslissing kunnen opkomen.

Indien sprake is van implementatie van EG-regelgeving, kan controle op de handhaving daarvan plaatsvinden door het Europese Hof. Het Hof neemt een strikt standpunt in. Bij de handhaving van EG-regelingen of van nationale regelingen die ter uitvoering van EG-recht gemaakt zijn is de ruimte voor gedogen zeer beperkt. Gerechtafdigde verwachtingen zijn naar de rechtspraak van het Hof niet zonder meer voldoende om gedogen te rechtvaardigen.

Voor controle op het handhavingsbeleid, waar gedogen deel van kan uitmaken, is controle door vertegenwoordigende lichamen het geëigende middel. Om de vertegenwoordigende organen tot deze controle voldoende in staat te stellen, is in een aantal bestuurlijke wetten de verplichting tot verslaglegging aan vertegenwoordigende lichamen opgenomen. De volksvertegenwoordiging kan uiteraard ook ten aanzien van concrete gedoogactiviteiten uitoefenen.

Controle op gedoogactiviteiten wordt ook door de Nationale ombudsman en de Algemene Rekenkamer uitgeoefend.

## **7. Historische achtergrond en gedogen in het buitenland**

In de nota wordt ingegaan op enkele historische achtergronden van gedogen en op het voorkomen van gedogen in een aantal van de ons omringende landen. Hoewel in het kader van de nota geen uitputtend onderzoek naar gedogen in alle Europese en niet-Europese landen is verricht, wordt wel duidelijk dat gedogen geen typisch Nederlands verschijnsel is. Natuurlijk zijn er wel verschillen per land, maar ook in andere landen wordt maximale wetshandhaving veelal niet nagestreefd omdat dit andere belangen te zeer kan schaden of in strijd is met het evenredigheidsbeginsel. Voorts wordt duidelijk dat gedogen in ons land ook in vroeger tijden voorkwam.

## **DEEL II GRENZEN AAN GEDOGEN**

### **8. Gedogen als rechtsstatelijk dilemma**

Met betrekking tot gedogen bestaat er een rechtsstatelijk dilemma. Dit dilemma houdt het volgende in.

De beginselen van onze rechtsstaat vereisen, dat het aangewezen bestuursorgaan actief toeziet op naleving van de wet en bij overtreding passende en effectieve handhavingsmaatregelen treft. Het bestuursorgaan moet die taak uitoefenen in overeenstemming met de algemene rechtsbeginselen, zoals deze in de rechtspraak zijn ontwikkeld en in de Algemene wet bestuursrecht zijn vastgelegd.

Die rechtsbeginselen kunnen evenwel rechtvaardigen en er zelfs tonopen, dat in bepaalde gevallen géén bestuursdwang wordt uitgeoefend of géén sanctie wordt opgelegd.

Om te zorgen, dat met dit rechtsstatelijk dilemma op verantwoorde wijze wordt omgegaan, is het noodzakelijk grenzen aan het gedogen te stellen en voorwaarden om te voorkomen dat niet lichtvaardig of willekeurig wordt gedoogd.

### **9. Grenzen aan gedogen**

Alleen in uitzonderingsgevallen kan gedogen aanvaardbaar of zelfs geboden zijn. Gewaarborgd dient te zijn, dat van de bevoegdheid tot gedogen een terughoudend, zorgvuldig en verantwoord gebruik wordt gemaakt en dat gedogen daadwerkelijk beperkt blijft tot uitzonderingsgevallen.

Naar het oordeel van het kabinet noopt dit ertoe uitdrukkelijk grenzen

aan gedogen te stellen, wil gedogen nog aanvaardbaar kunnen zijn.

Gedogen is slechts aanvaardbaar:

- a. in uitzonderingsgevallen
- b. mits tevens beperkt in omvang en/of in tijd.

Voorts dient gedogen:

- c. slechts expliciet en na zorgvuldige kenbare belangenafweging plaats te vinden, alsmede
- d. aan controle te zijn onderworpen.

Gedogen kan slechts in uitzonderingsgevallen aanvaardbaar zijn. Daarbij geldt steeds dat de afweging die de wetgever heeft gemaakt, niet op uitvoerend en handhavend niveau mag worden overgedaan. In de volgende situaties kan gedogen evenwel gerechtvaardigd of soms zelfs geboden zijn:

- handhaving zou leiden tot aperte onbillijkheden
- het achterliggende belang is evident beter gediend met gedogen
- een zwaarderwegend belang rechtvaardigt gedogen.

Dat gedogen slechts in uitzonderingsgevallen aanvaardbaar kan worden geacht, brengt ook met zich mee dat de mate waarin wordt gedoogd zoveel mogelijk in omvang en/of tijd moet worden beperkt. Het gedogen dient niet langer te duren en niet in grotere mate plaats te vinden dan gerechtvaardigd wordt door de anders optredende onbillijkheid of door het achterliggende of zwaarderwegende belang dat het gedogen rechtvaardigt. Als het gedogen omvangrijk of structureel dreigt te worden, dient heroverweging van de norm zelf plaats te vinden. Onder omstandigheden kan gedogen voor langere tijd aanvaardbaar zijn, indien en zolang geen structurele verbetering van de norm mogelijk is.

De aldus gestelde en in de nota verder uitgewerkte grenzen aan gedogen kunnen in de praktijk aan uitvoerende en handhavende organen houvast geven voor de beantwoording van de vraag of er aanleiding is om te gedogen.

Daarnaast is het van belang om in de praktijk van het wetgevingsproces en in de uitvoerings- en handhavingspraktijk maatregelen te treffen om de oorzaken van gedoogpraktijken zoveel mogelijk te voorkómen. In de afgelopen jaren zijn hiertoe veel inspanningen verricht. Daartoe worden vier middelen, met een zekere selectiviteit en onder meer in het kader van het MDW-programma, aangewend.

Ten eerste worden tijdens het beleidsvormings- en wetgevingsproces in toenemende mate handhaafbaarheids- en uitvoerbaarheidstoetsen verricht. Ten tweede is in nieuwe wetten steeds aandacht voor het overgangsrecht noodzakelijk en soms ook voor meer flexibiliteit in de normstelling gewenst.

Ten derde kan bij invoering van de wet het opstellen van een handhavingsstrategie gewenst zijn. Ook zal verbetering van de uitvoering van vergunningenstelsels plaatsvinden, door implementatie van door de Algemene Rekenkamer gedane aanbevelingen. De ministers zullen daarover voor 1 juli a.s. aan de Staten-Generaal rapporteren.

Ten vierde worden veel wetten geëvalueerd, teneinde de wet zelf of de uitvoeringspraktijk aan te passen. Er zullen onder coördinatie van de Minister van Justitie algemene aandachtspunten worden opgesteld om de doelmatigheid van de inzet van wetsevaluaties te vergroten.

Ook het aanwenden van deze vier soorten middelen is van belang om te bevorderen, dat de handhavingspraktijk zich daadwerkelijk aan de in deze nota gestelde Grenzen aan gedogen houdt.





## DEEL I

### ANALYSE VAN HET VERSCHIJNSEL GEDOGEN

#### 1. Inleiding: probleemstelling en doel van de nota

Wettelijke voorschriften worden niet voor niets gemaakt. De bedoeling van de wetgever is dat ze worden nageleefd. Dat wordt ook in grote delen van de samenleving verwacht. Naleving is noodzakelijk voor de doeltreffendheid van die wetten maar ook om de in een rechtsstaat noodzakelijk geachte rechtszekerheid en rechtsgelijkheid te waarborgen. De overheid moet dan ook op de naleving van tal van publiekrechtelijke wetten toezien en die naleving zondig afdwingen en niet-naleving sanctioneren. Op veel overheidsorganen rust hiertoe een belangrijke handhavingstaak.

Toch wordt in heel wat situaties het niet-naleven van wettelijke voorschriften door met uitvoering of handhaving belaste overheidsorganen gedoogd, veelal voor bepaalde gevallen of onder voorwaarden. Wat door de wet verboden is, wordt niettemin, op basis van een expliciete beslissing of oogluikend, door de vingers gezien. Dit roept de vraag op of dat wel aanvaardbaar en verantwoord is in onze rechtsstaat en zo ja, in welke gevallen, in welke mate en onder welke voorwaarden.

Tijdens de beraadslagingen met de Tweede Kamer over de Justitiebegroting voor 1996 heb ik, naar aanleiding van vele vragen en een motie van mevrouw Soutendijk, te kennen gegeven dat ik het wenselijk vond over het verschijnsel gedogen en over de aanvaardbaarheid daarvan een algemene, brede discussie te voeren. Ik heb in dat debat vervolgens een kabinetsbrede nota toegezegd.<sup>1</sup> Dat heeft tot de onderhavige nota geleid.

Het doel van deze nota is duidelijkheid te verschaffen:

1. over het begrip gedogen en
2. over de beantwoording van de vraag of en zo ja onder welke voorwaarden gedogen aanvaardbaar kan zijn.

Het vraagstuk van (bestuurlijk) gedogen heeft het afgelopen decennium gaandeweg aan politieke en wetenschappelijke belangstelling gewonnen. Zo besteedde de Nationale ombudsman in 1989 in een rapport uitgebreid aandacht aan de aanvaardbaarheid van bestuurlijk gedogen<sup>2</sup>. Eveneens in 1989 organiseerden het Ministerie van Binnenlandse Zaken, het Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht, de Vereniging voor Administratief Recht en de Vereniging voor Bestuurskunde een thema-middag over «gedogend bestuur».<sup>3</sup> In 1990 wijdde de Vrije Universiteit Amsterdam een symposium aan het thema «Gedogen door de overheid». In mei 1990 zetten de ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Verkeer en Waterstaat in een brief aan de Tweede Kamer hun standpunt ten aanzien van gedogen uiteen. Deze brief werd opgevolgd door het «Gezamenlijk beleidskader inzake het terugdringen van gedogen van milieu-overtredingen» van 10 oktober 1991.<sup>4</sup> In 1995 organiseerde Justitiële verkenningen een symposium onder de naam «crisis in de gedoogcultuur?»<sup>5</sup> Mede naar aanleiding van ontwikkelingen in de rechtspraak verschenen wetenschappelijke verhandelingen over gedogend besturen.<sup>6</sup> De laatste jaren heeft aldus de vraag in hoeverre het bestuur de vrijheid toekomt bij normovertredingen niet handhavend op te treden, in toenemende mate aan aandacht gekregen.

Dit is verwant aan de al veel oudere vraag of het OM bij een strafbaar gestelde wetsovertreding tot strafvervolging bevoegd of verplicht zou moeten zijn. Debatten over de vraag welk beginsel voor het OM het heersende moest zijn – het opportunitiebeginsel of het legaliteitsbeginsel – werden al aan het begin van de vorige eeuw gevoerd. Waar de

<sup>1</sup> Handelingen TK, 14–16 november 1995, 27-1995.

<sup>2</sup> Rapport Nationale ombudsman, 19 december 1989, nr. 89/989.

<sup>3</sup> *Verslag van de thema-middag «gedogend bestuur»*, C. P. J. Goorden, NTB 1989 nr. 8, pag. 269–274.

<sup>4</sup> Brieven van de ministers van VROM en V&W aan de Tweede Kamer van 28 mei 1990 (21 137, nr. 296) en van 10 oktober 1991 (22 343, nr. 2).

<sup>5</sup> *Crisis in de gedoogcultuur?*, Justitiële verkenningen 1995, nr. 8.

<sup>6</sup> *Gedogend besturen*, P. J. J. van Buuren, Kluwer Deventer 1988; *Gedogen gaat van AU*, mr. drs. D. van der Meijden, NJB 1988, afl. 38, pag. 1371–1376; *Gedoogrecht(spraak)*, preadviezen, Publikaties van de Vereniging voor Milieurecht, 1993-2; *Bestuurlijk gedogen*, mr. G. T. J. M. Jurgens, Zwolle 1996.

één een vervolgingsplicht voor het OM aanwezig achtte bij de strafrechtelijke rechtshandhaving, zag de ander in het belasten van het OM met de handhaving der wetten (art. 4 RO) eerder een instructie die een bevoegdheid creëerde dan een rechtsplicht.

Hoewel de aandacht voor het verschijnsel gedogen sterk is toegenomen, bestaat nog steeds onduidelijkheid over de vraag hoe het afzien van handhaving door een uitvoerend orgaan valt te rijmen met de keuze van de wetgever om bepaalde normen wettelijk te verankeren en daarvan naleving te verlangen.

Deze vraag behoeft beantwoording vanuit het perspectief van de rechtsstaat. Daarbij moet in de eerste plaats aandacht worden besteed aan de functie van wettelijke normen in de samenleving in het algemeen en aan de vraag of handhaving van die normen een bevoegdheid is of een plicht.

Voor een heldere discussie over gedogen is het nodig dat allereerst wordt vastgesteld wat onder gedogen moet worden verstaan. Vervolgens is het nodig te belichten waarom en in welke gevallen in de praktijk gedoogd wordt. Daarbij kan dan ook worden gezien of gedogen een recent en Nederlands verschijnsel is.

Daarna kan dan de kernvraag van deze nota aan de orde komen, te weten of en zo ja onder welke voorwaarden gedogen aanvaardbaar kan zijn.

In deze nota wordt op al deze vragen ingegaan.

Deze nota heeft in de eerste plaats betrekking op gedogen in het bestuursrecht. Daar waar zich – gezien vanuit de brede invalshoek van deze nota – overeenkomsten voordoen met het strafrecht, worden ook strafrechtelijke aspecten belicht. Het privaatrecht blijft buiten beschouwing aangezien het initiatief tot handhaving en dus ook het initiatief tot gedogen op dit terrein niet bij de overheid berust.

Aldus resteert toch nog een bijzonder breed en divers terrein waardoor de nota een globaal karakter heeft. Zo zijn de bevindingen niet uitgewerkt per beleidsterrein, per type norm of per sanctiemiddel.

Gelet op het globale karakter van deze nota kan het wenselijk zijn de algemene bevindingen en conclusies van deze nota voor bepaalde onderwerpen of beleidsterreinen nader uit te werken. Een zodanige uitwerking op het terrein van de milieuregelgeving is het gemeenschappelijk beleidskader van de ministeries van VROM en V&W.<sup>1</sup> Voor zover bij die uitwerking van de onderhavige algemene nota is afgeweken, gaat dat gemeenschappelijk beleidskader van VROM en V&W vóór.

De nota bestaat uit twee delen. Deel I, bestaande uit de hoofdstukken 1 tot en met 7, is gewijd aan een analyse van het verschijnsel gedogen en oorzaken van het gedogen. In deel II, bestaande uit de hoofdstukken 8 en 9, geeft het kabinet zijn standpunt over de grenzen die aan gedogen moeten worden gesteld en over hetgeen vereist is om gedogen te voorkomen.

## **2. Naleving en handhaving van wettelijke normen**

Wettelijke normen worden gesteld om belangen te beschermen, de samenleving te ordenen, gedragsverandering teweeg te brengen of ten behoeve van het bereiken van bepaalde beleidsdoelstellingen. Wetten worden ook tot stand gebracht om rechtszekerheid te verschaffen en rechtsgelijkheid te verzekeren. Zij vormen doordat zij via een democratisch proces tot stand zijn gekomen een neerslag van de rechtsnormen die de samenleving noodzakelijk acht.

<sup>1</sup> Brief van de Ministers van VROM en V&W aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 10 oktober 1991, 22 343 nr. 2. Dit beleidskader is onderschreven door het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen.

Wetten bevatten dan ook geen vrijblijvende normen. Zij behoren te worden nageleefd en gehandhaafd. De beginselen van de rechtsstaat omvatten niet alleen een samenstel van waarborgen tegenover de overheid, maar ook een rechtsplicht voor diezelfde overheid tot rechtshandhaving.<sup>1</sup> Behalve dat in het algemeen van de overheid mag worden verwacht dat deze de handhavingstaak serieus neemt, kunnen ook bepaalde derden in beginsel aanspraak hebben op handhaving.<sup>2</sup> Naast de plicht voor de burger normen na te leven, staat dus de plicht voor de overheid bij niet-naleving in beginsel tot handhaving over te gaan.

De wetgever kan echter niet alle situaties tevoren voorzien. In het strafrecht heeft dat gegeven bijvoorbeeld erkenning gekregen in de wettelijke strafuitsluitingsgronden. De wetgever heeft daarbij erkend dat zich bijzondere situaties kunnen voordoen waarbij sanctie-oplegging achterwege moet blijven ook al is sprake van overtreding van de norm. Daarnaast zijn in de jurisprudentie buitenwettelijke strafuitsluitingsgronden ontwikkeld. Voorts is met de invoering van het Wetboek van Strafvordering in 1926 een wettelijke basis gegeven aan het zogenaamde opportuniteitsbeginsel: het openbaar ministerie kan afzien van vervolging op gronden aan het algemeen belang ontleend (art. 167 en 242 lid 2 WvSv).

In het bestuursrecht ontbreekt een algemeen artikel dat het bestuur hetzij belast met de plicht tot handhaving hetzij voorziet in een opportuniteitsbeginsel voor de bestuursrechtelijke handhaving. In talloze bijzondere wetten wordt aan bestuursorganen een handhavingstaak toegekend. De wetgever heeft daarbij doorgaans voorzien in een wettelijke bevoegdheid, niet in een plicht, tot sanctionering; daarbij gaat het vooral om het uitoefenen van bestuursdwang of het opleggen van bestuurlijke dwangsommen of bestuurlijke boetes.<sup>3</sup> Daarmee laat de wetgever ook de bevoegdheid onder omstandigheden af te zien van handhaven. Hoewel de wet dus niet voorziet in een opportuniteitsbeginsel voor het bestuursrecht, is het systeem niet wezenlijk anders: op gronden aan het algemeen belang ontleend kan onder omstandigheden worden afgezien van handhaving.

In de bestuursrechtelijke jurisprudentie wordt bevestigd dat sanctionering niet in alle gevallen van normovertreding gerechtvaardigd is. De voorzitter van de afdeling voor de Geschillen van bestuur van de Raad van State heeft in vier gepubliceerde uitspraken geoordeeld dat niet voorbij kan worden gegaan aan «de maatschappelijke realiteit dat zich situaties kunnen voordoen waarbij tijdelijk in strijd met de milieuwetgeving wordt gehandeld en onmiddellijke beëindiging daarvan volstrekt onredelijk zou zijn ten opzichte van een of meer betrokkenen».<sup>4</sup> Zelfs in het geval dat handhaving in de wet verplicht is voorgeschreven, heeft de afdeling Geschillen geoordeeld dat er op zichzelf «zwaarwegende omstandigheden» kunnen zijn die ertoe kunnen leiden dat toepassing ervan achterwege kan of moet blijven.<sup>5</sup>

Dat sprake is van een bevoegdheid in plaats van een plicht tot handhaven betekent echter niet dat het met handhaving belaste orgaan de vrijheid heeft naar eigen inzicht te beslissen al dan niet te handhaven. De aanwezigheid van een bevoegdheid schept immers ook een plicht: de plicht om zorgvuldig en verantwoord gebruik te maken van die bevoegdheid. Niet zozeer maximale en mechanische wetshandhaving behoort tot de taak van de overheid, maar rechtshandhaving, waarbij behalve de wet ook (ongeschreven) rechtsbeginselen in acht moeten worden genomen. De (ongeschreven) rechtsbeginselen kunnen meebrengen dat in bepaalde omstandigheden moet worden afgezien van handhaven.

<sup>1</sup> In dezelfde zin: *Rechtshandhaving*, Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid, Den Haag, 1988, pag. 19–20 en *Met vaste hand*, beleidsnota Ministerie van Justitie, pag. 8.

<sup>2</sup> Afdeling rechtspraak Raad van State 22 mei 1984, AB 1985, 153; 13 juli 1986, AB 1987, 249; 19 september 1989, AB 1990, 415.

<sup>3</sup> Een plicht tot handhaven is wel opgenomen in de nieuwe Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid (TK 1994–1995, 23 909); de uitvoeringsorganen hebben op grond van die wet alleen nog de mogelijkheid van sanctionering af te zien «indien daarvoor dringende redenen aanwezig zijn».

<sup>4</sup> Beschikkingen van de voorzitter van de afdeling geschillen dd 26 september 1991, nrs. B05.91.0561 (M en R 1992/21; AB 1992, 352), B05.91.0799 (M en R 1992/20), B05.91.0350 (M en R 1992/18) en B05.91.0664 (AB 1992/530).

<sup>5</sup> Afdeling Geschillen Raad van State, 5 december 1988, AB 1989, 318, m.nt. F. C. M. A. Michiels; in het betreffende geval ging het om de handhavingplicht op grond van art. 28/28a Hinderwet (oud).

De plicht zorgvuldig en verantwoord gebruik te maken van de handhavingsbevoegdheid vereist dat aan elke beslissing om te handhaven een zorgvuldige belangenafweging vooraf gaat. Daarbij moeten doel en strekking van de overtreden norm het uitgangspunt vormen.

### **3. Evenwichtige rechtshandhaving**

In het voorgaande is aangegeven dat op de overheid de plicht rust op de naleving van wetten toe te zien en bij niet-naleving in beginsel tot handhaving over te gaan. Om deze algemene verantwoordelijkheid voor de naleving en handhaving te kunnen waarmaken, is het noodzakelijk dat voldoende handhavingscapaciteit ter beschikking wordt gesteld. De ter beschikking staande handhavingscapaciteit dient vervolgens evenwichtig te worden benut zodat ten aanzien van alle wettelijke normen een adequaat handhavingsniveau wordt bereikt. De handhavingsinzet die benodigd is om een adequaat handhavingsniveau te bereiken, kan per norm verschillen. In dit hoofdstuk worden de aspecten die van belang zijn voor een evenwichtige rechtshandhaving nader belicht.

Onder handhaven wordt verstaan:

*Het optreden van de overheid dat is gericht op het tot gelding brengen van de regelgeving. Hieronder valt zowel toezicht en preventie – de eerste stap in de handhaving – als, verderop in de keten, de reactie op een geconstateerde overtreding, onder meer in de vorm van reparatoire of punitieve sancties.*

Uit de definitie volgt dat er meer vormen van handhavend optreden zijn dan alleen het toepassen van sancties. Lichter vormen van normbevestigend optreden, zoals waarschuwen en staande houden, die leiden tot beëindiging van het normovertredend gedrag, kunnen bijvoorbeeld ook vormen van handhaven zijn. Ook dan is het overheids-optreden immers gericht op het tot gelding brengen van de norm.

In het strafrecht is bijvoorbeeld niet slechts sprake van handhaving als een vervolging is ingesteld waarbij deze leidt tot een rechterlijke uitspraak en tot strafoplegging. Zo is ook het zogenaamd «rechterlijk pardon» in het strafrecht waarbij feit en dader strafbaar en de dader schuldig wordt verklaard zonder oplegging van straf (art. 9a WvSr) een vorm van handhaving. Ook afdoeningen door het openbaar ministerie in de vorm van transactie en voorwaardelijk sepot zijn vormen van handhaving. Ook bepaalde op potentiële normovertreders gerichte vormen van preventief optreden kunnen vallen onder het begrip handhaving. Hierbij kan gedacht worden aan steekproefsgewijze controle.

Meer algemene vormen van preventie, zoals publieksvoorlichting en het wegnemen van omstandigheden die de kans op overtreding vergroten, zijn weliswaar belangrijk om optimale naleving te bevorderen, maar worden in dit verband niet gezien als vormen van handhaven.

Naast het uitgangspunt dat normen dienen te worden nageleefd en gehandhaafd, is eveneens een fundamentele eis bij alle overheids-optreden, dat de overheid niet nodeloos vergaand in de samenleving ingrijpt. Er dient steeds evenredigheid te bestaan tussen doel en middel. Dat geldt ook bij handhaving. Het gewenste niveau van naleving en handhaving kan verschillen per beleidsterrein en per soort norm. De noodzaak tot het zoeken naar evenredigheid tussen doel en middel op het terrein van de rechtshandhaving doet zich voor op drie niveaus: op het niveau van de normstelling, op het niveau van de prioriteitstelling en op het niveau van de toepassing van handhavingsmiddelen bij geconstateerde normovertreding.

Op het niveau van de *normstelling* is het van belang dat de wetgever zich steeds afvraagt of de voorgenomen normstelling het juiste middel is om het doel te bereiken. Daarbij moeten de consequenties van normstelling voor de handhaving worden betrokken. Het aanvaarden van elk nieuw normencomplex, brengt de noodzaak mee daarvoor voldoende handhavingscapaciteit ter beschikking te stellen. De vraag «willen we de normen en ook de consequenties daarvan voor de handhaving» moet alvorens wordt gekozen voor normstelling uitdrukkelijk worden gesteld.

Op het niveau van de *prioriteitstelling* is van belang dat de nu eenmaal beperkte menskracht en middelen die de overheid ter beschikking staan om het recht te handhaven, zo evenwichtig mogelijk over de te handhaven normen worden verdeeld. Door middel van periodiek bij te stellen prioriteiten in het handhavingsbeleid, kan in de verdeling van mensen en middelen over de te handhaven normen worden gevarieerd. Een goede prioriteitstelling is een hulpmiddel om het juiste evenwicht aan te brengen tussen de doelstellingen van de talloze wetten en lagere regelingen en de inzet van capaciteit en middelen. Algemeen richtsnoer daarbij is de maatschappelijke betekenis van het door de wetovertreding geschonden belang. Zo is de maatschappelijke betekenis van een parkeerovertreding van een geheel andere orde dan die van aantasting van het menselijk leven. Wanneer als gevolg van prioriteitstelling minder capaciteit wordt ingezet voor handhaving van de ene categorie van wetovertredingen ten faveure van de andere, dan is geen sprake van gedogen door de overheid, maar dan komt dit voort uit een zo evenwichtig mogelijk handhavingsbeleid. Een evenwichtig handhavingsbeleid houdt in, dat op systematische wijze aan alle normovertredingen die aandacht wordt besteed die nodig is om het gewenste niveau van normbevestiging en naleving te bereiken. Een dergelijke systematische aanpak vergt voortdurende bewaking, evaluatie en bijstelling van het handhavingsbeleid. Uiteindelijk leidt dit tot een verantwoord handhavingsbeleid, gegeven de beschikbare middelen.

Bij de daadwerkelijke *toepassing* van handhavingsmiddelen speelt opnieuw het beginsel van evenredigheid een rol: het doel dat beoogd wordt met handhaving moet in redelijke verhouding staan tot de «schade» die eventueel met handhaving wordt toegebracht.<sup>1</sup> Ook hier geldt overigens dat de afweging die de wetgever heeft gemaakt niet op uitvoerend niveau mag worden overgedaan. In de praktijk kunnen zich evenwel gevallen voordoen die door de wetgever niet zijn voorzien en waarbij handhaving evident onrechtvaardig zou uitpakken. De uitvoerende dan wel handhavende instantie dient dan ook alvorens tegen een overtreding wordt opgetreden af te wegen of de inzet van het voorgenomen handhavingsmiddel in het specifieke geval geen strijd oplevert met het beginsel van evenredigheid.

In het bovenstaande is aangegeven dat bij de rechtshandhaving het beginsel van evenredigheid tussen doel en middel op verschillende niveaus van besluitvorming in acht moet worden genomen: bij de keuze voor normstelling, voor de verdeling van de capaciteit over de te handhaven normen en voor de daadwerkelijke toepassing van handhavingsmiddelen. Tevens is geconstateerd dat voor een evenredige en evenwichtige rechtshandhaving het nodig noch wenselijk is dat alles op alles wordt gezet om iedere normovertreding te constateren. Een evenwichtig handhavingsbeleid noopt tot een zekere prioriteitstelling: de handhavingscapaciteit wordt gedifferentieerd ingezet, wat tot gevolg kan hebben dat ten aanzien van een deel van alle normovertredingen niet actief gehandhaafd wordt. Deze situatie moet worden onderscheiden van het verschijnsel gedogen, dat in hoofdstuk 4 e.v. geanalyseerd wordt, alleen al omdat prioriteitstelling er niet toe behoort te leiden dat een

---

<sup>1</sup> Bij de vraag wat een redelijke verhouding is, is behalve de ernst van de normovertreding ook relevant wat het doel is van het ter beschikking staande sanctiemiddel. Zo wordt met reparatoire sancties in de eerste plaats beoogd de rechtmatige toestand te herstellen en terwijl met punitieve sancties ook leedtoevoeging wordt beoogd.

onvoldoende handhavingsniveau wordt bereikt. In het vervolg van deze nota blijven aspecten van prioriteitstelling dan ook buiten beschouwing.

Wel een onvoldoende handhavingsniveau ontstaat, indien als gevolg van capaciteitsgebrek ten aanzien van bepaalde normen handhaving structureel achterwege gelaten wordt. Ook dat verschijnsel blijft, hoe belangrijk ook, in deze nota over gedogen buiten beschouwing. Die problematiek pakt het kabinet in ander verband reeds aan, als uitvloeisel van het rapport van de Commissie Heroverweging Instrumentarium Rechtshandhaving (de Commissie Korthals Altes). Deze commissie signaleerde in haar rapport onder meer de aanwezigheid van handhavingstekorten op bestuursrechtelijk terrein en deed voorstellen ter versterking van het bestuurlijk handavingsinstrumentarium. Het kabinet heeft aangegeven een nadere analyse van de door de Commissie gesignaleerde problemen nodig te achten alvorens tot een oordeel over de voorstellen van de Commissie kan worden gekomen. Het kabinet heeft daarom besloten tot de instelling van een stuurgroep die nader onderzoek zal doen:

- op de terreinen en de punten waarop zij dat nodig acht, naar de huidige bestuurspraktijk teneinde te achterhalen wat de factoren zijn die in de weg staan aan een adequaat toezicht en aan een duidelijke en consequente handavingsreactie;
- naar de wijze waarop de bestuursrechtelijke repressieve handhaving het beste kan worden georganiseerd, in het bijzonder of een zekere scheiding tussen uitvoering en toezicht enerzijds en sanctie-oplegging anderzijds wenselijk is, en zo ja op welke wijze die scheiding gestalte moet worden gegeven, en zo nee of de organisatie van de bestuursrechtelijke handhaving op andere wijze kan worden verbeterd;
- naar de vraag of de invoering van een preventieve rechterlijke toets een bijdrage levert aan een betere hantering van de instrumenten van bestuursdwang en dwangsom, en zo ja, hoe zo'n toets is in te passen in het stelsel van bestuursrechtelijke handhaving en rechtsbescherming;
- de rol die het privaatrecht kan spelen in aanvulling op de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handavingsinstrumenten van de overheid en de vraag of daartoe nadere wettelijke voorzieningen dienen te worden getroffen en zo ja of de wet restricties moet stellen aan het privaatrechtelijke overheidsoptreden.

Op basis van de bevindingen van deze stuurgroep zal het kabinet zijn definitieve standpunt ten aanzien van de betreffende conclusies en voorstellen van de Commissie Korthals Altes bepalen.<sup>1</sup>

#### **4. Definitie en verschijningsvormen van gedogen**

##### *4.1 Definitie van gedogen*

In paragraaf 3 is uiteengezet, dat handhaving in verschillende gradaties kan plaatsvinden, van waarschuwen tot het opleggen van sancties. Zodra sprake is van overheidsoptreden, gericht op het tot gelding brengen van de regelgeving, is geen sprake van gedogen.

*Gedogen komt in de huidige praktijk in twee hoofdvormen voor. De eerste vorm is, dat de met handhaving belaste overheidsinstantie ter zake van een eenmaal geconstateerde overtreding niet handhavend optreedt. De tweede vorm die in de praktijk voorkomt is, dat de met uitvoering of handhaving belaste overheidsinstantie reeds voordat een bepaalde overtreding plaatsvindt, aangeeft dat zij daartegen niet handhavend zal optreden.*

Het voorgaande is slechts een aanduiding van praktijkverschijnselen. Het kabinet beoogt hiermee niet tot uitdrukking te brengen, dat zij deze praktijkverschijnselen zonder meer aanvaardbaar acht. Integendeel: het kabinet acht het gewenst dat gedogen tot uitzonderingsgevallen beperkt

---

<sup>1</sup> *In juiste verhouding; beleidsvoornemens m.b.t. rechtshandhaving en veiligheid, juli 1996.*

blijft. In hoofdstuk 9 zijn die uitzonderingsgevallen en de daarbij in acht te nemen grenzen en voorwaarden uitgewerkt.

In het vervolg van deze nota valt de nadruk op gedogen in de bestuurspraktijk. Voor zover relevant zal ook aandacht worden besteed aan gedogen op strafrechtelijk terrein. Bestuursrecht en strafrecht bevatten immers beide publiekrechtelijke normen waarvan de handhaving tot de taak van de overheid behoort.

#### 4.2 *Verschijningsvormen van gedogen*

In deze paragraaf worden de verschijningsvormen waarin gedogen voorkomt uiteengezet. Daarbij wordt, zoals aangegeven, in de eerste plaats aandacht besteed aan gedogen in het bestuurspraktijk. Vervolgens zal ook worden aangegeven op welke wijze gedogen in het strafrecht voorkomt.

In de literatuur worden de volgende verschijningsvormen van bestuurlijk gedogen onderscheiden<sup>1</sup>.

##### *impliciet/expliciet gedogen:*

In geval van impliciet of stilzwijgend gedogen weet de overheid wel dat een normovertreding plaatsvindt, maar onderneemt zij geen actie en neemt zij hierover evenmin een voor betrokkenen kenbaar besluit. In geval van expliciet of uitdrukkelijk gedogen verklaart de overheid uitdrukkelijk – meestal door middel van een schriftelijk besluit – van handhaving te zullen afzien.

##### *vooraf/achteraf:*

Bij gedogen vooraf weet de overheid dat een illegale handeling zal worden verricht dan wel een verboden toestand zal worden gecontinueerd. Bij gedogen achteraf raakt de overheid pas na de overtreding daarvan op de hoogte en beslist zij alsnog af te zien van handhaving. Expliciet gedogen kan zowel vooraf als achteraf plaatsvinden. Op het terrein van het bestuursrecht komt expliciet gedogen vooraf veel voor in afwachting van vergunningverlening (ook wel vooruitakkoord genoemd). De overheid geeft in die gevallen een tijdelijke gedoogverklaring af, waaraan voorwaarden zijn verbonden die meestal vergelijkbaar zijn met de voorschriften die aan de vergunning zouden zijn verbonden.

##### *onvoorwaardelijk gedogen/gedogen onder voorwaarden*

Niet zelden wordt voorwaardelijk gedoogd. Dan worden aan het afzien van handhaven voor betrokkene voorwaarden verbonden. Indien hij zich niet aan de voorwaarden houdt, gaat de overheid alsnog tot handhaving over. Bij gedogen onder voorwaarden laat de overheid de normovertreding niet geheel ongemoeid maar reguleert deze door het stellen van voorwaarden. Aangezien de overheid in zo'n geval tegen de normovertreding wel optreedt, is het verschil met handhavend optreden soms klein. Toch is gedogen onder voorwaarden geen handhaven. Het stellen van voorwaarden, leidt immers niet tot het tot gelding brengen van de overtreden norm (bijvoorbeeld overtreding van het verbod te handelen zonder vergunning). Integendeel, zolang betrokkene zich aan de voorwaarden houdt, wordt het overtreden van de betreffende norm ongemoeid gelaten. Slechts indien de voorwaarden niet in acht worden genomen, worden terzake van de normovertreding alsnog handhavingsmiddelen ingezet, bijvoorbeeld in de vorm van bestuursdwang.

Gedogen onder voorwaarden komt in het strafrecht in beperkte mate voor. In een enkel geval wordt in dergelijke vervolgingsrichtlijnen aangegeven dat een beperkt deel van de normovertredingen, al dan niet onder voorwaarden, bij wijze van uitzondering niet zal worden vervolgd.

---

<sup>1</sup> *Gedogend besturen*, P. J. J. van Buuren, Deventer 1988, pag. 22–26; *Gedogend besturen in het milieurecht*, P. J. J. van Buuren, Milieu en recht, 1991/2, pag. 66–68; *Bestuurlijk gedogen*, G. T. J. M. Jurgens, Zwolle 1996, pag. 12–13.

Een voorbeeld daarvan is het onder voorwaarden gedogen van het gebruik en voorhanden hebben van beperkte hoeveelheden softdrugs.

#### *incidenteel/categorisch*

Een ander onderscheid dat gemaakt kan worden, is het onderscheid tussen gedogen in incidentele gevallen en categorisch gedogen. Bij incidenteel gedogen wordt gelet op de bijzonderheden van het concrete geval besloten af te zien van handhaven. Bij categorisch gedogen wordt terzake een bepaalde categorie van normovertredingen van handhaven afgezien. Uitdrukkelijk gedogen in incidentele gevallen uit zich veelal in zogenaamde gedoogbeschikkingen; in de praktijk wordt echter ook wel gebruik gemaakt van convenanten waarin de wederzijdse afspraken worden neergelegd. Uitdrukkelijk categorisch gedogen wordt veelal neergelegd in beleidsregels en nota's. Het gemeenschappelijk beleidskader van de ministeries van VROM en V&W is een voorbeeld van gedoogbeleid ten aanzien van milieu-overtredingen in het bestuursrecht.

### **5. Waarom en in welke gevallen wordt gedoogd?**

#### *5.1 Inleiding*

Tal van bestuursorganen zijn belast met de zorg voor de handhaving van wetten. Zoals aangegeven, gedogen zij in allerlei situaties overtreding van de wet, al dan niet onder voorwaarden. Aan (bestuurlijk) gedogen kunnen verschillende motieven en oorzaken ten grondslag liggen. In dit hoofdstuk wordt beschreven op basis van welke afwegingen in de praktijk wel wordt afgezien van handhaving. Daarbij zij benadrukt dat hier slechts een globale schets wordt gegeven van gedoogsituaties die zich in de praktijk van de uitvoering en handhaving zoal voordoen.<sup>1</sup>

In de eerste plaats kan de beslissing om te gedogen welbewust worden genomen na afweging van de betrokken belangen (par. 5.2). In de tweede plaats kan gedogen voortkomen uit onvermogen tot handhaven bij de instantie die met de handhaving is belast (par. 5.3). Op de vraag of en onder welke voorwaarden gedogen aanvaardbaar is, wordt in hoofdstuk 8 ingegaan.

#### *5.2 Gedogen op basis van afweging van belangen*

Wanneer wordt gedoogd op basis van een afweging belangen, is meestal sprake van expliciet gedogen, al dan niet onder het stellen van voorwaarden.

Door bestuursorganen wordt regelmatig gedoogd indien men meent met gedogen beter aan het te beschermen belang tegemoet te kunnen komen dan met strikte handhaving. Vaak wordt dan via het bieden van een overgangperiode beoogd te bewerkstelligen, dat het gedrag van de normovertreder na afloop van die periode volledig normconform zal zijn. Gedurende een beperkte periode wordt bijvoorbeeld een bedrijf de gelegenheid gegeven de voorzieningen te treffen die nodig zijn om zich na afloop van die periode volledig aan de normen te kunnen houden. Gelet op de investeringen en aanpassingen die een bedrijf vaak moet plegen om alsnog aan de normen te voldoen, acht men een dergelijke aanpak redelijk. Vaak worden de ter beschikking staande handhavingsmiddelen, zoals sluiting van het bedrijf, door het met de handhaving belaste orgaan te ingrijpend gevonden.

---

<sup>1</sup> Voor een volledig inzicht in de motieven die ten grondslag liggen aan het gedogen van bepaalde normovertredingen en in de mate waarin dat gebeurt, is onderzoek per beleids-terrein vereist.

Voorts wordt ook wel tijdelijk gedoogd – veelal ten aanzien van bedrijven – in geval van experimenten. Van de uitkomsten van het experiment hangt vaak af welke vergunningvoorwaarden moeten worden



gesteld. Het vooraf formuleren van de voorwaarden stuit dan op problemen. Indien het bedrijf vooraf met het bestuur in overleg treedt, en het bestuur verwacht dat de resultaten van het experiment uiteindelijk beter aan het te dienen belang tegemoet komen, wordt de overtreding (veelal het handelen zonder vergunning) voor de duur van het experiment gedoogd.

Vooraf gedogen vooruitlopend op een vergunning vindt in de praktijk frequent plaats. Eén van de redenen daarvan is de snelheid waarmee het bestuur meent te moeten inspelen op nieuwe situaties. Grote bedrijven veranderen bijvoorbeeld veelvuldig hun bedrijfsvoering; vergunningen moeten daaraan steeds worden aangepast. Van een (bestaand) bedrijf kan soms, in de ogen van het bestuur, niet worden verlangd dat het met de wijzigingen in de bedrijfsvoering wacht tot de vergunningen zijn aangepast. Als het bedrijf bereid is vooruitlopend daarop al aan de in grote lijnen te stellen voorwaarden te voldoen, wordt een gedoogbeschikking afgegeven. Het nemen van een gedoogbeslissing gaat, zo is de veronderstelling, sneller en gemakkelijker dan het afgeven van een vergunning. Volstaan wordt dan met de korte voorbereidingsprocedure op grond van de Algemene wet bestuursrecht en met het stellen van globaler voorwaarden.

In de meeste gevallen wordt in geval van gedogen vooruitlopend op een vergunning een uitdrukkelijke gedoogbeschikking afgegeven. Soms blijft dit achterwege; er wordt dan impliciet gedoogd. Een gedoogbeschikking wordt in die gevallen alleen afgegeven als de gedoogde daar vervolgens om vraagt of wanneer door een belanghebbende een verzoek om handhaving wordt ingediend. Ook de eis dat een ontvankelijke vergunningaanvraag is ingediend wordt in de praktijk niet altijd gesteld.

De Algemene Rekenkamer constateert in haar rapport «Vergunningen» dat (de onderzochte) vergunningverlenende instanties vooral de volgende redenen noemen om te gedogen:

- de gedoogsituatie is van tijdelijke aard doordat het handelen binnen afzienbare tijd ophoudt dan wel doordat waarschijnlijk binnenkort een vergunning wordt verleend
- de situatie wordt relatief onschadelijk geacht
- de regelgeving wordt als problematisch ervaren, en/of zal in de toekomst worden versoepeld<sup>1</sup>

Bij gedogen in tijdelijke situaties worden in de praktijk ook wel overwegingen van doelmatigheid in verhouding tot het te beschermen belang betrokken. Zo wordt wel bestuurlijk gedoogd als bedrijven van plan zijn te vertrekken. Als een verklaring wordt ondertekend dat het bedrijf zal vertrekken, wordt het vaak doelmatig gevonden het bedrijf voor die korte tijd te gedogen. Hetzelfde geldt bij zaken met een gering belang waarbij een vergunning slechts tijdelijk vereist zou zijn: in de ogen van het bestuur vraagt vergunningverlening dan onevenredig veel capaciteit van het bestuur in vergelijking tot het met handhaving te behalen milieurendement. Hierbij speelt doorgaans, behalve het aspect van de doelmatigheid, in de ogen van het bestuur ook een rol dat handhavend optreden gezien de omstandigheden van het geval een onevenredig zwaar middel zou vormen met als mogelijk gevolg het optreden van ongewenste neveneffecten zoals verontwaardiging bij de overtreder en diens omgeving. In de praktijk wordt in zulke gevallen wel een soort meldingenprocedure gehanteerd: formeel blijft de vergunningplicht bestaan maar na een melding van de vergunningplichtige wordt een gedoogbeschikking afgegeven.

---

<sup>1</sup> Rapport *Vergunningen* van de Algemene Rekenkamer, 11 maart 1996, brief aan de Tweede Kamer 29 maart 1996, TK 1995-1996, 24 656, nrs. 1 en 2.

Ook wordt onder de noemer van overgangssituaties wel gedoogd in afwachting van wetswijziging.

In het nieuwe Lozingenbesluit WVO «conserveringswerkzaamheden vaste objecten» worden regels gesteld voor het direct lozen op oppervlaktewateren van stoffen die vrijkomen bij reinigings- en conserveringswerkzaamheden aan vaste objecten. Het gaat daarbij om regels die ten aanzien van deze lozingen de vergunningplicht opheffen. Bij brief van 10 januari 1996 (kenmerk HIMH/IL/PZ 291195008) heeft de minister van VROM laten weten dat in afwachting van de inwerkingtreding van dit besluit mag worden gedoogd. Dit gedogen heeft overigens uitsluitend betrekking op het niet voldoen aan de vergunningplicht, en niet op de (ook onder de algemene regels geldende) inhoudelijke voorschriften.

Daarnaast kan een overmachts- of noodsituatie aanleiding geven tot (tijdelijk) gedogen. In de bestuurspraktijk wordt veel gedoogd op grond van vermeende overmachts- dan wel overgangssituaties.

Bij gedogen op basis van een belangenafweging moet ook gewezen worden op het volgende: overal waar sprake is van beleidsruimte of beleidsvrijheid bestaat ook immer het gevaar dat minder integere motieven bij de besluitvorming een rol spelen. Dat gevaar wordt groter naarmate (bestuurs)organen nauwer betrokken zijn bij het (bedrijfs)leven dat zij geacht worden nader te reguleren en naarmate de uitoefening van de betreffende bevoegdheid minder is onderworpen aan effectieve controlemechanismen. In hoofdstuk 6 wordt aangegeven aan welke mogelijkheden van controle gedogen thans is onderworpen.

### *5.3 Gedogen voortkomend uit onvermogen of onwil tot handhaven*

Voorzover gedogen voortkomt uit onvermogen of onwil tot handhaven, geschiedt dit meestal impliciet. Verschillende oorzaken kunnen ten grondslag liggen aan onvermogen tot handhaven. Hier worden er drie genoemd.

#### *5.3.1 de regelgeving is slecht uitvoerbaar of slecht handhaafbaar/de regelgeving is onvoldoende toegesneden op praktijksituaties*

Gebreken in de normstelling kunnen er toe leiden dat situaties die feitelijk in strijd met de regels zijn, worden gedoogd omdat handhaving niet goed mogelijk is. Normen kunnen bijvoorbeeld onvoldoende bepaald zijn om normschending te kunnen vaststellen. De voorschriften schieten dan tekort omdat een serieuze inspectie, controle, opsporing en/of sanctionering niet goed mogelijk is.

Gedogen is voorts niet zelden het gevolg van de omstandigheid, dat directe toepassing van nieuwe wetgeving reeds bestaande situaties onnodig zwaar in de knel worden gebracht, doordat het overgangsrecht daarop onvoldoende toegesneden is.

#### *5.3.2 de uitvoerende/handhavende instanties zijn slecht geëquipeerd en/of functioneren slecht*

Indien het bestuur gering belang toekent aan de activiteit waarvoor een vergunning vereist is dan wel indien er een spoedeisend belang is bij het uitoefenen van de activiteit, wil het bestuur uit doelmatigheids-overwegingen gedogen onder voorwaarden nog wel eens gebruiken als alternatieve procedure voor de vergunningverlening. Daarbij speelt mee dat veel instanties die met handhavingstaken zijn belast (zoals veel kleinere gemeenten) te weinig capaciteit lijken te hebben om alle vergunningaanvragen tijdig te behandelen. Het doelmatigheidsargument heeft door dat capaciteitsgebrek aan belang gewonnen. Indien dit structurele vormen aanneemt, stelt het bestuur feitelijk zijn afweging in de

plaats van die van de wetgever. De wetgever heeft immers met betrekking tot de bedoelde gevallen gekozen voor het instrument van de vergunning.

In haar rapport «Vergunningen» komt de Algemene Rekenkamer tot de conclusie dat het bij het zware beleidsinstrument van vergunningverlening passende beheersinstrumentarium in veel gevallen ontbreekt:

«Zo bleek dat de controle op de gegevens van de aanvragers voor meer dan 70% van de vergunningstelsels niet gebaseerd is op schriftelijke richtlijnen. In de praktijk bleek dat voor 35% van de vergunningstelsels de controle slechts betrekking had op een deel van de aanvraaggegevens of in het geheel niet plaatsvond. De toegang tot het mogen verrichten van handelingen die voor niet-vergunninghouders verboden zijn, is hiermee onvoldoende bewaakt. Op grond van meer dan de helft van de vergunningstelsels werden (deels) vergunningen met een onbeperkte geldigheidsduur afgegeven. Zowel bij de verlening als bij de handhaving bleek een aanzienlijke mate van beleidsvrijheid voor de overheid aanwezig te zijn. Dit terwijl slechts voor 43% van de stelsels beleidsregels waren geformuleerd waarin de toekenningscriteria of de aan de vergunning te verbinden nadere voorschriften nader werden uitgewerkt. Inzicht in de realisatie van de doelstellingen ontbreekt in een aantal gevallen door een gebrek aan prestatiegegevens (voor 30% van de stelsels waarvoor meer dan 25 aanvragen per jaar worden ingediend zijn geen prestatiegegevens aanwezig) en door een gebrek aan evaluatie-onderzoeken (voor slechts 21% van de stelsels is een ex post evaluatie-onderzoek verricht). Voor een derde deel van de grotere stelsels was geen vergunningbestand aanwezig. Bij een aantal vergunningstelsels bleek in de praktijk geen handhaving plaats te vinden en bij één op de vier stelsels worden bepaalde overtredingen gedoogd. Van stringente handhaving lijkt dus geen sprake te zijn. De Rekenkamer concludeert hieruit dat de uitvoering van de verlening en handhaving van vergunningen op een aantal belangrijke onderdelen tekort schoot. Het onderzoek geeft een beeld van een middelmatig presterende overheid waar het de verlening en handhaving van vergunningen betreft, die voor de toepassing van een zwaar instrument een relatief licht beheer voert.»<sup>1</sup>

Meer in het algemeen bestaat de indruk dat de deskundigheid van uitvoerende en handhavende diensten nogal eens tekort schiet. Vooral bij de implementatie van nieuwe regelgevingscomplexen wordt nog niet altijd voldoende voorbereiding getroffen om de uitvoeringspraktijk op de nieuwe regelgeving voor te bereiden.

### 5.3.3 onwil tot handhaven

Tot slot moet nog een andere oorzaak van gedogen worden genoemd, die niet zozeer is terug te voeren op onvermogen maar op onwil bij de handhavende instantie tot handhaven. Er wordt dan door de handhavende instantie zelf bewust geen of onvoldoende capaciteit beschikbaar gesteld voor handhaving van een bepaalde normovertreding. Aan die onwil ligt doorgaans een verschil van inzicht over wat wenselijk en rechtvaardig is ten grondslag. Het behoeft geen betoog, dat vooral het op deze grond gedogen apert in strijd is met het beginsel dat de afweging die de wetgever heeft gemaakt, op het niveau van de handhaving niet mag worden overgedaan.

## 6. Controlevormen met betrekking tot gedogen

### 6.1 Inleiding

Zoals in hoofdstuk 2 naar voren kwam, bestaat er voor de overheidsinstanties die met de handhaving belast zijn, meestal niet een verplichting maar een bevoegdheid tot handhaving. Natuurlijk is de overheid verplicht een verantwoord en zorgvuldig gebruik van die bevoegdheid te maken. Klakkeloos gedogen is zeker niet aanvaardbaar. Daarom is het uitermate belangrijk om er voor te zorgen, dat dit laatste voorkomen wordt en dat daartoe het gedogen aan voldoende controles is onderworpen.

<sup>1</sup> Rapport *Vergunningen* van de Algemene Rekenkamer, 11 maart 1996, aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van 29 maart 1996 (24 656, nr. 1).

De beginselen van de rechtsstaat brengen reeds in het algemeen mee dat de uitoefening van elke overheidsbevoegdheid aan controle is onderworpen en dat over die uitoefening verantwoording verschuldigd is. Dat geldt zeker ook voor de bevoegdheid tot gedogen. In dit hoofdstuk wordt uiteengezet aan welke controles het gedogen thans is onderworpen.

In hoofdstuk 9 wordt vervolgens onder meer aangegeven hoe deze mogelijkheden zouden kunnen worden versterkt.

In de eerste plaats vindt veelal door de gedogende instantie zelf controle plaats op de gedoogde overtreding. Zeker indien gedoogd wordt op basis van een belangenafweging, moet immers steeds worden gecontroleerd of de overwegingen die hebben geleid tot de beslissing tot gedogen nog steeds actueel zijn. Als voorwaarden zijn verbonden aan de gedoogbeschikking, zal actief gecontroleerd moeten worden of die voorwaarden ook worden nageleefd.

## 6.2 Controle door de rechter

Uit het rechtszekerheidsbeginsel vloeit voort dat de burger door de overheid niet in een slechtere positie wordt gebracht dan uit de wet voortvloeit. Voor degene ten aanzien van wie wordt gedoogd, is dat ook niet het geval: deze wordt juist in een voordeliger positie gebracht dan waarin de wet voorziet. Een derde echter kan door het gedogen van de zijde van de overheid onevenredig in zijn belangen worden geschaad en moet daarom tegen de gedoogbeslissing op kunnen komen. Zowel het bestuursrecht als het strafrecht bieden hiertoe mogelijkheden.

### 6.2.1 rechterlijke controle in het bestuursrecht<sup>1</sup>

In het bestuursrecht wordt de bevoegdheid tot gedogen afgeleid uit de omstandigheid dat het bestuur bevoegd, niet verplicht, is tot handhaven, bijvoorbeeld in de vorm van het uitoefenen van bestuursdwang en het opleggen van bestuurlijke dwangsommen. De wetgever heeft ter zake meestal voor een bevoegdheid, niet voor een verplichting, gekozen.

Doordat gedoogbeslissingen als besluiten en voor afzonderlijke gevallen tevens als beschikkingen zijn aan te merken, zijn onder meer hoofdstuk 3 en titel 4.1. van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) daarop van toepassing.

In geval van impliciet gedogen is (nog) geen sprake van een beschikking in de zin van de Awb. Derde-belanghebbenden kunnen een verzoek doen om bestuursdwang toe te passen c.q. een dwangsom op te leggen. Een afwijzende beslissing op een verzoek om handhavend op te treden is een beschikking in de zin van de Awb zodat daartegen bezwaar en beroep mogelijk is. Tussentijds kan betrokkene op grond van art. 8:81 Awb een voorlopige voorziening vragen aan de rechter. De Afdeling rechtspraak heeft in een aantal zogenaamde «beginsel-uitspraken» bepaald dat een (bepaalde) derde-belanghebbende in beginsel aanspraak kan hebben op handhaving.<sup>2</sup>

Voor het oordeel van de rechter zijn vooral van belang het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel. Voor de mate waarin deze beginselen kunnen leiden tot instandlating van de gedoogbeslissing, is het onderscheid tussen impliciet en expliciet gedogen van belang.

Het enkele feit dat het bestuursorgaan wel op de hoogte is van een overtreding, maar over het al dan niet daartegen optreden nog geen standpunt heeft ingenomen, kan op zichzelf bij de overtreder niet de rechtens te honoreren verwachting doen ontstaan dat het bestuursorgaan de overtreding zal (blijven) gedogen. Dat een overtreding lange tijd

<sup>1</sup> Zie voor een uitgebreider bespreking van de rechtsbescherming tegen en de juridische gevolgen van bestuurlijk gedogen Jurgens, a.w. pag. 86–110 en 111 e.v.

<sup>2</sup> Zie noot 2, pagina 13.

impliciet is gedoogd, kan wel van invloed zijn op de termijn waarbinnen van de overtreder in redelijkheid kan worden verlangd dat deze alsnog een einde maakt aan de overtreding.

Expliciete gedoogtoestemmingen wekken bij de overtreder in beginsel de gerechtvaardigde verwachting dat het bestuursorgaan niet alsnog tegen de overtreding zal optreden. Zolang de gedoog-beslissing van kracht is en de gedoogde zich houdt aan de voorwaarden, mag het bestuursorgaan dan ook niet optreden. Dit is bijvoorbeeld het geval als wordt gedoogd in afwachting van vergunningverlening waarbij aan de materiële vereisten voor een vergunning is voldaan. Door aan de gedoogbeschikking vrijwel gelijklopende voorschriften te verbinden als aan de te verlenen vergunning, kan vaak worden bereikt dat aan de materiële vereisten van de wet wordt voldaan. In die gevallen kan alleen worden gehandhaafd als de vergunning vervolgens toch geweigerd wordt of betrokkene zich niet aan de gestelde voorwaarden houdt. Dat ligt ook in de rede: immer als wordt gedoogd terwijl (ook) materieel in strijd met de wet wordt gehandeld, komt de overtreder minder bescherming toe omdat voor hem zowel als voor het bestuursorgaan duidelijk moet zijn dat de situatie, behalve met de letter, ook in strijd is met de bedoeling van de wet.

Als een derde na een gedoogverklaring een verzoek doet om handhaving, is een hernieuwde belangenafweging noodzakelijk, waarbij de belangen van die derde uitdrukkelijk worden meegewogen. De bij de overtreder gewekte verwachtingen moeten daarbij worden betrokken, maar mogen niet zonder meer doorslaggevend zijn. Op grond van (ongeschreven) rechtsbeginselen moeten volgens de rechter derden van wie klachten omtrent de verrichte activiteiten bij het bevoegd gezag bekend zijn, van een gedoogbeschikking in kennis worden gesteld. Een standaardclausule in een gedoogbeschikking dat de gedoogde op eigen risico handelt moet voorkomen dat de overheid aansprakelijk is als naderhand zou blijken dat het verlenen van een vergunning niet of onverwacht slechts op geheel andere wijze mogelijk is dan ten tijde van de gedoogbeslissing werd verwacht (wat bijvoorbeeld het geval kan zijn als gevolg van gerechtvaardigde klachten van derden). De beslissing om te gedogen moet onder omstandigheden gepaard gaan met onderzoek of derden-belanghebbenden voor nadeelcompensatie door de overheid in aanmerking komen.<sup>1</sup>

Bij gedogen achteraf is de overheid vaak voor een voldongen feit geplaatst, waardoor de belangenafweging bij de beslissing al dan niet af te zien van handhaven kan worden beïnvloed. De (sociaal-economische) belangen van de overtreder bij voortduren van de overtreding spelen dan immers ook een rol bij de belangenafweging. Als bijvoorbeeld zonder vergunning wordt gebouwd, zal de economische schade die wordt aangebracht met bestuursdwang groter zijn naarmate de bouw vordert. Bij de afweging van het belang dat met handhaving is gediend en het individueel belang bij voortduren van de overtreding is echter ook relevant in hoeverre betrokkene te verwijten valt dat deze in strijd met de wet handelt.

Als na afgifte van een gedoogbeschikking wordt besloten tot handhaving dan moet overigens, alvorens daadwerkelijk tot handhaving kan worden overgegaan, eerst de gedoogbeschikking worden ingetrokken.

Aangezien de rechter alleen kan worden ingeschakeld naar aanleiding van individuele gevallen, kan beleid niet rechtstreeks aan de rechter ter toetsing worden voorgelegd. Voor effectieve controle op handavings-

---

<sup>1</sup> ABRvS 16 juni 1995, AB 1996, nr. 85; pres. Rb. Roermond, 12 april 1996, JB 1996, 164.

beleid, waar gedogen deel van kan uitmaken, is controle door vertegenwoordigende lichamen dan ook een geschikter middel. Zie voor een bespreking hiervan paragraaf 6.4.

### 6.2.2 rechterlijke controle in het strafrecht

In het strafrecht toetst de rechter het optreden van het OM ook aan beginselen van ongeschreven recht, zoals het vertrouwensbeginsel. Ook in het strafrecht geldt dat aan het enkele feit dat tegen een bepaalde normovertreding eerder niet werd opgetreden, geen gerechtvaardigd vertrouwen kan worden ontleend dat de normovertreding (opnieuw) zal worden gedoogd. Wanneer een verdachte zich wel kan beroepen op een toezegging waaraan het gerechtvaardigd vertrouwen kan worden ontleend dat een verdachte niet (verder) wordt vervolgd, volgt doorgaans de uitspraak niet-ontvankelijkheid van het OM.

De beklagprocedure van art. 12 Sv biedt voor de rechtstreeks belanghebbende de mogelijkheid bij de rechter op te komen tegen de beslissing van het OM tot niet-handhaven. Formeel heeft het beklag het karakter van een vol beroep. Voor het oordeel van de rechter spelen zowel de haalbaarheid van de zaak als de opportuniteit een rol. Doordat de vervolgingsrichtlijnen voor de rechter belangrijke richtsnoeren vormen, toetst de rechter met betrekking tot de opportuniteit in de praktijk doorgaans slechts marginaal.

Art. 12 lid 2 Sv biedt de mogelijkheid dat organisaties voor belangen die ieder aangaan, opkomen (collectief actierecht). Er moet dan sprake zijn van een reeds bestaande organisatie die krachtens haar doelstellingen en blijkens haar feitelijke werkzaamheden het belang behartigt dat de overtreden strafbepaling beoogt te beschermen. Om de benadeelde partij in de gelegenheid te stellen van het beklagrecht daadwerkelijk gebruik te maken, is het OM verplicht de benadeelde partij schriftelijk in kennis te stellen van zijn beslissing te seponeren (art. 51f lid 3 Sv). Op grond van richtlijnen past het OM die handelwijze toe bij alle hem bekende rechtstreeks belanghebbenden. Ook van een voorgenomen transactie terzake van een misdrijf moet het OM de rechtstreeks belanghebbende in kennis stellen (art. 74 lid 3 Sr).

Als door een sepotbeslissing bij de verdachte het op zichzelf gerechtvaardigd vertrouwen is gewekt dat niet wordt vervolgd en een belanghebbende dient beklag in op grond van art. 12 Sv, moet de rechter de belangen van de verdachte bij niet-vervolgen afwegen tegen de belangen van de benadeelde bij wel vervolgen. In geval van een voorwaardelijk sepot, waarbij de verdachte voldaan heeft aan de aan hem gestelde voorwaarden, zal het belang van de verdachte al snel zwaarder wegen dan het belang van de benadeelde.

Ook voor het strafrecht geldt dat de rechter alleen kan worden ingeschakeld naar aanleiding van individuele gevallen en het handhavingsbeleid derhalve niet rechtstreeks aan de rechter ter toetsing kan worden voorgelegd. Terzake van het handhavingsbeleid van het OM is controle door het parlement dan ook een geschikter middel. Zie voor een bespreking hiervan paragraaf 6.4.

### 6.2.3 strafrechtelijke consequenties van bestuurlijk gedogen

Toezeggingen door een niet voor het vervolgingsbeleid verantwoordelijk overheidsorgaan kunnen echter in beginsel geen gerechtvaardigde verwachtingen wekken. Het OM is dus in de vervolgingsbeslissing niet gebonden aan een gedoogbeslissing van het bestuur.<sup>1</sup> Om die reden wordt in gedoogbeslissingen van het bestuur veelal vermeld dat het

---

<sup>1</sup> HR 17 december 1985, NJ 1986, 591 m.nt. ThWvV (DSM-beschikking); HR 20 juni 1989, NJ 1990, 120; tevens Rb Amsterdam in de recente zaak Westpoint, 5 maart 1996, nr. 232, AB 1996, nr. 232.

gedogen de verantwoordelijkheid van het OM strafvervolgning in te stellen onverlet laat.<sup>1</sup>

Gedoogbeschikkingen met betrekking tot milieu-overtredingen worden door het bestuur doorgaans vooraf ter kennis van het OM gebracht. Bij het uitblijven van reactie mag door het bestuur dan worden aangenomen dat het OM het voorgenomen gedoogbesluit verenigbaar acht met het gemeenschappelijk beleidskader van VROM en V&W, in welk geval het OM zich terughoudend opstelt ten aanzien van het instellen van vervolging. Indien zou blijken dat een bedrijf zich niet houdt aan één of meer van de gedoogvoorwaarden, zal hierop in beginsel steeds een strafrechtelijke reactie volgen.

#### 6.2.4 civielrechtelijke consequenties van bestuurlijk gedogen

Een gedoogverklaring achteraf is niet van invloed op de civielrechtelijke consequenties van een eenmaal gepleegde overtreding.

De onrechtmatigheid van handelen zonder vergunning jegens een derde kan in beginsel ook niet worden weggenomen door de aanwezigheid van een gedoogtoestemming vooraf. Het enkele feit dat een bestuursorgaan verklaart af te zien van een sanctionering, is onvoldoende om het handelen in strijd met de wet niet meer als onrechtmatig te beschouwen. Er zijn echter omstandigheden, waarin het oordeel van de rechter anders kan uitvallen.<sup>2</sup>

Dat een gedoogbeschikking de onrechtmatigheid van een handeling jegens derden niet kan wegnemen, betekent uiteraard niet dat gedogen doorgaans jegens derden een onrechtmatige daad oplevert. Ook wanneer sprake is van onrechtmatig gedogen, behoeft het gedoogde handelen daarmee nog niet onrechtmatig te zijn jegens derden.

voorbeeld

Het dorpshuis te Haaften, gemeente Neerijnen, was al jaren zonder milieuvergunning in werking. De gemeente gedoogde de exploitatie van het gebouw in afwachting van de voltooiing van een nieuw verenigingsgebouw. Een vergunning was voor het oude gebouw weliswaar aangevraagd, maar kon gezien de bouwkundige staat niet worden verleend. De gemeente gaf toestemming voor het organiseren van drie feesten in het dorpshuis, onder bepaalde voorwaarden.

*De burens spanden echter een Kort Geding aan tegen de vereniging die de feesten organiseerde en tegen het dorpshuis. De president van de rechtbank Arnhem vond dat het exploiteren van het dorpshuis zonder milieuvergunning in beginsel onrechtmatig was. Maar niet alle activiteiten waren onrechtmatig tegenover eisers. Van de activiteiten die geen luide muziek met zich meebrachten, hadden zij namelijk niet of nauwelijks last. Een rechterlijk verbod van de geplande feestavonden vond hij niet op zijn plaats omdat het recente beleid had geleid tot sterke vermindering van de overlast doordat de burens nog slechts geringe en incidentele overlast ondervonden. In dit geval diende het belang van de gedaagden om op feestdagen iets te organiseren, te prevaleren boven dat van eisers.*  
(President Rechtbank Arnhem, 24 mei 1996, KG 1996, nr. 264, KG 1996, nr. 195)

### 6.3 Implementatie van EG-regelgeving en controle door het Europese Hof

Ook uit het EG-recht vloeien voor de lidstaten handhavingstaken voort. Deze kunnen zowel betrekking hebben op de handhaving van EG-verordeningen (deze werken immers rechtstreeks) als de handhaving van nationale wetten die ter omzetting van EG-richtlijnen in nationaal recht zijn opgesteld.

Van groot belang is de algemene verplichting die in art. 5 EG-verdrag is neergelegd. Dit artikel bevat het beginsel van gemeenschapstrouw; het is

<sup>1</sup> Soms blijkt een gedoogbeslissing van het bestuur, ook als het OM daarmee niet heeft ingestemd, toch invloed te hebben op het oordeel van de strafrechter over de strafbaarheid: Hof Den Bosch, 25 juni 1992 (nr. 92), M en R 1992, nr. 116. Zie over de mogelijke gevolgen van de «administratieve afhankelijkheid» van het milieustrafrecht dr. M. G. Faure in *Zorgen van heden: opstellen over het milieustrafrecht in theorie en praktijk*, pag. 91-150 en mr. C. Waling, *Bestuurlijk gedogen en de strafrechter, Gedoogrecht(spraak) preadviezen*, Zwolle 1993, pag. 51-66.

<sup>2</sup> Pres. Rb Arnhem, 11 jan. 1989, AB 1990, 321.

gericht tot *alle* met openbaar gezag beklede nationale instanties (ook bestuursorganen en rechters). Het artikel luidt:

«De lidstaten treffen alle algemene of bijzondere maatregelen welke geschikt zijn om de nakoming van de uit dit Verdrag of uit handelingen van de instellingen der Gemeenschap voortvloeiende verplichtingen te verzekeren. Zij vergemakkelijken de vervulling van haar taak. Zij onthouden zich van alle maatregelen welke de verwezenlijking van de doelstellingen van dit Verdrag in gevaar kunnen brengen.»

Als een lidstaat tekort schiet bij het handhaven van naar oorsprong EG-recht, kan door de Europese Commissie een verdragsinbreukprocedure worden gestart op grond van art. 169 EG. Het Europese Hof toetst aan het zojuist vermelde beginsel van gemeenschapstrouw.

Wat dit concreet voor de lidstaten betekent is af te leiden uit de jurisprudentie van het Hof. Om te beginnen moet de lidstaat uitvoeringsmaatregelen treffen. Aanwijzing van de bevoegde instanties en realisering van een adequate handhavingsstructuur zijn in dit verband noodzakelijk. Hierbij zijn het te hanteren handhavingsinstrumentarium (privaatrechtelijk, strafrechtelijk en/of bestuursrechtelijk), toezicht, controle en sanctiëring zaken waarin de lidstaat weliswaar in beginsel vrij is. Er is hier echter sprake van doelgebonden vrijheid. De lidstaten moeten namelijk de volledige toepassing van hetgeen de richtlijn of verordening voorschrijft verzekeren. Het rechtens of formeel, d.w.z. «op papier», nakomen volstaat hiertoe niet; het betreffende EG-recht dient óók feitelijk (materieel) te worden nagekomen.

Steeds vaker vormt deze materiële nakoming door een lidstaat voorwerp van een verdragsinbreukprocedure. Het Hof neemt hierbij onveranderd een strikt standpunt in; telkens wordt benadrukt dat de taak van de lidstaten, om de effectieve doorwerking van het gemeenschapsrecht te bewerkstelligen, niet alleen een formele, maar ook een materiële component omvat. Dit vereist dat de lidstaat effectieve handhaving moet waarborgen. Dat brengt blijkens de rechtspraak van het Hof tevens met zich mee, dat de sancties voldoende afschrikwekkend zijn, zij het dat bij de handhaving ook het evenredigheidsbeginsel in acht genomen moet worden. Essentieel is dat de lidstaten geen volledig vrije keuze hebben ten aanzien van de vraag *of* er gehandhaafd zal worden en *hoe* dat zal gebeuren.

Particulieren die willen ageren tegen een concrete, met het EG-recht strijdige gedoogsituatie kunnen niet zelf naar het Hof stappen. Ze kunnen wel een klacht indienen bij de Commissie, die de klacht onderzoekt en eventueel aan het Hof voorlegt.

Het is voor particulieren ook mogelijk zich voor de nationale rechter tegen een met het EG-recht strijdige gedoogsituatie te verzetten. Dit kan zonder meer als het gaat om de handhaving van een EG-verordening, aangezien deze rechtstreeks werkt, of om de handhaving van een nationale wet die ter uitvoering van een EG-verordening of EG-richtlijn is gemaakt. Indien de lidstaat een EG-richtlijn niet of niet goed heeft omgezet, biedt dit geen soelaas omdat particulieren zich in beginsel niet op richtlijnen kunnen beroepen. Ze kunnen dat weer wel indien de richtlijn de lidstaat maar weinig ruimte bij het omzetten in nationaal recht laat.<sup>1</sup>

De conclusie die uit het bovenstaande getrokken moet worden, is dat bij de handhaving van EG-regelingen of van nationale regelingen die ter uitvoering van EG-recht gemaakt zijn, de ruimte voor gedogen belangrijk ingeperkt is. Gerechtaardigde verwachtingen zijn naar de rechtspraak van het Hof niet zonder meer voldoende om gedogen te rechtvaardigen; maar mogelijk noopt het evenredigheidsbeginsel onder omstandigheden wel om van al te strikte handhaving af te zien.

<sup>1</sup> Immers een richtlijnnorm heeft slechts zg. rechtstreekse werking wanneer a) sprake is van een onvoorwaardelijke en voldoende nauwkeurige bepaling en b) bij de uitvoering ervan aan de lidstaten geen of slechts beperkte beleidsvrijheid is gelaten.



#### 6.4 Controle door vertegenwoordigende lichamen

De besturende overheid is in de uitoefening van haar bevoegdheden gebonden aan de wet. Wetten komen niet tot stand dan met instemming van de volksvertegenwoordiging. Op de invulling van de beleidsvrijheid binnen de wet, wordt de democratische controle in de praktijk niet op structurele wijze uitgeoefend. Toch kan het bestuur door het bestaan van die beleidsvrijheid de rechtspositie van de burger in belangrijke mate bepalen. Democratische controle kan uiteraard ook ten aanzien van gedoogactiviteiten plaatsvinden doordat de volksvertegenwoordiging het bestuur ter verantwoording roept. Het is echter de vraag of de vertegenwoordigende organen daartoe in de praktijk voldoende in staat zijn als zij niet actief op de hoogte worden gehouden van het te voeren en gevoerde handavings- en gedoogbeleid. Daarom is in een aantal bestuurlijke wetten de verplichting tot verslaglegging aan vertegenwoordigende lichamen opgenomen.

In art. 21.1 Wet Milieubeheer is een verplichting tot verslaglegging opgenomen. Deze verplichting houdt in dat burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten en de betrokken ministers jaarlijks verslag moeten doen aan onderscheidenlijk de gemeenteraad, provinciale staten en de Staten-Generaal over onder meer het gevoerde beleid t.a.v. de handhaving. Burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten zijn verplicht afschrift van dit verslag aan de regionale milieu-inspecties te zenden. Dat biedt de Minister van VROM inzicht in de gemeentelijke en provinciale handavingsactiviteiten en ook de mogelijkheid daarover de Staten-Generaal te informeren. Een overeenkomstige verplichting zal in art. 7, vierde lid, Wet verontreiniging oppervlaktewater worden opgenomen voor de waterschappen.

In deze verslagen zal ook moeten worden ingegaan op de uitvoering van het gedoogbeleid, aangezien dit onlosmakelijk verbonden is met het handavingsbeleid. Het verslag is openbaar, zodat ook voor derden de uitvoering van het gedoogbeleid controleerbaar is.

De ministeriële verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie voor het OM biedt het parlement de mogelijkheid controle uit op de wijze waarop het OM zijn rechtshandhavende taak uitoefent. Deze controle kan aan de hand van de beleidsplannen, jaarverslagen en de vervolgingsrichtlijnen van het OM worden uitgeoefend.

#### 6.5 Aanvullende vormen van controle

Aanvullende vormen van controle worden verricht door de Nationale ombudsman en de Algemene Rekenkamer.

De Nationale ombudsman beoordeelt op verzoek of op eigen initiatief of de overheid zich behoorlijk heeft gedragen. Dat kan ook op het handavingsgedrag van de overheid betrekking hebben. Hij kan daarbij ook knelpunten van meer structurele aard onderzoeken. Een geanonimiseerde versie van zijn rapport van bevindingen is openbaar en wordt onder meer aan de Tweede Kamer toegezonden. De No is voorts verplicht jaarlijks aan de Tweede Kamer verslag uit te brengen.

In zijn rapport 98/989 heeft de No uitgebreid aandacht aan de aanvaardbaarheid van gedogen besteed. De (procedurele) criteria voor gedogen die de No in dat rapport heeft ontwikkeld zijn grotendeels in het gemeenschappelijk beleidskader van VROM en V&W overgenomen.

De Algemene Rekenkamer is in de eerste plaats belast met het onderzoek van de ontvangsten en uitgaven van het Rijk. Dat onderzoek kan ook op de handavingsinspanningen van de overheid betrekking hebben. Immers in het kader van de zg. doelmatigheidscontrole gaat de Rekenkamer na of:

- a. de doelstelling van de wetgever is verwezenlijkt en in hoeverre dat is toe te schrijven aan de ingezette middelen zoals geld, materieel en middelen (effectiviteit)
- b. de middelen om het doel te bereiken economisch zijn gebruikt (efficiency).

Daarbij besteedt de Rekenkamer in toenemende mate aandacht aan onderwerpen die samenhangen met integriteitsrisico's, zoals vergunningverlening, rechtshandhaving, informatiebeheer en certificering. Zij is voornemens voorafgaand aan elk van haar onderzoeken te toetsen of er reden is het aspect integriteit in het onderzoek mee te nemen.<sup>1</sup>

## 7. Historische achtergrond en gedogen in het buitenland<sup>2</sup>

Gedogen is, anders dan wel wordt verondersteld, zeker geen recent verschijnsel en ook niet typisch Nederlands. Om dit te belichten, zal in dit hoofdstuk eerst worden ingegaan op enkele historische achtergronden van gedogen en vervolgens op het voorkomen van gedogen in een aantal van de ons omringende landen. Bij de schets van de historische achtergronden ligt, anders dan in de rest van deze nota, meer accent op strafrechtelijk gedogen; dit is evenwel onvermijdelijk omdat de bestuursrechtelijke regelgeving pas in de laatste decennia tot stand is gekomen.

### 7.1 Historische achtergronden van gedogen

Volgens het Woordenboek der Nederlandse Taal van 1889 betekent het werkwoord «gedoogen» onder andere het vergunnen, veroorloven, dulden, verdragen, toelaten of door de vingers zien van handelingen of gedragingen. Het woordenboek geeft een aantal voorbeelden van het gebruik van het woord «gedoogen» uit de Nederlandse literatuur waaruit blijkt dat dit woord zeker al in de 17e eeuw werd gebruikt.<sup>3</sup>

Uit de tijd van de Republiek worden in de literatuur voorbeelden aangehaald van concrete gedoogpraktijken. Bijvoorbeeld het gedogen van prostitutie. Dit was in de Nederlandse samenleving wijdverspreid maar, in tegenstelling tot andere Europese landen, niet zichtbaar op straat of in duidelijk herkenbare bordelen. Zo was er in Amsterdam geen sprake van een «rosse buurt», maar waren de bordelen verspreid over de stad en gecamoufleerd als plaatsen waar muziek ten gehore werd gebracht. Zolang ze onopvallend bleven en geen overlast veroorzaakten werden ze meestal stilzwijgend gedoogd.<sup>4</sup> Hoewel prostitutie een strafbaar feit was, kende Amsterdam diverse bordelen en speelhuizen of musiko's.<sup>5</sup> Slechts incidenteel werd hiertegen opgetreden, om nog enigszins tegemoet te komen aan de bezwaren die in sommige kringen tegen de prostitutie bestonden. Totale uitbanning van de prostitutie wilde het Amsterdamse bestuur echter niet, omdat dit een veel groter kwaad met zich mee zou brengen. De vele zeelieden in de stad zouden zich dan wel eens aan de Amsterdamse eerbare vrouwen en dochters kunnen gaan vergrijpen. De prostitutie werd daarom maar stilzwijgend gedoogd.<sup>6</sup>

Een ander voorbeeld van gedogen om erger kwaad te voorkomen was eveneens te vinden in Amsterdam. Er werden in Amsterdam regelmatig kinderen te vondeling gelegd. Hoewel dit strafbaar was, leidde dit voor 1770 nauwelijks tot een strafzaak. Terwijl na 1770 het aantal te vondeling gelegde kinderen per jaar toenam, is er vanaf dat jaar zelfs geen enkele strafzaak meer geweest. Volgens Faber bevestigt dit «dat de Amsterdamse overheid zich op dit terrein van ingrijpen onthield in de – ijdel gebleken – hoop aldus het doden van pasgeboren ongewenste kinderen te voorkomen, althans te doen verminderen».<sup>7</sup>

Er waren ook andere argumenten om te gedogen, bijvoorbeeld ten aanzien van bedelaars. Bedelaars waren in de zeventiende, achttiende en

<sup>1</sup> Jaarverslag Algemene Rekenkamer 1995, TK 1995–1996, 24 658, nrs. 1–2, pag. 5.

<sup>2</sup> Dit hoofdstuk is gebaseerd op het onderzoeksrapport «*Gedogen: een verschijnsel van alle tijden en alle plaatsen?*» van mr. W. Huisman, Vrije Universiteit Amsterdam, november 1996.

<sup>3</sup> *Woordenboek der Nederlandse Taal*, vierde deel, De Vries e.a., pag. 612–616, M. Nijhoff en A. W. Sijthoff, 's-Gravenhage, 1889

<sup>4</sup> *The Dutch Republic*, Israel, Clarendon Press, Oxford 1995, p. 683.

<sup>5</sup> *De bemoeienissen van stad en kerk met overspel in het achttiende eeuwse-Amsterdam*, Verhaar en Van den Brink, p. 69, Coutinho, Muiderberg, 1989.

<sup>6</sup> *Strafrechtspleging en criminaliteit te Amsterdam, 1680–1811; De nieuwe menslievendheid*, Faber, p. 78, Gouda Quint, Arnhem, 1983; zie ook *Gedogen als zelfkant van de rechtshandhaving?*, Justitiële Verkenningen, jrg. 21, nr. 8, Van de Bunt en Leuw, p. 65, Gouda Quint, Arnhem, 1995.

<sup>7</sup> *Strafrechtspleging en criminaliteit te Amsterdam, 1680–1811; De nieuwe menslievendheid*, Faber, p. 72, Gouda Quint, Arnhem, 1983.

negentiende eeuw een bekend verschijnsel in Amsterdam. Bedelaars konden worden opgepakt en tot geseling, verbanning of het werkhuis veroordeeld worden. Veelal liet men bedelaars ongemoeid. Voor dit gedogen konden verschillende redenen zijn. Zo werd het vragen van aalmoezen door invaliden uitdrukkelijk toegestaan. Daarnaast trad men in tijden van oorlog, koude winters of economische crisis uit humanitaire redenen niet op tegen bedelaars. Tenslotte speelde waarschijnlijk een belangrijke rol dat het werkhuis vaak vol zat en men dan uit capaciteits-overwegingen bedelarij wel moest gedogen.<sup>1</sup> Alleen bedelaars die zich misdroegen door potentiële gevers lastig te vallen of door lichamelijke gebreken voor te wenden, kwamen voor de Schepenen te staan.

Sinds de Franse bezetting van Nederland was er één orgaan belast met de vervolging van strafbare feiten: het openbaar ministerie. De Franse strafwetgeving werd gekenmerkt door centralisme en legalisme. Het legaliteitsbeginsel werd echter niet als zodanig in de wetgeving vastgelegd.

Het karakter van het Franse Wetboek van Strafrecht, de Code Penal, bleek na 1813 niet goed te passen in de strafrechtspleging in Nederland. Er zijn dan ook verschillende wegen bewandeld om de strengheid van dit wetboek in de toepassing te omzeilen. Zo werd er, om onder de verplichte doodstraf bij geringe feiten uit te komen, vaak gratie verleend en werd de interpretatie van «favorabele omstandigheden» sterk opgerekt om tot lagere straffen uit te komen.<sup>2</sup>

In 1838 werd een nieuw Nederlands Wetboek van Strafvordering ingevoerd, dat grote gelijkenissen vertoonde met de oude Code d'Instruction Criminelle. Ook al betekende dit nieuwe wetboek een zekere liberalisering ten opzichte van het absolute en legalistische karakter van de Franse wetgeving, in de praktijk bleek het door de vele dwingende regels slecht werkbaar.<sup>3</sup> Het opportunitieitsbeginsel werd tot 1870 evenwel nog niet algemeen aanvaard. Na 1870 werd echter nauwelijks meer betwist dat in Nederland het opportunitieitsbeginsel gelding had.<sup>4</sup>

Kenmerkend voor de invulling van het opportunitieitsbeginsel is dat al sedert de jaren tien van de negentiende eeuw richtlijnen gehanteerd werden die voorzagen in het vieren van de teugels in het geval van overtredingen van nieuwe ordeningswetgeving, bijvoorbeeld inzake uniformisme en centralisatie van maten en gewichten. «De soep van de nieuwe eenheidsstaat kon nu eenmaal niet zonder meer zo heet worden gegeten als zij in de wet werd opgediend, maar het uiteindelijke doel was toch steeds dat de betreffende wetsovertredingen zonder enige verdere oogluiking zouden worden vervolgd.» In 1893 stelde de minister van Justitie in een circulaire de leden van het Openbaar Ministerie in kennis van zijn «verwachting, dat zij, meer dan door sommigen in den laatste tijd pleegt te geschieden, zullen te rade gaan met de wenschelijkheid om in sommige gevallen, vooral waar het nietigheden, meer eene persoonlijke gevoeligheid dan een algemeen belang, veeleer eene verschoonbare daad dan een strafwaardig feit betreft, niet strafrechtelijk te vervolgen».<sup>5</sup> In 1926 werd het opportunitieitsbeginsel uiteindelijk in het Wetboek van Strafvordering opgenomen in de artikelen 167 en 242 lid 2 Sv.

Uit het voorgaande blijkt dat gedogen – van commune strafbare feiten en in mindere mate ook van ordeningswetgeving – in ons land geen recent verschijnsel is. De grotere omvang van het gedogen in het bestuursrecht is wel van recenter datum doordat de omvangrijke bestuursrechtelijke regelgeving pas in de laatste decennia tot stand is gekomen.

<sup>1</sup> *Strafrechtspleging en criminaliteit te Amsterdam, 1680–1811; De nieuwe menslievendheid*, Faber, p. 74, Gouda Quint, Arnhem, 1983.

<sup>2</sup> *Afdoening van strafzaken in Nederland sinds 1813, Ontwikkelingen in wetgeving, beleid en praktijk*, Van Ruller en Faber, p. 44, VU Uitgeverij, Amsterdam, 1995.

<sup>3</sup> *Afdoening van strafzaken in Nederland sinds 1813, Ontwikkelingen in wetgeving, beleid en praktijk*, Van Ruller en Faber, p. 40, VU Uitgeverij, Amsterdam, 1995.

<sup>4</sup> *Afdoening van strafzaken in Nederland sinds 1813, Ontwikkelingen in wetgeving, beleid en praktijk*, Van Ruller en Faber, pag. 52 en 61, VU Uitgeverij, Amsterdam, 1995; *Waarborgen rondom het vervolgingsbeleid*, Corstens, pag. 15, IJmuiden, 1974.

<sup>5</sup> *Afdoening van strafzaken in Nederland sinds 1813, Ontwikkelingen in wetgeving, beleid en praktijk*, Van Ruller en Faber, pag. 78–80, VU Uitgeverij, Amsterdam, 1995.

## 7.2 Gedogen in het buitenland

In zowel binnen- als buitenland heerst veelal de opvatting dat de Nederlandse overheden meer dan de overheden in andere landen bereid zijn normovertredingen te gedogen. Deze veronderstelling wordt echter niet door feiten ondersteund.

### Duitsland

In het Duitse bestuursrecht is gedogen bijvoorbeeld een veel voorkomend verschijnsel, dat bekend staat als «Behördliche Duldung». Het komt op vrijwel alle beleidsterreinen voor, waarvan het bouwrecht en het milieurecht de belangrijkste zijn. In de Duitse bestuursrechtelijke vakliteratuur wordt over het verschijnsel gedogen, «Duldung», al langer en meer geschreven dan in Nederland. De aard en omvang van gedogen en het beleid daaromtrent verschilt per deelstaat. Regelgeving op bondsniveau is veelal raamwetgeving die nader door de deelstaten moet worden ingevuld, zoals bijvoorbeeld ten aanzien van volksgezondheid en milieu. Voor zover de wetgeving wel centraal is vastgesteld, ligt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering en handhaving bij de deelstaten.

Anders dan in het strafrecht, wordt in het Duitse bestuursrecht het opportunitieitsbeginsel gehanteerd. Dit opportunitieitsbeginsel geldt zowel in de fase van de regulering en vergunningverlening, als in de fase van uitvoering en handhaving. De bestuurlijke overheid is dus niet verplicht tegen een onrechtmatige handeling op te treden. Bestuurlijk gedogen wordt gezien als een instrument van «informales Verwaltungshandeln» en heeft een soort semi-juridische status. Gedogen in de vorm van het willens en wetens afzien van handhaving door het bestuur wordt zowel in de literatuur als in de Duitse jurisprudentie onder een aantal voorwaarden toelaatbaar geacht. Zo moet de overheid kennis hebben van een onrechtmatige situatie en bewust besluiten hier niet tegen op te treden, moet de beslissing om te gedogen vallen binnen de discretionaire beslissingsruimte die de betreffende wet geeft om al of niet op te treden en mag het gedogen niet ingaan tegen andere wettelijke bepalingen. Gedogen wordt met name toelaatbaar geacht, als de onrechtmatige toestand een overgangperiode betreft en gedoogd wordt totdat de rechtmatige toestand weer is hersteld. In enkele gevallen kan de beslissingsruimte van het bestuur zich zo zeer hebben vernauwd, dat het afgeven van een gedoogverklaring vanuit het proportionaliteitsbeginsel het enige rechtmatige bestuursoptreden is.<sup>1</sup>

In het Duitse strafrecht geldt formeel het legaliteitsbeginsel. De Duitse officier van justitie (Statsanwalt) is in beginsel verplicht alle hem ter kennis gekomen strafbare feiten te vervolgen. Het legaliteitsbeginsel is al sinds 1877 vastgelegd in het wetboek van Strafprozeßordnung (StPO). In de loop der jaren zijn er echter diverse wettelijke uitzonderingen op gemaakt. Eén van de belangrijkste daarvan is art. 153 StPO, inhoudende dat de officier van justitie zonder voorafgaande toestemming van de rechter kan afzien van vervolging van een strafbaar feit wanneer hij van oordeel is dat het om een zeer gering feit gaat. De uitzonderingen op het legaliteitsbeginsel hebben in de rechtspraak zo'n ruime toepassing gekregen, dat men kan stellen dat in de praktijk eigenlijk een gemengd systeem is ontstaan, waarbij het legaliteitsbeginsel alleen geldt voor zware delicten en het opportunitieitsbeginsel geldt voor lichtere delicten.<sup>2</sup> Doordat het openbaar ministerie (Staatsanwaltsgeschaft) van een deelstaat eigen vervolgingsrichtlijnen kan opstellen en de rechtscultuur van de deelstaten verschilt, vertoont het handavingsbeleid nogal wat verschillen per deelstaat. Zeer algemeen kan worden gesteld dat de noordelijke deelstaten een ruimere toepassing van de uitzonderingen van het

<sup>1</sup> *Die staatliche Duldung rechtswidriger Verhaltens*, zie o.a. Hermes en Wieland, p. 41, Heidelberg, 1988 en *Informales Verwaltungshandeln und Umweltstrafrecht, Eine verwaltungs- und strafrechts-dogmatische untersuchung am Beispiel der behördlichen Duldung im Wasserrecht*, Gentzcke, p. 115, Max Planck Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Freiburg im Breisgau, 1990; Malitz bestrijdt daarentegen dat het vertrouwensbeginsel als grondslag voor gedogen kan gelden; *Zur behördlichen Duldung im Strafrecht; Grenzen informellen Verwaltungshandelns*, Kölner Kriminalwissenschaftlicher Schriften, nr. 18, Malitz, p. 51, Duncker & Humblot, Berlin, 1995.

<sup>2</sup> *Public prosecutors and discretion. A comparative study*, Fionda, p. 167, Clarendon Press, Oxford, 1995; *The legal scope on non-prosecution in Europe*, Tak, p. 27, Helsinki, 1986.

legaliteitsbeginsel kennen en de zuidelijke deelstaten een legalistischer inslag hebben en daardoor een strakker vervolgingsbeleid.

#### Verenigd Koninkrijk

In het Verenigd Koninkrijk hebben Engeland, Wales, Schotland en Noord-Ierland elk hun eigen rechtssysteem. Gedogen heeft in het Verenigd Koninkrijk minder dan in Nederland en Duitsland een plaats gekregen in de beleidsvorming en de rechtspraak, maar speelt wel een belangrijke rol in de dagelijkse handhavingspraktijk.

Ten aanzien van de vervolging van strafbare feiten geldt in het gehele Verenigd Koninkrijk, hoewel dit niet in de wet is vastgelegd, het opportunitiebeginsel. Vooral de laatste jaren is de aandacht voor alternatieven voor strafrechtelijke vervolging toegenomen en heeft het geven van waarschuwingen een grote vlucht genomen. In Engeland en Wales kan de politie een formele waarschuwing (*caution*) geven, waarna niet tot vervolging wordt overgegaan. In Schotland heeft de *procurator fiscal* een zelfde mogelijkheid. Bij minder ernstige delicten als openbare dronkenschap, prostitutie, verkeersovertredingen en bezit van drugs voor eigen gebruik wordt van deze mogelijkheid veelvuldig gebruik gemaakt.

Gedogen komt in het Verenigd Koninkrijk ook voor bij de handhaving van bestuursrechtelijke regelgeving, zoals op het terrein van het milieurecht, de arbeidsveiligheid en het consumentenrecht. De Britse handhavende ambtenaar heeft een grote discretionaire bevoegdheid om zelf te beslissen om al of niet tot handhaving over te gaan (*discretion*). Het bij de invulling van deze discretion afzien van handhaving staat bekend als *forbearance*. Forbearance wordt niet gezien als iets verwerpelijks maar als een belangrijk deel van het handhavingsproces. Het wordt bijvoorbeeld gebruikt in het onderhandelingsproces om bedrijven tot naleving te brengen: op korte termijn wordt een overtreding gedoogd als men belooft voor de lange termijn structurele maatregelen te nemen. Ook wordt het (tijdelijk) gedogen van overtredingen gebruikt om een goede relatie met een bedrijf te scheppen als basis voor toekomstige handhavingsinspanningen.

#### Verenigde Staten van Amerika

Overigens wordt op vergelijkbare wijze als in het Verenigd Koninkrijk, «forbearance» ook toegepast in het handhavingsbeleid van de Verenigde Staten. Sommige Amerikaanse handhavingsinstanties hebben deze vormen van gedogen zelfs vastgelegd in hun beleid. Voor de beslissing om milieurechtelijke overtredingen te vervolgen, heeft het ministerie van justitie van de Verenigde Staten in 1991 bijvoorbeeld een richtlijn vastgesteld die beoogt averechtse effecten van strikte handhaving te voorkomen. De factoren die op grond van de richtlijn moeten worden meegewogen bij de beslissing tot al dan niet handhavend optreden zijn: de vrijwillige verstrekking van informatie, de medewerking bij controles, het treffen van preventieve maatregelen en «compliance programs» door de overtreder.<sup>1</sup>

#### Frankrijk

Ook in Frankrijk geldt ten aanzien van de vervolging van strafbare feiten het opportunitiebeginsel. Hoewel de Franse jurisprudentie dit principe erkent sinds 8 december 1826, is het pas in 1958 opgenomen in het wetboek van strafvordering (*Code de procédure pénale; CPP*) in de vorm van art. 40 par. 1 CPP: «De officier van justitie ontvangt alle klachten en aangiften en beslist over hun gevolgen». Bij de beslissing over al dan niet vervolgen betreft de officier van justitie zowel technisch-juridische aspecten (de vraag naar de legaliteit) als de vraag naar de opportuniteit. Wanneer tot niet-vervolgen wordt besloten spreekt men van «*classement*

<sup>1</sup> *Factors in Decisions on Criminal Prosecutions for Environmental Violations in the Context of Significant Voluntary Compliance or Disclosure Efforts by the Violator*, U.S. Department of Justice, p. 1, Washington D.C., 1991.

*sans suite*», wat letterlijk «zonder gevolgen archiveren» betekent. Het Franse strafrecht kent van oudsher een driedeling in strafbare feiten: *crimes* (ernstige misdrijven), *délits* (misdrijven) en *contraventions* (overtredingen). De formele wet bepaalt welke strafbare feiten als crimes en délits worden gezien en stelt daarop een straf voor; contraventions worden door lagere wetgeving (*reglement*) bepaald. Statistische wordt grofweg de helft van de ter kennis van de officier van justitie gebrachte délits uiteindelijk geseponneerd. Het percentage geseponneerde contraventions is groter.<sup>1</sup> De literatuur biedt geen duidelijkheid over de vraag welk percentage van de septs is ingegeven door aspecten van legaliteit en welke door aspecten van opportuniteit.

De uitdrukking «administratief strafrecht» wordt in de Franse doctrine gebruikt voor het rechtsgebied dat betrekking heeft op de normering, uitvoering en controle die gedelegeerd is aan publieke en semi-publieke instanties. De handhaving van de administratieve regelgeving is opgedragen aan bijzondere ambtenaren die slechts opsporingsbevoegdheid hebben voor de in de bijzondere wet genoemde feiten. Het administratief strafrecht kent niet het fenomeen van de «classement sans suite». Over de vraag of gedogen ten aanzien van overtredingen van bestuursrechtelijke regelgeving voorkomt is in Frankrijk nauwelijks geschreven.

Het verschijnsel gedogen is in Frankrijk duidelijk minder geëxpliciteerd in literatuur en rechtspraak dan in Nederland en Duitsland. Over de mate waarin het wordt toegepast is daardoor weinig bekend. Dit verschil tussen Duitsland en Nederland enerzijds en Frankrijk anderzijds zou te verklaren kunnen zijn vanuit het door sommigen aangenomen verschil in bestuurscultuur tussen Germaanse en Romaanse landen. In Romaanse landen zou van oudsher een sterkere behoefte bestaan aan wetten en regels waardoor afwijkingen van de letter van de wet minder snel zouden worden erkend.<sup>2</sup>

#### Conclusie

Hoewel in het kader van deze nota geen uitputtend onderzoek naar het gedogen in alle Europes en niet-Europese landen is verricht, wordt uit het voorgaande wel duidelijk dat gedogen geen typisch Nederlands verschijnsel is. Natuurlijk zijn er wel verschillen per land, maar ook in andere landen maximale wetshandhaving veelal niet nagestreefd omdat dit andere belangen te zeer kan schaden of in strijd is met het evenredigheidsbeginsel.

<sup>1</sup> Stefani, G., G. Levasseur & B. Bouloc, Précis Dalloz, Paris, 1993, p. 151; Pradel, J., *Le rôle du poursuivant en droit français*, vol. 63, 1992, p. 1217–1230; Aubusson de Cavalry, B. en R. Lévy, *L'abandon des poursuites par le parquet*, Bulletin d'information du C.E.S.D.I.P., Ministère de la justice, mei 1990 III.2; Ruller, S. van en S. Faber, *Afdoening van strafzaken in Nederland sinds 1813. Ontwikkelingen in wetgeving, beleid en praktijk*, VU Uitgeverij, Amsterdam, 1995.

<sup>2</sup> *Allemaal andersdenkenden; Omgaan met cultuurverschillen*, Hofstede, Contact Amsterdam, 1991, *Zuiver handelen in een vuile context*, Van Vugt en Boet, Gouda Quint, Arnhem, 1994.

## DEEL II

### GRENZEN AAN GEDOGEN

#### 8. Gedogen als rechtsstatelijk dilemma

##### *8.1 Handhaven en gedogen in rechtsstatelijk perspectief*

In de voorafgaande hoofdstukken is allereerst ingegaan op de handhavingstaak van de overheid en vervolgens op de redenen waarom en de gevallen waarin bestuursorganen in de praktijk gedogen, alsmede op de vraag aan welke controles het gedogen in onze rechtsstaat is onderworpen.

In het volgende hoofdstuk worden de grenzen aangegeven die naar het oordeel van het kabinet aan het gedogen moeten worden gesteld. Daaraan voorafgaand wordt eerst in dit hoofdstuk het rechtsstatelijk dilemma met betrekking tot het gedogen geschetst.

Wettelijke voorschriften worden uitgevaardigd om belangen te beschermen, om de samenleving te ordenen, gedragsveranderingen te weeg te brengen of anderszins beleidsdoelstellingen te bereiken. Ze worden ook tot stand gebracht om rechtszekerheid te verschaffen of en rechtsgelijkheid te verzekeren. Voor het bereiken van beide doeleinden is het noodzakelijk en ook het uitgangspunt van de wetgever, dat de uitgevaardigde wet wordt nageleefd; alsmede dat die naleving zonodig door het daartoe bevoegde bestuursorgaan wordt afgedwongen.

Tallose wetten belasten daartoe bestuursorganen, die in die wetten of in algemene wetten zoals de Gemeentewet zijn aangewezen, met een handhavingstaak.

Uiteraard moet die handhavingstaak zorgvuldig en in overeenstemming met de beginselen van onze rechtsstaat worden uitgeoefend. Maar daarbij doet zich een rechtsstatelijk dilemma voor.

Aan de ene kant brengen de beginselen van onze rechtsstaat met zich mee, dat het aangewezen bestuursorgaan toeziet op naleving van de wet en bij overtreding passende en effectieve handhavingsmaatregelen treft. Het bestuursorgaan moet die taak serieus uitoefenen. Dat vloeit niet alleen uit die rechtsbeginselen voort, maar is ook noodzakelijk voor de doelbereiking van onze wetten en voor de geloofwaardigheid van wet en overheid en daarmee ook essentieel voor onze rechtsstaat.

Aan de andere kant moeten ook bij de uitoefening van die handhavingstaak de algemene rechtsbeginselen in acht genomen worden, zoals deze in rechtspraak worden ontwikkeld en in de Algemene wet bestuursrecht zijn vastgelegd. Dit vloeit niet alleen uit die rechtsbeginselen zelf voort, maar ook uit de wettelijke opzet van de handhavingstaak. Deze taak is in de wetgeving zo geformuleerd, dat de overheid niet verplicht maar bevoegd is tot handhaven. Deze bevoegdheid moet uiteraard in overeenstemming met de beginselen van behoorlijk bestuur worden uitgeoefend, zoals ook uit vaste rechtspraak inzake bijvoorbeeld bestuursdwang blijkt.

Deze beginselen kunnen in bijzondere gevallen zelfs met zich meebrengen, dat de wetsovertreding mag of zelfs moet worden gedoogd: dat tijdelijk of onder voorwaarden bijvoorbeeld nog geen bestuursdwang mag worden uitgeoefend omdat dat voor de overtreder onnodig schadelijk zou zijn. Soms kan in het concrete geval met gedogen evident beter aan doel en strekking van wet of de rechtsbeginselen tegemoet worden gekomen dan met handhaven. Met andere woorden: in zo'n bijzonder geval is gedogen rechtens aanvaardbaar, kan gedogen zelfs rechtsplicht zijn.

Het voorgaande rechtsstatelijk dilemma houdt in, dat de beginselen van onze rechtsstaat enerzijds vereisen, dat het bestuur toeziet op de naleving van wetten en bij gebreke daarvan passende en effectieve handhavingsmaatregelen treft. Anderzijds kunnen diezelfde rechtsstaatsbeginselen met zich meebrengen dat in bepaalde gevallen juist geen handhavingsmaatregelen worden getroffen.

### *8.2 Omgaan met het rechtsstatelijk dilemma*

Om te zorgen dat met dit rechtsstatelijk dilemma, dat bekend is uit de praktijk van bestuur en rechtspraak, op verantwoorde wijze wordt omgegaan, is het noodzakelijk grenzen aan het gedogen te stellen en te waarborgen dat niet lichtvaardig of willekeurig wordt gedoogd.

Grenzen aan het gedogen stellen is noodzakelijk. Gedogen dient alleen in uitzonderingsgevallen plaats te vinden.

Als overtreding van een bepaalde norm in tal van incidentele gevallen wordt gedoogd, bestaat het gevaar dat de betreffende wettelijke normen hun normerende werking verliezen: het gezag van de wet én haar effectiviteit zullen dan, al dan niet geleidelijk, verdwijnen.

Ook indien ingevolge vast beleid categorisch wordt gedoogd, bestaat hetzelfde gevaar dat schaduwnormen in de plaats worden gesteld van de wettelijke norm waarbij de democratische legitimatie van die nieuwe (schaduw) normen ontbreekt en de wettelijke norm feitelijk buiten werking wordt gesteld.

Met gedogen kan schade worden toegebracht zowel aan de waarden die de wetgever met de norm beoogde te beschermen als aan de belangen van derden-belanghebbenden, die met de normovertreding geen rekening behoeven te houden. Daarbij moet ook worden gedacht aan het concurrentievervalsend effect wanneer bepaalde bedrijven, instellingen of particulieren zich wel en andere zich niet aan de regels houden en deze laatsten door de overheid bewust ongemoeid worden gelaten.

Het is noodzakelijk, dat ook bij het gedogen de algemene rechtsbeginselen in acht worden genomen.

Deze vereisen onder meer, dat aan de beslissing om te handhaven een zorgvuldige belangenafweging vooraf gaat. Daarbij dienen doel en strekking van de overtreden norm het uitgangspunt te vormen.

Voorts moet de overheid ook bij gedogen consequent handelen. Het rechtszekerheidsbeginsel en het rechtsgelijkheidsbeginsel vereisen dat. Vooral bij incidenteel gedogen bestaat het gevaar dat inconsequent wordt gedoogd: als ten aanzien van de ene overtreder wel wordt gedoogd en ten aanzien van een andere overtreder in een zelfde geval niet. Er kan dan sprake zijn van willekeur.

Willekeur kan worden voorkomen door een vast gedoogbeleid te voeren; maar naarmate dat meer gevallen omvat en verder van de wettelijke norm afwijkt, zullen de grenzen van het aanvaardbaar gedogen, zoals die in hoofdstuk worden uitgewerkt, eerder worden overschreden.

### Conclusies

Het bovenstaande leidt tot drie conclusies.

1. Allereerst dient de overheid vanuit haar handhavingstaak zorg te dragen voor passende en effectieve handhavingsmaatregelen.
2. In bijzondere gevallen kan gedogen gerechtvaardigd zijn, soms zelfs geboden, omdat mechanische wetshandhaving kan leiden tot schending van rechtsbeginselen. Maar gedogen moet tot uitzonderingsgevallen beperkt blijven. De democratisch gelegitimeerde wettelijke norm en het toezien op de naleving daarvan dienen het



uitgangspunt te zijn van de handhavingsinspanningen van de overheid.

3. Voor zover gedoogd wordt, dient dit met een aantal waarborgen te zijn omgeven om te voorkomen dat van de bevoegdheid tot gedogen lichtvaardig, onzorgvuldig en onverantwoord wordt gemaakt.

In hoofdstuk 9 worden de grenzen en voorwaarden aan gedogen verder uitgewerkt.

## **9. Grenzen aan gedogen**

### *9.1 Inleiding*

Naast de plicht voor de burger normen na te leven, staat de plicht voor de overheid bij niet-naleving van wettelijke normen handhavingsmiddelen in te zetten. Alleen in uitzonderingsgevallen kan gedogen aanvaardbaar of zelfs geboden zijn. Gewaarborgd dient te zijn, dat van de bevoegdheid tot gedogen een terughoudend, zorgvuldig en verantwoord gebruik wordt gemaakt en daadwerkelijk tot uitzonderingsgevallen beperkt blijft.

Naar het oordeel van het kabinet noopt dit ertoe de volgende grenzen aan en voorwaarden voor gedogen te stellen.

Gedogen is slechts in de volgende mate aanvaardbaar:

- a. slechts in uitzonderingsgevallen (par. 9.2),
- b. mits tevens beperkt in omvang en/of tijd (par. 9.3).

Voorts dient gedogen:

- c. expliciet en na zorgvuldige kenbare belangenafweging plaats te vinden (par. 9.4), alsmede
- d. aan controle te zijn onderworpen (par. 9.5).

Daarnaast is het nodig middelen aan te wenden om de oorzaken van gedoogpraktijken te voorkomen (par. 9.6).

### *9.2 Gedogen slechts in uitzonderingsgevallen*

#### *9.2.1 inleiding*

In ons rechtsstelsel is de handhavingstaak als een bevoegdheid vormgegeven. Dat geeft mogelijkheden tot differentiatie, maar betekent niet dat bestuursorganen vrij zijn van handhaving af te zien. Afzien van handhaving, gedogen, is zoals in hoofdstuk 8 is toegelicht, slechts in uitzonderingsgevallen aanvaardbaar. De afweging die de wetgever reeds heeft gemaakt, mag op uitvoerend of handhavend niveau niet worden overgedaan.

Gedogen kan in uitzonderingsgevallen wel in het verlengde liggen van de afweging die door de wetgever is gemaakt en dan door de bij het handhaven in acht te nemen rechtsbeginselen gelegitimeerd of zelfs gevorderd worden. In drie situaties kan zich dat voordoen; zie par. 9.2.2, 9.2.3 en 9.2.4.

#### *9.2.2 handhaving zou leiden tot aperte onbillijkheden*

Als handhaving, bijvoorbeeld de uitoefening van bestuursdwang, tot aperte onbillijkheden zou leiden, kan gedogen aanvaardbaar of zelfs geboden zijn, mits de andere betrokken belangen door het gedogen niet onevenredig worden geschaad.

Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn in overmachtssituaties en soms ook in overgangssituaties.

Van overmacht is bijvoorbeeld sprake in geval toeleveranciers van afval, als gevolg van een tijdelijke storing bij een afvalverwerkingsbedrijf, in de onmogelijkheid verkeren zich te

houden aan de maximum omvang en maximum duur van opslag die hun bij wettelijk of vergunningvoorschrift is toegestaan.

Kenmerk van overmachts- en noodsituaties is dat de afweging van belangen weinig ruimte biedt voor verschillende uitkomsten. De situatie dwingt tot het laten prevaleren van een bepaald belang boven de andere betrokken belangen. In de bestuurspraktijk bestaat evenwel soms de neiging, zij het ten onrechte, om het begrip ruimer uit te leggen.

In een overgangssituatie kan gedogen aanvaardbaar zijn, indien de consequenties van handhaving niet in een redelijke verhouding staan tot de belangen die met (onmiddellijke) handhaving zouden zijn gediend.

Dat kan het geval zijn bij nieuwe wetgeving die uiterst ingrijpend is voor bestaande bedrijven. Dan kan tijdelijk en eventueel voorwaardelijk gedogen geboden zijn.

Soms kan het ook aanvaardbaar zijn om vooruitlopend op een wetwijziging waarmee het parlement reeds heeft ingestemd, en waarbij de regelgeving wordt afgeschaft of versoepeld, te gedogen. Maar dat geldt zeker niet in algemene zin.

Dit moge duidelijk maken dat gedogen in overgangssituaties zeker niet zonder meer aanvaardbaar is. De aanleiding om in dergelijke gevallen te gedogen moet zoveel mogelijk worden voorkomen door in de regelgeving te voorzien in goede overgangsregelingen en waar nodig in vrijstellings- en ontheffingsmogelijkheden. Dat dient tijdig tijdens het wetgevingsproces onder ogen te worden gezien. Als dat is nagelaten, zijn het vervolgens de uitvoerende en handhavende instanties die genoodzaakt zijn in concrete situaties uit het in hoofdstuk 8 bedoelde rechtsstatelijke dilemma te komen.

Toch kunnen en moeten ook de uitvoerende en handhavende instanties maatregelen treffen om te voorkomen dat op deze gronden teveel moet worden gedoogd.

Zo kan soms worden voorzien in een bij aanvang meer globale vergunning die na enige tijd met behulp van nadere voorwaarden wordt geconcretiseerd. Door het voeren van een actief handhavingsbeleid waarbij tijdig wordt voorzien in de vereiste vergunning of in wijziging van de vergunningvoorschriften, kan en moet worden voorkomen dat vooruitlopend daarop moet worden gedoogd.

Andere malen is het wel mogelijk een vergunning te verlenen, indien door het bevoegde gezag tevens gebruik wordt gemaakt van beschikbare ontheffings- of vrijstellingsmogelijkheden of van de mogelijkheid door bijvoorbeeld door wijziging van een bestemmingsplan het beletsel voor de verlening van een bouwvergunning weg te nemen.

Telkens moet worden bedacht dat de wetgever voor de betreffende gevallen voor het beoordelen en toelaten van de voorgenomen activiteiten van bijvoorbeeld bedrijven voor het instrument van bijvoorbeeld de vergunning heeft gekozen. Die keuze van de wetgever dient uitgangspunt te vormen voor de handhavingsactiviteiten van de overheid. Met het gedogen van activiteiten zonder vergunning of in afwijking van de vergunningvoorschriften moet derhalve zeer terughoudend worden omgegaan. Voorts moet worden bedacht dat gedogen slechts aanvaardbaar kan zijn zolang en voor zover zich de bedoelde uitzonderingssituatie voordoet. Zodra gedogen niet langer aangewezen is, moet alsnog tot handhaving worden overgegaan.

### 9.2.3 het achterliggende belang is evident beter gediend met gedogen

Het belang, dat de norm primair beoogt te beschermen, is doorgaans

gediend met een grote mate van naleving en zonodig daartoe strekkende handhaving.

Echter in uitzonderingsgevallen, die de wetgever niet heeft voorzien, kan het voorkomen dat dit achterliggende belang evident beter is gediend met (tijdelijk) en al dan niet onder voorwaarden afzien van handhaven. Gedogen op deze grond kan uiteraard alleen aanvaardbaar zijn zolang en voor zover het achterliggende belang evident beter is gediend met afzien van handhaving.

Met afspraken over de termijn waarbinnen en de wijze waarop naleving zal plaatsvinden kan soms meer worden bereikt ten behoeve van het door de wettelijke norm te beschermen belang dan met strikte handhaving. Dergelijke afspraken kunnen inhouden dat een deel van de normovertredingen (tijdelijk) zal worden gedoogd onder de voorwaarde dat op een bij de gedoogtoestemming bepaalde termijn volledige naleving wordt bereikt. Wel verdient het, wanneer in dit soort gevallen hetzelfde kan worden bereikt door geleidelijke aanscherping van de vergunningvoorwaarden, uiteraard altijd de voorkeur voor die laatste weg te kiezen.

Voorts moet ook bij deze vorm van gedogen uiteraard steeds de mogelijke schade aan de belangen van derden in de afweging worden betrokken.

voorbeeld

Er vond een proefproject voor het breken van puin m.b.v. een selectieve sloopmethode plaats. Dit project was enerzijds in strijd met de inhoud van de toepasselijke wettelijke voorschriften, maar anderzijds juist dienstbaar aan de doelstelling van die voorschriften, te weten het bevorderen van een doelmatige verwerking van afvalstoffen in het belang van bescherming van het milieu. Daarom werd door het bevoegde gezag wel een gedoogtoestemming verleend, maar werd daaraan de voorwaarde verbonden, dat na afloop van een proefperiode een rapportage inzake de resultaten van het experiment aan het bevoegde gezag diende te worden overgelegd. Doordat het een proefproject betrof dat slechts een beperkte periode besloeg, konden de nadelige gevolgen voor derden beperkt worden gehouden (Afd. rechtspraak RvSt, 19 september 1989, AB 1990, 415).

Ook bij normen waarop een strafsanctie staat, kan het achterliggende belang van de norm soms beter gediend worden door het achterwege laten van handhaving in bepaalde gevallen.

voorbeeld

Het gedoogbeleid inzake softdrugs. Ingevolge dat beleid wordt, binnen strikte criteria, strafrechtelijk niet tegen kleinschalige verkoop van softdrugs bij bepaalde coffeshops opgetreden. Door deze vorm van gedeeltelijk en voorwaardelijk gedogen wordt de volksgezondheid, het belang waarop de Opiumwet zich richt, beter behartigd dan bij volledige handhaving.

#### 9.2.4 zwaarder wegend belang kan gedogen soms rechtvaardigen

Rechtsbeginselen kunnen er toe leiden dat ook andere belangen dan het door de norm te beschermen belang moeten worden meegenomen in de afweging.

Als bijvoorbeeld van overheidswege inlichtingen of toezeggingen zijn verstrekt, die bij betrokkene de verwachting wekken dat niet zou worden gehandhaafd, kan onder omstandigheden het vertrouwensbeginsel zwaarder wegen dan het belang dat met handhaving is gediend.

Ook in andere gevallen kan bij uitzondering uit onze rechtsbeginselen voortvloeien, dat andere belangen dan de belangen die de overtreden norm beoogt te beschermen moeten worden afgewogen tegen de belangen die met (onmiddellijke) handhaving zijn gediend, kunnen rechtvaardigen dat een wetsovertreding (tijdelijk) gedoogd wordt. Wel kan

de overheid in zo'n geval gehouden zijn op andere wijze aan de belangen van derden tegemoet te komen, bijvoorbeeld in de vorm van nadeelcompensatie.

Door de jurisprudentie wordt bevestigd dat enerzijds telkens moet worden gezien of er andere betrokken belangen zijn die zouden zijn gediend bij afzien van handhaving en of deze belangen zwaarder dienen te wegen dan de belangen die met handhaving zijn gediend. Anderzijds blijkt uit de jurisprudentie tevens, dat de uitkomst van die belangenafweging er slechts in uitzonderlijke gevallen toe noopt om te gedogen. Twee voorbeelden mogen dit verduidelijken: in het eerste geval werd gedogen wel passend geacht, in het tweede geval niet.

eerste voorbeeld:

B&W van Midwolde legden een dwangsom op aan een melkveehouder om af te dwingen dat deze zijn mestbassin zou afdekken overeenkomstig het Besluit mestbassins milieubeheer. Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State hadden B&W ten onrechte van hun dwangsombevoegdheid gebruik gemaakt. Uit hun beschikking bleek namelijk niet of voldoende rekening was gehouden met de individuele situatie van het bedrijf. Zo zou het bedrijf binnen afzienbare tijd in overleg met de gemeente worden verplaatst, nadat een gedeelte eerder door brand was verwoest. *Voorts was onduidelijk of een afweging was gemaakt tussen het belang van de bescherming van het milieu en het economisch belang van het bedrijf, dat nog slechts tot de verplaatsing in werking zou zijn* (Afdeling bestuursrechtspraak 27 november 1995, G05.93 1762).

tweede voorbeeld:

Ook B&W van Abcoude legden een dwangsom op om af te dwingen dat een mestbassin zou worden afgedekt overeenkomstig het Besluit mestbassins milieubeheer. Betrokkene verzette zich daartegen: gezien de onzekerheid of hij zijn bedrijf nog zou kunnen voortzetten in verband met de plannen voor verbreding van de Rijksweg A2, kon z.i. van hem niet kon worden gevergd de investeringen te plegen die vereist waren voor het overeenkomstig de regels afdekken van zijn mestbassin.

De Afdeling bestuursrechtspraak verwierp het beroep evenwel, op de volgende gronden: – op het moment van het opleggen van de dwangsom was nog onduidelijk op welke termijn de plannen voor verbreding van de rijksweg zouden worden gerealiseerd; – het was bovendien allerm minst zeker dat door de verbreding van de rijksweg de exploitatie van het bedrijf daadwerkelijk zou moeten worden beëindigd; – als B&W zouden afzien van handhaving zou dat er in dit geval toe leiden dat een uit milieuhygiënisch oogpunt onaanvaardbare situatie gedurende tenminste een relatief lange periode zou blijven voortbestaan.<sup>1</sup>

Ook hier zij echter benadrukt dat de afweging die de wetgever heeft gemaakt niet op uitvoerend niveau mag worden overgedaan en dat doel en strekking van de overtreden norm steeds het uitgangspunt dient te vormen van de handhavingsactiviteiten, zodat slechts in uitzonderingsgevallen andere belangen dienen te prevaleren boven de belangen die met handhaving zijn gediend. Daarbij moet in de eerste plaats worden gedacht aan gevallen die de wetgever niet heeft (kunnen) voorzien. Voorts moet worden bedacht dat gedogen ook in de hier bedoelde uitzonderings-situatie slechts gerechtvaardigd kan zijn zolang en voor zover het zwaarderwegend belang zich in de betreffende gevallen tegen handhaving verzet (zie par. 9.3).

Omdat de afweging die de wetgever heeft gemaakt niet op uitvoerend niveau mag worden overgedaan, kunnen ook gewekte verwachtingen niet zonder meer rechtvaardigen dat handelen zonder of in afwijking van de vereiste vergunning wordt gedoogd. Dat geldt des te sterker als door het gedogen precedentwerking zou ontstaan, die tot steeds op ruimer schaal gedogen kan leiden. Dit alles kan vereisen, dat het handhavend orgaan niet gedoogt – of althans niet blijvend gedoogt –; zij het dat de gewekte

<sup>1</sup> Mr. drs. A. H. M. Smits, *Dwangsom ondanks onzekere toekomstige bedrijfssituatie*, Staatscourant 144, dinsdag 30 juli 1996.

verwachtingen er het handhavend orgaan dan wel toe kunnen verplichten aan de betrokkene (financiële) compensatie aan te bieden voor de schade die deze door het niet gedogen leidt.<sup>1</sup>

### 9.3 Gedogen moet zoveel mogelijk in omvang en/of tijd worden beperkt

Dat gedogen slechts in uitzonderingsgevallen aanvaardbaar kan worden geacht, brengt ook mee dat de mate waarin wordt gedoogd zoveel mogelijk in omvang en/of tijdsduur moet worden beperkt.

Indien zich één van de in de vorige paragraaf omschreven uitzonderingsgevallen voordoet waarbij gedogen aangewezen is, is dit gedogen uiteraard slechts aanvaardbaar zolang en voor zover zich de betreffende uitzonderingssituatie voordoet. Zodra gedogen niet langer aangewezen is, moet alsnog tot handhaving worden overgegaan. Voorts kan de noodzaak om te gedogen in bepaalde gevallen worden weggenomen door de gedoogde overtreding alsnog te legaliseren zoals via vergunningverlening, het verlenen van ontheffing of door aanpassing van de regelgeving indien daar aanleiding toe bestaat. Waar (tijdelijk) legalisering van de overtreding mogelijk is verdient dit altijd de voorkeur boven gedogen.

Beperking van de tijdsduur van gedogen is ook van belang om precedentwerking en daarmee een opwaartse druk tot verder gedogen te voorkomen.

voorbeeld

In Venlo had een caféhouder, vooruitlopend op een door hem aangevraagde terrasvergunning en vertrouwend op een ambtelijke toezegging, terrasschermen geplaatst. B&W weigerden de vergunning echter en bepaalden onder aanzegging van bestuursdwang dat betrokkenen de terrasschermen moest verwijderen. De rechter sprak uit, dat handhaving van de wettelijke voorschriften een aan B&W toevertrouwd belang is, dat zeer zwaar mag wegen, terwijl B&W tevens een aanzienlijk belang hebben bij het voorkomen van precedentwerking. Ondanks het belang van de caféhouder bij het laten staan van de terrasschermen, kon naar het oordeel van de rechter niet in redelijkheid van B&W worden gevergd dat zij een illegale situatie als de onderhavige blijvend zouden gedogen. Wel waren B&W gehouden bij hun aanzegging van bestuursdwang tevens (financiële) compensatie aan de caféhouder aan te bieden.<sup>2</sup>

Als onder omstandigheden gedogen van een bepaald soort normovertreding langdurig nodig wordt geacht, dan noopt dit de wetgever tot herbezinning op de norm. Immers zodra de handhavingspraktijk teveel van de wet gaat afwijken, moet de wetgever opnieuw afwegen of het volledig in stand laten van de norm aangewezen is en zo ja of op andere wijze een betere naleving en/of handhaving kan worden bereikt.

Toch kan onder omstandigheden gedogen wel voor langere tijd aanvaardbaar zijn, indien en zolang geen structurele verbetering van de wettelijk norm mogelijk is; uiteraard slechts voorzover ook de overige grenzen aan het gedogen in acht worden genomen.

voorbeeld

Het exploiteren van een bordeel is strafbaar gesteld. Tegen houders van bordelen wordt ingevolge vast beleid evenwel geen strafvervolgning ingesteld, tenzij in het bordeel prostitutie onder dwang plaatsvindt of daarbij minderjarigen zijn betrokken. Om deze afstand tussen wet en praktijk op te heffen, is thans bij de Raad van State een wetsvoorstel aanhangig, dat ertoe strekt het bordeelverbod te beperken tot de zojuist gememoreerde gevallen waarin thans wel vervolging plaatsvindt.

<sup>1</sup> Bijvoorbeeld Pres. Rechtbank Roermond 12 april 1996, JB 1996/164.

<sup>2</sup> Pres. Rechtbank Roermond 12 april 1996, JB 1996/164.

Gedogen wordt problematischer naarmate door het gedogen de discrepantie tussen de democratische gelegitimeerde norm en de realiteit

groter wordt. Uiteraard dient, indien eenmaal op een van de in par. 9.2 vermelde gronden gedogen gerechtvaardigd is, het gedogen *beperkt te blijven tot hooguit de mate waarin* het achterliggende of zwaarder wegende belang door het gedogen gediend wordt.

Voorts dient zeker grootschalig gedogen zoveel mogelijk te worden voorkomen. Dat leidt immers het meest tot uitholling van de norm en kan daarmee de geloofwaardigheid van wet en overheid het meest aantasten.

Daar komt bij dat ook het Europees recht weinig ruimte laat voor niet-handhaven van communautaire regelgeving en nationale regelgeving die voorkomt uit implementatie van EG-regelgeving. De Europese gemeenschap kan de betreffende lidstaat op het achterwege laten van handhavingsinspanningen aanspreken, al dan niet naar aanleiding van een verdragsinbreuk-procedure.

Zodra de discrepantie tussen norm en praktijk te groot wordt, dan dient hetzij de handhaving te worden geïntensiveerd hetzij opnieuw te worden overwogen of het ongewijzigd in stand laten van de norm aangewezen is en zo ja, of langs andere weg betere naleving en/of handhaving kan worden bereikt. Een voorbeeld daarvan biedt de voorgenomen beperking van het bordeelverbod (zie par. 9.3).

Behalve aan het bijstellen van normen, kan worden gedacht aan het opnemen van bevoegdheden tot het verlenen van al dan niet tijdelijke en voorwaardelijke ontheffingen. Voorts kan aanleiding bestaan tot aanpassing van het handhavingsinstrumentarium en/of voor maatregelen ter versterking van de uitvoering en handhaving.

De noodzakelijke beperking aan het gedogen vereist niet alleen het inachtnemen van de in par. 9.2 uiteengezette grenzen, maar ook het voorkomen van grootschalig gedogen. Voorts is het gewenst aan de gedoogtoestemming zodanige voorwaarden te verbinden, dat het primair door de wet te beschermen belang ook bij gedogen zoveel mogelijk beschermd wordt.

Een uitzondering op het vereiste dat gedogen slechts in beperkte mate mag, is denkbaar ingeval een wetswijziging nabij is en door allen, ook door het parlement, handhaving van de nog bestaande wet geacht moet worden geen enkel redelijk doel meer te dienen. In zo'n geval kan grootschalig gedogen vooruitlopend op de wetswijziging wel aanvaardbaar zijn.

#### *9.4 Gedogen expliciet en na zorgvuldige kenbare belangenafweging*

Elk gedoogbesluit dient expliciet en na zorgvuldige kenbare belangenafweging te worden genomen. Het gedoogbesluit dient uiteraard ook te voldoen aan de andere eisen die de Algemene wet bestuursrecht aan besluiten stelt, zoals de motiveringseisen.

Alleen dan kan voor betrokkene(n) duidelijk zijn waar deze aan toe is/zijn en kunnen eventuele derde-belanghebbenden in staat worden gesteld daartegen rechtsmiddelen aan te wenden. Door gedoogbesluiten expliciet en derhalve ook schriftelijk te nemen en van een zorgvuldige en kenbare motivering te voorzien, zijn deze ook daadwerkelijk onderworpen aan de mogelijkheid van controle door de rechter en vertegenwoordigende organen.

Voorts zal het gedoogbesluit volstrekt duidelijk moeten zijn over de gedragingen die gedoogd worden, de termijn gedurende welke dat het geval zal zijn en zo mogelijk voorwaarden moeten bevatten die aan het gedogen worden gesteld. Dit alles teneinde de afwijking van de wet zo beperkt mogelijk te houden.

De zorgvuldigheid zowel ten aanzien van de gedoogde als de door de wet te beschermen belangen vereist, dat in de gedoogbeschikking een voorbehoud wordt gemaakt met verwijzing naar de mogelijkheid dat derden alsnog tegen de toestemming bezwaar maken. Zo is het ook noodzakelijk dat in een bestuurlijk gedoogbesluit wordt vermeld dat dit de verantwoordelijkheid van het OM voor de strafrechtelijke rechtshandhaving onverlet laat.

#### *9.5 Gedogen dient aan controle te zijn onderworpen*

Allereerst is voor een geloofwaardig overheidshandelen van belang dat de gedogende instantie zelf controle uitoefent op de gedoogde activiteiten. Een actieve houding van de overheid is daarvoor vereist.

Regelmatig moet worden gecontroleerd of de overwegingen die hebben geleid tot de beslissing af te zien van handhaving, nog actueel zijn. Indien aan de gedoogbeslissing voorwaarden zijn verbonden, dient te worden gecontroleerd of deze worden nageleefd. Zo niet, dan moet onmiddellijk tot handhaving worden overgegaan. Een actieve houding van de overheid kan ook het ontstaan van gedoogsituaties voorkomen. Zo zullen beginnende bedrijven telkens moeten worden gewezen op de voor hen geldende vergunningplichten.

Voorts moet de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de handhavingsbevoegdheid onderworpen zijn aan effectieve controlemechanismen. Zoals opgemerkt in hoofdstuk 5 bestaat overal waar sprake is van beleidsruimte of beleidsvrijheid het gevaar dat ook minder integere motieven bij de besluitvorming een rol spelen. Het voorkomen en tegengaan van belangenverstrengeling vereist preventieve maatregelen maar ook de aanwezigheid van voldoende controlemechanismen.

Door het vereiste dat elk gedoogbesluit uitdrukkelijk en schriftelijk moet plaatsvinden is dit in beginsel onderworpen aan controle; bij incidenteel gedogen gaat het om controle door de rechter; bij categorisch gedogen gaat het om controle door de vertegenwoordigende organen.

Een belangrijk bezwaar tegen gedogen als gevolg van de oorzaken als genoemd in paragraaf 5.3 (uit onvermogen of onwil tot handhaven), welke vorm van gedogen veelal impliciet plaatsvindt, is dan ook dat controle op het overheidshandelen en rechtsbescherming voor de belanghebbende worden bemoeilijkt doordat een expliciete belangenafweging ontbreekt. Deze vormen van gedogen moeten worden tegengegaan door de achterliggende oorzaken zoveel mogelijk weg te nemen.

Gevallen van categorisch gedogen lenen zich door hun algemeen karakter vaak minder voor beoordeling door de rechter. Van deze vormen van gedogen is het daarom belangrijk dat zij aan controle door vertegenwoordigende lichamen zijn onderworpen. Om controle door een vertegenwoordigend lichaam mogelijk te maken, is het wenselijk dat vertegenwoordigende lichamen zoveel mogelijk over het gevoerde of het te voeren gedoogbeleid worden geïnformeerd.

De aanwezigheid van beleidsregels vergroot de kenbaarheid van het beleid en kan daardoor de controle op het beleid vergemakkelijken. Alleen al daarom kan ook met betrekking tot het handhavingsbeleid en het gedoogbeleid het opstellen van beleidsregels zeer gewenst zijn.

#### *9.6 Slot: het voorkómen van gedogen*

In hoofdstuk 8 is het rechtsstatelijk dilemma aangegeven, dat zich bij het handhaven van wetten kan voordoen. De beginselen van onze rechtsstaat brengen alleerst met zich mee, dat onze wetten onverkort moeten worden gehandhaafd. Maar bij de concrete toepassing blijkt

soms, dat zwaarwegende belangen zich tegen onverkorte toepassing verzetten. Dat kan er toe leiden dat het in bepaalde gevallen zelfs gerechtvaardigd is de wetsovertreding te gedogen. In par. 9.1–9.5 is uiteengezet, dat dit naar het oordeel van het kabinet alleen in een aantal uitzonderingsgevallen gerechtvaardigd kan zijn, mits dan tevens aan een aantal voorwaarden voor zorzuldigheid, kenbaarheid en controleerbaarheid is voldaan.

De uitwerking en explicitering van deze uitzonderingsgevallen en voorwaarden in par. 9.1–9.5 is niet alleen van belang voor het algemeen oordeel over de aanvaardbaarheid van gedogen, maar kan ook in de praktijk aan uitvoerende en handhavende organen houvast bieden voor de beantwoording van de vraag of er aanleiding is om te gedogen.

Dat is niet altijd voldoende om gedogen binnen aanvaardbare grenzen te houden. Het is ook noodzakelijk om de oorzaken van gedoogpraktijken te voorkomen. In par. 5.3 zijn als dergelijke oorzaken onder meer genoemd:

- tekortschietende wetgeving, bijvoorbeeld ontoereikend overgangsrecht en gebrekkige handhaafbaarheid
- onvoldoende toerusting en slecht functioneren van uitvoerende en handhavende instanties.

Deze oorzaken worden aangepakt. Er zijn de afgelopen jaren in ons land diverse maatregelen getroffen en veel inspanningen verricht om hierin op vier wijzen verbetering te brengen.

Op diverse terreinen zijn voor *nieuwe regelgeving* handhaafbaarheids- en uitvoerbaarheidstoetsen ontwikkeld, die tijdens het beleidsvormings- en wetgevingsproces worden toegepast. Dit gebeurt ook in algemeen kader, ter uitvoering van het MDW-programma dat onder meer het project Voorgenomen regelgeving omvat: in interdepartementaal verband wordt een selectie van de nieuwe regelgeving aan een uitgebreide effectenanalyse onderworpen, waarin bijzondere aandacht wordt gegeven aan de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. De resultaten worden in de memories en nota's van toelichting opgenomen.

Voorts is het van belang bij nieuwe wetten steeds zorg te dragen voor passend *overgangsrecht* en soms wat meer *flexibiliteit* in de normstelling aan te brengen. Daarnaast is het gewenst bij de invoering van vergunningenstelsels te overwegen of het niet nodig is tevens te voorzien in tijdelijke vergunningen of tijdelijke ontheffingen voor activiteiten, waarvoor niet of nog niet terstond een meer langdurige vergunning in de rede ligt.

Ook de *uitvoerings- en de handhavingspraktijk* behoeven voortdurende aandacht om het ontstaan van gedoogpraktijken te voorkomen. Bij de invoering van wetten waarvan de handhaafbaarheid kwetsbaar is, wordt in toenemende mate via een plan van aanpak een handhavingsstrategie opgesteld, teneinde met de beschikbare middelen de gewenste mate van naleving te bewerkstelligen. De kwaliteit van de bestuurlijke uitvoering via bijvoorbeeld vergunningenstelsels, die mede van belang is voor een doeltreffende handhaving, zal worden verbeterd door uitvoering van de meeste aanbevelingen van het rapport van de Algemene Rekenkamer over vergunningen.<sup>1</sup> De ministers zullen daarover voor 1 juli a.s. aan de Staten-Generaal rapporteren.<sup>2</sup> Voorts wordt binnenkort, als uitvloeisel van het kabinetsstandpunt inzake het rapport van de Commissie Korthals-Altes, een Stuurgroep ingesteld, die verder onderzoek zal doen om te achterhalen welke factoren in de weg staan aan een adequaat bestuurlijk toezicht en aan een duidelijke en consequente handhavingsreactie.

---

<sup>1</sup> Rapport *Vergunningen* van de Algemene Rekenkamer, 11 maart 1996, aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van 29 maart 1996 (24 656, nr. 1).

<sup>2</sup> Zie de brief van de Ministers van Justitie en van Financiën van 29 oktober 1996 aan de Tweede Kamer.



Naast het voorgaande wordt ook *bestaande regelgeving*, selectief, doorgelicht om deze tot het meest noodzakelijke te beperken en de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid daarvan te verbeteren, bijvoorbeeld door vervanging van vergunningstelsels door algemene regels. In MDW-verband betreft dit onder meer de vereenvoudiging van de regelgeving inzake arbeidsomstandigheden, bouw en levensmiddelen en beperking van de vergunningstelsels die uit de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren voortvloeien. Ook daarbuiten worden veel wetsevaluaties uitgevoerd, die zonodig tot bijstelling van die wetten zelf of van de uitvoeringspraktijk leiden. Deze wetsevaluaties zijn mede belangrijk, omdat veel wetten na een zekere tijd verouderen. Om de doelmatigheid van de inzet van wetsevaluaties te vergroten, zullen daarvoor onder coördinatie van de Minister van Justitie algemene aandachtspunten worden opgesteld.

Naast het inachtnemen van de grenzen en het naleven van de voorwaarden, die in par. 9.2–9.5 uiteengezet zijn, is ook de inzet van de in deze paragraaf aangeduide middelen van belang om te bevorderen, dat de handhavingspraktijk zich daadwerkelijk houdt aan de in deze nota gestelde Grenzen aan gedogen.

## Prioriteiten Algoritme 2.0

Functionele beschrijving

## Rapport

Ons kenmerk

Uw kenmerk

Behandeld door

Afschrift aan

Bijlage

## Inhoud

1	Samenstelling- en werking Risicomodel OddV.....	4
1.1	I-GO .....	4
1.2	Risicomodel .....	4
1.3	Overwegingen bij de ontwikkeling.....	4
1.3.1	Adaptatie.....	4
1.3.2	Gebruikersgemak .....	4
1.3.3	Gebruikersbehoefte .....	4
1.4	Prioriteiten Algoritme .....	5
1.5	Dynamisch normtijden algoritme .....	5
1.6	Data Dashboard.....	5
1.7	ViCo: Virtuele Collega.....	5
1.8	Blinde vlekken algoritme.....	5
1.9	Samenhang tussen de vier elementen.....	6
2	Functionele beschrijving van het prioriteiten algoritme 2.0.....	7
2.1	Conceptuele basis .....	7
2.2	Milieurelevantie .....	8
2.2.1	VNG categorie of waardering van de MBA's.....	8
2.2.2	Het energieverbruik .....	11
2.2.3	Totale stookvermogen (Scios register).....	11
2.2.4	Afgegeven afval .....	12
2.2.5	Afvalverwerking.....	14
2.2.6	Kiwa certificaten.....	14
2.2.7	Type bedrijfslocatie (voorheen inrichting) .....	14
2.2.8	Veescore (diercategorie * aantal dieren).....	15
2.2.9	Stalsystemen .....	16
2.2.10	Nabijheid Natura 2000 gebied .....	17
2.2.11	Subtotaalscore Milieurelevantie .....	17
2.2.12	Onderlinge samenhang variabelen .....	18
2.3	Naleefgedrag .....	19
2.3.1	Basiswaarde.....	19
2.3.2	Eigen controleresultaten.....	19
2.3.3	Bestuurlijke handhavingstrajecten.....	21
2.3.4	Controle resultaten van andere inspectiediensten.....	21
2.3.5	Naleefgedrag maximum aantal dieren.....	22
2.3.6	Naleefgedrag SCIOS keuringen.....	23
2.3.7	Milieuklachten / ervaren overlast door de omgeving.....	23
2.3.8	Ongewoon voorvallen / calamiteiten.....	24
2.3.9	Subtotaal score Naleefgedrag .....	24

## Omgevingsdienst De Vallei

2.3.10	Onderlinge samenhang variabelen .....	25
2.4	Tijd sinds de laatste controle .....	26
2.4.1	Nieuwe bedrijfslocaties.....	26
2.4.2	Aspectcontroles.....	26
2.5	Berekenen Prio-Score en gebruik algoritme .....	28
2.5.1	Geautomatiseerde planning van reguliere controles .....	28
2.5.2	Gebruik van het prioriteiten algoritme .....	28
2.5.3	Beperkingen van het algoritme, de automatische planning en de mogelijkheid om af te wijken .....	28
3	Bijlage 1 - Beknopte beschrijving .....	29

## 1 Samenstelling- en werking Risicomodel OddV

Sinds de oprichting in 2013, heeft de OddV een sterke focus op data gehad. Dit is o.a. terug te zien in de ontwikkeling van de Informatievoorziening Gezamenlijke Omgevingsdiensten (I-GO), de Kern Registratie Dierverblijven (KRD) en het Risicomodel. I-GO is feitelijk de motor achter het risicomodel.

### 1.1 I-GO

I-GO is een dataplatform van- en voor omgevingsdiensten waar 9 diensten op zitten aangesloten. Alle data die de ODs aanleveren gaat door een 'gegevenswasstraat'. De geconstateerde data issues worden automatisch teruggekoppeld zodat de betreffende dienst gericht de datakwaliteit kan verbeteren. In I-GO komen naast de eigen data meer dan 20 externe databronnen binnen via automatische koppelingen. Die externe bronnen zijn gematched aan de eigen OD data zodat per bedrijfslocatie te zien is wat er in de externe bronnen over die locatie bekend is. I-GO wordt beheerd door de OddV en heeft geen winstoogmerk. Door aan te sluiten op I-GO krijgt de aangesloten dienst direct toegang tot al deze voordelen inclusief de reeds ontwikkelde toepassingen zoals o.a. het prioriteiten algoritme. Lees meer over I-GO op [www.igoview.nl/](http://www.igoview.nl/)

### 1.2 Risicomodel

Het risicomodel van de OddV is in 2020 ontwikkeld en in 2023 aangewezen als best practise vanuit het Inter Bestuurlijk Programma (IBP).

Het risicomodel bestaat uit vijf samenhangende onderdelen:

- Prioriteiten algoritme
- Dynamisch normtijden algoritme
- Data dashboard
- ViCo: Virtuele Collega
- Blinde vlekken algoritme

### 1.3 Overwegingen bij de ontwikkeling

Bij de ontwikkeling van het risicomodel is aan de voorkant goed nagedacht over de adaptatie, gebruiksgemak en gebruikersbehoefte.

#### 1.3.1 Adaptatie

Een veel voorkomend probleem bij slimme toepassingen is dat die slecht gebruikt worden omdat het gebruik onvoldoende aansluit bij de werkpatronen van de collega's. Vandaar dat het risicomodel ontwikkeld is vanuit de 'vaste werkwijze'. In 95% van de gevallen werden controles vanuit een opgestelde werklijst van achter het bureau voorbereid. De werklijst was feitelijk de start van alle handelingen. In het belang van adaptatie is bedacht dat het opportuun zou zijn om die werklijst te vervangen voor een 'digitale en interactieve werklijst' (powerBI dashboard).

#### 1.3.2 Gebruikersgemak

Vanuit het gebruikersgemak is bedacht dat alle te ontwikkelen elementen zoveel mogelijk vanuit hetzelfde dashboard te benaderen moeten zijn. Dit maakt de drempel voor gebruik tenslotte zo laag mogelijk.

#### 1.3.3 Gebruikersbehoefte

Er is aan de voorkant onderzocht waar de toezichthouder behoefte aan hebben. Daarbij werd o.a. de volgende dingen genoemd:

- Één plek waar alle relevante data te bekijken is
- Een beter risicomodel waarbij meer aandacht is voor relevante controles (teveel controles werden als irrelevant ervaren)
- Betere normtijden die meer recht doen aan de daadwerkelijk benodigde tijd om de controle uit te voeren

### 1.4 Prioriteiten Algoritme

In het prioriteiten algoritme wordt via real time data analyse prioriteitsscores gegeven aan controles. In het PowerBI Dashboard worden de controles automatisch onder elkaar gezet op basis van hun eigen score.

Het algoritme zorgt daarmee enerzijds dat de beschikbare capaciteit wordt ingezet op de plekken waar de grootste milieurisico's spelen (optimalisatie van milieurendement). Anderzijds levert het algoritme ook een geautomatiseerde planning/ dan wel planningsvoorstel op. Overigens is wel ingebouwd dat er handmatig controles kunnen worden ingepland. In 2024 is versie 2.0 uitgebracht. In versie 2.0 is het algoritme aangepast op de omgevingswet, is een extra databron toegevoegd, zijn een aantal variabelen toegevoegd, waaronder één specifiek gericht op afvalverwerkers en zijn alle variabelen onderling gebalanceerd. In dit document wordt versie 2.0 functioneel beschreven.

### 1.5 Dynamisch normtijden algoritme

Het Dynamisch normtijden algoritme berekent per controle automatisch hoeveel tijd er indicatief nodig is voor het uitvoeren van de betreffende controle.

### 1.6 Data Dashboard

Het data Dashboard is de ontsluiting van een groot aantal databronnen direct aan de toezichthouder zonder dat hij of zij hiervoor via externe portals hoeft in te loggen. Het prioriteiten algoritme zet de bedrijfslocaties onder elkaar. Door een bedrijfslocatie te selecteren kan via een druk op een button worden bekeken wat er over die bedrijfslocatie bekend is in het LMA, SCIOS, etc.

### 1.7 ViCo: Virtuele Collega

De Virtuele collega gaat een stap verder dan het data dashboard. ViCo analyseert de beschikbare data per bedrijfslocatie en spoort opvallende zaken op. Denk daarbij aan verlopen SCIOS keuringen of ontbrekende afvalafgiftes die wel zou verwachten bij de betreffende bedrijfslocatie. ViCo wordt momenteel nog verder ontwikkeld.

### 1.8 Blinde vlekken algoritme

Het blinde vlekken algoritme vergelijkt het bedrijfslocatiebestand van de OddV met alle beschikbare externe bronnen (BAG, KvK, LMA, Scios, Kiwa, IV, etc.) om bedrijfslocaties op te sporen die nog niet bekend zijn bij de OddV. De resultaten van dit algoritme vormen input voor gerichte inventariserende controles. Dit algoritme is nog in ontwikkeling.



## 2 Functionele beschrijving van het prioriteiten algoritme 2.0

In dit document wordt het prioriteiten algoritme volledig beschreven inclusief de gemaakte overwegingen. Aan de hand van dit document kan elke andere Omgevingsdienst het model nabouwen. Let wel, dat er in de praktijk altijd wat maatwerk bij komt kijken. Dit heeft m.n. te maken met de manier waarop de data uit het eigen zaaksysteem geïnterpreteerd moet worden.

### 2.1 Conceptuele basis

Het prioriteitenalgoritme is gebaseerd op de formule van risico. Deze formule is:

$$\text{Risico} = \text{Kans} \times \text{Effect}.$$

Om deze formule toepasbaar te maken voor een model t.b.v. het milieutoezicht is die vertaald in een variant die aansluit op onze werkelijkheid.

Daarbij is Effect vertaald in de Milieurelevantie van een bedrijfslocatie. Met milieurelevantie wordt bedoeld hoeveel invloed de bedrijfsactiviteiten (kunnen) hebben op de omgeving. Daarbij gaat het zowel om de invloed op het milieu en de leefomgeving in normale omstandigheden, maar ook om de mogelijk invloed op het milieu en de leefomgeving als er iets verkeerd gaat. De logica hierachter is dat hoe milieurelevanter een bedrijfslocatie is, hoe groter het potentiële effect als er iets mis gaat.

De Kans dat er iets mis gaat is afhankelijk van het naleefgedrag van de ondernemer. Want hoe beter het naleefgedrag, hoe kleiner de kans dat regels worden overtreden. Hoe kleiner de kans dat regels worden overtreden hoe kleiner de kans dat er milieuschade ontstaat. Daarbij geldt de gefundeerde aanname dat de regels dusdanig robuust zijn dat als de regels goed worden nageleefd de kans zeer klein is dat er iets mis kan gaan. Naleefgedrag moet gezien worden als de neiging van de onderneming / ondernemer om zich aan de regels te houden. Die neiging zal zich onder invloed van tijd uiten in gedrag. Slecht naleefgedrag betekent dus dat, naar mate de tijd vordert, de kans groter is dat er overtredingen worden begaan. Voor de goede vertaling van Kans moet dus zowel gekeken worden naar het Naleefgedrag als de Tijd (sinds de laatste controle). Praktisch gezien is het natuurlijk ook zo dat als we gisteren bij een bedrijf met slecht naleefgedrag hebben gezorgd dat alle overtredingen ongedaan zijn gemaakt, dat de kans dat het vandaag alweer verkeerd is gegaan vrij klein is.

De conceptuele basis achter het prioriteitenalgoritme is daardoor:

$$\text{Milieurisico} = \text{Milieurelevantie} * \text{Naleefgedrag} * \text{Tijd sinds de laatste controle}$$



## **2.2 Milieurelevantie**

In oudere risicomodellen die over het algemeen statisch zijn wordt de milieurelevantie vaak ingevuld op basis van de VNG categorie (ook wel milieucategorie genoemd). Hoewel die categorie best een zinvolle indicator is, is die in de praktijk vaak erg grofmazig. De VNG categorie wordt namelijk bepaald op basis van de SBI code. Alle metaalverwerkers hebben bijvoorbeeld dezelfde SBI code en dus ook dezelfde VNG categorie. Maar in de praktijk zijn de verschillen in milieurelevantie erg groot. De VNG categorie is dus een goede indicator maar op zichzelf genomen te grofmazig.

Vandaar dat er voor de ontwikkeling van het prioriteiten algoritme gezocht is naar een scala van indicatoren die iets zeggen over de milieurelevantie van een bedrijfslocatie. Deze indicatoren zijn onderling verschillend in de voorspellende waarde die ze hebben m.b.t. de milieurelevantie. Daar is rekening mee gehouden in de onderlinge waardering, maar daarover later meer.

Voor de bepaling van de milieurelevantie zijn de volgende elementen gevonden:

- VNG categorie of waardering van de MBA's
- Het energieverbruik
- Afvalafgifte
- Afvalverwerking
- Totale stookvolume
- Type bedrijf (A, B, C, IPPC, BEVI / REVI, PRTR)
- Aantal Kiwa certificaten

Voor agrarische inrichtingen bleken bovenstaande criteria onvoldoende dekkend. Daarom worden voor agrarische inrichtingen de volgende elementen meegenomen:

- Vee score
- Type stalsysteem
- Nabijheid natura 2000 gebied

Het toevoegen van deze branche specifieke indicatoren loste het probleem op dat de andere factoren onvoldoende zeiden over de milieurelevantie van agrarische bedrijfslocaties. Het gaf echter wel de uitdaging om de berekende milieurelevantie van agrarische bedrijfslocaties in balans te brengen met andere bedrijfslocaties.

### *2.2.1 VNG categorie of waardering van de MBA's*

Op dit onderdeel zal elke bedrijfslocatie altijd punten scoren. Als een bedrijfslocatie door een data issue geen punten scoort op dit onderdeel dan wordt er 0.01 punten toegekend. Dit is om fouten in de berekening te voorkomen.

*Databron:* Deze variabele is gebaseerd op informatie uit het eigen zaakstelsel.

Optie 1: VNG risicocategorie op basis van de SBI code  
Optie 2: Risicoscore op basis van MBA weging

Het prioriteiten algoritme is ontwikkeld onder de Wabo. Op dat moment is optie 1 ontwikkeld en toegepast. Inmiddels is de omgevingswet van kracht en is het algoritme daarop aangepast en is optie 1 vervangen voor optie 2.

## Omgevingsdienst De Vallei

### Optie 1: VNG op basis van de SBI code

Databron: eigen zaaksysteem (SBI code). Mocht dit niet goed voor handen zijn zou eventueel de opgegeven SBI code uit de KvK gebruikt kunnen worden.

Deze optie kan op meerdere manieren worden ingevuld. Een bedrijfslocatie kan meerdere SBI codes hebben waarvan één SBI code meestal de hoofdactiviteit betreft. Wij hebben er voor gekozen om niet te kijken naar de hoofdactiviteit maar de SBI code te nemen waar de hoogste milieucategorie bij hoort. De betreffende milieucategorie is gekoppeld aan een aantal punten volgens onderstaande tabel. Deze tabel is door de OddV gemaakt op basis van kennis van de toezichthouders.

VNG risicocategorie	Punten
1	0.25
2	0.5
3.1	1
3.2	2
4.1	3
4.2	4
5.1	5
5.2	6
5.3	6
6	6

### Optie 2: op basis van de MBAs

Databron: het eigen zaaksysteem.

De MBAs op het niveau van Hoofdstuk 4 van het BAL aangevuld met de MBAs uit de bruidsschat geven de beste indruk van de milieurelevantie van de bedrijfslocatie. Bij de OddV zijn voor ongeveer 70% van de bedrijfslocatie de MBAs op het niveau van Hoofdstuk 4 bekend. Voor de overige gevallen zijn de MBAs op het niveau van hoofdstuk 3 wel bekend. Als de MBAs op hoofdstuk 4 niet bekend zijn, dan wordt de berekening gedaan op basis van de MBAs uit hoofdstuk 3.

In expertsessies zijn alle MBA's ingedeeld in 5 risicogroepen. Aan elke van de groepen is een hoeveel punten toegekend. Voor de zwaarste MBA die hoort bij de bedrijfslocatie wordt 100% van de punten toegekend. Voor elke extra MBA (na de zwaarste) wordt 25% van de punten toegekend.

H4 MBAs uit het BAL	MBAs uit de bruidsschat	H3 MBAs uit het BAL (alleen als er geen MBAs H4 bekend zijn)	Punten
4.29, 4.30, 4.48, 4.56, 4.66, 4.70, 4.72, 4.74, 4.75	22.61, 22.61a, 22.128, 22.138, 22.143, 22.146, 22.151, 22.158, 22.168, 22.171, 22.178, 22.182, 22.186, 22.189, 22.197, 22.203, 22.210, 22.225, 22.228, 22.238, 22.241, 22.247, 22.253, 22.259, 22.261, 22.262	3.2.3 3.2.4 3.4.1 3.4.2	0.5

**Omgevingsdienst De Vallei**

4.15, 4.16, 4.17, 4.18, 4.19, 4.20, 4.21, 4.22, 4.23, 4.24, 4.26, 4.32, 4.39, 4.44, 4.45, 4.52, 4.58, 4.59, 4.60, 4.61, 4.62, 4.63, 4.64, 4.65, 4.67, 4.68, 4.69, 4.71, 4.73, 4.76, 4.77, 4.78, 4.79, 4.80, 4.81, 4.83, 4.84, 4.85, 4.90, 4.94, 4.95, 4.107, 4.110, 4.111	22.260, 22.264, 22.267, 22.268, 22.269	3.2.13 3.2.6 3.2.8 3.5.2 3.6.7 3.7.3 3.9.1 3.9.2 3.9.3 3.9.4 3.9.5	1
4.8,4.9, 4.10, 4.11, 4.13, 4.14, 4.25, 4.27, 4.28, 4.31, 4.34, 4.40, 4.42, 4.46, 4.54, 4.55, 4.57, 4.82, 4.86, 4.89, 4.91, 4.92, 4.93, 4.96, 4.97, 4.98, 4.99, 4.104, 4.106, 4.115, 4.126	22.265	3.2.1, 3.2.2, 3.2.7, 3.2.9 3.4.10, 3.5.3 3.5.4, 3.5.5 3.5.8, 3.6.3 3.6.4, 3.6.5 3.6.6, 3.7.1 3.7.10, 3.7.2 3.7.4, 3.7.5 3.7.7, 3.7.8 3.7.9, 3.8.1 3.8.4, 3.8.5 3.8.7, 3.8.8	2
4.3, 4.33, 4.35, 4.36, 4.37, 4.38, 4.41, 4.43, 4.47, 4.49, 4.50, 4.53, 4.87, 4.88, 4.100, 4.101, 4.102, 4.127	22.263, 22.266	3.2.10, 3.2.12 3.2.15, 3.2.17 3.2.18, 3.2.20 3.2.5, 3.4.11 3.4.12, 3.4.4 3.4.5, 3.4.7 3.4.8, 3.5.1 3.5.11, 3.5.6 3.5.7, 3.6.1 3.6.2, 3.6.8 3.7.6, 3.8.10 3.8.11, 3.8.3 3.8.6, 3.8.9	4
4.2, 4.4, 4.5, 4.6, 4.7, 4.12, 4.51, 4.103, 4.105, 4.114		3.2.11, 3.2.14 3.2.19, 3.3.1 3.3.10, 3.3.11 3.3.12, 3.3.13 3.3.14, 3.3.2 3.3.3, 3.3.4 3.3.5, 3.3.6 3.3.7, 3.3.8 3.3.9, 3.4.6 3.4.9, 3.8.2	6

Dus het aantal punten = de punten horend bij zwaarste MBA + 0.25 \* het totaal aantal punten horend bij alle andere MBAs

*2.2.2 Het energieverbruik*

*Databron:* Voor deze variabele zijn twee bronnen gebruikt die elkaar aanvullen / overlappen. De toezichthouders leggen bij elke controle al jaren het energieverbruik vast. Daarnaast geldt de energiebesparingsplicht sinds enige jaren. Via deze externe databron (RVO) is het energieverbruik van een groot aantal bedrijfslocaties ook inzichtelijk. Door beide databronnen te combineren wordt de datakwaliteit geoptimaliseerd.

De logica / aanname achter deze indicator is dat het energieverbruik van een bedrijfslocatie iets zegt over de omvang van de bedrijfslocatie en daarmee ook iets over de milieurelevantie. Of anders gesteld: als twee bedrijfslocaties met dezelfde bedrijfsactiviteiten worden vergeleken dan zal de gene met het meeste energieverbruik waarschijnlijk ook het meest milieurelevant zijn.

Op basis van de inhoudelijke kennis van de toezichthouders hebben we bepaald dat energieverbruik in verhouding tot andere indicatoren niet de grootste voorspellende waarde zal hebben. Aanvullend werd ingeschat dat gasverbruik een betere indicator is voor milieurelevantie dan elektraverbruik.

	<b>Punten Gas</b>	<b>Punten Elektra</b>
Kleinverbruiker ( <25.000m <sup>3</sup> gas, <50.000 kWh)	0	0
Middenverbruik (25.000 t/m 75.000 m <sup>3</sup> gas, 50.000 t/m 200.000 kWh)	1	0.5
Grootverbruiker ( >75.000m <sup>3</sup> gas, >200.000 kWh)	2	1
Zeer groot verbruiker ( >170.000 m <sup>3</sup> gas, >1.000.000 kWh)	4	2

Uit de puntentelling blijkt dat maximaal 6 milieurelevantie punt gescoord kunnen worden op dit onderdeel.

*2.2.3 Totale stookvermogen (Scios register)*

In het Scios register kunnen we zien welke stookinstallaties er op een bepaalde bedrijfslocatie staan en wat hun respectievelijke vermogen is. De stookinstallaties zijn (vanaf een bepaald vermogen) milieurelevante bedrijfsonderdelen. Daarnaast is een groot stookvermogen ook een indicator voor de omvang van de bedrijfsactiviteiten.

*Overlap met indicator energieverbruik:* Er is dus een bepaalde overlap met de indicator energieverbruik. Een groot stookvermogen zal zich namelijk logischerwijs meestal uiten in veel gasverbruik.

Voor de uitwerking van deze indicator tellen we het stookvermogen van alle aanwezige stookinstallaties bij elkaar op.

<b>Totale stookvermogen aanwezige stookinstallatie(s)</b>	<b>Punten</b>
1 t/m 99 kw	0
100 t/m 399 kw	0.5
400 t/m 999 kw	1
1.000 t/m 4.999 kw	2
5.000 t/m 14.999 kw	3

15.000 kw en meer	4
-------------------	---

We zien het verbranden van vaste stof als een extra risico, dan wel indicator voor milieurelevantie.

Verbranden van vaste brandstof	Punten
Ja	1
Nee	0

#### 2.2.4 Afgegeven afval

Databron: Landelijk Meldpunt Afvalstoffen (LMA)

Het afgegeven afval geeft een goede indicatie van de milieurelevantie van een bedrijfslocatie. Niet alleen is het goed opslaan en afgeven van (gevaarlijk) afval belangrijk vanuit milieu oogpunt. Maar de afgifte van (gevaarlijk) afval zegt ook iets over de bedrijfsprocessen waar dit afval uit voort is gekomen.

De LMA dataset is een zeer waardevolle gegevensbron waar vanuit analyse oogpunt veel mee gedaan kan worden. We hebben er in eerste instantie voor gekomen om een relatief simpele bewerking uit te voeren. Daarbij hebben we aantal uitgangspunten / aannames gebruikt:

- De hoeveelheid afgegeven afval is een indicatie voor de milieurelevantie
- Afgifte van gevaarlijk afval is een (veel) betere indicator voor milieurelevantie dan niet gevaarlijk afval
- Het aantal verschillende afgegeven afvalstoffen (euralcodes) is een indicator voor de complexiteit van de bedrijfsprocessen en daarmee een indicator voor de milieurelevantie.

We kijken, m.b.t. de onderstaande tabellen, naar de afgelopen 12 maanden van de bij ons beschikbare LMA data.

Aantal kg gevaarlijk afval in de afgelopen 12 maanden	Punten
0	0
1 t/m 500	0.5
501 t/m 3.000	1
>3.000	2

Aantal kg niet gevaarlijk afval in de afgelopen 12 maanden	Punten
0	0
1 t/m 10.000	0.25
10.001 t/m 50.000	0.5
>50.000	1

Aantal euralcodes in de afgelopen 12 maanden	vermenigvuldigingsfactor
0 - 5	1
6 - 10	1.3
>10	1.6

Het aantal euralcodes is een vermenigvuldigingsfactor die wordt toegepast op de punten uit de onderdelen gevaarlijk afval en niet gevaarlijk afval. In totaal

## **Omgevingsdienst De Vallei**

kan dit op hele onderdeel dus maximaal 6 punten worden gescoord  $((2+1) * 2)$ .

*2.2.5 Afvalverwerking*

Afgegeven afval is een goede indicator voor de meeste bedrijfslocaties. Voor afvalverwerkers is het echter veel belangrijker om te kijken naar afvalverwerking. Voor het ingenomen afval kan naar 3 relevante elementen worden gekeken die in samenhang relevant zijn: De behandelmethode, het type afval en de hoeveelheid afval. De combinatie van behandelmethode en type afval zien we als belangrijkste indicator voor de milieurelevantie. Vanwege de complexiteit nemen we de hoeveelheid ingenomen afval niet mee.

Let op: We kijken in de LMA dataset naar de verwerkers (niet naar de inzamelaars).

<b>Behandelmethode (afgelopen 12 maanden)</b>	<b>Factor</b>
Categorie A	0.5
Categorie B	1
Categorie C	1
Categorie D	1.5
Categorie E	1.5
Categorie F	1.5
Categorie G	2

<b>Type afval (afgelopen 12 maanden)</b>	<b>Factor</b>
Gevaarlijk	1
Niet gevaarlijk	0.5

We kijken voor bovenstaande naar de bij ons beschikbare LMA data van het huidige jaar en het voorgaande jaar.

Punten per categorie = categorie factor \* type afval factor.  
Totaal aantal punten = totaal van alle categorieën.

Maximum aantal punten is 6

*Voorkomen van dubbeltelling*

Om teveel dubbeltelling te voorkomen geldt dat voor bedrijfslocaties die op zowel afvalafgifte als afvalverwerking scoren alleen de hoogste score van de twee wordt gebruikt.

*2.2.6 Kiwa certificaten*

In het Kiwa register zijn de kiwa certificaten te vinden. In principe zou het goed zijn om op basis van deze bron in beeld te brengen hoeveel kiwa certificaten er zijn. Maar om ook onderscheid te maken tussen diverse typen omdat de één waarschijnlijk milieurelevanter is dan de andere. Aanvullend zou je willen kijken of er kiwa certificaten verlopen zijn. Dit laatste kan natuurlijk op een overtreding duiden. Het is ons nog niet gelukt om op een betrouwbaar niveau meer uit deze bron te halen dan het aantal kiwa certificaten.

<b>Aantal Kiwa certificaten</b>	<b>Punten</b>
1	0.5
2 t/m 5	1
>5	2

*2.2.7 Type bedrijfslocatie (voorheen inrichting)*

## Omgevingsdienst De Vallei

Er zijn diverse type aanduidingen voor bedrijfslocaties die iets zeggen over de milieurelevantie. Aan die typen hebben we een score gehangen. Voor niet meldingsplichtig, meldingsplichtig en vergunningplichtig geldt dat slechts één waar kan zijn. IPPC, Bevi / Revi en PRTR kunnen aanvullend zijn. Deze variabele heeft overlap met de MBAs. Daar hebben we rekening mee gehouden in de puntentoekening. Vandaar dat meldingsplichtige bedrijfslocaties geen punten krijgen en dat een vergunningsplichtige bedrijfslocaties 'slechts' 1 punt krijgt.

Type	Punten
Niet meldingsplichtig (voorheen type A)	0
Meldingsplichtig (voorheen type B)	0
Vergunningsplichtig (voorheen type C)	1
IPPC	1
Bevi / Revi	1
PRTR	1

### 2.2.8 Veescore (diercategorie \* aantal dieren)

De milieurelevantie van een agrarische bedrijfslocatie is o.a afhankelijk van het aantal dieren. Daarbij moet natuurlijk wel rekening worden gehouden met het type dieren. Want één varken is veel milieurevanter dan één kip. Om de diertypen onderling te kunnen vergelijken hebben we elke diercategorie een wegingsfactor gegeven. Bij het bepalen van die wegingsfactoren hebben we aansluiting gezocht bij de wetgeving. In versie 1.0 werd de berekening gemaakt op basis van de gemelde / vergunde maximum aantallen. Vanaf versie 2.0 heeft de OddV de beschikking over de werkelijke dieraantallen zoals gemeld bij de RVO. Vandaar dat nu de werkelijke dieraantallen worden gebruikt. *Let op: de levering vanuit RVO zit nog in de opstartfase, waardoor dit element nog deels in ontwikkeling is. We krijgen ook nog niet alle diergroepen aangeleverd van het RVO.* Voor de dierklassen waar we nog geen data over ontvangen van het RVO wordt gebruik gemaakt van de gemelde / vergunde aantallen, maar afgewaardeerd met factor 0.9 (een gemiddeld aantal ligt altijd lager dan het piek maximum).

Diercategorie RAV code (WABO)	Diercategorie OW Code (Omgevingswet)	Wegingsfactor
A1	HA1	0.00625
A2	HA4	0.00625
A3	HA2	0.003625
A4	HA3	0.001
A5		0.125
A6	HA5	0.001
A7	HA6	0.001
B1	HB1	0.000625
C1	HC1	0.000625
C2	HC2	0.000625
C3	HC3	0.000625
D1		0.001625
D1.1	HD1	0.0003375
D1.2	HD2	0.001625
D1.3	HD3	0.001625
D2	HD4	0.001625
D3	HD5	0.000625
E1	HE1	0.00003125



## Omgevingsdienst De Vallei

E2	HE2	0.00003125
E3	HE3	0.00003125
E4	HE4	0.00003125
E5	HE5	0.00003125
F1	HG1	0.00003125
F2	HG2	0.00003125
F3	HG3	0.00003125
F4	HG4	0.00003125
G1	HH1	0.00003125
G2	HH2	0.00003125
H1		0.00025
I1	HK1	0.00125
I2	HK2	0.0002125
J1	HF1	0.00003125
K1	HL1	0.0125
K2	HL2	0.0125
K3	HL3	0.0125
K4	HL4	0.0125
L1	HI3	0.00125
L2	HI1	0.00125
L3	HI2	0.00125

Veescore = totaal van alle veescores per diercategorie

Veescore per diercategorie = wegingsfactor \* aantal dieren van betreffende diercategorie

De totale veescore is gemaximaliseerd op 2.

- Geen of weinig dieren

Bij een veescore van 0.0065 of lager wordt de bedrijfslocatie uit het risicoalgoritme gehaald en op de lijst gezet voor een inventarisatie. Er worden tenslotte geen of nauwelijks dieren gehouden en daarom is een agrarische controle ook niet logisch. Een veescore van 0.0065 is ongeveer de grens van het hobbymatig houden van dieren.

### 2.2.9 Stalsystemen

Stalsystemen hebben een emissie reducerende doelstelling die afhankelijk is van het goed gebruik. We hebben de stalsystemen onderling vergeleken en gewogen op basis van complexiteit en (theoretisch) emissie reducerende effect. Hoe complexer en hoe meer emissie reducerend effect hoe zwaarder het stalsysteem meeweegt. De logica hierachter is dat een hogere complexiteit een grotere risico geeft op slecht werken en een hoger beoogd emissie reducerend effect betekent dat als het betreffende stalsysteem niet goed werkt het werkelijk effect een grotere afwijking zal hebben van het berekende effect (in de vergunning / melding).

Stalsysteem	Punten
A1.100, A2.100, A3.100, A4.100, A6.100, A7.100, B1.100, C1.100, C2.100, C3.100, E6.8, F1.100, F2.100, F3.100, G1.100, G2.1.100, G2.2, H1.1, I1.100, I2.100, J1.100, X, K1.1.00 t/m K4.100, L1.00 t/m L3.100, Z99	0
A1.1, A1.16, A4.7, D1.1.12.1, D1.1.12.2, D1.3.1 t/m D1.3.3, D1.3.5, D1.3.9.1, D1.3.9.2, D3.3.1, E1.7, E1.14, E2.11.1, E2.12.1, E2.12.2, E4.8,	0.25

**Omgevingsdienst De Vallei**

A1.2 t/m A1.15, A1.18 t/m 22, A1.24 t/m A1.35, A4.8, D1.1.1, D1.1.3, D1.1.6, D1.1.11, D1.1.12.3, D1.1.13, D1.2.9, D1.2.12 t/m D.1.2.14, D1.2.16, D1.2.20, D1.3.4, D1.3.8.1, D1.3.8.2, D1.3.10, D1.3.15, D3.2.2, D3.2.4 t/m D3.2.6.2.1, D3.2.7.1.1 t/m D3.2.7.2.1, D3.2.10.1, D3.2.12, D3.2.16, E1.8.1 t/m E1.8.5, E1.11, E1.100, E2.8, E2.9.1, E2.11.2.1 t/m E2.11.4, E3.3, E3.4, E7 t/m E3.9, E4.2 t/m E4.5, E5.1 t/m E5.3, E5.5, E5.6, E5.8 t/m E59.1.1.6, E5.9.1.2.1 t/m E5.9.1.2.6, E5.10, E5.11, E5.14, E5.15, F1.3, F1.6 t/m F1.8, F2.3, F2.6, F2.7, F4.1, F4.3, F4.5, F4.8, F4.9, H1.2, I1.1, I2.1	0.5
A1.17, A1.23, A4.1 t/m A4.6, A5, C1.1 t/m C1.1.6 C2.1 t/m C2.1.6, C3.1 t/m C3.1.6, D1.1.2, D1.1.4.1 t/m D1.1.5, D1.1.7 t/m D1.1.10, D1.1.14 t/m D.1.1.17, D1.1.100, D1.2.1 t/m D1.2.8, D1.2.10, D1.2.11, D1.2.15, D1.1.17.1 t/m D1.2.19, D1.2.100, D1.3.6, D1.3.7, D.1.3.11 t/m D.1.3.14, D1.1.00, D1.1.101, D2.1 t/m D2.6, D2.100, D3.1, D3.2.1, D3.2.3, D3.2.6.2.2, D3.2.7.2.2 t/m D3.2.9, D3.2.10.2, D3.2.11, D3.2.13 t/m D3.2.15.6, D3.2.17, D3.2.18, D3.3.2, D3.100, D4.1 t/m D2.2.3, E1.1 t/m E1.6, E1.9, E1.10, E1.12, E1.13, E1.101, E2.1 t/m E2.7, E2.9.2 t/m E2.10, E2.13 t/m E3.2, E3.5, E3.6, E3.100, E4.1, E4.6, E4.7, E4.9, E4.10, E4.100, E5.4, E5.7, E5.9.1.1.100, E5.9.1.2.100, E5.12, E5.13, E5.100, E6.1 t/m E6.7, /E6.9, E6.10, E7.1 t/m E7.19, F1.1, F1.2, F1.4, F1.5, F2.1, F2.2, F2.4, F2.5, F3.1 t/m F3.4, F4.2, F4.4, F4.5, F4.6, F4.100, F6.1 t/m F6.8, G1.1 t/m G1.4, G2.1.1 t/m G2.1.4, G4.1 t/m G4.7, I1.2 t/m I1.4, I2.2 t/m I2.4,	1

Omdat er meerdere stalsystemen kunnen zijn op een bedrijfslocatie is de totaalscore op dit onderdeel een optelsom van punten per stalsysteem. De score voor dit onderdeel is gemaximeerd op 3.

*2.2.10 Nabijheid Natura 2000 gebied*

De Wet ammoniak en veehouderij heeft specifieke regels voor bedrijven die in -of binnen 250 meter van- een zeer kwetsbaar gebied (natura 2000) gevestigd zijn. De belasting van deze bedrijven op de natuur is hoger. Daarom scoort een bedrijf 1 punt als het in of nabij een zeer kwetsbaar gebied ligt.

<b>Binnen 250 van natura 2000 gebied</b>	<b>Punten</b>
Ja	1
Nee	0

*2.2.11 Subtotaalscore Milieurelevantie*

De totaalscore milieurelevantie wordt berekend door de scores per onderdeel bij elkaar op te tellen.

## Omgevingsdienst De Vallei

### 2.2.12 Onderlinge samenhang variabelen

In de eerdere paragrafen is beschreven hoe de beschikbare data per variabele via een formule wordt omgezet in een puntentoekening. Om een goed beeld te krijgen wat het resultaat van die formules is, hebben we dat in beeld gebracht voor ons bedrijfslocatie bestand. Deze analyse heeft in de tot de nodige bijstelling van de formules geleid om de variabelen op de juiste manier tot elkaar in verhouding te brengen.

Variabele	Percentage van de bedrijfslocaties dat hier op scoort	Gemiddelde score per bedrijfslocatie die hierop scoort
MBA's	100%	1,46
Energieverbruik	16%	0,72
Afval afgifte	Nog aanvullen	Nog aanvullen
Afval verwerking	Nog aanvullen	Nog aanvullen
Stookvolume	7%	0,92
KIWA	9%	0,8
Type bedrijfslocatie	11%	1,19
Veescore	16% (100% van veehouderijen)	0,57
Stalsystemen	8% (51% van veehouderijen)	1,77
Nabijheid natura 2000	1% (4% van veehouderijen)	1

### **2.3 Naleefgedrag**

Met betrekking tot het naleefgedrag hebben we twee doelstellingen gedefinieerd:

Zo objectief mogelijk

Op basis van verschillende bronnen om een ruimer beeld te krijgen dan alleen onze eigen ervaring

Voor het bepalen van het naleefgedrag kijken we naar de volgende elementen:

- Basiswaarde
- Eigen controleresultaten
- Bestuurlijke handhavingstrajecten
- Controle resultaten van andere inspectiediensten
- Naleefgedrag Scios keuringen
- Naleefgedrag maximum aantal dieren
- Milieuklachten / ervaren overlast door de omgeving
- Ongewoon voorvallen / calamiteiten

#### *2.3.1 Basiswaarde*

Elke bedrijfslocatie krijgt een basiswaarde van 0.5 toegekend. De bedoeling van het prioriteiten algoritme is dat bedrijfslocaties met goed naleefgedrag minder frequent worden gecontroleerd dan bedrijfslocaties met slechter naleefgedrag. Het is echter niet de bedoeling om milieurelevante bedrijfslocaties met goed naleefgedrag helemaal nooit meer te controleren. Met de hoogte van deze basiswaarde, die in relatie tot de andere variabelen moet worden gezien, kan die dynamische ondergrens worden gesteld.

Dit werkt als volgt. Het totaal aantal toegekende punten voor de basiswaarde is 40% van het totaal aan toegekende naleefgedrag punten. Bij perfect naleefgedrag scoort een bedrijfslocatie dus 40% t.o.v. het gemiddelde. Dit resulteert in een 2,5 maal ( $1/0.4$ ) lagere controlefrequentie t.o.v. het gemiddelde.

Deze logica is het beste te begrijpen als uit wordt gegaan van een groep bedrijven die allemaal exact dezelfde milieurelevantie hebben. In de praktijk is dit natuurlijk niet zo.

In paragraaf 2.3.10 wordt bovenstaande verder toegelicht.

#### *2.3.2 Eigen controleresultaten*

Voor deze variabele wordt gekeken naar de integrale preventieve controles. Hercontroles, klachtcontroles etc. worden hierin niet meegenomen. Sinds 2023 worden alle overtredingen individueel vastgelegd en ingeschaald in de LHS. In de periode van 2019 t/m 2022 werd alleen de zwaarste overtreding per controle vastgelegd en ingeschaald conform LHS. Voor 2019 werden overtreding nog niet vastgelegd en ingeschaald.

Voor deze variabele wordt gekeken naar de controle resultaten van controles uit het verleden. Er wordt dus niet alleen gekeken naar de laatste controle maar ook de controles daarvoor. De controleresultaten van de laatste controle tellen echter wel zwaarder mee dan 'oudere' controles.

- *Controleresultaten vanaf 2023*

Sinds 2023 worden alle overtredingen vastgelegd en individueel ingeschaald conform LHS. Elke overtreding wordt via de LHS inschaling en onderstaande tabel vertaald in punten.

LHS inschaling vanaf 2023	Punten
Geen overtredingen (n.v.t.)	0
A1	0.4
A2, B1	0.8
A3, B2, C1	1.2
A4, B3, C2, D1	1.6
B4, C3, D2	2.4
C4, D3	3.6
D4	4.8

Als er tijdens een controle meerdere overtredingen zijn geconstateerd worden de respectievelijke punten bij elkaar opgeteld.

- *Controleresultaten van voor 2023*

Omdat we voor 2023 alleen de zwaarste overtreding hebben vastgelegd gebruiken we voor die periode een andere weging:

LHS inschaling voor 2023	Punten
Geen overtredingen (n.v.t.)	0
A1	0.5
A2, B1	1
A3, B2, C1	1.5
A4, B3, C2, D1	2
B4, C3, D2	3
C4, D3	4.5
D4	6

De logica achter de zwaardere weging is omdat we niet weten of er 1 of meerdere overtredingen waren. Dus om de jaren wel enigszins in balans te houden waarderen we hier wat zwaarder.

- *Geen controle resultaat beschikbaar*

In principe kijken we bij deze variabele alleen naar controles waarvan het controle resultaat bekend is. Dit kan een LHS codering zijn of het resultaat 'geen overtredingen'. M.n. in de periode voor 2020 is het controleresultaat met enige regelmaat echter niet goed ingevuld. Als er geen controles met controle resultaten beschikbaar zijn over de betreffende bedrijfslocatie dan wordt er gekeken of er naar aanleiding van de periodieke controle een hercontrole is uitgevoerd. Omdat een hercontrole alleen wordt uitgevoerd in het geval van één of meerdere overtredingen weten we door de aanwezigheid van een hercontrole dat er minstens één overtreding was geconstateerd.

Hercontrole indien geen controle resultaat beschikbaar	Punten
Geen hercontrole	0
1 hercontrole	1
Meer dan 1 hercontrole	1.5

## Omgevingsdienst De Vallei

- *Terugkijken voorbij de laatste controle*

De laatste controle telt voor 100% mee, maar eerdere controles worden afgewaardeerd. Er wordt maximaal 5 controles en 10 jaar teruggekeken.

Controle	factor
Laatste	1
1 voor laatste	0.75
2 voor laatste	0.5
3 voor laatste	0.25
4 voor laatste	0.25
5 voor laatste	0

De totale waarde van deze variabele is gemaximeerd op 10. Daarbij gaat het om de totale optelsom van alles dat hierboven is beschreven.

### 2.3.3 Bestuurlijke handhavingstrajecten

In principe wordt er alleen een bestuurlijke handhavingzaak opgestart indien er sprake is van een hoge mate van urgentie of als aanwijzingen van de toezichthouder niet (tijdig) worden opgevolgd. De laatste reden is het meest voorkomend. De noodzaak om bestuurlijk te handhaven zegt in negatieve zin dus iets over het naleefgedrag van de onderneming.

Recente handhavingzaken laten we zwaarder meewegen dan oudere zaken.

Bestuurlijke handhavingzaak	Punten
Minder dan 5 jaar geleden	2.5
Meer dan 5 maar minder dan 10 jaar geleden	1.25
Meer dan 10 jaar geleden	0

Voor deze variabele kunnen maximaal 4 punten gescoord worden.

### 2.3.4 Controle resultaten van andere inspectiediensten

In InspectieView (IW) delen alle aangesloten inspectiediensten hun controleresultaten (op abstract niveau).

We kijken naar de controleresultaten van alle inspectiediensten minus de OddV zelf. Overtredingen zijn in Inspectie View gerangschikt in Licht, Middel en Zwaar.

Type overtreding	Punten
Licht	1
Middel	2
Zwaar	4

Als uit de data in inspectieview niet blijkt hoe de overtreding is ingeschaald dan wordt aangenomen dat het om een lichte overtreding gaat (en dus wordt 1 punten toegekend).

We moeten echter ook rekening houden met de controle dichtheid en hoe recent de bevindingen zijn.

- *Leeftijd van geconstateerde overtredingen*

Recente overtredingen tellen zwaarder mee dan overtredingen die langer geleden zijn begaan.

<b>Geconstateerde overtreding</b>	<b>Factor</b>
Minder dan 3 jaar geleden	1
Meer dan 3 jaar geleden	0.7

In Inspectieview kan maximaal 5 jaar plus het lopende jaar worden teruggekeken. M.a.w. overtredingen van 6 jaar geleden zijn niet meer te zien.

- *Controle dichtheid*

De controle dichtheid is belangrijk omdat een bedrijfslocatie die veel gecontroleerd nou eenmaal een grotere kans heeft dat er overtredingen zijn geconstateerd. Om te voorkomen dat een bedrijfslocatie waar vaker is gecontroleerd automatisch een slechter naleefgedrag krijgt hebben we een correctiefactor opgesteld:

Correctiefactor = Aantal overtredingen / Totaal aantal inspecties  
De correctiefactor is gemaximaliseerd op 1.

De score op het onderdeel controle resultaten andere inspectiediensten is gemaximeerd op 6.

### *2.3.5 Naleefgedrag maximum aantal dieren*

Doordat we de beschikking hebben over de gemiddelde dieraantallen zoals gemeld bij het RVO, kunnen we die vergelijken met de maximum dieren zoals bekend volgens de melding dan wel vergunning. Als het jaargemiddelde zoals gemeld bij het RVO hoger is dan het maximum conform melding / vergunning dat duidt dit op een (mogelijke) overtreding. We zetten geen handhaving in op basis van deze vergelijking omdat we altijd een eigen observatie willen hebben voordat we overgaan tot handhaving. In het kader van dit prioriteiten algoritme zegt bovenstaande echter wel iets over het naleefgedrag. Zelfs indien het gemiddeld aantal dieren maar 1 dier hoger ligt dan het maximum moet dit serieus worden genomen. Het is namelijk onaannemelijk dat er geen fluctuaties zijn in het aantal dieren. Dus een gemiddelde dat 1 dier hoger ligt dan een maximum betekent in de praktijk dat er piekmomenten moeten zijn waarbij een aantal aanwezige dieren veel hoger boven het maximum ligt. Deze vergelijking maken we per diergroep. Dus dat wil zeggen dat we A1 t/m A7 samen nemen etc.

<b>Meer dan dieren dan gemeld / vergund</b>	<b>Punten</b>
Minstens 1 meer dan vergund, maar minder dan 2% meer dan vergund	1.5
Meer dan 2% dan vergund maar minder dan 5%	3
5% of meer dan vergund, maar minder dan 10%	4.5
10% of meer dan vergund	6

De procentuele overschrijding in aantallen dieren moet echter wel gezien worden in de context van de absolute overschrijding. Dus bijvoorbeeld een bedrijf met een melding voor 20 koeien bij 2 koeien teveel 8 punten krijgt toegewezen terwijl een bedrijf met een melding voor 200 koeien met 249 koeien 6 punten krijgt toegewezen.

## Omgevingsdienst De Vallei

Daarom vermenigvuldigen we het aantal punten met de veescore van de betreffende diergroep. Het resultaat van deze berekening heeft een minimum van 0.5.

Gezien de veescore per diergroep tussen de 0 en 2 ligt, zal het aantal punten omhoog of omlaag worden bijgesteld. Ter illustratie: bij zo'n 32.000 kippen hoort een veescore van 1.

Bovenstaande vergelijking en toekenning van punten doen voor de afgelopen drie jaar waarvan we data hebben. Het meeste recente jaar telt voor 100% mee en de jaren daarvoor voor respectievelijk 50% en 25%.

Jaar	Factor
Meest recente jaar waar we data van hebben	1
Het jaar voorafgaand aan het meest recente jaar waar we data van hebben	0.5
Het jaar dat twee jaar vooraf ging aan het meest recente jaar waarvan we data hebben	0.25

Let op: op dit moment wordt alleen het meest recente jaar nog door de RVO geleverd, maar op korte termijn wordt er meer geleverd.

Op dit onderdeel kunnen maximaal 8 punten worden gescoord. Bij een overschrijding van het aantal dieren is de minimum score 0.5.

### 2.3.6 Naleefgedrag SCIOS keuringen

Uit het SCIOS register kunnen we ook zien of SCIOS keuringen zijn verlopen. Omdat we de SCIOS data eens per maand binnenhalen, hanteren we een marge van 40 dagen. M.a.w. we zien een einddatum van een SCIOS keuring als 'vervallen' indien die 40 dagen of meer in het verleden ligt. Het niet op tijd laten keuren van SCIOS toestellen zegt iets over het naleefgedrag van de onderneming. Meerdere verlopen keuringen zegt dan meer dan één verlopen keuring. Dit moet dan echter ook weer worden gezien in de context van het aantal SCIOS toestellen binnen de bedrijfslocatie.

Bovenstaande overwegingen hebben we op de volgende manier verwerkt in een formule:

- Per verlopen keuring 1 punt.
- Resultaat = Aantal punten \* correctiefactor
- Correctiefactor = Aantal verlopen keuringen binnen de bedrijfslocatie / Totaal aantal SCIOS toestellen binnen de bedrijfslocatie.
- Resultaat groter dan 0 en kleiner dan 0.75 altijd gelijkstellen aan 0.75 (feitelijk een minimum score bij minsten 1 verlopen keuring)
- Maximum voor dit onderdeel is 3

### 2.3.7 Milieuklachten / ervaren overlast door de omgeving

Milieuklachten wil zeggen dat de omgeving overlast ervaart van de onderneming. Als een onderneming zich aan de regels houdt kan de omgeving nog steeds overlast ervaren. De kans is wel groter dat als de onderneming zich niet goed aan de regels houdt, de omgeving hier sneller en vaker last van zal hebben. Hoewel overlast op een overtreding kan duiden, wil dat niet zeggen dat die overtreding geconstateerd kan worden tijdens een reguliere controle. Dit uit zich als een overtreding m.n. een gevolg is van gedrag op het moment van de overtreding. Een geluidsoverlast een horeca onderneming komt vaak doordat er te luide muziek wordt gedraaid of dat ramen en of deuren niet goed worden gesloten. Maar als we een reguliere controle uitvoeren zal de muziek niet zo hard staan. Dit neemt niet weg dat



## Omgevingsdienst De Vallei

de klachten nog steeds wel iets zeggen over het naleefgedrag in algemene zin.

Vanwege die overweging gebruiken we klachten als een voorspellende waarde, maar dichten we deze variabele een beperkte waarde toe.

Om een eerlijke weging te hebben werken we met klachtvoorvallen. Dit wil zeggen dat als er naar aanleiding van 1 voorval 10 klachten binnenkomen we nog steeds spreken over 1 klachtvoorval. Aanvullend houden we er rekening mee dat een recent klachtvoorval meer zegt dan een ouder klachtvoorval.

<b>Leeftijd klachtvoorval</b>	<b>Punten</b>
Minder dan 1 jaar geleden	0.8
Meer dan 1 jaar maar minder dan 2 jaar geleden	0.6
Meer dan 2 jaar geleden maar minder dan 3 jaar	0.4
Meer dan 3 jaar geleden maar minder dan 5 jaar.	0.2
Meer dan 5 jaar geleden	0

Het maximum aantal punten op dit onderdeel is 1.5.

### 2.3.8 Ongewoon voorvallen / calamiteiten

In de Omgevingswet wordt een ongewoon voorval gedefinieerd als: "gebeurtenis, ongeacht de oorzaak daarvan, die afwijkt van het normale verloop van een activiteit, zoals een storing, ongeluk of calamiteit, waardoor significante nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving ontstaan of dreigen te ontstaan". M.n. als ongewoon voorvallen vaker voorkomen zegt dit iets over het naleefgedrag.

<b>Aantal ongewoon voorvallen / calamiteiten</b>	<b>Punten</b>
1	0.5
2	1
3 of meer	2

Alleen ongewoon voorvallen / calamiteiten uit de afgelopen 7 jaar worden meegenomen.

### 2.3.9 Subtotaal score Naleefgedrag

De totaal score op het onderdeel naleefgedrag wordt berekend door de scores per onderdeel bij elkaar op te tellen.

*2.3.10 Onderlinge samenhang variabelen*

In de eerdere paragrafen is beschreven hoe de beschikbare data per variabele via een formule wordt omgezet in een puntentoekening. Om een goed beeld te krijgen wat het resultaat van die formules is, hebben we dat in beeld gebracht voor ons bedrijfslocatie bestand. Deze analyse heeft tot de nodige bijstelling van de formules geleid om de variabelen op de juiste manier tot elkaar in verhouding te brengen.

Variabele	Percentage van bedrijfslocatie dat hier op scoort	Gemiddelde score per bedrijfslocatie die hier op scoort
Basiswaarde	100%	0.5
Eigen controle resultaten	31%	1.2
Bestuurlijke handhaving	1%	2.3
Controle resultaten andere diensten	7%	Nog aanvullen
Klachten	7%	0.53
Ongewoon voorvallen / Calamiteiten	2%	0.67
Verlopen SCIOS keuringen	4%	0.85
Teveel Vee	3% (18% van veehouderijen)	4.13
Totaal		

In paragraaf 2.3.1 is beschreven dat we het uitgangspunt hebben gekozen om een bedrijfslocatie met perfect naleefgedrag met een 2.5 maal lagere frequentie te controleren dan een gemiddelde bedrijfslocatie (uitgaande van dezelfde milieurelevantie). We hebben de basiswaarde zo ook zo gekozen dat de totaal aantal toegekende punten vanuit de basiswaarde 40% is van het totaal aantal toegekende punten.

Opvallend in het overzicht is wellicht het gemiddeld aantal toegekende punten bij meer vee dan vergund / gemeld. Deze variabele heeft bewezen een sterke invloed omdat het een duidelijke indicatie is van een serieuze overtreding. Dit is bij verlopen SCIOS keuring minder het geval. Dit komt omdat het ook regelmatig voorkomt dan SCIOS toestellen niet worden afgemeld. Sommige verlopen keuringen hebben daardoor betrekking op toestellen die al weg zijn.

## 2.4 Tijd sinds de laatste controle

Bij relatief slecht naleefgedrag is de kans groter dat er door de tijd heen overtredingen ontstaan. Het naleefgedrag moet dan ook in samenhang worden gezien met de factor tijd.

Het effect van een controletraject (inclusief eventuele hercontroles handhaving) is ook dat bestaande overtreding worden geconstateerd en beëindigd. En aanvullend heeft een controle ook een preventief effect voor het ontstaan van nieuwe overtredingen. Want door de controle komen de regels en het belang van die naleven weer onder de aandacht van de onderneming. Het is dan ook logisch dat het uitvoeren van een controle kort nadat een controletraject heeft plaatsgevonden weinig op zal leveren.

Vandaar dat we in het algoritme werken met de tijd sinds de laatste reguliere integrale controle. Andere controles zoals een uitgevoerde klachtcontrole wordt hierin niet meegenomen. Ook hercontroles worden hier niet in meegenomen. De logica hiervan is dat als er bij een bedrijfslocatie een geluidsmeting heeft plaatsgevonden dat je er niet is gekeken naar alle andere aspecten. Eventueel bestaande overtredingen buiten dat wat gerelateerd is aan de klacht is dus niet gezien en niet beëindigd. Bij een hercontrole wordt ook alleen gekeken of de eerder geconstateerde overtreding is beëindigd.

We kijken specifiek naar de startdatum van de integrale controle. Dit is ook een praktische overweging. Want door de startdatum te nemen heeft het oppakken van een controle door een toezichthouder per direct het effect dat deze variabele wordt 'gereset naar 0' waardoor de controle niet meer in de top van de resultaten (lees prioriteiten) staat. Dit is vooral belangrijk om te voorkomen dat meerdere toezichthouders dezelfde controle proberen op te pakken.

Voor de tijd sinds de laatste controle wordt in beginsel 1 punt per jaar toegekend dat is verstreken sinds de startdatum. Om te voorkomen dat bepaalde bedrijfslocaties te snel na elkaar kunnen voorkomen waarderen we de waarde in het eerste jaar af. Dit heeft er ook mee te maken dat collega's controles alvast administratief opstarten maar pas over een aantal weken uitvoeren. Bij het administratief opstarten wordt de tijd gereset.

Startdatum laatste integrale controle	Punten
0 t/m 12 maanden	$(\text{Aantal maanden} / 12) * 0.25$
Meer dan 12 maanden	Aantal maanden / 12

De score op dit onderdeel is gemaximaliseerd op 8.5. Het toekennen van een maximale waarde is een overweging. Het niet toekennen van een maximale waarde zorgt er voor dat elke bedrijfslocatie altijd aan de beurt zal komen voor een controle. Bij een niet zo milieurelevante bedrijfslocatie met relatief goed naleefgedrag zou dit bijvoorbeeld eens per 15 of 20 jaar kunnen zijn. Het toekennen van een maximumwaarde zal het effect hebben dat bedrijfslocaties met een lage milieurelevantie nooit aan de beurt kunnen komen. Wij hebben de keuze gemaakt om geen capaciteit aan dergelijke bedrijfslocaties te besteden. Vandaar de keuze voor een maximumwaarde.

### 2.4.1 Nieuwe bedrijfslocaties

Nieuwe bedrijfslocaties krijgen direct een waarde van 8.5 toegewezen. Dit komt voort uit ons beleid om nieuwe bedrijfslocaties snel naar de start te controleren.

### 2.4.2 Aspectcontroles

Als je als omgevingsdienst ook aspectcontroles i.p.v. integrale controles uitvoert dan is een iets andere overweging wellicht passend. Bij een aspectcontrole wordt niet de hele bedrijfslocatie gecontroleerd. Er is dus geen

## **Omgevingsdienst De Vallei**

sprake van een volledig beeld en er ook geen zekerheid dat alle overtredingen na afloop van het inspectietraject zijn beëindigd. Het resetten van de volledige tijd sinds de laatste controle is dan ook wellicht niet passend. In dit geval zou overwogen kunnen worden om de opgebouwde punten niet volledig terug te brengen naar nul (zoals bij een integrale controle) maar een kleine waarde te laten bestaan. Dus bijvoorbeeld als de tijd sinds de laatste controle de waarde 5 had, die terug te brengen naar 1 i.p.v. naar 0.

## 2.5 Berekenen Prio-Score en gebruik algoritme

De Prio-score wordt als volgt berekend:

**Prio-score = Subtotaal score Milieurelevantie \* Subtotaal score  
Naleefgedrag \* Score tijd sinds laatste integrale controle**

### 2.5.1 Geautomatiseerde planning van reguliere controles

Op basis van bovenstaande formule krijgen alle bedrijfslocaties een individuele prio-score. In Power-BI worden de bedrijfslocaties op basis van prio-score geordend gepresenteerd. De hoogste prio-score staat bovenaan. Het prioriteiten algoritme is daarmee tevens de geautomatiseerde planning voor reguliere controles.

### 2.5.2 Gebruik van het prioriteiten algoritme

De toezichthouders hebben een grote mate van vrijheid in het selecteren van 'hun controles' uit de prioriteitenweergave van de controles. Zo kan gefilterd worden op branche en type bedrijfslocaties om te zorgen dat toezichthouders controles kunnen kiezen die passen bij hun kennis en expertise.

### 2.5.3 Beperkingen van het algoritme, de automatische planning en de mogelijkheid om af te wijken

Omdat het prioriteitenalgoritme meer bronnen kan analyseren en overzien dat een mens, zijn wij er van overtuigd dat het algoritme betere prioriteiten kan stellen dan de mens dat zou kunnen. Daarnaast is de planningstijd door het algoritme geminimaliseerd.

Dat neemt echter niet weg dat het algoritme niet kan zien wat een toezichthouder soms wel ziet. Als een toezichthouder onderweg zwarte rook uit een schoorsteen ziet komen kan dat een hele goede aanleiding zijn om een controle uit te voeren. Die ruimte is er en is naar ons idee ook essentieel.

Aanvullend kunnen enkele collega's (o.a. de coördinatoren) bedrijfslocaties geforceerd bovenaan de prio-lijst zetten. Dit zou bijvoorbeeld kunnen n.a.v. een verzoek van een gemeente om een controle bij een specifieke bedrijfslocatie uit te voeren.

Aanvullend is het algoritme nog niet in staat rekening te houden met het moment waarop een controle moet worden uitgevoerd. Het zou bijvoorbeeld onlogisch zijn een vuurwerkcontrole (opslag consumentenvuurwerk) uit te voeren in juni. Deze controles worden dus buiten het algoritme om gepland. Daarnaast is het algoritme gericht op het totaal van de milieuaspecten vanuit het oogpunt van preventieve integrale controles. Het is dus niet geschikt om klachtcontroles te prioriteren of om aspectcontroles zoals energiebesparingscontroles te prioriteren. Logischerwijs zou voor dergelijke toepassingen een eigen algoritme kunnen worden ontwikkeld.

### 3 Bijlage 1 - Beknopte beschrijving

De totaalscore van een bedrijf wordt als volgt berekend:

$$\boxed{\text{score naleefgedrag}} \quad \times \quad \boxed{\text{score milieurelevantie}} \quad \times \quad \boxed{\text{score laatste controle}}$$

NALEEFGEDRAG	MILIEURELEVANTIE	LAATSTE CONTROLE																																														
<p><b>1 Eigen controle resultaten</b> Voor deze variabele wordt gekeken naar de integrale preventieve controles. Hercontroles, klachtcontroles etc. worden hierin niet meegenomen. Per controle worden krijgen alle overtredingen o.b.v. de LHS punten toegekend.</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>LHS-score</th> <th>Punten</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>n.v.t.</td><td>0</td></tr> <tr><td>A1</td><td>0,4</td></tr> <tr><td>B1 &amp; A2</td><td>0.8</td></tr> <tr><td>C1, B2, A3</td><td>1.2</td></tr> <tr><td>D1, C2, B3, A4</td><td>1.6</td></tr> <tr><td>D2, C3, B4</td><td>2.4</td></tr> <tr><td>D3, C4</td><td>3.6</td></tr> <tr><td>D4</td><td>4.8</td></tr> </tbody> </table> <p>In de periode voor 2023 is alleen de zwaarste overtreding vastgelegd. Voor resultaten geldt de volgende weging:</p>	LHS-score	Punten	n.v.t.	0	A1	0,4	B1 & A2	0.8	C1, B2, A3	1.2	D1, C2, B3, A4	1.6	D2, C3, B4	2.4	D3, C4	3.6	D4	4.8	<p><b>1 VNG of weging MBAs</b></p> <p><b>Optie 1: VNG o.b.v. SBI</b></p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>VNG risicocategorie</th> <th>Punten</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>1</td><td>0.25</td></tr> <tr><td>2</td><td>0.5</td></tr> <tr><td>3.1</td><td>1</td></tr> <tr><td>3.2</td><td>2</td></tr> <tr><td>4.1</td><td>3</td></tr> <tr><td>4.2</td><td>4</td></tr> <tr><td>5.1</td><td>5</td></tr> <tr><td>5.2</td><td>6</td></tr> <tr><td>5.3</td><td>6</td></tr> <tr><td>6</td><td>6</td></tr> </tbody> </table> <p>Van de geregistreerde sbi-codes, telt de activiteit die in de zwaarste VNG-categorie valt.</p>	VNG risicocategorie	Punten	1	0.25	2	0.5	3.1	1	3.2	2	4.1	3	4.2	4	5.1	5	5.2	6	5.3	6	6	6	<p><b>1. Tijdsverloop na laatste controle</b></p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Startdatum laatste controle</th> <th>Vermenigvuldigingsfactor</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>0 tm 12 mnd</td> <td>(aantal mnd/12) *0,25</td> </tr> <tr> <td>&gt; 12 mnd</td> <td>aantal maanden / 12</td> </tr> </tbody> </table> <p><b>Maximale score is 8,5</b> <b>Indien nog nooit is de score 8.5</b></p> <p>Er wordt gekeken naar de laatste <u>integrale</u> controle.</p>	Startdatum laatste controle	Vermenigvuldigingsfactor	0 tm 12 mnd	(aantal mnd/12) *0,25	> 12 mnd	aantal maanden / 12
LHS-score	Punten																																															
n.v.t.	0																																															
A1	0,4																																															
B1 & A2	0.8																																															
C1, B2, A3	1.2																																															
D1, C2, B3, A4	1.6																																															
D2, C3, B4	2.4																																															
D3, C4	3.6																																															
D4	4.8																																															
VNG risicocategorie	Punten																																															
1	0.25																																															
2	0.5																																															
3.1	1																																															
3.2	2																																															
4.1	3																																															
4.2	4																																															
5.1	5																																															
5.2	6																																															
5.3	6																																															
6	6																																															
Startdatum laatste controle	Vermenigvuldigingsfactor																																															
0 tm 12 mnd	(aantal mnd/12) *0,25																																															
> 12 mnd	aantal maanden / 12																																															

## Omgevingsdienst De Vallei

LHS-score	Punten
n.v.t.	0
A1	0,5
B1 & A2	1
C1, B2, A3	1,5
D1, C2, B3, A4	2
D2, C3, B4	3
D3, C4	4,5
D4	6

Indien er geen LHS resultaat is ingevuld (dit is bij oudere controles van voor 2020 zo nu en dan het geval), dan wordt er gekeken naar hercontroles als indicatie voor overtredingen

Aantal hercontroles	Punten
1	1
2 of meer	1.5

### Afwaarderen oudere controles

De laatste controle telt voor 100% mee, maar eerdere controles worden afgewaardeerd. Er wordt maximaal 5 controles teruggekeken. Voor elke controle geldt dat we maximaal 10 jaar terugkijken.

Controle	Factor
Laatste	1
Voorlaatste	0.75
2 voorlaatste	0.5
3 en 4 voorlaatste	0.25
5 voorlaatste	0

Er kunnen maximaal 10 punten gescoord worden.

## Optie 2: o.b.v. MBAs

MBA H4	MBA Bruidsschat	MBA H3	Punten
4.29, 4.30, 4.48, 4.56, 4.66, 4.70, 4.72, 4.74, 4.75	22.61, 22.61a, 22.128, 22.138, 22.143, 22.146, 22.151, 22.158, 22.168, 22.171, 22.178, 22.182, 22.186, 22.189, 22.197, 22.203, 22.210, 22.225, 22.228, 22.238, 22.241, 22.247, 22.253, 22.259, 22.261, 22.262	3.2.3, 3.2.4 3.4.1, 3.4.2	0.5
4.15, 4.16, 4.17, 4.18, 4.19, 4.20, 4.21, 4.22, 4.23, 4.24, 4.26, 4.32, 4.39, 4.44, 4.45, 4.52, 4.58, 4.59, 4.60, 4.61, 4.62, 4.63, 4.64, 4.65, 4.67, 4.68, 4.69, 4.71, 4.73, 4.76, 4.77, 4.78, 4.79, 4.80, 4.81, 4.83, 4.84, 4.85, 4.90, 4.94, 4.95, 4.107, 4.110, 4.111	22.260, 22.264, 22.267, 22.268, 22.269	3.2.13, 3.2.6 3.2.8, 3.5.2, 3.6.7, 3.7.3, 3.9.1, 3.9.2 3.9.3, 3.9.4, 3.9.5	1
4.8, 4.9, 4.10, 4.11, 4.13, 4.14, 4.25, 4.27, 4.28, 4.31, 4.34, 4.40, 4.42, 4.46, 4.54, 4.55, 4.57, 4.82, 4.86, 4.89, 4.91, 4.92, 4.93, 4.96, 4.97, 4.98, 4.99, 4.104, 4.106, 4.115, 4.126	22.265	3.2.1, 3.2.2, 3.2.7, 3.2.9, 3.4.10, 3.5.3 3.5.4, 3.5.5, 3.5.8, 3.6.3, 3.6.4, 3.6.5 3.6.6, 3.7.1, 3.7.10 3.7.2, 3.7.4, 3.7.5 3.7.7, 3.7.8, 3.7.9, 3.8.1, 3.8.4, 3.8.5 3.8.7, 3.8.8	2
4.3, 4.33, 4.35, 4.36, 4.37, 4.38, 4.41, 4.43, 4.47, 4.49, 4.50, 4.53, 4.87, 4.88, 4.100, 4.101, 4.102, 4.127		3.2.10, 3.2.12, 3.2.15, 3.2.17, 3.2.18, 3.2.20 3.2.5, 3.4.11, 3.4.12, 3.4.4, 3.4.5, 3.4.7, 3.4.8, 3.5.1, 3.5.11, 3.5.6, 3.5.7, 3.6.1, 3.6.2, 3.6.8, 3.7.6, 3.8.10, 3.8.11, 3.8.3, 3.8.6, 3.8.9	4
4.2, 4.4, 4.5, 4.6, 4.7, 4.12, 4.51, 4.103, 4.105, 4.114		3.2.11, 3.2.14, 3.2.19, 3.3.1, 3.3.10, 3.3.11 3.3.12, 3.3.13, 3.3.14, 3.3.2, 3.3.3, 3.3.4, 3.3.5, 3.3.6, 3.3.7, 3.3.8, 3.3.9, 3.4.6, 3.4.9, 3.8.2	6

Zwaarste MBA telt 100% elke volgende MBA 25%.  
In principe wordt niet gekeken naar de MBA H3, tenzij er geen MBA H4 bekend is.

**2. Bestuurlijke handhavingstrajecten**

Elke handhavingenzaak telt mee voor 2.5 punten. Het hoeft niet te gaan om afgeronde zaken. Er wordt gekeken naar de startdatum.

Was het handhavingstraject in de laatste 5 jaar, dan telt deze 100% mee. Was die tussen de 5 en 10 jaar geleden dan 50%. Handhavingstrajecten ouder dan 10 jaar tellen niet meer mee.

Er kunnen maximaal 4 punten gescoord worden.

**2 Energieverbruik**

	Punten Gas	Punten Elektra
Kleinverbruiker (<25.000m3 gas, <50.000 kWh)	0	0
Middenverbruik (25.000-75.000 m3 gas, 50.000 - 200.000 kWh)	1	0.5
Grootverbruiker (>75.000m3 gas, >200.000 kWh)	2	1

**3. Controle resultaten andere diensten**

Vanuit Inspectie View. Per overtreding:

Classificatie	Punten
Licht	1.5
Middel	3
Zwaar	6

Overtredingen in de afgelopen 3 jaar tellen voor 100% mee en oudere overtredingen tellen voor 70% mee. Overtredingen staan maar 5 tot max 6 jaar in inspectieview. Dus oudere overtredingen tellen niet meer mee.

Het puntentotaal wordt als volgt berekend:  
 Totaal punten overtredingen \* correctie factor  
 Correctiefactor = Aantal overtredingen / Totaal aantal inspecties  
 De correctiefactor is gemaximaliseerd op 1.

**3. Stookvermogen**

Totale vermogen stookinstallatie(s)	Punten
20 - 99 kW	0
100 - 399 kW	0.5
400 - 999 kW	1
1.000 - 4.999 kW	2
5.000 - 14.999 kW	3
15.000 kW en meer	4

Blijkt uit de dataset dat er vaste brandstoffen worden verstoekt (hout, pallets, etc.) dan + 1 punt. Geen extra punten voor aantal SCIOS-aansluitingen.



## Omgevingsdienst De Vallei

### 4. Teveel Dieren

Per diergroep geldt het volgende:

Teveel dieren	Punten
Minstens 1 meer dan vergund, maar minder dan 2% meer dan vergund	1.5
Minstens 2% meer dan vergund, maar minder dan 5% meer dan vergund	3
Minstens 5% meer dan vergund, maar minder dan 10% meer dan vergund	4.5
10% of meer dan vergund	6

De punten worden vermenigvuldigd met de veescore (zie nummer 7 milieurelevantie) van de betreffende diergroep. De veescore per diercategorie ligt tussen de 0 en 2.

De totale score per jaar is de optelsom van de punten per diercategorie.

De totaalscore is die score per jaar voor de laatste 3 jaren bij elkaar opgeteld. Daarbij geldt dat het afgelopen jaar voor 100% meetelt, het jaar daarvoor voor 50% en het jaar daarvoor voor 25%.

### 5. Naleefgedrag SCIOS keuringen

Per verlopen keuring 1 punt.

Resultaat = Aantal punten \* correctiefactor  
Correctiefactor = Aantal verlopen keuringen binnen de bedrijfslocatie / Totaal aantal SCIOS toestellen binnen de bedrijfslocatie.  
Resultaat groter dan 0 en kleiner dan 0.75 altijd gelijkstellen aan 0.75 (feitelijk een minimum score bij minsten 1 verlopen keuring)

Maximum voor dit onderdeel is 3

### 4a Afval afgifte

Aantal kg gevaarlijk afval	Punten
0	0
1 - 500	0.4
501 - 3.000	0.8
3.001 en meer	1.6

Aantal kg niet gevaarlijk afval	Punten
0	0
1 - 10.000	0.2
10.001 - 50.000	0.4
50.001 en meer	0.8

Aantal euralcodes	Score vermenigvuldigd met
0 - 5	* 1
6 - 10	* 1.3
11 of meer	* 1.6

Totaalscore = (score gevaarlijk afval + score niet gevaarlijk afval) \* score euralcode.

### 4b afval verwerking

Behandelmethode (afgelopen 12 maanden)	factor
Categorie A	0.5
Categorie B	1
Categorie C	1
Categorie D	1.5
Categorie E	1.5
Categorie F	1.5
Categorie G	2

## Omgevingsdienst De Vallei

Type afval	factor
Gevaarlijk	1
Niet Gevaarlijk	0.5

Punten per categorie = categorie factor \* type afval factor.

Totaal aantal punten = totaal van alle categorieën.

**4a en 4b telling niet bij elkaar op. De zwaarste van de twee telt.**

### 6. Klachten

Elk klachtvoorzval (er kunnen meer klachten zijn over een klachtvoorzval) telt volgens onderstaande tabel mee:

Leeftijd klachtvoorzval	Punten
Minder dan een jaar geleden	0.8
Meer dan 1 jaar maar minder dan 2 jaar geleden	0.6
Meer dan 2 jaar maar minder dan 3 jaar geleden	0.4
Meer dan 3 jaar maar minder dan 5 jaar geleden	0.2
Meer dan 5 jaar geleden	0

Het maximum aantal punten op dit onderdeel is 1.5

### 7. Ongewoon voorval / calamiteit

Aantal ongewone voorvallen / calamiteiten	Punten
1	0.5
2	1
3 of meer	2

Ongewone voorvallen of calamiteiten die langer dan 7 jaar geleden zijn, tellen niet meer mee.

### 5. Kiwa

Aantal certificaten	Punten
1	0.5
2 - 5	1
6 of meer	2

### 6. Type bedrijf

Type bedrijf	Punten
A	0
B	0
C	1
IPPC	1
Bevi / Revi	1
PRTR	1

De types kunnen bij elkaar optellen. Er kan dus maximaal 4 punten worden gescoord.

**7. Veescore**

Diercategorie RAV code (WABO)	Diercategori e OW Code	Punten per dier
E1, E2, E3, E4, E5, F1, F2, F3, F4, G1, G2, J1	HE1, HE2, HE3, HE4, HE5, HG1, HG2, HG3, HG4, HH1, HH2, HF1	0.00003125
I2	HK2	0.0002125
H1		0.00025
D1.1	HD1	0.0003375
A4, A6, A7,	HA3, HA5, HA6	0.001
I1, L1, L2, L3	HK1, HI1, HI2, HI3	0.00125
A3	HA2	0.003625
A1, A2, B1, C1, C2, C3, D3	HA1, HA4, HB1, HC1, HC2, HC3, HD5,	0.00625
K1, K2, K3, K4	HL1, HL2, HL3, HL4	0.0125
D1, D1.2, D1.3, D2	HD2, HD3, HD4	0.001625
A5		0.125

Er is aan elke diercategorie een aantal punten per dier toegekend. Dit aantal punten wordt vermenigvuldigd met het aantal dieren dat het bedrijf heeft in die betreffende diercategorie.

Het aantal te scoren punten is gemaximeerd op 2.

### 9. Stalsysteem

Er is aan elke, op basis van het stalsysteem een aantal punten toegekend.

Stalsysteem	Punten
A1.100, A2.100, A3.100, A4.100, A6.100, A7.100, B1.100, C1.100, C2.100, C3.100, E6.8, F1.100, F2.100, F3.100, G1.100, G2.1.100, G2.2, H1.1, I1.100, I2.100, J1.100, X, K1.1.00 t/m K4.100, L1.00 t/m L3.100, Z99	0
A1.1, A1.16, A4.7, D1.1.12.1, D1.1.12.2, D1.3.1 t/m D.1.3.3, D1.3.5, D1.3.9.1, D1.3.9.2, D3.3.1, E1.7, E1.14, E2.11.1, E2.12.1, E2.12.2, E4.8,	0.25
A1.2 t/m A1.15, A1.18 t/m 22, A1.24 t/m A1.35, A4.8, D1.1.1, D1.1.3, D1.1.6, D1.1.11, D1.1.12.3, D1.1.13, D1.2.9, D1.2.12 t/m D.1.2.14, D1.2.16, D1.2.20, D1.3.4, D1.3.8.1, D1.3.8.2, D1.3.10, D1.3.15, D3.2.2, D3.2.4 t/m D3.2.6.2.1, D3.2.7.1.1 t/m D3.2.7.2.1, D3.2.10.1, D3.2.12, D3.2.16, E1.8.1 t/m E1.8.5, E1.11, E1.100, E2.8, E2.9.1, E2.11.2.1 t/m E2.11.4, E3.3, E3.4, E7 t/m E3.9, E4.2 t/m E4.5, E5.1 t/m E5.3, E5.5, E5.6, E5.8 t/m E59.1.1.6, E5.9.1.2.1 t/m E5.9.1.2.6, E5.10, E5.11, E5.14, E5.15, F1.3, F1.6 t/m F1.8, F2.3, F2.6, F2.7, F4.1, F4.3, F4.5, F4.8, F4.9, H1.2, I1.1, I2.1	0.5
A1.17, A1.23, A4.1 t/m A4.6, A5, C1.1 t/m C1.1.6 C2.1 t/m C2.1.6, C3.1 t/m C3.1.6, D1.1.2, D1.1.4.1 t/m D1.1.5, D1.1.7 t/m D1.1.10, D1.1.14 t/m D1.1.17, D1.1.100, D1.2.1 t/m D1.2.8, D1.2.10, D1.2.11, D1.2.15, D1.1.17.1 t/m D1.2.19, D1.2.100, D1.3.6, D1.3.7, D1.3.11 t/m D1.3.14, D1.1.00, D1.1.101, D2.1 t/m D2.6, D2.100, D3.1, D3.2.1, D3.2.3, D3.2.6.2.2, D3.2.7.2.2 t/m D3.2.9, D3.2.10.2, D3.2.11, D3.2.13 t/m D3.2.15.6, D3.2.17, D3.2.18, D3.3.2, D3.100, D4.1 t/m D2.2.3, E1.1 t/m E1.6, E1.9, E1.10, E1.12, E1.13, E1.101, E2.1 t/m E2.7, E2.9.2 t/m E2.10, E2.13 t/m E3.2, E3.5, E3.6, E3.100, E4.1, E4.6, E4.7, E4.9, E4.10, E4.100, E5.4, E5.7, E5.9.1.1.100, E5.9.1.2.100, E5.12, E5.13, E5.100, E6.1 t/m E6.7, /E6.9, E6.10, E7.1 t/m E7.19, F1.1, F1.2, F1.4, F1.5, F2.1, F2.2, F2.4, F2.5, F3.1 t/m F3.4, F4.2, F4.4, F4.5, F4.6, F4.100, F6.1 t/m F6.8, G1.1 t/m G1.4, G2.1.1 t/m G2.1.4, G4.1 t/m G4.7, I1.2 t/m I1.4, I2.2 t/m I2.4,	1

Het aantal stallen wordt vermenigvuldigd met het aan dat stalsysteem toegekende aantal punten.  
Het aantal te scoren punten is gemaximeerd op 3.

### 10. Nabijheid Natura 2000

Binnen 250m van natura 2000	Punten
Ja	1
Nee	0

#### Subtotaalscore

De subtotaalscore wordt als volgt berekend:  
Basiswaarde van 0.5 + Som van score 1 t/m 7.

#### Subtotaalscore

De subtotaalscore wordt als volgt berekend:  
Som van score 1 t/m 10.

#### Subtotaalscore

Dit criterium is gemaximeerd op 8.5.



# Landelijke Handhavings- strategie Omgevings- recht (LHSO)

*12 oktober 2022*

# **Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO)**

*12 oktober 2022*

# Inhoud

<b>1. Inleiding.....</b>	<b>4</b>
1.1 Aanleiding en achtergrond.....	4
1.2 Doelstelling en werkingssfeer.....	5
1.3 Opzet van dit document.....	6
<b>2. Uitgangspunten en beginselen.....</b>	<b>7</b>
2.1 Uitgangspunten.....	7
2.2 Beginselen.....	8
<b>3. Visie op een passende interventie.....</b>	<b>10</b>
<b>4. Stappenplan om te komen tot een passende interventie.....</b>	<b>12</b>
4.1 Stap 1: positionering van de bevindingen in de basisinterventiematrix.....	13
4.2 Stap 2: bepalen van de verzwarende aspecten die aanleiding kunnen geven voor een ingrijpender herstelsanctie of voor strafrechtelijk onderzoek of bestraffing.....	14
4.3 Stap 3: optreden aan de hand van de algemene of domeinspecifieke interventiematrix.....	15
4.4 Stap 4: bepalen of afstemmingsoverleg nodig is.....	17
4.5 Stap 5: vastlegging stappen en beslissingen.....	18
<b>5. Randvoorwaarden voor werken met de LHSO.....</b>	<b>19</b>

## HOOFDSTUK 1

# Inleiding

## 1.1 Aanleiding en achtergrond

De Omgevingswet is gericht op het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Deze wet heeft daarbij oog voor de duurzame ontwikkeling, bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. De wet is ook gericht op de intrinsieke waarde van de natuur, en op het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

Met de Omgevingswet is (nagenoeg) alle voorheen bestaande wet- en regelgeving die ter bescherming van de fysieke leefomgeving dient, gemoderniseerd en gebundeld. Het gaat om een stelselherziening waarmee zowel integratie als vereenvoudiging van het omgevingsrecht is beoogd. Dat is een grote hoeveelheid regels en voorschriften. Het omgevingsrecht is niet alleen neergelegd in de Omgevingswet, maar ook in de bijbehorende uitvoeringsregelgeving: het Omgevingsbesluit (Ob), het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en de Omgevingsregeling (Or). Daarnaast maken ook Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen regels en voorschriften in het omgevingsrecht. Een groot aantal bestuursorganen en 29 regionale omgevingsdiensten zijn met de uitvoering van die regels belast. Die bestuursorganen en omgevingsdiensten, de politie, de bijzondere opsporingsdiensten, de inspectie leefomgeving en transport (ILT), gemeenten, provincies, waterschappen, en het Openbaar Ministerie zijn met de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving belast. Tezamen vormen zij de handhavingspartners.

De Omgevingswet gaat uit van vertrouwen. Bij vertrouwen hoort het nemen van verantwoordelijkheid. De overheid wil erop kunnen vertrouwen dat burgers en bedrijven zich houden aan de voor hen geldende regels. Burgers en bedrijven mogen erop vertrouwen dat de overheid degenen aanspreekt die de regels overtreden. Dat draagt bij aan een gelijk speelveld en doet recht aan het rechtsgevoel van de samenleving. Handhaving is dan ook één van de instrumenten waarmee de overheid het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit nastreeft. Handhaving is een essentieel element van de werking van de rechtsstaat.

Om effectief te kunnen handhaven, moeten de handhavingspartners intensief en loyaal samenwerken. Dat geldt voor de bestuurlijke overheden onderling, voor de instanties binnen de strafrechtsketen en, omdat vrijwel alle omgevingsrechtelijke regels zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk worden gehandhaafd, bovenal voor de bestuurlijke organen en instanties enerzijds en het Openbaar Ministerie en andere strafrechtelijke instanties anderzijds. Afstemming en samenwerking tussen bestuur en justitie zijn ook noodzakelijk omdat niet alleen via het strafrecht (strafrechter of OM) een straf kan worden opgelegd, maar in toenemende mate ook het bestuur overtredingen kan bestraffen met een bestuurlijke boete. Afstemming en samenwerking tussen bestuur en justitie zijn bovendien in talloze wettelijke bepalingen voorgeschreven. Het gaat daarbij niet alleen om de Omgevingswet en de Algemene wet bestuursrecht, maar ook om het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de economische delicten.



De inwerkingtreding van de Omgevingswet is de aanleiding voor het vaststellen van de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO). De LHSO heeft een breder werkings- bereik dan zijn voorganger, de Landelijke handhavingsstrategie (LHS) uit 2014. Een deel van de taken, het basistakenpakket, moet worden uitgevoerd door de regionale omgevingsdiensten. Voor die basistaken moeten de bestuursorganen die in een omgevingsdienst deelnemen gezamenlijk een uniforme handhavingsstrategie vaststellen.

Die strategie moet zo nodig worden afgestemd met de instanties belast met de strafrechtelijke handhaving. Het Omgevingsbesluit stelt eisen aan de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). De decentrale bestuursorganen stellen op basis daarvan kwaliteitscriteria vast voor het VTH-beleid.

De LHSO is daarvan een belangrijk onderdeel. De decentrale bestuursorganen stellen op basis van deze eisen een uitvoerings- en handhavingsstrategie vast. Deze twee strategieën vormen in feite het uitvoerings- en handhavingsbeleid. Het is noodzakelijk dat hierin ook het handhavingsbeleid wordt opgenomen, bij voorkeur wordt er hier de LHSO voor gebruikt. Voor de omgevingsdiensten is het verplicht om, voor dit onderdeel, aan te sluiten bij de LHS en zijn opvolgers; nu dus de LHSO.<sup>1</sup>

## 1.2 Doelstelling en werkingssfeer

De overheid is verantwoordelijk voor het handhaven van het omgevingsrecht. Voor het bestuur geldt (bij herstelsancties) de zogenoemde beginselplicht tot handhaving. Het Openbaar Ministerie is belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. De kwaliteitseisen die het Unierecht aan nationale handhaving stelt – handhaving moet doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn –, gelden door de toenemende invloed van het Unierecht op het omgevingsrecht voor een steeds groter deel van het omgevingsrecht en worden in de LHSO dan ook als uitgangspunt genomen.

Wanneer regels worden overtreden – en het vertrouwen daardoor wordt geschaad –, is een passende interventie geboden. Welke interventie passend is, hangt af van de aard, zwaarte, oorzaken en gevolgen van de overtreding en van het verwachte effect van de interventie. Het gedrag van de overtreder speelt vooral bij bestraffende interventies ook een belangrijke rol.

Uit een oogpunt van rechtsgelijkheid behoren interventies in vergelijkbare situaties op eenzelfde wijze te worden toegepast. Intervenieren is daarbij breder dan het opleggen van sancties; ook aanspreken, waarschuwen en informeren kunnen in een concreet geval passende interventies zijn. De LHSO biedt een afwegingsinstrument om in concrete gevallen afgestemd, eenduidig, effectief en evenredig te kunnen intervenieren.

De LHSO dient als hulpmiddel voor een effectieve en rechtmatige handhaving.

### Brede toepasselijkheid; werkingssfeer ook naast de verplichte basistaken mogelijk

De LHSO heeft betrekking op de Omgevingswet en de daarop gebaseerde regels. Ze is bedoeld als instrument voor de organisaties belast met de handhaving daarvan. Toepassing van de LHSO leidt tot afgestemd en effectief bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk optreden. Daarom is de LHSO met de daarin neergelegde visie, uitgangspunten en richtsnoeren, breed toepasbaar. De LHSO kan dan ook door bestuursorganen worden vastgesteld voor andere taken dan de verplichte basistaken. Ook zou de LHSO kunnen worden toegepast door andere bestuursorganen. De uiteindelijke werkingssfeer hangt dus af van de mate waarin bestuursorganen de LHSO toepassen en in hun handhavingsbeleid overnemen.

Alle bij de LHSO betrokken handhavingspartners hebben de wens en zien de verplichting om te komen tot integrale en effectieve handhaving op het geheel van ordeningswetgeving, en het omgevingsrecht in het bijzonder. De noodzaak ligt besloten in de wijze waarop de Europese en Nederlandse wetgever toezicht en opsporing en handhaving hebben geregeld. De noodzaak komt ook naar voren uit een reeks onderzoeksrapporten. De LHSO is de tussen de handhavingspartners afgestemde strategie om tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving af te wegen.

Met de vaststelling van de LHSO door het Bestuurlijk Omgevingsberaad (BOB) vervalt de landelijke handhavings- strategie van 4 juni 2014. De LHSO zal vijf jaar na de vast- stelling op initiatief van het Interprovinciaal overleg worden geëvalueerd.

<sup>1</sup> Op grond van de modelverordening uitvoering en handhaving van de VNG en het IPO. De link voor de omgevingsdiensten met de LHS en de LHSO staat beschreven in deel C (procescriteria), onder de 9b (de sanctiestrategie).

### 1.3 Opzet van dit document

Het grote bereik van de Omgevingswet brengt mee dat de LHSO een brede reikwijdte heeft. Er is daarom gekozen voor de volgende opzet. In hoofdstuk 2 worden de uitgangspunten en beginselen voor de handhaving van het omgevingsrecht uiteengezet, waaronder die voor de noodzakelijk samenwerking tussen de handhavingspartners. Die beginselen en uitgangspunten spelen een belangrijke rol bij de wijze waarop de passende interventie wordt gekozen. De algemene strategie hiervoor is te vinden in hoofdstuk 3 (visie) en hoofdstuk 4 (stappenplan). In hoofdstuk 5 worden de randvoorwaarden en processtappen voor het werken met de LHSO gegeven. In aanvulling op de LHSO kunnen er handhavings- of sanctiestrategieën zijn voor specifieke deelterreinen van het omgevingsrecht vergelijkbaar met de aanvulling voor Seveso-overtredingen (Brzo) uit 2012.

#### Landelijke handhavingsstrategie (algemeen/basis)

De handhavingsstrategie bestaat inhoudelijk uit een visie op de handhaving, een beschrijving van de keuzes tussen interventies, de processtappen om – in het licht van de uitgangspunten en beginselen – in een concreet geval tot de juiste keuze voor een passende interventie te komen en de beslispunten voor het bevoegd gezag. De landelijke VTH kwaliteitscriteria<sup>2</sup> vereisen voor het basistakenpakket een uniforme handhavingsstrategie op het niveau van de regio; door het overnemen van de landelijke handhavingsstrategie kan aan deze verplichting van met name de deelnemers aan een Omgevingsdienst worden voldaan. De handhavingsstrategie in hoofdstuk 3 ziet dan ook primair op de basistaken, waarvoor het vaststellen van een uniforme handhavingsstrategie op het niveau van de omgevingsdienst voor met name de deelnemers aan een Omgevingsdienst wettelijk verplicht is, maar kan ook worden vastgesteld voor en toegepast bij de uitvoering en handhaving van de niet-basistaken. De LHSO kan op deze manier worden gebruikt voor (veel) meer delen van of zelfs het gehele omgevingsrecht. Dat heeft als voordeel dat ook handhavingspartners zoals de politie en bijzondere toezicht- en opsporingsinstanties er meer mee zouden kunnen gaan werken.

#### Keuzemodules niet-basistakenpakket: keuzestrategieën

Vanwege de breedte van het omgevingsrecht is de handhavingsstrategie naar zijn aard algemeen. De keuze van bestuursorganen om de LHSO ook vast te stellen voor handhaving buiten de verplichte basistaken kan verder worden ondersteund met een aantal modules waarin bouwstenen en modellen zijn opgenomen voor specifieke deelterreinen van het omgevingsrecht buiten dat basistakenpakket. Te denken valt aan bouwregels en erfgoedregels, vanwege de daarvoor bestaande bestuurlijke bevoegdheden, maar het is denkbaar dat in de loop van de komende tijd andere modules worden toegevoegd die geschikt zijn voor een landelijke benadering.<sup>3</sup> Deze domeinspecifieke strategieën kan het bevoegd gezag (het OM daaronder begrepen) naar keuze vaststellen, al dan niet aangepast aan de lokale situatie. Ook kan het bevoegd gezag ervoor kiezen samen met het vaststellingsbesluit LHSO of in een latere aanvulling daarop eigen lokale, bovenlokale of regionale strategieën vast te stellen voor bepaalde deelterreinen naar keuze. De elektronische bekendmaking van zo'n besluit maakt deze beleidskeuze transparant.

<sup>2</sup> In dit document wordt uitgegaan van de VTH Kwaliteitscriteria 2.2 uit 2019.

<sup>3</sup> De landelijke handhavingsstrategie Brzo die van toepassing is bij de handhaving van Seveso-voorschriften, is een voorbeeld van een landelijke module die al bestond vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet. Het gaat hier om een module 'bovenop' de algemene landelijke handhavingsstrategie voor een basistaak waarvoor de specifieke deskundigheid is vereist die bij een klein aantal (6) omgevingsdiensten is gebundeld. Er valt ook te denken aan modules voor andere taken dan de verplichte basistaken.

## HOOFDSTUK 2

# Uitgangspunten en beginselen

Aan het Unierecht en het Nederlandse geschreven en ongeschreven recht kan een aantal uitgangspunten en beginselen worden ontleend die centraal staan bij de handhaving van het omgevingsrecht en de samenwerking tussen de handhavingspartners. Dat zijn de volgende.

## 2.1 Uitgangspunten

**A. *Veilige en gezonde fysieke leefomgeving.*** Handhaving door de overheid van het omgevingsrecht draagt bij aan het bereiken van de doelen van de Omgevingswet: duurzame ontwikkeling, bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Ook handhaving is gericht op het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving, een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en op het doelmatig beheren en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving.

**B. *Vertrouwen.***

De Omgevingswet gaat uit van vertrouwen. Bij vertrouwen hoort het nemen van verantwoordelijkheid. De overheid wil erop kunnen vertrouwen dat burgers en bedrijven zich houden aan de voor hen geldende regels. Burgers en bedrijven moeten erop kunnen vertrouwen dat de overheid degenen die regels overtreden daarop aanspreekt. Het spreekt vanzelf dat burgers en bedrijven erop kunnen vertrouwen dat de overheid ook zelf de regels naleeft. En de instanties die met de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht zijn belast, handelen op basis van onderling vertrouwen en respect.

**C. *Integraal, risico gestuurd en effectgericht.*** Handhaving in het omgevingsrecht is integraal (de activiteiten van de betrokken overheidsorganisaties zijn onderling afgestemd), risico gestuurd (prioritering op basis van regelmatige risico-inventarisatie om met beperkte capaciteit een zo groot mogelijke beperking van risico's te bereiken)

en effectgericht (het doel is een zo groot mogelijke naleving om bij te dragen aan de doelen van de Omgevingswet).

Vanzelfsprekend wordt waar nodig en/of op verzoek van handhavingspartners ook buiten vooraf gestelde prioriteiten opgetreden.

**D. *Onafhankelijk en professioneel.***

Het tot handhaving bevoegde gezag is sterk, slagkrachtig en onbevangen. Het heeft een onafhankelijke houding, is deskundig en professioneel, en handelt zonder vooringenomenheid. Handhavingsinstanties en hun medewerkers handelen consequent en vasthoudend op basis van de geldende wet- en regelgeving en de landelijke handhavingsstrategie. Het belang van sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhaving is groot. De handhavingsinstanties zijn daarom robuust, hebben voldoende kritische massa en beschikken over de benodigde professionele afstand tot het politiek-bestuurlijke gezag. Ook is het belangrijk dat er ruimte is voor medewerkers om hun professionele mening naar voren te brengen. Alle bevoegde bestuursorganen en handhavingsorganisaties dragen hier aan bij. Indien en voor zover omgevingsdiensten met de uitvoering van handhavingstaken op grond van de Omgevingswet zijn belast, verstrekken de bevoegde bestuursorganen deze diensten een duidelijke opdracht en een ruim mandaat om die opdracht op professionele wijze uit te kunnen voeren.

## 2.2 Beginselen

**A. Handhaving van het omgevingsrecht is gelijkwaardig, doeltreffend, afschrikwekkend en evenredig om een goede naleving te bereiken.** Het Unierecht normeert een steeds groter deel van het omgevingsrecht en in toenemend detail. Dat betekent dat de nationale handhaving aan unierechtelijke kwaliteitseisen moet voldoen. De handhaving van unierechtelijke regels dient gelijkwaardig te zijn aan die van nationale regels, en ze dient doeltreffend, afschrikwekkend en evenredig te zijn. Deze algemene, op artikel 4, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie gebaseerde eisen horen daarom thuis in de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht.

Het evenredigheidsbeginsel brengt met zich dat de herstelsancties, bijvoorbeeld de hoogte van de dwangsom, evenredig zijn aan het doel ervan en dat bij bestuurlijke boetes maatwerk wordt betracht. Bij de strafrechtelijke handhaving geldt het opportuniteitsbeginsel en is het evenredigheidsbeginsel beter bekend als beginsel van proportionaliteit en subsidiariteit.

**B. Beginselplicht tot handhaving.**

Gelet op het algemeen belang dat is gediend met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken (of een handhavingstraject in gang moeten zetten dat tot het gebruiken van die bevoegdheid zal of kan leiden). Slechts onder bijzondere omstandigheden mag het bestuursorgaan weigeren dit te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisering bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

Het bevorderen van normconform gedrag staat bij handhaving centraal. In het omgevingsrecht is vaak herstel van de rechtmatige situatie mogelijk. Voor herstelsancties geldt de beginselplicht tot handhaven. Het overheidsoptreden is erop gericht dat eenieder zich uit eigen beweging normconform gedraagt. De beginselplicht tot handhaving biedt in veel gevallen ruimte om eerst te waarschuwen. Een bepaald gedrag of de aard van de overtreding kan echter aanleiding zijn om niet te waarschuwen, en dan wordt normconform gedrag in beginsel afgedwongen door de inzet van steviger handhavingsinstrumenten.

### E. Loyale samenwerking.

Met het oog op effectieve handhaving werken de met handhaving belaste bestuurlijke, politieke en justitiële autoriteiten loyaal met elkaar samen, hebben ze regelmatig overleg en handelen ze op basis van vertrouwen en respect. Ze wisselen waar mogelijk en noodzakelijk informatie met elkaar uit en delen kennis met elkaar. Ze stemmen hun handhavingsprogramma's op elkaar af om planmatig effectief en integraal te handhaven en ze stemmen hun handhavingsactiviteiten af om te komen tot passende interventies en de gekozen interventies effectief te doen zijn. Ze beseffen dat het delen van beschikbare informatie een noodzakelijke voorwaarde is voor een toereikende informatiepositie en effectieve handhaving. De handhavingspartners voldoen zo aan de verplichtingen uit het Unierecht die zijn neergelegd in vele richtlijnen en verordeningen en worden afgeleid uit de algemene verplichting tot loyale samenwerking bij handhaving. Ook de aangifteplicht uit artikel 162 Sv en de voorlegplicht bij bestuurlijke boetes op grond van artikel 5:44 Awb zijn invulling van loyale samenwerking.

### F. Adequate overlegstructuur.

Effectieve handhaving gaat uit van een adequate overlegstructuur waarin de bevoegde instanties en de bij hen werkzame toezichthouders en opsporingsambtenaren elkaar op het juiste moment informeren, overleg hebben en de vereiste loyale samenwerking tot stand brengen. De LHSO gaat uit van het bestaan van deze adequate overlegstructuur op zowel zaakniveau als op meer algemeen, strategisch en beleid vaststellend niveau, met inachtneming van organisatorische verschillen per regio. Met deze overlegstructuur wordt ook de samenwerking tussen het bestuur en de politie en het openbaar ministerie loyaal en effectief gemaakt.

### G. Dienstbaar.

Het tot handhaving bevoegde bestuurlijk gezag verwacht van zijn bestuurders en medewerkers dat zij handelen in het algemeen belang en dat zij zich dienstbaar opstellen en rolvast zijn richting betrokken burgers en bedrijven, verzoekers om handhaving en overtreders.

### H. Transparant.

Het tot handhaving bevoegde gezag is transparant over zijn afwegingen, beleid, prioriteiten, activiteiten en resultaten.

Indien de geconstateerde overtreding nog voortduurt, is het handhavend optreden in ieder geval gericht op het beëindigen van de overtreding, herstel van de rechtmatige situatie (het naleven van de norm) en het voorkomen van herhaling, en bestraffing. Het bevoegd gezag beziet in voorkomende gevallen of er aanleiding is om ook een bestuurlijke boete op te leggen aan de overtreder of om in nauw overleg met het openbaar ministerie strafrechtelijk te reageren. Bestraffende sancties en herstelsancties kunnen immers naast elkaar voor dezelfde overtreding worden opgelegd. Met algemene kaders of in een concreet geval moet dan ook steeds worden bezien of er aanleiding is voor strafrechtelijke of bestuursrechtelijke bestraffing.

#### *C. Gelijkheidsbeginsel*

De overheid behoort gelijke gevallen gelijk te behandelen. Voor het bestuurlijk bevoegd gezag vloeit dat voort uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het waarborgen van een level playing field is daarvan een onderdeel. Bij handhaving is dat van zo mogelijk nog groter belang. Dit vergt van de handhavende instanties dat zij stelselmatig en consistent handelen. Het uitgangspunt van transparantie en het gelijkheidsbeginsel betekenen dat het bestuursorgaan voorspelbaar handelt bij overtredingen. Het Openbaar Ministerie weegt bij zijn strafrechtelijke beslissingen het opportuniteitsbeginsel met het gelijkheidsbeginsel af. De werking van dat beginsel is in het strafprocesrecht niet altijd gelijk aan de werking in het bestuursrecht. Onderlinge afstemming en overleg is van groot belang om recht te doen aan zowel de bestuursrechtelijke als de strafrechtelijke invulling van het gelijkheidsbeginsel met het oog op effectieve handhaving en naleving.

#### *D. Verdedigingsbeginsel*

De persoon of onderneming die als overtreder of als klager te maken krijgt met handhavend overheidsoptreden moet in de gelegenheid worden gesteld haar of zijn zienswijzen kenbaar te maken, en daarvoor een redelijke termijn te krijgen. Bij bestuursrechtelijke handhaving heeft dit beginsel mede uitwerking gekregen in de hoorplicht van art. 4:7 en 4:8 Awb (spoedeisende gevallen uitgezonderd). In voorkomend geval betekent dit dat de verklaring van een deskundige of getuige moet kunnen worden ingebracht. Het draagvlak van de handhaving wordt versterkt door een overheid die recht doet aan de beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het verdedigingsbeginsel. Dat beginsel is ook neergelegd in tal van verdragsbepalingen (zoals artikel 6 EVRM) en in het Unierecht. In het strafrecht wordt de verdachte (onderneming) ook beschermd door zijn verdedigingsrechten.

#### *E. Respect voor fundamentele rechten*

Het spreekt vanzelf, en het staat zeker niet op de laatste plaats: respect voor fundamentele rechten. Juist bij handhaving – waar veel handelen inbreuk (kan) maken op deze rechten - is dat respect van groot belang. Er moet daarbij in het bijzonder worden gedacht aan fundamentele rechten zoals het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, het huisrecht en het zwijgrecht.

## HOOFDSTUK 3

# Visie op een passende interventie

De LHSO zet in op een passende interventie bij iedere overtreding. Handhavers hanteren de strategie bij iedere constatering van een overtreding en maken daarbij gebruik van de daarin aangegeven instrumenten. Dit waarborgt een effectieve en doelmatige handhaving. Het draagt bij aan passend en eenduidig optreden. Het waarborgt rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.

Een passende interventie is een interventie die is gebaseerd op de verzamelde feiten en op een beoordeling van de aard en ernst van de overtreding en van de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd, en die zo effectief en efficiënt mogelijk leidt tot spoedig herstel van de rechtmatige toestand, verdere naleving waarborgt, herhaling voorkomt en/of straft indien dit passend of noodzakelijk is om de normadressaat tot naleving te bewegen dan wel om de norm te bevestigen (speciale en generale preventie).

Om in het omgevingsrecht tot een passende interventie te komen, zijn de volgende twee hoofdvragen leidend:

### *Inzake herstel*

- 1a. Is herstel mogelijk? Zo ja, dan is in elk geval bestuursrechtelijk optreden aangewezen en is de vervolgvraag:
- 1b. Welke bestuursrechtelijke interventie is in dit geval het meest geschikt?

### *Inzake bestraffing*

- 2a. Is er aanleiding voor bestraffing? Zo ja, dan is de vervolgvraag:
- 2b. Welke weg (bestuursrechtelijk of strafrechtelijk) is het meest passend?

Dit zijn twee vragen met gelijk belang. Positieve beantwoording van de één betekent niet dat beantwoording van de andere hoofdvraag achterwege zou moeten worden gelaten. De vragen zijn nevensgeschikt. Het zijn vragen die zowel door de bestuurlijke als door de strafrechtelijke handhavingspartners behoren te worden gesteld. In combinatie met het beginsel van loyale samenwerking betekent dit bijvoorbeeld ook dat het Openbaar Ministerie zich dient af te vragen of er herstel mogelijk is met bevoegdheden van de bestuurlijke handhavingspartners, en deze laatste partners of er bestraffende interventies kunnen zijn aangewezen waar het Openbaar Ministerie een taak heeft. Loyale samenwerking betekent onder meer ook dat waar mogelijk tijdig informatie wordt gewisseld om het beantwoorden van deze hoofdvragen op het juiste moment mogelijk te maken voor de ander in de handhavingssamenwerking.

### **Ad 1a en 1b (inzake herstel)**

Centrale doelstelling van het omgevingsrecht is het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Dit betekent dat bij de handhaving van het omgevingsrecht herstel van de rechtmatige toestand altijd het eerste doel moet zijn, indien herstel uiteraard mogelijk is. Herstel wordt hier ruim opgevat: het beëindigen van de overtreding, het wegnemen of beperken van de gevolgen van de overtreding en/of het voorkomen van herhaling van de overtreding. Het aansturen op herstel ligt primair op de weg van het bestuur, dat zo nodig namelijk een herstelsanctie (last onder bestuursdwang of last onder dwangsom) kan opleggen en effectueren. Dit volgt ook uit de beginselplicht tot handhaving. Welke bestuurlijke interventie het meest passend is, hangt af van de omstandigheden van het geval, zoals de aard en ernst van de overtreding, kenmerken van de overtreder en de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd of ontstaan. De keuze vindt plaats aan de hand van het stappenplan en de interventiematrix uit hoofdstuk 4.

**Ad 2a en 2b (inzake bestrafning)**

In het kader van integrale handhaving moet steeds worden beoordeeld of er aanleiding is om de overtreder te bestraffen.

Redenen voor bestrafning worden ontleend aan de feiten en omstandigheden rond de overtreding, de overtreder of een combinatie daarvan. Het kan bijvoorbeeld zijn dat de overtreder al eerder in de fout is gegaan (recidive) of dat de overtreder de overtreding calculerend of welbewust heeft gepleegd. Ook de ernst van de overtreding, de wens om wederrechtelijk genoten economisch voordeel af te romen, het belang van ontmoediging, normbevestiging, individuele en algemene preventie etc. kunnen dergelijke redenen vormen.

Strafrechtelijke handhaving is vaak aangewezen bij overtreding van de regels door een bepaalde functionaris of onderneming die in ethisch opzicht of in verband met het bijzondere vertrouwen dat in haar of zijn nastreven van normconform gedrag wordt gesteld een voorbeeldrol heeft. Dit kan per geval en ook per domein verschillen en wordt beoordeeld aan de hand van het stappenplan en de toepasselijke interventiematrix alsmede aan de hand van tussen de betrokken handhavingspartners gemaakte (afgestemde) afspraken. Als herstel niet meer mogelijk is, kan geen herstelsanctie worden opgelegd. Dat kan een indicatie zijn om een bestraffende sanctie op te leggen. Zie verder hoofdstuk 4 van deze strategie. Indien in een concreet geval aanleiding bestaat voor bestrafning en het bestuursrecht voor de betrokken overtreding een bestraffende sanctie mogelijk maakt (bestuurlijke boete), moet worden bekeken welke weg in dat geval het meest passend is: de bestuursrechtelijke of de strafrechtelijke. Dit kan per geval en per domein verschillen. Het OM en het bestuur zullen hierover afspraken moeten maken. Bij deze afspraken zal in de eerste plaats rekening moeten worden gehouden met de wens van de wetgever in het betrokken domein over de verhouding tussen de bestuurlijke of strafrechtelijke bestrafning. Juist waar de wetgever bepaalde overtredingen niet uitsluitend beboetbaar heeft gesteld, maar zowel strafbaar als beboetbaar kan de wens van de wetgever over de keuze tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke bestrafning per domein of zelfs per (soort) overtreding uiteenlopen. Ook bij de inzet van het strafrecht is de effectiviteit in relatie tot de inzet van andere instrumenten leidend (optimum remedium in plaats van ultimum remedium). Doeltreffendheid, afschrikwekkendheid en evenredigheid zijn eisen die aan zowel de bestuursrechtelijke als de strafrechtelijke handhaving worden gesteld. Echter, het accent van deze eisen ligt bij strafrechtelijke handhaving iets anders dan bij bestuursrechtelijke handhaving.

Zo zal de doeltreffendheid bij de bestuursrechtelijke handhaving meer gewicht hebben, en afschrikwekkendheid meer bij de strafrechtelijke handhaving. De scherpere van de sancties in het strafrecht en de kracht van de strafprocesrechtelijke bevoegdheden en methoden voor waarheidsvinding onderscheiden zich van bestuursrechtelijke handhaving. Dat betekent vaak dat bestuursrechtelijke handhaving sneller en breder effect kan hebben, terwijl strafrechtelijke handhaving dieper kan en moet gaan, en mede daardoor in voorkomend wat meer tijd kan vergen. Dit zijn factoren die bij de keuze tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke bestrafning en bij de daarover te maken afspraken een rol zullen (moeten) spelen. OM, politie en andere opsporingsdiensten evenals het bestuur werken in voorkomende gevallen loyaal samen om tot een passende bestrafning te komen.

## HOOFDSTUK 4

# Stappenplan om te komen tot een passende interventie

Dit hoofdstuk geeft een stappenplan voor het toepassen van de visie uit hoofdstuk 3. Startpunt van het stappenplan zijn de bevindingen van het toezicht (al dan niet na een melding of aangifte): de constatering van feiten en omstandigheden en het oordeel van de toezichthouder, boa of handhaver daarover (de vaststelling dat sprake is van een overtreding). Het stappenplan is een hulpmiddel om de juiste afwegingen te maken en moet in geen geval als een rigide beslisboom worden beschouwd. De LHSO is immers vooral een afwegingsinstrument voor uitvoerders en richt zich tot hen. Aan de hand van het stappenplan, waartoe de hierna weer te geven interventiematrix behoort, kan worden gekomen tot onderling afgestemd en effectief handelen van de handhavingspartners.<sup>4</sup>

Het stappenplan bestaat uit de volgende vijf stappen:

- Stap 1:** positionering van de bevindingen in de basisinterventiematrix.
- Stap 2:** bepalen van de verzwarende aspecten die aanleiding kunnen geven voor een ingrijpender herstelsanctie of voor strafrechtelijk onderzoek of bestraffing.
- Stap 3:** optreden aan de hand van de [algemene of domeinspecifieke] interventiematrix.
- Stap 4:** bepalen of afstemmingsoverleg nodig is
- Stap 5:** vastleggen stappen en beslissingen.

Het stappenplan wordt hieronder per stap toegelicht. Het begrip ‘handhaver’ ziet op iedere functionaris – toezichthouder, opsporingsambtenaar, handhavingsjurist – die binnen de betrokken organisatie (een of meer onderdelen van) het stappenplan doorloopt.

<sup>4</sup> Dit is ook de reden waarom de LHSO – evenals haar voorganger – niet als recht in de zin van artikel 79 RO kan worden beschouwd (zie onder meer HR 17 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:436 en Hof Arnhem-Leeuwarden 7 juli 2021, ECLI:NL:G-HARL:2021:640). Uit rechtspraak vloeit voort dat op het openbaar ministerie niet de verplichting rust om in individuele, concrete gevallen te motiveren waarom de omstandigheden van die zaak het OM tot afwijking van de LHSO deden besluiten.



## 4.1 Stap 1: positionering van de bevindingen in de basisinterventiematrix

De handhaver<sup>5</sup> bepaalt in welk segment van de in figuur 1 opgenomen matrix (de basisinterventiematrix) hij zijn bevindingen positioneert door (1) het beoordelen van de gevolgen van de overtreding voor de fysieke leefomgeving, zoals milieu, erfgoed, natuur, water, ruimtelijke ordening, veiligheid, gezondheid e.d., en (2) het typeren van de (vermeende) overtreder.<sup>6</sup>

4. Aanzienlijk en/of onomkeerbaar	A4	B4	C4	D4
3. Van belang	A3	B3	C3	D3
2. Beperkt	A2	B2	C2	D2
1. Vrijwel nihil	A1	B1	C1	D1
[gevolgen ↑ / overtreder →]	A. Goedwillend	B. Onverschillig	C. Calculerend	D. Notoir/crimineel

Figuur 1 Basisinterventiematrix voor het positioneren van de overtreding naar gevolgen en typering overtreder

### Ad 1 Typering van de gevolgen voor de fysieke leefomgeving

De handhaver beoordeelt de gevolgen van de geconstateerde overtreding voor de fysieke leefomgeving als:

1. (vrijwel) nihil; of
2. beperkt; of
3. van belang; of
4. aanzienlijk en/of onomkeerbaar.

Onder gevolgen worden ook dreigende gevolgen verstaan, dat wil zeggen als de overtreding (mogelijk) leidt tot (bij categorie 3 en 4: aanmerkelijke) nadelige gevolgen van belang (of het risico daarop) voor de fysieke leefomgeving, zoals hinder, schade aan beschermde waarden (zoals milieu, natuur of erfgoed), verontreiniging, ziekten, gewonden of doden (mens, plant en dier). Ook kunnen daaronder de gevolgen van een overtreding worden verstaan die de mogelijkheden van controle beperken of onmogelijk maken, en de gevolgen of versturende effecten die de overtreding heeft of kan hebben voor het gezag van de

overheid of voor het systeem van ordening- of normering van de betrokken bedrijfstak als zodanig. Bij gevolgen is sprake van een glijdende schaal en het verschilt per (type) overtreding wat de gevolgen kunnen zijn en hoe ernstig die kunnen zijn. In zijn algemeenheid gaat het bij categorie 1 en 2 om lichte overtredingen. Het onderscheid tussen gevolgen van belang (categorie 3) en aanzienlijke gevolgen (categorie 4) zit vooral in de ernst en omvang van de (dreigende) schade. Schade van enige omvang die onomkeerbaar is, wordt in beginsel ingedeeld in categorie 4.

Voor specifieke domeinen of specifieke (bijvoorbeeld veelvoorkomende) overtredingen kan de kwalificatie van de gevolgen van een geconstateerde overtreding nader worden uitgewerkt om de handhavers houvast te bieden.

De handhaver baseert zijn kwalificatie van de gevolgen op de bevindingen van het toezicht. Als duidelijk is dat de overtreding nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving heeft of kan hebben maar de precieze omgeving daarvan nog niet kan worden vastgesteld, hanteert hij als uitgangspunt dat er gevolgen van belang zijn.

**Ad 2 Typering van (het gedrag van) de overtreder** De handhaver typeert de overtreder aan de hand van zijn gedrag als:

- A. Goedwillend (indien de overtreder proactief is, geneigd is om de regels te volgen en/of de overtreding het gevolg is van onbedoeld handelen); of
- B. Neutraal/onverschillig (indien de overtreder passief of reactief is, een houding van 'moet kunnen' heeft en/of de bevinding en de gevolgen van zijn handelen hem koud laten); of
- C. Calculerend/opportunistisch (indien de overtreder wist of moest weten wat de gevolgen van de bevinding zouden zijn en die op de koop toe neemt, alleen tot normconform gedrag overgaat indien de toezichthouder daar uitdrukkelijk op wijst (of daarvoor een sanctie laat opleggen of oplegt), bewust risico('s) op overtreding neemt); of
- D. Notoir/crimineel (indien de overtreder bewust en structureel de regels overtreedt, controle bewust belemmert, criminele activiteiten ontplooit en/of deel uitmaakt van een criminele organisatie, sprake is van fraude, oplichting of witwassen).

<sup>5</sup> Afhankelijk van de organisatie of het complexe karakter van de betrokken kwestie kan dit positioneren door twee (of meer) handhavers plaatsvinden.

<sup>6</sup> Uit een oogpunt van duidelijkheid wordt de term overtreder gebruikt, ook al kan in de praktijk op enig moment in een procedure blijken dat betrokkene toch niet als overtreder kan worden aangemerkt (bijvoorbeeld – vgl. bij rechts- personen – omdat de overtreding hem/haar niet kan worden toegerekend of omdat er achteraf beschouwd geen sprake was van een overtreding).

Van professionele marktpartijen en ervaren personen of bedrijven mag worden verwacht dat zij de regels kennen en streven naar de naleving daarvan.<sup>7</sup> En voor de overheid als overtreder geldt hier dat voor de kennis over en de naleving van regels gelet op haar voorbeeldfunctie strenge maatstaven gelden. Dat betekent dat een geconstateerde overtreding al snel wijst op een onverschillige houding of zelfs aanknopingspunt kan zijn voor het aannemen van calculerend gedrag. Dat geldt sterker indien een overtreding (steeds) pas ongedaan wordt gemaakt nadat een toezichthouder erop heeft gewezen.

De handhaver baseert de typering op de bevinding van het toezicht en neemt daarbij het gedrag van de overtreder en de toezicht- en handhavingshistorie mee in de beschouwing. De typering van de overtreder moet objectief en controleerbaar zijn en mag niet zijn gebaseerd op ‘onderbuikgevoelens’.

Als de handhaver niet in staat is om de overtreder te typeren, dan is typering A het uitgangspunt bij overtredingen waarvan de gevolgen vrijwel nihil zijn (categorie 1) en typering B het uitgangspunt bij overtredingen met beperkte gevolgen, gevolgen van belang of aanzienlijke/onomkeerbare gevolgen (categorie 2, 3 en 4).

## 4.2 Stap 2: bepalen van de verzwarende aspecten die aanleiding kunnen geven voor een ingrijpender herstelsanctie of voor strafrechtelijk onderzoek of bestraffing

De handhaver bepaalt of er verzwarende aspecten zijn die aanleiding geven voor een meer ingrijpende op herstel gerichte interventie of voor bestraffing. Bij de op herstel gerichte interventie hangen de verzwarende aspecten samen met de mate waarin er op feiten en omstandigheden gebaseerd vertrouwen is dat de overtreder terugkeert naar normconformiteit nastreeft en herstel. Dat vertrouwen is bijvoorbeeld geschonden wanneer er sprake is van recidive. (hoofdvragen 1a en 1b)

De handhaver bepaalt of er aspecten zijn die aanleiding geven voor bestraffing (hoofdvraag 2a), hetzij, - indien wettelijk mogelijk - met een bestuursrechtelijke bestraffing (bestuurlijke boete), hetzij met een strafrechtelijke bestraffing (strafbeschikking of strafvervolgning). Hieronder valt ook de beslissing dat (nader) strafrechtelijk onderzoek aangewezen lijkt. De uitkomst van beantwoording van de hiervoor beschreven twee hoofdvragen (herstel of bestraffing) kan in veel gevallen zijn dat met

herstel kan worden volstaan. Bij sommige aspecten is sowieso strafrechtelijke handhaving geïndiceerd.

In zijn algemeenheid geldt dat de keuze voor de soort bestraffing afhankelijk is van de wens van de wetgever in het betrokken domein. De wens van de wetgever over de keuze tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke bestraffing loopt per domein of zelfs per (soort) overtreding uiteen. Zoals hiervoor is toegelicht, zal de doeltreffendheid bij de bestuursrechtelijke handhaving met bestraffende sancties meer gewicht hebben, en afschrikwekkendheid meer bij de strafrechtelijke handhaving. De scherpte van de sancties in het strafrecht en de kracht van de strafprocesrechtelijke bevoegdheden en methoden voor waarheidsvinding onderscheiden zich van bestuursrechtelijke handhaving. Dit zijn factoren die bij de keuze tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke bestraffing en bij de daarover te maken afspraken in zijn algemeenheid een rol zullen (moeten) spelen.

De volgende aspecten worden in elk geval meegewogen bij de keuze voor strafrechtelijke bestraffing:

- A. *Onomkeerbare gevolgen/geen herstelsanctie mogelijk:* de overtreding heeft nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving die niet (meer) kunnen worden weggenomen, zoals onherstelbare milieuschade, of de normadressaat heeft het anderszins niet (meer) in zijn macht om de rechtmatige toestand te herstellen. Hoe groter en/of ernstiger de schade, hoe eerder strafrechtelijke handhaving is geïndiceerd. Een overtreding met onomkeerbare gevolgen zal overigens veelal al meteen bij het indelen in de basisinterventiematrix (stap 1) in de zwaardere interventie categorie vallen.
- B. *Recidive:* de normadressaat was al eerder in de fout gegaan en eerdere herstelsancties en/of een bestuurlijke boete hadden een onvoldoende preventief effect. Omdat het hier een beleidsmatige afweging betreft, zijn (algemene of domeinspecifieke) afspraken mogelijk over wat onder recidive wordt verstaan: herhaling van dezelfde overtreding, van eenzelfde type overtreding (en wat dat dan is) of van een overtreding in het betrokken domein – en alles daartussen. Bij het bepalen van recidive worden ook overtredingen meegenomen uit andere regio's, ook overtredingen uit aangrenzende landen of het verdere buitenland kunnen worden meegenomen.

<sup>7</sup> Dit neemt uiteraard niet weg dat van de overheid kan worden verwacht dat burgers en bedrijven goed worden voorgelicht over nieuwe regels en wijzigingen van regels. Goede voorlichting en transparantie draagt bij aan grotere naleving.

### 4.3 Stap 3: optreden aan de hand van de algemene of domeinspecifieke interventiematrix

De LHSO heeft als uitgangspunt om de meest effectieve interventie in te zetten. Dat betekent in veel gevallen dat kan worden volstaan met een lichte interventie. In andere gevallen brengt de situatie mee dat zo'n lichte interventie geen recht doet, en moet een zwaardere, meer ingrijpende interventie worden gekozen. Per situatie wordt deze 'interventieladder' beoordeeld met de vraag wat de meest effectieve interventie is in het concrete geval. Daarbij speelt ook het maatschappelijk draagvlak voor handhaving een belangrijke rol. Zo zal bij een goedwillende overtreder die een lichte overtreding zonder nadelige gevolgen heeft gepleegd (positionering in segment A1) in eerste instantie kunnen worden volstaan met aanspreken, informeren of waarschuwen.<sup>8</sup> Moet die overtreder (beperkte) maatregelen treffen om de overtreding op te heffen en laat hij dat na of gaat hij anderszins weer in de fout, dan wordt opgeschaald naar bijvoorbeeld het opleggen van een herstelsanctie of een bestuurlijke boete.

De handhaver gebruikt bij stap 4 de algemene of, indien beschikbaar en van toepassing, de domeinspecifieke interventiematrix. Dit werkt als volgt:

1. De handhaver kijkt naar de interventies in het segment van de toepasselijke interventiematrix waarin hij de bevinding eerder met behulp van stap 1 (paragraaf 4.1) in de basisinterventiematrix heeft gepositioneerd.
2. De handhaver kiest voor de minst zware (combinatie) van de bij het betreffende segment behorende interventies, tenzij de handhaver motiveert dat een andere (combinatie van) interventie(s) in de betreffende situatie passender is. Daarbij maakt hij gebruik van zijn bevindingen bij stap 2 (inzake eventuele verzwarende aspecten; paragraaf 4.2).
3. De handhaver zet de betreffende (combinatie van) interventie(s) in totdat sprake is van naleving. Als naleving binnen de door de handhaver bepaalde termijn uitblijft, pakt de handhaver direct door via het inzetten van een zwaardere (combinatie van) interventie(s).

<sup>8</sup> Dit is ook de bedoeling van de wetgever (MvT Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 48): "Wanneer de gevolgen van een overtreding beperkt zijn en de overtreder normaal gesproken de regels naleeft en de betreffende overtreding onbedoeld heeft begaan, zal kunnen worden volstaan met een lichte interventie, zoals een waarschuwing."

- C. *Verkregen financieel voordeel (winst of besparing)*: de normadressaat heeft door zijn handelen of nalaten financieel voordeel behaald en/of het behalen van financieel voordeel was het doel. Als het voordeel (substantieel) hoger is dan de maximale bestuurlijke boete die voor het betrokken feit kan worden opgelegd of als er helemaal geen bestuurlijke boete kan worden opgelegd, is strafrechtelijke handhaving aangewezen.
- D. *Combinatie met andere relevante strafbare feiten*: de normadressaat heeft andere strafbare feiten gepleegd om de in het omgevingsrecht geconstateerde overtreding te verhullen, zoals valsheid in geschrifte of omkoping, of de geconstateerde overtreding is gepleegd in het kader van andere strafbare feiten, zoals witwassen. Een zeer belangrijke indicator is ook het vermoeden van het bestaan van een criminele organisatie.
- E. *Medewerking van malafide deskundigen ("facilitators")*: De normadressaat is bij zijn handelen ondersteund door malafide deskundigen, zoals malafide vergunningverlenende of certificerende instellingen, keuringsinstanties en brancheorganisaties. Het gaat hier om de inschakeling van 'facilitators', dat wil zeggen sleutelfiguren in een branche die niet-naleving bewust faciliteren. Het ligt voor de hand dat het strafrecht zich in het bijzonder juist op deze facilitators zal richten. Loyale samenwerking tussen het OM en het bestuur is hier van groot belang alleen al gelet op de taken en bevoegdheden van het bestuur bij het verlenen en intrekken van vergunningen, certificaten en dergelijke.
- F. *Waarheidsvinding*: soms is strafrechtelijke handhaving aangewezen vanwege de mogelijkheid van het toepassen van opsporingsbevoegdheden waarover de bestuurlijke organisaties niet beschikken. Strikt genomen gaat het hier niet om een verzwarende omstandigheid maar om de inzet van onderzoeksbevoegdheden die alleen in het strafrecht voorhanden zijn. Die bevoegdheden kunnen veelal alleen worden ingezet bij zwaardere feiten.
- G. *Normbevestiging*: het strafrecht is het meest indringende corrigerende systeem. Juist door zijn expressieve kracht is het bij uitstek geschikt om het belang van regels en de ernst van niet-naleving te agenderen bij politiek, publiek en branche.

In aanvulling op deze algemene verzwarende aspecten kunnen per domein domeinspecifieke verzwarende aspecten worden geformuleerd.

De (mogelijke) gevolgen:				
Interventiematrix				
4. Aanzienlijk en/of onomkeerbaar	<b>Strafrecht</b> BSB (indien mogelijk)/PV	<b>Strafrecht</b> BSB (indien mogelijk)/PV	<b>Strafrecht</b> BSB (indien mogelijk)/PV/ nader straf. onderzoek	<b>Strafrecht</b> PV/nader straf. onderzoek
	<b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	<b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	<b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	
			<b>Bestuursrecht ingrijpend</b> Exploitatieverbod/sluiting Schorsen/intrekken vergunning, erkenning of certificaat	
				<b>Bestuursrecht ingrijpend</b> Exploitatieverbod/sluiting Schorsen/intrekken vergunning, erkenning of certificaat
	<b>Bestuursrecht herstellend</b> LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen) Verscherpt toezicht	<b>Bestuursrecht herstellend</b> LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen) Verscherpt toezicht	<b>Bestuursrecht herstellend</b> LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)	<b>Bestuursrecht herstellend</b> LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)
3. Van belang	<b>Strafrecht</b> BSB (indien mogelijk)/PV	<b>Strafrecht</b> BSB (indien mogelijk)/PV	<b>Strafrecht</b> BSB (indien mogelijk)/PV/ nader straf. onderzoek	<b>Strafrecht</b> PV/nader straf. onderzoek
	<b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	<b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	<b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	<b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete (indien mogelijk)
				<b>Bestuursrecht ingrijpend</b> Exploitatieverbod/sluiting Schorsen/intrekken vergunning, erkenning of certificaat
	<b>Bestuursrecht herstellend</b> Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing	<b>Bestuursrecht herstellend</b> LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen). Verscherpt toezicht	<b>Bestuursrecht herstellend</b> LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen). Verscherpt toezicht	<b>Bestuursrecht herstellend</b> LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)
2. Beperkt		<b>Strafrecht</b> BSB (indien mogelijk)/PV	<b>Strafrecht</b> BSB (indien mogelijk)/PV	<b>Strafrecht</b> PV
			<b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	<b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete (indien mogelijk)
	<b>Bestuursrecht herstellend</b> Aanspreken/informeren	<b>Bestuursrecht herstellend</b> Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing	<b>Bestuursrecht herstellend</b> LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen). Verscherpt toezicht	<b>Bestuursrecht herstellend</b> LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)
1. Vrijwel nihil			<b>Strafrecht</b> BSB (indien mogelijk)/PV	<b>Strafrecht</b> PV
			<b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	<b>Bestuursrecht bestraffend</b> Bestuurlijke boete (indien mogelijk)
	<b>Bestuursrecht herstellend</b> Aanspreken/informeren	<b>Bestuursrecht herstellend</b> Aanspreken/informeren	<b>Bestuursrecht herstellend</b> Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing	<b>Bestuursrecht herstellend</b> Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing
Het gedrag van de overtreder is:	A. Goedwillend, proactief (dwz beëindigt overtreding eigener beweging)	B. Onverschillig	C. Calculerend	D. Notoir/crimineel

In aanvulling op de LHSO kunnen er handhavings- of sanctiestrategieën zijn voor specifieke deelterreinen van het omgevingsrecht vergelijkbaar met de aanvulling voor Seveso-overtredingen (Brzo) uit 2012.

#### Maatvoering (termijnen)

In algemene zin geldt voor het stellen van termijnen het volgende:

- Gedragsvoorschriften dienen direct in acht te worden genomen. Hiervoor moet geen of hooguit een zeer korte termijn te worden gesteld om de overtreding te beëindigen en/of herhaling ervan te voorkomen.

In alle andere gevallen, waaronder ook situaties waarin voor het treffen van herstelmaatregelen (al dan niet aanzienlijke) investeringen moeten worden gedaan, geldt: hoe urgenter de situatie des te korter de termijn. De termijn moet altijd worden afgestemd op de tijd die redelijkerwijs nodig is om de benodigde herstelmaatregelen te treffen, dus rekening houdend met de technische en organisatorische uitvoerbaarheid.

## 4.4 Stap 4: bepalen of afstemmingsoverleg nodig is

Indien er aan de hand van stap 1 en stap 2 wordt vastgesteld dat er aanleiding is voor bestraffing, beziet de handhaver bij stap 3 of er overleg met andere handhavende instanties is afgesproken of om andere redenen nodig is. Indien er is afgesproken dat de bestraffende interventie een strafrechtelijke is, dan wordt die weg ingezet. Indien er sprake is van opzettelijk of zeer nalatig veroorzaken van gevaar aan personen en/of milieu wordt steeds overleg met het OM gevoerd. Afhankelijk van de afspraken vindt er nadere afstemming plaats of niet. De gemaakte afspraken en de afstemming kunnen betekenen dat er een gezamenlijke interventie plaatsvindt.

Deze stap beoogt het faciliteren van goede afstemming en weloverwogen inzet van het handhavingsinstrumentarium. Het betreft daarom tweerichtingsverkeer: bestuursrechtelijke handhavers zoeken indien nodig en volgens de (algemene of domeinspecifieke) gemaakte afspraken het overleg op met politie en OM en omgekeerd. Samen met tijdige informatie-uitwisseling is dit tweerichtingsverkeer een uitwerking van het beginsel van loyale samenwerking.

Aan overleg is meer behoefte als voor de betrokken situatie geen standaard afspraken over de afstemming tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving gelden.

De standaardafspraken voor de betrokken situatie kunnen voorzien in overleg of overleg wordt gezocht als de handhaver in de bevindingen van het concrete geval aanleiding ziet om van de standaard afspraken af te wijken. Uit een oogpunt van doelmatige handhaving wordt zoveel mogelijk gehandhaafd op basis van algemene afspraken tussen bestuur, politie en justitie over afstemming en keuzes voor afdoening.

Als de handhaver in een concreet geval concludeert dat overleg over de afstemming en inzet van bestuurs- en/of strafrecht nodig is, wordt gehandeld op basis van vooraf tussen bestuursrechtelijke handhavingsinstanties, bijzondere opsporingsdiensten, politie en OM gemaakte algemene afspraken over hun inzet en samenspel (afstemming). Alleen zo kan in voorkomende gevallen accuraat en effectief optreden worden gewaarborgd, vooral als sprake is van spoed en/of heterdaad. Situaties waarin de vooraf gemaakte afspraken niet voorzien, zullen apart door de betrokken instanties worden beoordeeld, in een regulier overleg of in ad hoc overleg als snelheid is vereist. Uit het overleg volgt hoe de betreffende overtreding verder wordt opgepakt.

Ten slotte wordt, ongeacht de positionering van overtreding en overtreder, standaard aangifte bij het OM gedaan als toezichthouders de volgende ernstige bevindingen doen:

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

Bij deze vormen van niet-medewerking aan het toezicht wordt tevens bestuursrechtelijk opgetreden met het opleggen van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang (artikel 5:20, derde lid, en 5:32 Awb).

## 4.5 **Stap 5:** vastlegging stappen en beslissingen

De doorlopen stappen en genomen beslissingen worden systematisch, verifieerbaar en transparant vastgelegd, zodanig dat hieruit kan worden afgeleid dat is voldaan aan het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het verbod van willekeur en het verbod van misbruik van bevoegdheid. De handhaver neemt hierbij in aanmerking dat handhavingsbeleid, waartoe naar vaste rechtspraak ook een handhavingsstrategie en/of interventieladder behoort, in de regel moet worden gevolgd en dat handelen in afwijking van het beleid zorgvuldig moet worden afgewogen en deugdelijk moet worden gemotiveerd. Ook wordt zo inzichtelijk op welke wijze verzwarende en verzachtende omstandigheden een rol hebben gespeeld bij de keuze, wat bijdraagt aan een consistent overheidshandelen. Het verdient aanbeveling om te werken met een vast model voor verslaglegging dat zoveel mogelijk landelijk wordt gehanteerd en in de gebruikte ICT systemen is ingebouwd.

## HOOFDSTUK 5

# Randvoorwaarden voor werken met de LHSO

### Eventuele vaststelling en bekend- making als beleid(sregel)

De LHSO kan elektronisch worden bekendgemaakt als beleidsregel. Vaak zal er daarnaast een beleidsregel moeten worden vastgesteld waarin duidelijk wordt gemaakt dat en hoe de LHSO wordt gevolgd in het eigen beleid. Er is daarvoor een model-vaststellingsbesluit beschikbaar dat door het betrokken bestuursorgaan kan worden gebruikt.

### Afstemming met ander handhavingsbeleid

Het bestaande handhavingsbeleid dient waar nodig te worden afgestemd op de LHSO. De betrokken handhavende instantie is verplicht om een handhavingsstrategie vast te stellen en kan hierbij gebruik maken van de LHSO. Voor bepaalde beleidsterreinen zullen daarvoor naar verwachting in de toekomst modellen worden ontwikkeld die kunnen worden overgenomen of waarbij aansluiting kan worden gezocht. Om recht te doen aan het uitgangspunt van een transparante overheid zouden deze keuzestrategieën ook als beleidsregel moeten worden vastgesteld die elektronisch wordt bekendgemaakt. Het model-vaststellingsbesluit gaat uit van deze mogelijkheid.

### Overlegstructuur

Het is voor een effectieve handhaving van groot belang dat er effectief en loyaal wordt samengewerkt tussen alle betrokkenen (bevoegde bestuursorganen, toezichthouders en opsporingsambtenaren, politie en openbaar ministerie). Deze samenwerking moet zo zijn georganiseerd dat de juiste personen op het juiste moment structureel of juist ad hoc en zaakgericht overleggen en informatie uitwisselen. Structureel afstemmingsoverleg en overleg over signalen of concrete zaken met het OM en de politie dient te zijn gewaarborgd.

### Organisatorische borging

Niet alleen op papier, maar ook organisatorisch moet uitvoering van de LHSO en in het bijzonder de afstemming en samenwerking geborgd zijn. Dat betekent dat de betrokken instanties ervoor zorgen dat relevante functies (zoals contactpersonen en specialisten) structureel bemenst zijn.

### Model verslaglegging stappen

Het verdient aanbeveling om te werken met een vast model voor verslaglegging van de stappen en beslissingen in handhavingstrajecten dat zoveel mogelijk landelijk wordt gehanteerd en in de gebruikte ICT systemen is ingebouwd.

## BIJLAGE 1

### Concept Model vaststellingsbesluit handhavingsstrategie Omgevingsrecht

Beleidsregel Handhavingsstrategie Omgevingsrecht provincie

xxx/ Waterschap xxx/ Gemeente xxx

Het college van Gedeputeerde Staten/het college van dijkgraaf  
en heemraden/het college van

Burgemeester en wethouders (en de burgemeester)

*Gelet op:*

- Artikel 18.1 en 18.20, eerste lid, Omgevingswet;
- Artikel 13.5 Omgevingsbesluit;
- Artikel xx Verordening Kwaliteit, toezicht en handhaving  
Omgevingsrecht xx

*Besluit vast te stellen:*

- + Beleidsregel Handhavingsstrategie omgevingsrecht en de  
Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht
- + De handhavingsstrategie Bouwen (bij wijze van voorbeeld)
- + De handhavingsstrategie Cultureel Erfgoed (bij wijze van  
voorbeeld)
- + De handhavingsstrategie Horeca ((bij wijze van voorbeeld van een  
optioneel lokaal geformuleerde strategie)

*Het verdient aanbeveling om in het vaststellingsbesluit (of in de  
daarmee vast te stellen besluiten) voorzieningen op te nemen van  
overgangsrecht, en een uitdrukkelijke bepaling die de citeertitel  
voorschrijft.*







# Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen

Versie 2023

# Inhoud

<b>Inleiding</b>	<b>1</b>
<b>1 Het uitvoeren van toezicht</b>	<b>3</b>
1.1 Initiële controle	3
1.1.1 Beleid	3
1.1.2 Prioritering en handhavingsverzoeken	3
1.2 Bepalen overtreding en overtreder	4
1.2.1 Overtreding	4
1.2.2 Normaddressaat en overtreder	4
1.2.3 Recidive	4
1.3 Bestuurlijke waarschuwing	5
1.4 Hercontrole	5
<b>2 Opleggen en uitvoeren van bestuurlijke sancties</b>	<b>6</b>
2.1 Vooraankondiging	6
2.1.1 Spoedeisend belang	6
2.1.2 Keuze voor het handhavingsinstrument	6
2.2 Last onder dwangsom	7
2.3 Last onder bestuursdwang	9
2.4 Zienswijze	9
2.5 Definitieve last	9
2.6 Controle op de last	10
<b>3 Vervolgstappen</b>	<b>12</b>
3.1 Last onder dwangsom	12
3.2 Last onder bestuursdwang	13
3.3 Nieuwe handhavingsbeschikking	13
3.4 Intrekken als sanctie	14
<b>4 Dwangsom bedragen en begunstigingstermijnen</b>	<b>155</b>
<b>Bijlage 1: Veel voorkomende overtredingen</b>	
<b>Bijlage 2: Rekenmethodiek dwangsomhoogte financieel krachtige bedrijven</b>	

## Inleiding

Met de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO) is inzichtelijk gemaakt hoe verschillende handhavingsinstrumenten kunnen worden ingezet bij bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving van het omgevingsrecht. Wanneer uit de LHSO volgt dat een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang moet worden opgelegd is zorgvuldige besluitvorming van belang. Deze leidraad helpt bij het motiveren van de begunstigingstermijn en de evenredigheid van de hoogte van de last. De leidraad benoemt veel voorkomende overtredingen en geeft standaard begunstigingstermijnen en standaard dwangsombedragen. Het bevoegd zal natuurlijk wel altijd zelf moeten kunnen motiveren waarom voor deze termijn of hoogte van het dwangsombedrag gekozen is.

De leidraad is geschreven met de Omgevingswet als scope. Voor de hoogte van de dwangsommen is aangesloten bij MKB-bedrijven omdat het hier gaat om veel voorkomende overtredingen van soortgelijke omvang.

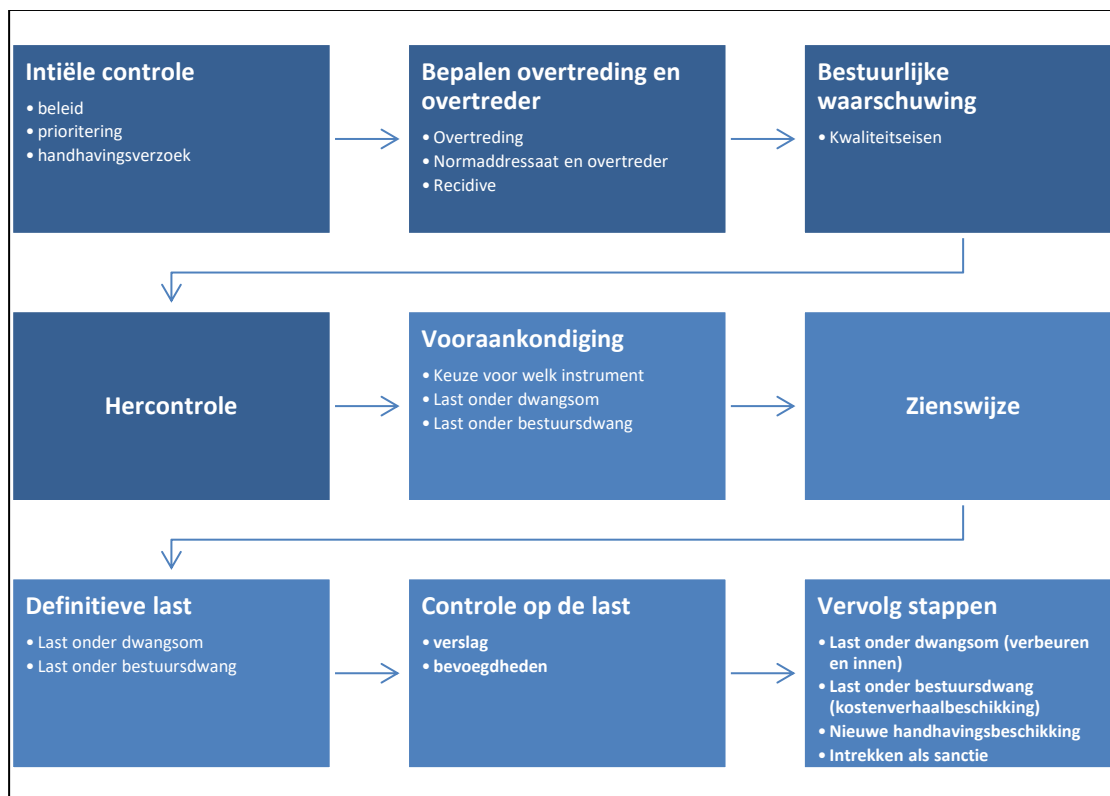
De leidraad tracht een overzicht te geven van jurisprudentie en belangrijke overwegingen. Het bestuursrecht is dynamisch waardoor deze leidraad niet compleet kan zijn. Dit document is dan ook informerend van aard.

*Wijzigingen ten opzichte van eerdere versies.*

In deze editie is jurisprudentie tot begin 2023 opgenomen over het opleggen en verbeuren van dwangsommen. De scope van de leidraad is verbreed door ook expliciet aandacht te geven aan de bestuurlijke waarschuwing en het innen van dwangsommen. Daarnaast is het aspect 'recidive' expliciet opgenomen. Tot slot zijn de dwangsombedragen aangepast naar de huidige stand van zaken en is een rekenmethodiek toegevoegd voor die gevallen dat er sprake is van een zeer financieel krachtige ondertoezichtstaande.

### Leeswijzer

Het proces om te komen tot een handhavingsbeschikking verloopt veelal via een tweestapshandhaving zoals weergegeven in figuur 1. Dit proces is dan ook gebruikt voor de structuur van deze leidraad.



Figuur 1: proces van toezicht en handhaving

Hoofdstuk 1 gaat over het uitvoeren van toezicht en heeft betrekking op de stappen ‘initiële controle’ tot en met ‘hercontrole’. In hoofdstuk 2 wordt het uitvoeren van de handhaving van ‘vooraankondiging’ tot en met ‘controle op de last’ behandeld. Hoofdstuk 3 gaat vervolgens over de te nemen vervolg stappen. In hoofdstuk 4 wordt uitleg gegeven over standaard dwangsombedragen en begunstigingstermijnen. Vanwege spoedeisendheid zijn bepaalde stappen in het proces over te slaan. Hierover wordt in paragraaf 2.1 verder aandacht besteed.

In bijlage 1 zijn van veelvoorkomende overtredingen van het omgevingsrecht de kwalificatie volgens de LHSO weergegeven, evenals de mogelijke sancties, de hoogte van de dwangsom en eventuele bijzonderheden. Bijlage 2 is een rekenmethode opgenomen voor financieel draagkrachtige ondertoezichtstaanden.

# 1 Het uitvoeren van toezicht

In dit hoofdstuk wordt het uitvoeren van toezicht behandeld. In paragraaf 1.1 wordt ingezoomd op de initiële controle en de beleidsmatige verankering van deze leidraad. Paragraaf 1.2 gaat over het vaststellen van overtredingen, het bepalen wie de normaddressaat en overtreder is en ook of er sprake is van recidive.

## 1.1 Initiële controle

Het proces van toezicht en handhaving start altijd met een initiële controle. Deze controle kan planmatig, thematisch of vanuit een klacht/handhavingsverzoek ontstaan. De diepgang van de controle is afhankelijk van het soort controle en het beleid dat gevoerd wordt.

### 1.1.1 Beleid

Het bevoegd gezag is op basis verplicht om uitvoerings- en handhavingsbeleid op te stellen. In dit beleid wordt gemotiveerd aangegeven welke doelen het bevoegd gezag zichzelf stelt bij de uitvoering en handhaving en welke activiteiten zij daartoe zullen uitvoeren. Dit beleid wordt ook afgestemd met de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving zoals het openbaar ministerie. In dit uitvoeringsbeleid zijn de volgende onderwerpen opgenomen:

- prioriteitstelling,
- samenwerking met strafrecht,
- hoe de doelen van het beleid worden gemonitord,
- op welke wijze en hoe uitvoering gegeven wordt aan bestuurlijke sancties,
- de termijnen die bij het geven en uitvoeren van sancties worden gehanteerd.

Met de LHSO is inzichtelijk gemaakt hoe en welk handhavingsinstrument kan worden ingezet bij bestuurs- en strafrechtelijke handhaving van het omgevingsrecht. De LHSO is voor de basistaken verplicht om toe te passen. Voor de taken die het bevoegd gezag zelf uitvoert of als plustak laat uitvoeren door een omgevingsdienst, moet in het uitvoerings- en handhavingsbeleid worden bepaald welke strategie gevolgd wordt. Hierbij heeft eenduidige aansluiting bij de LHSO de voorkeur.

### 1.1.2 Prioritering en handhavingsverzoeken

De capaciteit voor Toezicht en Handhaving is beperkt. Daarom is prioritering altijd nodig. Volgens vaste jurisprudentie mag handhavingsbeleid er niet toe strekken dat tegen overtredingen met een lage prioriteit nooit wordt opgetreden (ECLI:NL:RVS:2014:1982).

Het prioriteringsbeleid kan wel een reden zijn om bij handhavingsverzoeken een aanvullende afwegingen te maken. Het karakter van het overtreden voorschrift, het daarbij betrokken algemene belang en de belangen van de verzoeker om handhaving van de verzoeker om handhaving kunnen van geval tot geval reden zijn om al dan niet over te gaan tot handhaving (ECLI:NL:RVS:2021:1961).

## **1.2 Bepalen overtreding en overtreder**

### **1.2.1 Overtreding**

Op grond van artikel 5:1 van de Awb is sprake van een overtreding als er een gedraging is die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift. Het aspect gedraging moet ruim worden opgevat. Ook het nalaten van een handeling of het laten bestaan van een situatie valt onder een gedraging.

Toezichthouders voeren hun toezichtstaak uit op grond van hun bevoegdheden uit hoofdstuk 5 van de Awb, eventueel aangevuld met bevoegdheden uit bijzondere wetten, .

### **1.2.2 Normaddressaat en overtreder**

Wanneer een overtreding is vastgesteld, dient vastgesteld te worden wie normaddressaat en overtreder is. De normaddressaat is de (rechts)persoon voor wie de norm geldt. Afhankelijk van de na te leven norm kan dat zijn 'een ieder' (zie bijvoorbeeld art 13 Wet bodembescherming), 'de drijver van de inrichting' (bijvoorbeeld bij vergunningen), 'degene die de activiteit uitvoert' (zie bijvoorbeeld art 1.10 Activiteitenbesluit milieubeheer). Naast deze voorbeelden bestaan er nog meerdere rechtsfiguren voor de normaddressaat.

Een handhavingsbeschikking moet opgelegd worden aan de overtreder. De overtreder hoeft niet per definitie de (rechts)persoon te zijn op wiens naam de vergunning of melding voor de betreffende activiteit staat. De overtreder kan zowel een natuurlijk persoon als een rechtspersoon zijn. Uitgangspunt is, net als in het strafrecht, dat de bestuurlijke sanctie kan worden opgelegd aan degene of degenen, die de gedraging «pleegt» of «plegen». Dat kan zijn door het fysiek zelf uitvoeren van een verboden handeling of door tussenkomst van een ander (functionele pleger). Ook als de overtredingen worden uitgevoerd door medewerkers of andere ondergeschikten en de eigenaar/bestuurder van een bedrijf deze handelingen heeft aanvaard ontstaat functioneel pleger. Ook deelnemers, medeplegers, feitelijk leidinggevend zijn via de last onder dwangsom aan te schrijven. Artikel 5:1 lid 3 Awb verklaart artikel 51 lid 2 Sr namelijk van toepassing.<sup>12</sup>

### **1.2.3 Recidive**

Omdat recidive duidt op slecht naleefgedrag en daarmee afbreuk wordt gedaan aan de belangen die met de wet- en regelgeving worden beschermd, is het noodzakelijk om stevig op te treden. Dit kan één van de redenen zijn om stappen in het handavingsproces te versnellen of een hogere handhavingsbeschikking op te leggen. Voor recidive is niet noodzakelijk dat de overtreding wordt herhaald binnen dezelfde gemeente. Ook herhaling van een overtreding binnen een andere gemeente of provincie van de Omgevingsdienst kunnen worden aangemerkt als recidive.

Recidive kan ook ontstaan als:

- nog geen vijf jaar verstreken zijn sinds het plaatsvinden van de vorige overtreding, en;
- eerder een voornemen tot handhavend optreden verzonden; dit voornemen heeft geleid tot het ongedaan maken van de overtreding, of;
- eerder een proces-verbaal opgemaakt is dat heeft geleid tot een onherroepelijke strafbeschikking.

Wanneer er sprake is een overtreding van een voorschrift dat een periodiek karakter heeft (bijvoorbeeld een 10 jaarlijkse periodieke keuring van een installatie) moet in afwijking van bovengenoemde vijf jaar gekeken worden naar de cyclus van het overtreden voorschrift. In dit voorbeeld is dus ook na 10 jaar nog sprake van recidive.

Het hoeft niet specifiek te gaan om hetzelfde overtreden voorschrift of artikel. Recidive ontstaat ook bij eerdere overtreding binnen hetzelfde omgevingscompartiment (bijvoorbeeld bodem, welstand, water etc.) die voor de beoordeling van de voorliggende overtreding relevant zijn.

1 Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 78-79

2 Bleeker T.R., 2021, MILIEUAANSPRAKELIJKHEID VAN LEIDINGGEVENDEN : Over strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke sanctionering van leidinggevend voor milieuovertredingen in bedrijfscontext

### **1.3 Bestuurlijke waarschuwing**

De LHSO geeft, met uitzondering van overtredingen die een aanzienlijk en/of onomkeerbaar gevolg hebben voor de fysieke leefomgeving, de mogelijkheid om een bestuurlijk gesprek/waarschuwing te gebruiken als instrument.

Een bestuurlijke waarschuwing is in principe geen besluit als bedoeld in de Awb waardoor hier geen rechtsmiddelen tegen kunnen worden aangewend. Uitzondering hierop is als de waarschuwing direct volgt uit een wettelijke voorschrift en als in het handhavingsbeleid is opgenomen dat een bestuurlijke waarschuwing gegeven moet worden alvorens een ander handhavingsinstrument ingezet moet worden (ECLI:NL:RVS:2018:1449). In het Omgevingsrecht is veelal sprake van handhaving op grond van beleidsregels. Dergelijke waarschuwingen zijn geen besluit als bedoeld in de Awb (ECLI:NL:CBB:2019:30).

Nu er geen sprake is van een besluit als bedoeld in de Awb gelden er beperkte kwaliteitseisen voor de bestuurlijke waarschuwing. Relevant is wel dat door het uitdragen van een waarschuwing het bevoegd gezag op de hoogte is van een overtreding. Het enkele feit dat er een lange termijn kan zitten tussen een waarschuwing en daadwerkelijk opleggen van een handhavingsbeschikking ontslaat de overtreder er niet van om actie te ondernemen (ECLI:NL:RVS:2019:2610), maar kan wel belemmeringen opleveren bij latere handhaving (ECLI:NL:RVS:2022:559). Ook het vertrouwensbeginsel (zie LHSO voor nadere uitwerking) kan aandacht vragen als er een lange termijn zit tussen de bestuurlijke waarschuwing en het opleggen van de feitelijke last.

### **1.4 Hercontrole**

De laatste stap in de fase van toezicht houden is het uitvoeren van een hercontrole. Na het verlopen van de termijn opgenomen in de bestuurlijke waarschuwing volgt een hercontrole. Doel van deze controle is het vaststellen of de vastgestelde overtreding is beëindigd en/of hersteldhersteld. Als de situatie is opgelost eindigt het proces van toezicht. Als de overtreding niet (volledig) is beëindigd wordt overgestapt naar handhaving. Het is mogelijk dat tijdens de hercontrole een andere overtreding wordt vastgesteld dan opgenomen in de bestuurlijke waarschuwing. In zo'n geval zal voor de nieuw vastgestelde overtreding een nieuwe bestuurlijke waarschuwing moeten worden opgesteld.



## 2 Opleggen en uitvoeren van bestuurlijke sancties

In dit hoofdstuk wordt de fase van het uitvoeren van handhaving, vanaf het opstellen van een vooraankondiging tot en met de controle op de uitvoering van de handhavingsbeschikking, beschreven.

### 2.1 Vooraankondiging

Voordat een definitieve handhavingsbeschikking wordt opgelegd, wordt – met uitzondering van gevallen met zeer spoedeisend belang – een vooraankondiging opgesteld.

#### 2.1.1 Spoedeisend belang

Er is sprake van spoedeisend belang als de situatie zo spoedeisend is dat een besluit niet kon worden afgewacht (ECLI:NL:RVS:2016:3299). Bij spoedeisend belang kan uitsluitend gebruik worden gemaakt van bestuursdwang op grond van artikel 5:31 Awb.

Dit artikel geeft twee mogelijkheden 1) bij voldoende spoedeisend belang direct een handhavingsbesluit zonder begunstigingstermijn nemen of 2) bij zeer spoedeisende situaties pas na afloop een handhavingsbesluit nemen.

Het bevoegd gezag moet onderbouwen waarom er sprake is van een spoedeisende situatie. Veelal gaat het om situaties waarbij direct moet worden ingegrepen vanwege de gevaren voor mens of milieu. De bouwvallige staat van een pand, lekkende vaten chemisch afval of acuut brandgevaar of het ontbreken van brandbeveiligingsinstallaties zijn allen aangemerkt als spoedeisende situaties (ECLI:NL:RVS:2021:1549; ECLI:NL:RVS:2016:1855, ECLI:NL:RVS:2015:1458, ECLI:NL:RVS:2020:514). Ook zeer ernstige hinder, bijvoorbeeld ernstige geuroverlast kan aanleiding zijn om spoedeisende bestuursdwang toe te passen (ECLI:NL:RVS:2019:3552).

Bij spoedeisendheid belang speelt ook mee hoe lang het bevoegd gezag al op de hoogte was van de situatie. Even wachten met handelen mag (ECLI:NL:RVS:2015:3550), maar niet te lang (ECLI:NL:RVS:2007:BA2669). Natuurlijk hangt deze termijn af van de specifieke situatie. Ook al is er sprake van een spoedeisende situatie dan berust op het bevoegd gezag de taak om te oordelen of een korte begunstigingstermijn geboden kan worden (ECLI:NL:RVS:2021:1549). Ook moet de overtreder altijd zelf in de gelegenheid worden gesteld de overtreding te beëindigen (ECLI:NL:RVS:2021:1159).

Is er geen sprake van een spoedeisend belang, dan zal altijd een vooraankondiging moeten worden opgesteld. In de vooraankondiging geeft het bevoegd gezag aan dat het van plan is om een handhavingsbeschikking te nemen. De vooraankondiging is geen besluit waartegen bezwaar en beroep open staat. Met de vooraankondiging wordt gepoogd om de ondertoezichtstaande in de gelegenheid te stellen om een zienswijze in te dienen (4:8 Awb).

Een vooraankondiging wordt ingezet bij herstelsancties (last onder dwangsom en last onder bestuursdwang). Bij een bestuurlijke boete is de formele term 'voornemen' (5:50 Awb).

#### 2.1.2 Keuze voor het handhavingsinstrument

In de vooraankondiging wordt het gekozen handhavingsinstrument gemotiveerd.

De hoofdregel van de Awb (zie artikel 5:21) is dat gekozen wordt voor het instrument bestuursdwang. In afwijking van bestuursdwang kan gekozen worden voor een last onder dwangsom als het belang van het te handhaven voorschrift zich daar niet tegen verzet (5:32 Awb). Zo is bij urgente en onomkeerbare zaken bestuursdwang meer geschikt dan de dwangsom. In de LHSO volgt dit ook duidelijk uit de interventiematrix. Ook bij een incidentele overtreding is een dwangsom niet altijd een effectief instrument. Bestaat er gevaar voor herhaling, waarbij de aard van de overtreding, de mate van overeenkomst en tijdsverloop van belang is, kan een dwangsom wel ingezet worden (ECLI:NL:CBB:2014:223). In de twee volgende paragrafen wordt ingegaan op de vormvereisten van beide handhavingsinstrumenten.

## 2.2 Last onder dwangsom

De last onder dwangsom is een handhavingsbeschikking met als doel de overtreder te bewegen tot naleving van de geldende regels. Van de dwangsom moet een zodanige prikkel uitgaan dat de last wordt uitgevoerd (ECLI:NL:RVS:2020:86). De last onder dwangsom is een herstelsanctie en wordt veelvuldig ingezet in het omgevingsrecht.

Het besluit moet zorgvuldig genomen worden (3:4 Awb). Dit laatste betekent dat de bestuursrechter kan kijken of de dwangsom geschikt is om het doel te bereiken, of niet met een minder vergaande last kon worden volstaan, en of de last in het concrete geval evenwichtig is (ECLI:NL:RVS:2022:285). Een voorbeeld van dat laatste aspect is de uitspraak (ECLI:NL:RVS:2022:321) waarbij de verwachte huurinkomsten bij het niet naleven van de last niet zijn betrokken. Gelet op Europees recht dient er sprake te zijn van een doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend ingezet instrument. Vooral de doeltreffendheid vraagt aandacht.

De last onder dwangsom bestaat feitelijk uit twee aspecten: wat is het overtreden voorschrift (de 'last') en hoe moet dit worden hersteld (de herstelmaatregel). De herstelmaatregel moet dusdanig geformuleerd zijn dat er voldoende vrijheid bestaat richting overtreder om te bepalen hoe aan de last wordt voldaan.

De verhouding tussen de last en de herstelmaatregel moet voldoende duidelijk zijn. Dit betekent dat de handhavingsbeschikking als zelfstandig document leesbaar moet zijn en de overtreder duidelijk weet wat verlangd wordt (ECLI:NL:RVS:2020:169). De last mag ook niet verder strekken dan tot het treffen van de daartoe vereiste minst bezwarende maatregel (ECLI:NL:RVS:2022:397). Andersom mag een last ook niet zo geformuleerd zijn dat wanneer voldaan is aan de last, de overtreding niet is beëindigd (ECLI:NL:RBGEL:2023:353).

De last onder dwangsom bevat een begunstigingstermijn. De begunstigingstermijn is de periode dat de overtreder nog de mogelijkheid heeft om de situatie te herstellen zonder dat de dwangsom wordt verbeurd. De begunstigingstermijn is niet langer dan noodzakelijk wat benodigd is om de overtreding op te heffen (ECLI:NL:RVS:2015:3891) of om te legaliseren. Als de overtreding onmiddellijk gestaakt kan worden, is een begunstigingstermijn niet nodig maar wel wenselijk (ECLI:NL:RVS:1997:AH7216). Tot slot wordt gemeld dat ook bij zicht op legalisatie niet altijd kan worden afgezien van handhaving (ECLI:NL:RVS:2022:800)

Het kan zijn dat voor naleving een vergunning nodig is van een ander bevoegd gezag. In dat geval moet de begunstigingstermijn worden afgestemd met het andere bevoegde gezag (ECLI:NL:RVS:2018:3952 en ECLI:NL:RVS:2019:169). Immers de last onder dwangsom kan zorgen voor een legalisatie van de vergunningplichtige activiteit.

Sommige lasten worden geformuleerd als '*4 weken na het besluit dient voldaan te worden aan..*'. Dergelijke lasten zonder feitelijke datum beginnen te lopen de dag na het nemen van het besluit (ECLI:NL:RVS:2016:3388). Het benoemen van een concrete datum maakt het duidelijker voor de overtreder. Dit heeft dan ook de voorkeur. Als er sprake is van een herhalende overtreding is een begunstigingstermijn niet noodzakelijk om te stellen (ECLI:NL:RVS:2011:BP1330).

Is een last onder dwangsom opgelegd en kan niet aan de begunstigingstermijn worden voldaan, dan mag het bevoegd gezag voor verbeuring van de dwangsom een besluit tot verruiming van de begunstigingstermijn nemen (ECLI:NL:RVS:2013:1829).

In de last onder dwangsom moet opgenomen zijn wat er gebeurt na het verlopen van de begunstigingstermijn, namelijk of de dwangsom ineens, per tijdseenheid of per overtreding wordt verbeurd. Als richtlijn geldt dat een dwangsom per tijdseenheid veelal wordt opgelegd bij voortdurende overtredingen. Voor bedragen ineens wordt gekozen als het een ernstige overtreding is die gezien de ernst niet herhaald of langdurig mag voorkomen. Een dwangsom per overtreding van de last komt veelal voor bij gedragsovertredingen. Indien gekozen wordt voor een verbeuring per

(geconstateerde) overtreding, wordt een passage opgenomen waarin een sub maximum per tijdseenheid wordt gesteld. Op deze wijze wordt voorkomen dat de overtreder binnen een zeer korte periode (bijvoorbeeld een uur) wordt geconfronteerd met een veelvoud aan verbeurde dwangsommen. De tijdseenheid is afhankelijk van het type overtreding.

Ongeacht voor welke wijze van verbeuring wordt gekozen dient de last ook het maximale bedrag te bevatten. De hoogte van de dwangsom hangt af van de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsom.

De bestuursrechter gaat uit van een bestuurlijke afweging voor de hoogte van de dwangsom wat een terughoudende toetsing impliceert (ECLI:NL:RVS:2017:1100). Daarom is het aan de overtreder om aan te dragen waarom een last onevenredig hoog zou zijn in de rechtsprocedure naar aanleiding van de last (ECLI:NL:RVS:2019:2609).

Bij de hoogte van de dwangsommen in deze leidraad, moet rekening gehouden worden met de gevolgen van overtredingen, conform de LHSO getypeerd in de volgende gradaties:

- gevolgen zijn vrijwel nihil
- gevolgen zijn beperkt
- gevolgen zijn van belang
- gevolgen zijn aanzienlijk

Onder gevolgen worden ook dreigende gevolgen verstaan, dat wil zeggen als de overtreding (mogelijk) leidt tot nadelige gevolgen van belang (of het risico daarop) voor de fysieke leefomgeving, zoals hinder, schade aan beschermde waarden (zoals milieu, natuur of erfgoed), verontreiniging, ziekten, gewonden of doden (mens, plant en dier). Ook kunnen daaronder de gevolgen van een overtreding worden verstaan die de mogelijkheden van controle beperken of onmogelijk maken, en de gevolgen of versturende effecten die de overtreding heeft of kan hebben voor het gezag van de overheid of voor het systeem van ordening- of normering van de betrokken bedrijfstak als zodanig. Bij gevolgen is sprake van een glijdende schaal en het verschilt per (type) overtreding wat de gevolgen kunnen zijn en hoe ernstig die kunnen zijn. Het onderscheid tussen gevolgen van belang en aanzienlijke gevolgen zit vooral in de ernst en omvang van de (dreigende) schade. Schade van enige omvang die onomkeerbaar is, wordt in beginsel ingedeeld als aanzienlijk.

Los van de gevolgen zijn ook de omvang van de onderneming en diens activiteiten, de omvang en ernst van de milieuschade, de mate van overlast en de vereiste investeringen, de rechtsvorm, kapitaal, draagkracht, het aantal werknemers, de omzet en de winst van de onderneming relevant voor het bepalen van de hoogte van de dwangsom. Deze aspecten kunnen niet in deze leidraad worden opgenomen.

De bedragen opgenomen in de bijlage van deze leidraad gaan uit van een gemiddeld mkb-bedrijf / bouwproject. Voor de kleinere bedrijven, natuurlijke personen of bouwprojecten kunnen genoemde bedragen verlaagd worden en voor de grote verhoogd (ECLI:NL:RVS:2022:321). Al verkregen financieel voordeel mag niet betrokken worden bij de hoogte van de last onder dwangsom (ECLI:NL:RVS:2011:BP7185).

Daarnaast kan het ook niet zo zijn dat een dwangsom dermate laag wordt gesteld dat er geen prikkel tot naleving ontstaat. Dergelijke dwangsommen zijn niet effectief en niet deugdelijk gemotiveerd als bedoeld in art. 3:46 Awb (ECLI:NL:RVS:2006:AZ1263).

De jaaropbrengst kan ook gebruikt worden voor de het bepalen van de dwangsomhoogte (ECLI:NL:RVS:2022:334). Voor bouwprojecten kan ook aangesloten worden bij de bouwsom. In bijlage 2 is een rekenmethodiek opgenomen die gehanteerd kan worden voor ondertoezichtstaanden die financieel erg draagkrachtig zijn of waarbij het vermoeden bestaat dat deze financieel erg draagkrachtig zijn. De jaarrekening kan op grond van de algemene bevoegdheden uit hoofdstuk 5 van de Awb door toezichthouders worden opgevraagd.

### 2.3 Last onder bestuursdwang

De last onder bestuursdwang kent haar grondslag in artikel 5:21 van de Awb: *'de herstelsanctie, inhoudende: een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en de bevoegdheid van het bestuursorgaan om de last door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd'*. Uit deze definitie volgt dat het bevoegd gezag een feitelijke handeling mag uitvoeren maar dat het de voorkeur heeft dat de overtreder dit zelf doet. Feitelijke handelingen moeten ruim worden geïnterpreteerd. Het wegnemen, ontruimen, beletten, in vorige toestand herstellen of verrichten van hetgeen in strijd met voorschriften is ongedaan maken, valt onder deze handelingen.<sup>3</sup>

Net als de last onder dwangsom moet de last onder bestuursdwang een omschrijving bevatten van de te nemen herstelmaatregelen en de termijn waarbinnen de last moet worden uitgevoerd. Ook moet de last een begunstigingstermijn bevatten. Aangezien deze aspecten al zijn benoemd onder last onder dwangsom wordt hier niet verder op ingegaan.

De last onder bestuursdwang moet bekendgemaakt worden aan de overtreder, de rechthebbende op het gebruik van de zaak waarop de last betrekking heeft en aan de aanvrager (5:24 lid 3 Awb). Worden niet alle partijen geïnformeerd dan kan de last onder bestuursdwang alsnog in werking treden (ECLI:NL:RVS:2016:543). Indien sprake is van een verzoek tot handhaving dan is de verzoeker de partij die valt onder de noemer 'aanvrager'.

In de last onder bestuursdwang moet ook opgenomen zijn welke en hoe de kosten van toepassing van de last worden verhaald op de overtreder (artikel 5:25 Awb). Alle kosten gemaakt vanaf het moment van het opstellen van de vooraankondiging mogen betrokken worden in dit kostenverhaal. Blijkt bij de controle op de last onder bestuursdwang dat de overtreding is beëindigd dan mogen deze kosten niet alsnog in rekening worden gebracht.

### 2.4 Zienswijze

Nadat de vooraankondiging kenbaar is gemaakt wordt de ondertoezichtstaande in de gelegenheid gesteld om zienswijze in te dienen (4:8 Awb). De termijn voor het indienen van zienswijze is afhankelijk per geval. Bij spoedeisende zaken kan een zeer korte zienswijzetermijn worden gehanteerd. Regelmatig wordt een termijn tot twee weken gehanteerd. Van de verplichting tot het vragen van een zienswijze kan worden afgestapt als er sprake is van een herhalende last, er is eerder een soortgelijke last opgelegd, en er geen nieuwe feiten of omstandigheden zijn (4:11 Awb).

### 2.5 Definitieve last

Na de zienswijze termijn moeten de ingebrachte zienswijze betrokken worden bij het formuleren van de definitieve last. Wanneer de zienswijzen niet betrokken worden in de definitieve beschikking ontstaat er een zorgvuldigheidsgebrek

Na het opstellen van het definitieve besluit moet dit toegezonden, uitgereikt (art 3:40 Awb) of als dat niet mogelijk is op een andere wijze (art 3:41 Awb) bekend worden gemaakt aan belanghebbende. Bekendmaking op een andere wijze kan onder andere plaats vinden via publiceren in een dag of nieuwsblad en aanplakken op de locatie.<sup>4</sup> Direct na het bekendmaken treedt de beschikking in werking.

Wanneer de ondertoezichtstaande de inwerkingtreding van de beschikking wil uitstellen zal verzocht moeten worden om een voorlopige voorziening (art 8:81 Awb). Het instellen van bezwaar en beroep schorst de werking van de beschikking niet (6:8 en 6:16 Awb).

<sup>3</sup> Kamerstukken II 1993/94, 23700, nr. 3, p. 150

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2003/04, 23700, nr. 3, p. 13.

## 2.6 Controle op de last

Nadat de handhavingsbeschikking in werking is getreden en de begunstigingstermijn is verlopen kan een controle op de naleving van de last worden uitgevoerd.

Het is aan het bevoegd gezag om aannemelijk te maken of er sprake is van een overtreding (ECLI:NL:RVS:2015:1103). Om aannemelijk te maken dat er een overtreding heeft plaats gevonden dient van elk controlemoment *een proces-verbaal van bevindingen* te worden opgesteld door de toezichthouder. Als de controle wordt uitgevoerd door meerdere toezichthouders kan dit worden gedaan in gezamenlijkheid.

Het proces-verbaal van bevindingen moet een deugdelijke en controleerbare vaststelling van de relevante feiten en omstandigheden bevatten (ECLI:NL:RVS:2017:1179). Hieraan wordt voldaan als 1) de overtreding wordt vastgesteld door een deskundig persoon, 2) vastgestelde feiten en omstandigheden duidelijk worden vastgelegd en 3) inzicht wordt gegeven in hetgeen is vastgesteld (ECLI:NL:RVS:2017:1179, ECLI:NL:CBB:2018:128).

Met een deskundig persoon wordt bedoeld een deskundige medewerker van of in opdracht van het bevoegde gezag of door een ter zake deskundige persoon wiens bevindingen het bevoegd gezag voor zijn rekening heeft genomen. In het laatste geval is het van belang dat het bevoegd gezag heeft vastgesteld dat de externe deskundige daadwerkelijk deskundig is in het betreffende vakgebied (ECLI:NL:RVS:2017:1179).

Het vaststellen van feiten en omstandigheden kan in rapportage maar ook door middel van foto's en filmmateriaal. Bij foto's en filmmateriaal is het van belang dat duidelijk is waar, wanneer en hoe de feiten zijn vastgesteld (ECLI:NL:2016:469). Beeldmateriaal van derden mag betrokken worden in het vaststellen van een overtreding als het bevoegd gezag in staat voor de kwaliteit voor deze beelden (ECLI:NL:CBB:2018:128). Dit laatste betekent dan ook dat beelden van derden niet zonder belangenafweging buiten de handhavingszaak gehouden kunnen worden.

Om aan het criterium van voldoende inzicht te voldoen moet het proces-verbaal van bevindingen duidelijk weergeven wat is vastgesteld en op welke wijze. Het proces-verbaal van bevindingen moet ondertekend zijn door de opsteller en voorzien van een dagtekening.

Indien gekozen is voor een last onder bestuursdwang, beschikt de toezichthouder op het moment van effectueren van de last over aanvullende bevoegdheden (artikel 5:27 tm 5:30 Awb). Deze bevoegdheden hebben vooral tot doel om de last onder bestuursdwang daadwerkelijk uit te kunnen voeren, waarbij toepassing alleen gerechtvaardigd is voor zo ver dat voor een goede uitvoering noodzakelijk is. De aanvullende bevoegdheden die ontstaan zijn:

- Het betreden van plaatsen door het door het bestuursorgaan aangewezen personen. Hiermee wordt het voor personen, bijvoorbeeld installateurs, en dus niet alleen voor de toezichthouders mogelijk om alle plaatsen te betreden die nodig zijn. Gelet op de ruime algemene bevoegdheid tot het betreden van plaatsen en de bevoegdheid van toezichthouders om zich te laten vergezellen zal dit relatief weinig verschil opleveren
- Het betreden van woningen  
Voor de uitvoering van de bestuursdwang wordt het mogelijk om zonder toestemming de woning te betreden. Gelet op artikel 2 van de Algemene wet op het binnentreden (Awob) zal vanuit het bevoegd gezag wel een ontheffing moeten worden verleend. De Awob verplicht dat de toezichthouder zich ongevraagd legitimeert, het doel van het bezoek kenbaar maakt en dat na afloop een verslag wordt opgesteld van de binnentreding.

- Het betreden van eigendommen van derden  
Voor de goede uitvoering van de bestuursdwang kan het soms noodzakelijk zijn om via het terrein of gebouw van derden zich naar de locatie te begeven. Deze aanvullende bevoegdheid wordt aan een toezichthouder verleend als dit tenminste 48 uur van tevoren kenbaar wordt gemaakt aan de betrokkenen. In het geval van spoed kan hiervan worden afgeweken. Schade die wordt veroorzaakt bij het betreden van het pand van derden kan direct verhaald worden op het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag verhaalt deze schade vervolgens bij de overtreder via de kostenverhaalbeschikking van de last onder bestuursdwang.
  
- Het verzegelen van gebouwen, terreinen en alles wat zich daarin of daarop bevindt.  
Uit artikel 5:28 van de Awb volgt de bevoegdheid om gebouwen en installaties te verzegelen. Als de overtreder het zegel opzettelijk verbreekt, opheft of beschadigt of op een andere wijze verijdelt, ontstaat er een misdrijf dat strafbaar is gesteld in art 199 Wetboek van Strafrecht.
  
- Het meevoeren, opslaan, vernietigen of verkopen van goederen.  
In bepaalde gevallen kan het noodzakelijk zijn om stoffen en goederen af te voeren van de locatie. Uitgangspunt is dat deze stoffen en goederen in principe worden opgeslagen. Als de rechthebbende afstand doet van deze zaken is het aan het bevoegd gezag om te beoordelen wat met de stoffen en goederen wordt gedaan. Als geen bezwaar is aangetekend tegen de last onder bestuursdwang mogen goederen na 13 weken verkocht of vernietigd worden. In het geval van gevaarlijke of bederfelijke stoffen kan gemotiveerd worden afgeweken van eerdergenoemde termijn.

### 3 Vervolgstappen

Na het uitvoeren van de controle op de last zijn afhankelijk van het gekozen handhavingsinstrument verschillende verplichte en facultatieve stappen. In dit hoofdstuk worden afhankelijk van het gekozen instrument de vervolgstappen omschreven.

#### 3.1 Last onder dwangsom

Als na het aflopen van de begunstigingstermijn wordt geconstateerd dat niet is voldaan aan het gestelde in de last, verbeurt de overtreder de opgelegde dwangsom.

Er bestaat een beginselplicht tot invorderen van dwangsommen (ECLI:NL:RVS:2018:1968).

Uitsluitend in zwaarwegende omstandigheden kan van (gedeeltelijke) invordering worden afgezien (ECLI:NL:RVS:2018:1152). Betaling van de dwangsom dient plaats te vinden binnen 6 weken nadat de verbeuring heeft plaatsgevonden.

Uitgangspunt van deze leidraad is dat een dwangsom voor maximaal 3 verbeuringen wordt opgelegd. Daarna is de dwangsom 'volgelopen' en wordt een nieuw handhavingsbesluit genomen. Ook in het geval dat een dwangsom als niet effectief wordt ervaren kan alvorens deze is 'volgelopen' herzien worden, zie hiervoor paragraaf 3.3 'nieuwe handhavingsbeschikking'.

Het bestuursorgaan beslist bij beschikking over de invordering van een verbeurde dwangsom, de invorderingsbeschikking. De bevoegdheid tot invordering van verbeurde bedragen verjaart een jaar na de dag waarop het bedrag is verbeurd (5:35 Awb). Uitzondering hierop is als bezwaar, beroep of hoger beroep openstaat of aanhangig is tegen de last onder dwangsom. Dan wordt de verjaringstermijn verlengd tot het moment dat op het bezwaar, beroep of hoger beroep is beslist. Het bevoegd gezag kan zelfstandig beslissen of per verbeuring of per combinatie van verbeuringen een invorderingsbeschikking wordt opgesteld. De invorderingsbeschikking staat open voor bezwaar, waardoor het niet verplicht is om de mogelijkheid tot zienswijze te bieden. Natuurlijk moeten de rechtsmiddelen wel zijn opgenomen in de beschikking.

Bij het invorderen van een dwangsom is een controlerapport vereist waarin de overtreding en de waargenomen feiten en omstandigheden op een duidelijke wijze zijn vastgelegd. Het controlerapport bevat daarnaast wie, wanneer en hoe de overtreding is vastgesteld. Het ontbreken van een controlerapport of een ondeugdelijk controlerapport (ECLI:NL:RVS:2021:1514, ECLI:NL:RVS:2023:165) zorgt voor matiging of volledige intrekking van de invorderingsbeschikking.

Wanneer een invorderingsbeschikking wordt voorbereid maar ook als deze al is vastgesteld, kan uitstel van betaling worden overeengekomen. Dit uitstel moet bevestigd worden via een beschikking. Aan deze beschikking kunnen voorwaarden worden verbonden (4:94 Awb). Gedurende het uitstel als aan de voorwaarde wordt voldaan, kan het bevoegd gezag niet over gaan tot invordering.

Als vervolgstap kan ook worden gekozen om een dwangsom in te trekken. Er zijn twee redenen om een last onder dwangsom in te trekken.

1. Op verzoek van de overtreder als een jaar geen overtreding is vastgesteld (5:34 lid 2 Awb)
2. Als de last onder dwangsom niet effectief is, zie hiervoor 3.3 'nieuwe handhavingsbeschikking'.

Sinds het belastingplan 2020 zijn de kosten die gemaakt worden om te voldoen aan een dwangsom en de daadwerkelijke lasten van de dwangsom niet meer fiscaal aftrekbaar.<sup>5</sup>

### **3.2 Last onder bestuursdwang**

Na de ten uitvoerlegging van de last onder bestuursdwang is de overtreding beëindigd. Als vervolgstap zal op grond van artikel 5:25 lid 6 van de Awb een kostenverhaal beschikking moeten worden opgesteld. Via deze beschikking worden alle kosten voor het voorbereiden, uitvoeren van de last onder bestuursdwang en het eventueel verreken van de kosten voor het opslaan en meevoeren, bewaring, of vernietigen van goederen en eventuele schade bij derde in rekening gebracht. Als goederen en/of stoffen zijn verkocht, moet de opbrengst hiervan in mindering worden gebracht in de kostenverhaalbeschikking.

In de kostenverhaalbeschikking moet gespecificeerd worden weergegeven welke kosten in rekening worden gebracht. Dit betekent dat facturen van derden die voor het bevoegd gezag taken hebben uitgevoerd, moeten worden bijgevoegd. Omdat het bestuursorgaan de kosten in eerste instantie voorschiet kan de ondertoezichtgestelde geen vrijstelling krijgen van de berekende omzetbelasting die derden namens het bevoegde gezag in rekening brengen.

De kostenverhaalbeschikking is een besluit en dient aan de algemene vereisten uit de Awb te voldoen. De mogelijkheid tot het bieden van zienswijze is niet noodzakelijk omdat bezwaar kan worden ingediend. Het kan wenselijk zijn om een bezwaarprocedure te voorkomen door facultatief de gelegenheid van zienswijze te bieden.

In de kostenverhaalbeschikking moet tenminste zijn opgenomen:

- op welke last onder bestuursdwang deze is gebaseerd;
- waarom toepassing is gegeven aan de last onder bestuursdwang;
- het te betalen bedrag en de termijn waarbinnen de betaling moet plaatsvinden (4:86 en 4:87 Awb) en
- de in te zetten rechtsmiddelen

De Awb bepaalt dat betaling geschiedt binnen zes weken nadat de beschikking bekend is gemaakt. Net als bij de last onder dwangsom kan uitstel van betaling onder voorwaarden worden verleend (4:94 Awb).

### **3.3 Nieuwe handhavingsbeschikking**

Als blijkt dat de overtreding niet ongedaan is gemaakt, of verdere overtreding dan wel herhaling niet kan worden voorkomen dan is de prikkel mogelijk onvoldoende geweest en mogelijk de hoogte van de dwangsom te laag gekozen of een verkeerd handhavingsinstrument gekozen.

Het bevoegd gezag kan dan besluiten om een nieuwe (hogere) last onder dwangsom op te leggen of te kiezen voor een last onder bestuursdwang. Ook als de last onder dwangsom nog niet volledig verbeurd is beschikt het bevoegd gezag over deze mogelijkheid.

Belangrijk is dat voor eenzelfde overtreding niet gelijktijdig twee lasten van toepassing kunnen zijn.

De voorgaande last zal dan actief moeten worden ingetrokken. Het intrekken van de oude last ontslaat de overtreder niet van het betalen van de verbeurde dwangsom.

Als voor de eerdere overtreding al een last onder dwangsom is opgelegd die niet effectief is gebleken, wordt in beginsel een recidivetoeslag toegepast. Er wordt dan bij een volgende last onder dwangsom een hoger dwangsombedrag gehanteerd om de prikkel tot ongedaan making te versterken. De eerdere prikkel is immers niet voldoende gebleken om herhaling van de overtreding te voorkomen. De omvang van deze recidivetoeslag is maatwerk. Gedacht kan worden aan een verdubbeling van de initiële dwangsombedragen.

De hoogte van deze nieuwe dwangsom dient door het bestuursorgaan te worden gemotiveerd. Dat kan vaak al vrij simpel door aan te geven dat uit 'omstandigheden is gebleken dat de eerder opgelegde en verbeurde dwangsombedragen niet hebben geleid tot het beëindigen van genoemde overtreding'. Naast deze standaardoverweging zal een weging van de relevante feiten en omstandigheden altijd moet worden uitgevoerd. Wordt dit afdoende gedaan dan kan matiging van de tweede last onder dwangsom ontstaan (ECL:NL:RBMNE:2022:161).



### **3.4 Intrekken als sanctie**

Artikel 18.10 van de Omgevingswet biedt de mogelijkheid om als sanctie een beschikking in te trekken. Van deze gelegenheid kan gebruik worden gemaakt als in strijd met de beschikking of de voorschriften van de beschikking wordt gehandeld. Het bevoegd gezag moet de overtreder in de gelegenheid stellen om de overtreding te beëindigen. Het intrekken van de vergunning vindt plaats volgens dezelfde procedure als waarmee de vergunning is voorbereid. Indien de belangen van de bescherming van het milieu zich hiertegen verzetten kan de vergunning niet worden ingetrokken. Het bevoegd gezag kan een beschikking als sanctie ook geheel of gedeeltelijk intrekken als de beschikking is gegeven op basis van een onjuiste of onvolledige opgave van gegevens. Bij de intrekking worden rechten ontnomen. De overtreding zelf wordt veelal niet ongedaan gemaakt. Daarom moet hier veelal nog een afzonderlijke handhavingsbeschikking over worden genomen<sup>6</sup>.

## 4 Dwangsom bedragen en begunstigingstermijnen

In de voorgaande hoofdstukken is het proces van toezicht en handhaving omschreven. Het goed motiveren van de last onder dwangsom is daarin veelvuldig benoemd. Om een leidraad te bieden zijn in bijlage 1 van dit document zijn veel voorkomende overtredingen beschreven.

Uitdrukkelijk wordt opgemerkt dat het enkel verwijzen naar deze leidraad niet een afdoende motivering is in een handhavingsbeschikking (ECLI:NL:RVS:2022:321). Voldoende motivering ontstaat bij het van geval tot geval motiveren van de hersteltermijn en hoogte van de dwangsom, dan wel het vaststellen van een eigen beleidsregel. Het verdient de voorkeur om dit document op te nemen in de uitvoerings- en handhavingsstrategie. Voor een eigen beleidsregel geldt op grond van art 4:84 Awb als uitgangspunt zodat eigen beleidsregels consequent worden toegepast. Afwijking van de beleidsregel is mogelijk en zelfs verplicht als de omstandigheden van het geval op zichzelf dan wel tezamen met andere omstandigheden moeten worden aangemerkt als bijzondere omstandigheden die handelen overeenkomstig de beleidsregel onevenredig zouden maken in verhouding met de te dienen doelen (ECLI:NL:RBDHA:2022:6663).

Deze leidraad is niet uitputtend bedoeld. Afwijking van bedragen en termijnen genoemd in deze leidraad is vanwege ernst en omvang van een overtreding, mits gemotiveerd, altijd mogelijk. Afwijking van de termijnen is ook mogelijk als er afhankelijkheid van derden zijn (beschikbaarheid of levertijd van leveranciers e.d.) of het feit dat voorbereidende handelingen nodig zijn alvorens de overtreding kan worden opgeheven.

In bijlage 1 zijn van veel voorkomende overtredingen van het omgevingsrecht de volgende onderdelen beschreven:

- Overtreding; wat is precies de overtreding?
- Gedrag of technische maatregel; is er sprake van een gedragsvoorschrift of een technische maatregel? Dit vanwege het uitgangspunt van de LHSO dat gedragsvoorschriften direct in acht moeten worden genomen. Hiervoor moet geen of hooguit een zeer korte termijn worden gesteld om de overtreding te beëindigen en/of herhaling ervan te voorkomen.
- Typering LHSO; is er sprake van een overtreding met gevolgen die vrijwel nihil; of beperkt; of van belang of aanzienlijk zijn.
- Sanctie: welke sancties kunnen in overeenstemming met de LHSO worden opgelegd. Bij overtredingen die aanzienlijk zijn en waarbij de mogelijkheid van het opleggen van een bestuurlijke boete bestaat is afstemming met strafrecht gewenst.
- Hoogte dwangsom; de hoogte van het bedrag per overtreding/ per keer.
- Aantal verbeuringen; het aantal verbeuringen per last onder dwangsom.
- Begunstigingstermijn; de te hanteren begunstigingstermijn.

De hoogte van de dwangsom is gerelateerd aan de typering volgens de LHSO. Als dezelfde overtreding plaats vindt maar sprake is van een andere LHSO-typering kan het dwangsombedrag omgerekend worden met de factor 0,25 voor overtreding 'vrijwel nihil' en 'beperkt'. Factor 0,5 voor overtredingen met typering 'van belang' en factor 1 met typering 'aanzienlijk'. Voorbeeld 'het inwerking zijn zonder toereikende melding' is benoemd als een overtreding met een dwangsom van €1500,- per week uitgaande van de typering 'van belang'. Als de melding betrekking heeft op een overtreding die aangemerkt kan worden als 'aanzienlijk', kan het richtbedrag vermenigvuldigd worden met 2 (wijziging van factor 0,5 naar 1). In zo'n situatie kan een dwangsom opgelegd worden van €3000,- per week. Bij overtredingen die lichter worden ingeschaald ten opzichte van de typering opgenomen in de leidraad is omrekening in dezelfde methodiek mogelijk.

## **Bijlage 1: Veel voorkomende overtredingen**

Zie apart excel bestand.

## Bijlage 2: Rekenmethodiek dwangsomhoogte financieel krachtige bedrijven

Totale dwangsomhoogte =  $(a+b)*0,5*factor\ LHSO$

- a. jaaromzet x 0,2
- b. totaaltelling activa x 0,5 x wettelijke rente

Legenda:

- Jaaromzet; De omzet van is het totale bedrag aan inkomsten uit de verkoop van producten en diensten in één boekjaar.
- Totaaltelling activa; totaal van vaste en vlottende activa over één boekjaar
- Wettelijke rente; rente voor handelstransacties voor alle overeenkomsten met bedrijven en overheidsorganisaties (8% peildatum 2022).
- Factor LHSO; gradatie afhankelijk van de gevolgen van de overtreding

LHSO typering	Factor LHSO
Vrijwel nihil	0,25
Beperkt	0,25
Van belang	0,5
Aanzienlijk	1

### Toelichting op de berekening

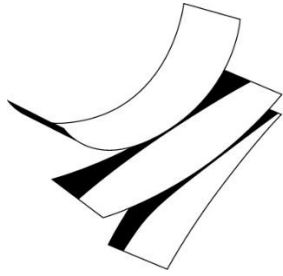
20% van de jaaromzet is een winstpercentage waar bedrijven veelal naar streven. Goede geleide bedrijven bezitten veelal de helft van de activa als vreemd vermogen. Dit vermenigvuldigt met de wettelijke rente (8% in 2022) geeft inzicht in de liquiditeit.

Het gemiddelde van de eerder vastgestelde bedragen geeft een goed inzicht in de financiële draagkracht voor investeringen van een bedrijf.

Afhankelijk van de gevolgen van overtredingen, volgens de LHSO getypeerd in de gradatie van vrijwel nihil, beperkt, van belang of aanzienlijk vindt demping plaats van de dwangsomhoogte.

### Voorbeeldberekening

Een bedrijf heeft een omzet van €200K ( $a = €200K$ ). De Totale activa bedraagt €50K. De wettelijke rente bedraagt 8% ( $b = €2K = €50K \times 0,5 \times 0,08$ ). Het gemiddelde bedraagt €101K ( $((200+2) * 0,5)$ ). De overtreding die begaan is, is van belang. De totale dwangsomhoogte komt dan uit op € 50.5K ( $€101K * 0,5$ ).



Omgevingsdienst  
**Regio Arnhem**

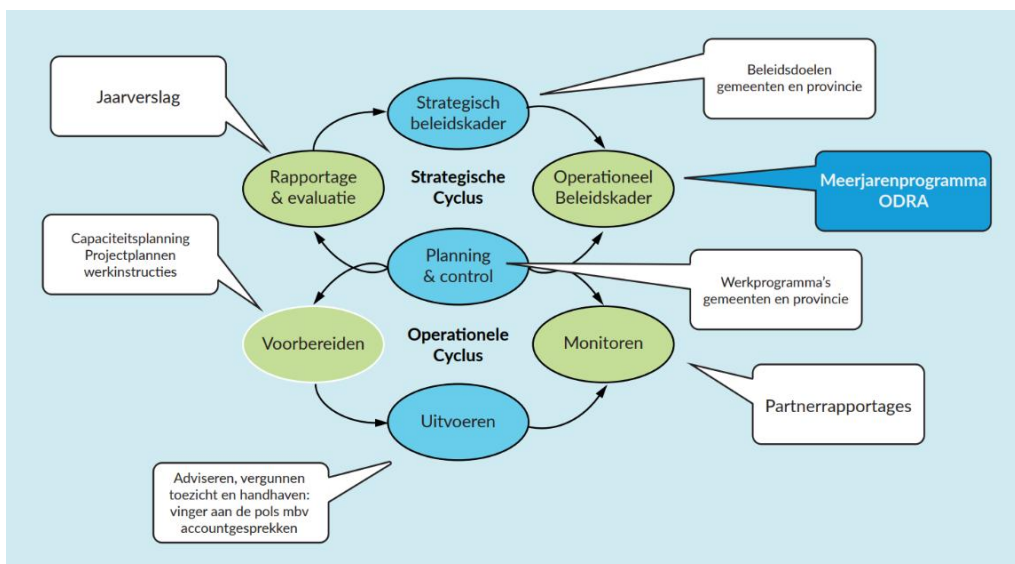
Uitvoeringsstrategie Milieu 2026-2029 onderdelen toezicht-,  
sanctie- en gedoogstrategie Omgevingsdienst Regio Arnhem

# 1. Inleiding

In het omgevingsrecht worden aan vergunningverlening (uitvoering), toezicht en handhaving (VTH) wettelijke regels gesteld waar gemeenten, provincies en omgevingsdiensten zich aan hebben te houden. Dit om risico's voor mens, dier en natuur te beperken en te voorkomen dat veiligheid en gezondheid in het geding zijn. De eisen voor de inrichting van processen zijn vastgelegd in Europese wet- en regelgeving en de vertaling ervan in de Nederlandse wetgeving: Omgevingswet (Ow) en bijbehorende Algemene Maatregelen van Bestuur. Het is onderdeel van ons operationele beleidskader voor de uitvoering van de ODRA-taken.

Het Algemeen Bestuur (waarin de partners van de ODRA vertegenwoordigd zijn) van de ODRA heeft in april 2024 het meerjarenprogramma (MJP) 2025-2028 vastgesteld. In dit MJP zijn – gebaseerd op een omgevingsanalyse – de opgaven in de fysieke leefomgeving waar gemeenten en provincie voor staan vertaald naar elf prioriteiten voor de inzet van het VTH-instrumentarium. De elf prioritaire thema's zijn op hun beurt meegenomen in de nieuwe risicoanalyse. Voor de risicoanalyse hebben we gebruik gemaakt van de in het kader van IBP (Interbestuurlijk programma) landelijk voorgestelde methodiek. De risicoanalyse bepaalt op welke milieubelastende activiteiten (Mba's) de middelen voor toezicht en handhaving worden ingezet. Een korte beschrijving van de gebruikte risicomethodiek is beschreven in dit document.

In de big-eight (zie onderstaande figuur) is te zien hoe de verschillende aspecten met elkaar samenhangen. Het risicomodel en de toezichtstrategie die de ODRA-partners gezamenlijk moeten vaststellen, zijn onderdeel van het operationele beleidskader.



Omdat de middelen beperkt zijn, moet een aantal uitgangspunten worden geformuleerd die de kwantitatieve vertaling kaderen. Voorliggend document beschrijft die uitgangspunten. Daarnaast wordt ingegaan op de aanpak van het toezicht die ODRA voorstaat (toezichtstrategie) en op de handhaving die daar mogelijk uit voortvloeit (sanctiestrategie). Ook de voorwaarden waaronder niet

optreden tijdelijk wordt toegestaan, maken deel uit van dit document (gedoogstrategie). Met ingang van 1-1-2026 wil ODRA de uitvoeringstrategie completeren door het toevoegen van een vergunningenstrategie en het aanvullen van de toezichtstrategie milieu (inclusief bodem) met een strategie voor bouw (inclusief asbest).

## 2. Doel uitvoerings- en handhavingsstrategie

Met de aangepaste uitvoeringsstrategie willen we drie doelen bereiken:

- Inzicht geven in hoe wij het reguleringsinstrumentarium inzetten om de opgaven van onze partners uit te voeren;
- Stellen van een kader voor een zo gelijk mogelijk speelveld zodat we efficiënt en kosteneffectief onze taken kunnen uitvoeren;
- Inspelen op de huidige dynamiek van onze maatschappij waarin kennis en ontwikkelingen snel veranderen en dit vraagt een risicogerichte en flexibele inzet van toezicht en handhaving;
- Gebiedsgericht werken om lokale beleidsruimte uit de Omgevingswet te vertalen voor onze partners.

## 3. Risicomethodiek

### *Korte beschrijving methodiek*

Uit artikel 13.6 Omgevingsbesluit volgt dat als onderdeel van de toezichtstrategie de methodiek, het risicomodel, wordt bepaald. Het algemeen bestuur van de ODRA stelt de methode voor alle partners vast. De provincie is hierin nog uitgezonderd want de scope van de toezichtstrategie betreft de bedrijven waarvoor de gemeente bevoegd gezag is. Het streven is dat later ook de provinciale bedrijven nog worden toegevoegd, hierover vindt nog afstemming plaats.

Het IBP heeft als "best practice" de risicomethodiek van Omgevingsdienst de Vallei aangewezen. Deze wordt, niet dwingend, landelijk geïmplementeerd bij verschillende omgevingsdiensten, waaronder ook de ODRA. Dit model richt zich op het samenbrengen van verschillende risicofactoren en databases om per bedrijfslocatie een risico te berekenen. Het model is gebaseerd op het principe dat het risico wordt bepaald door het mogelijke effect dat er kan optreden maal de kans dat het effect zich voor kan doen. In formule:

Risico=kans x effect

Daarbij is effect vertaald in de milieurelevantie van een bedrijfslocatie. Met milieurelevantie wordt bedoeld hoeveel invloed de bedrijfsactiviteiten (kunnen) hebben op de omgeving. Daarbij gaat het zowel om de invloed op het milieu en de leefomgeving in normale omstandigheden, maar ook om de mogelijk invloed op het

milieu en de leefomgeving als er iets verkeerd gaat. De logica hierachter is dat hoe milieurelevanter een bedrijfslocatie is, hoe groter het potentiële effect als er iets mis gaat.

De kans dat er iets mis gaat is mede afhankelijk van het naleefgedrag van de ondernemer. Want hoe beter het naleefgedrag, hoe kleiner de kans dat regels worden overtreden. Hoe kleiner de kans dat regels worden overtreden hoe kleiner de kans dat er milieuschade ontstaat. Daarbij geldt de gefundeerde aanname dat de regels dusdanig robuust zijn dat als de regels goed worden nageleefd de kans zeer klein is dat er iets mis kan gaan. Uiteraard zijn er ook aspecten buiten de invloedssfeer van gedrag zoals technisch falen van installaties, noodweer of brand. Naleefgedrag moet gezien worden als de neiging van de onderneming / ondernemer om zich aan de regels te houden. Die neiging zal zich onder invloed van tijd uiten in gedrag. De conceptuele basis onder het risicomodel is dan ook:

Milieurisico = Milieurelevantie \* Naleefgedrag \* Tijd sinds de laatste controle



### Prioriteitstelling

In het risicomodel worden bedrijven ten opzichte van elkaar geprioriteerd door middel van een prio-score. Bedrijven die bovenaan de lijst staan moeten als eerst worden gecontroleerd. Het model is dynamisch, de prioriteiten van vandaag hoeven niet de prioriteiten van morgen te zijn als er nieuwe informatie beschikbaar is. Het risicomodel is tevens geladen met de prioritare thema's uit het MJP die betrekking hebben op milieutoezicht. Voor deze milieu-thema's geldt dat zij in de analyse een zwaardere weging krijgen dan andere. De weging die voor een bedrijf wordt toegepast wordt bepaald door de mate waarin de bedrijfsactiviteiten invloed hebben op dit thema (van lichte impact, middelgrote impact tot grote impact). Het betreft de volgende milieuthema's (zie onderstaande figuur uit het MJP). Hierbij valt nummer 7 buiten de scope van deze strategie en zijn nummer 9, 10 en 11 geen onderdeel van het reguliere toezicht.



## Prioritaire thema's

### Gezondheid mens, dier en milieu

1. Verbeteren lokale luchtkwaliteit
2. Verminderen milieuhinder
3. Beschermen bodem- en grondwaterkwaliteit
4. Voorkomen verspreiding ZZS
5. Verbeteren waterkwaliteit

### Veiligheid in leefomgeving

6. Beperken en beheerden veiligheidsrisico's bedrijfsactiviteiten
7. Borgen bouwkwaliteit en veiligheid
8. Aanpakken ondermijnende criminaliteit

### Duurzame oplossingen

9. Energietransitie: verlagen gebruik fossiele energie
10. Stimuleren circulaire economie
11. Bijdragen aan ruimtelijke opgaven en een natuurinclusieve leefomgeving

Het samenbrengen van de verschillende risicofactoren gebeurt aan de hand van een prioriteitenalgoritme (op dit moment is dat versie 2.0 van de ODDV, de ODRA krijgt haar eigen prioriteitenalgoritme gedurende de verdere implementatie in 2025). Per bedrijfslocatie wordt een prio-score berekend. Het model is in detail beschreven in bijlage 1 van deze uitvoeringsstrategie.

### *Van inrichting naar MBA*

De methodiek is geoptimaliseerd voor de omgevingswet doordat de MBAs per bedrijfslocatie worden gewogen. De MBAs zijn gegroepeerd naar risico. (zie het prioriteitenmodel in bijlage 1). Op dit moment werken wij nog met controles per bedrijf waarbinnen de Mba's worden gecontroleerd. Hoe de ontwikkelingen hierin verder gaan en of we bijvoorbeeld gaan naar een systematiek waarbij we gaan controleren per MBA is nu nog niet in te schatten. Dit zal in de monitoring en evaluatie worden meegenomen (zie hoofdstuk 9).

### *Complexe inrichtingen*

Voor de categorie complexe inrichtingen houden we vast aan de definitie uit de Omgevingswet:

*'Bedrijven die door aard en omvang grote gevolgen kunnen hebben voor de leefomgeving. Bijvoorbeeld omdat de activiteiten van het bedrijf nadelig zijn voor het milieu. Of omdat het bedrijf de ruimtelijke keuzes in de omgeving beperkt.'*

Dit betekent dat we meer bedrijven onder de noemer 'complex bedrijf' brengen dan alleen IPPC, en dat bedrijfsactiviteiten in samenhang worden beschouwd: per bedrijfstak of voor een bedrijfstak- overstijgende activiteit.

Op dit moment hanteren wij nog onderstaande definitie voor gemeentelijk complex. Deze definitie is bepaald bij de oprichting van het Gelders Stelsel van omgevingsdiensten. Op dit moment loopt echter een traject om te kijken of deze definitie onder de huidige regels van de Omgevingswet nog sluitend/voldoende dekkend is of dat we naar een andere definitie voor gemeentelijk complexe bedrijven toe zouden moeten.

*In het Gelders stelsel hanteren we naast complexe bedrijven waarvoor de provincie bevoegd gezag is, ook een categorie bedrijven met MBA's die we onder de noemer 'complex' scharen en waarvoor de gemeente het bevoegd gezag is. Dit zijn bedrijven die MBA's kennen die zich bevinden in de milieucategorie 4.2 van het Activiteitenbesluit of MBA's waarop de RIE als bedoeld in artikel 1.1 lid 3 Wabo van toepassing is.*

## 4. Uitgangspunten voor toezicht

### *Algemeen*

- Met het nieuwe risicomodel gaan we steeds meer naar een regionale uitvoering. Dat past erg goed bij ons MJP waarbij we voor onze regio de prioriteiten hebben gesteld. Dat brengt met zich mee dat er een uniform speelveld ontstaat waardoor bij de ene partnergemeente in een jaar een overschrijding kan optreden en bij andere partnergemeente(n) een onderbesteding;
- Toezichthouden richten op voorkomen of ongedaan maken van overtredingen, hierbij gaat allereerst de aandacht uit naar activiteiten met de hoogste prioriteit (op basis van het nieuwe risicomodel);
- Het nieuwe risicomodel is dynamisch en rangschikt bedrijven op basis van de prio-score ten opzichte van elkaar. Bedrijven met de hoogste prio-score moeten als eerste worden bezocht;
- Om naleefgedrag op (relatief hoog) niveau te houden is planmatig, periodiek toezicht noodzakelijk;
- Het bedrijvenbestand van 01.01.2025 is de basis voor inzet van uren van toezichthouders. De bedrijven die vallen onder gemeentelijk complex zijn als bijlage 2 toegevoegd (het betreft 25 bedrijven in ons werkgebied);
- Bij een nieuwe omgevingswetvergunning voeren we altijd een opleveringscontrole uit;
- Beschikbare middelen zijn eindig en per partner is de hoogte bepaald. Dat heeft consequenties voor (optimaliseren) van het rendement; het nieuwe risicomodel zet het beschikbare budget zo efficiënt mogelijk in waarbij beschikbare budgetten en milieurisico uitgebalanceerd worden;
- Omdat het risicomodel een nieuwe systematiek is waarbij we risicogericht gaan werken en nog gaan ontdekken hoe ons bedrijvenbestand gaat reageren op het model brengen we de volgende uitgangspunten als een basis

(ondergrens) in het model (de komende jaren zullen we ervaring gaan opdoen met het model en is deze basis wellicht niet meer nodig)

- Voor bedrijven met het profiel 'complex' geldt dat we deze sowieso 1 keer per jaar controleren, ongeacht de plaats in de risicoanalyse;
- Bedrijven met milieubelastende activiteiten die onder risicogroep 4 en/of 5 vallen van het prioriteitenalgoritme (zie bijlage 1 onderdeel 2.2) krijgen gemiddeld één controle per 1,5 jaar waarbij de integrale controle gemiddeld één keer per 3 jaar wordt aangevuld met een diepgaande thema/aspect controle op de hoogste risico MBA;
- Bedrijven met milieubelastende activiteiten die vallen onder de prioritaire MBA's zoals benoemd in het meerjarenprogramma 2025-2028 ODRA (o.a. ZZS/openbare drinkwatervoorzieningen/ grondwater/ bodem/ NOx/ Fijnstof/indirecte lozingen) en daarbij een middelgrote tot grote impact hebben krijgen gemiddeld één controle per 1,5 jaar waarbij de integrale controle gemiddeld één keer per 3 jaar wordt aangevuld met diepgaande een thema/aspect controle op de prioritaire MBA('s).
- Bedrijven met MBA's uit het bedrijvenbestand die langer dan 10 jaar niet bezocht zijn worden projectmatig opgepakt zodat ze wel een contactmoment kennen en de bedrijven weten dat er naar hen wordt gekeken

### *Organisatie toezicht*

Voor de uitvoering van VTH-taken gelden wettelijke eisen die ervoor zorgen dat deze taken professioneel, rechtvaardig en van hoge kwaliteit worden uitgevoerd. Deze voorwaarden zijn verankerd in onze organisatie.

- Scheiding taken VTH: Binnen de teams Vergunningen en Toezicht & Handhaving zijn de taken op organisatorisch niveau gescheiden. Dit betekent dat in de praktijk niet dezelfde persoon een vergunning verleent en daarop ook het toezicht uitoefent;
- Roulatiesysteem toezichthouders: Om te voorkomen dat er een band ontstaat tussen toezichthouder en personen werkzaam bij de te controleren bedrijven rouleren toezichthouders elke 4-5 jaar van rayon en/of casus;
- Voldoen aan Kwaliteitscriteria 3.0: Landelijk zijn er kwaliteitscriteria ontwikkeld voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Met deze kwaliteitscriteria wordt de kwaliteit van processen, de uitvoeringsorganisatie (capaciteit) en de kwaliteit van haar medewerkers geborgd. De teams voldoen aan de KC3.0;
- Buiten kantooruren bereikbaar: Wij zijn ook buiten kantooruren bereikbaar voor calamiteiten dankzij onze piketdienst.

## 5. Strategie (werkwijze) uitvoering toezicht

### *Andere accenten*

We zetten aan de hand van recente ontwikkelingen en nieuwe inzichten andere accenten in de uitvoeringsstrategie, want:

- Integrale, fysieke controles zijn niet zaligmakend, meer risicogericht werken en onze inzet richten op bedrijven waar de grootste risico's zijn voor de leefomgeving;
- Technische hulpmiddelen, waaronder drones, verbeteren efficiëntie in toezicht;
- Data-analyses optimaliseren het rendement in toezicht houden;
- Omgevingswet betekent lokale accenten in regelgeving;
- Meer gebiedsgericht werken;
- Toezichtplannen voor complexe bedrijven en MBA speerpuntplannen voor de meest prioritaire MBA's brengen meer focus in het toezicht.

#### **Voorbeeld van het accent " Integrale, fysieke controles zijn niet zaligmakend"**

##### Het gebruik van werkwijze van de Belastingaangifte voor preventief milieutoezicht

Jaarlijks vullen miljoenen Nederlanders de belastingformulieren in. Geautomatiseerd worden deze aangiften op onjuistheden gecheckt en middels een steekproef gecontroleerd door inspecteurs. Zijn er onregelmatigheden dan vindt er een fysieke controle plaats.

Een soortgelijke werkwijze kunnen wij ook onderzoeken op haalbaarheid en indien mogelijk implementeren door bedrijven ook vragenlijsten te laten invullen, foto's toe te laten voegen en met een geautomatiseerd algoritme (innovatie) de informatie te laten controleren op onjuistheden en gericht fysieke controles uit te voeren bij onregelmatigheden. Met het oog op de ontwikkeling dat Omgevingsdiensten groter worden maakt dit dat wij meer kunnen controleren, meer tijd kunnen besteden aan bedrijven die niet melden/de aangifte niet invullen, minder reistijd hebben en bovenal op een andere wijze werken en de goede ondernemers meer ruimte toekennen (belonen, wij zijn ze minder tot last, gedragsbeïnvloeding )

## Typen controles

We onderscheiden naast fysieke controles ook technische controles, administratieve controles en administratieve analyses/audits. De basis is een branche-aanpak, maar dat neemt niet weg dat controles ook gebiedsgericht, ketengericht, projectmatig/data-gedreven of vraaggericht ingestoken kunnen zijn. Hieronder een korte beschrijving per type controle gebaseerd op onze product- en dienstencatalogus 2025. Hierbij de opmerking dat volgend jaar (2025) de PDC opnieuw geactualiseerd wordt en we daarmee de PDC ook beter willen laten aansluiten op deze toezichtstrategie.

Type controle (PDC 2025)	Omschrijving
Preventieve controle milieubelastende activiteiten	Controleren op milieubelastende activiteiten op basis van een planning, gevoed door binnenkomende meldingen, klachten en/of verleende vergunningen.
Planmatige controle MBA	Controle op een specifieke milieubelastende activiteit op basis van een planning, gevoed door binnenkomende meldingen, klachten en/of verleende vergunningen
Aspect-/themacontrole	Aspectcontroles onderscheiden zich van preventieve/planmatige controles omdat zij niet worden geprogrammeerd conform een risicoanalyse. Aspectcontroles richten zich op een specifiek onderdeel.
Projectcontrole	Controle in het kader van een project
Controle complex bedrijf	Planmatig (programmatisch) toezicht bij complexe bedrijven.
Rapportageverplichting EPRTR	Beoordeling elektronisch milieujaarverslag (Het elektronisch Milieujaarverslag is de invulling van internationale verplichtingen op het gebied van (industriële) emissies.
Rapportageverplichting milieubelastende activiteit	Beoordeling ingediende milieurapporten ODRA beoordeelt de verplichte rapportages die door bedrijven op grond van de milieuwetgeving zijn ingediend (KIWA, legionella beheersplan, advisering EVOA-kennisgevingen, etc.). Deze rapportages

	kunnen na een controle of spontaan worden ingediend.
Keten- en data gedreven toezicht	Uitvoeren van het programma ketentoezicht en inzetten van expertise voor (administratief) onderzoek gericht op afval (gerelateerde) bedrijven en activiteiten

#### *Kwaliteit en uniformiteit*

- We gebruiken de producten (en codering) uit de Product- en Dienstcatalogus (PDC)
- We registreren toezichtactiviteiten in Open Wave, met toegang en inzicht partners
- We toetsen alle producten collegiaal
- We houden twee keer per jaar interne kwaliteitsaudit
- We nemen deel aan 'collegiale toetsing' door andere Omgevingsdiensten

#### *Afstemming*

- We stemmen ieder jaar inhoud en planning van onze toezichtstrategie af met de toezichtpartners, waterschappen, veiligheidsregio en Openbaar Ministerie;
- We stemmen periodiek af met vergunningen op casus- en collega's bouw en bodem op gebiedsniveau.

## 6. Strategie (werkwijze) uitvoering sancties

In de werkwijze bij het toepassen van sancties zien we een samenspel van toezichthouder en juridisch adviseur. De toezichthouder verzamelt de feiten en maakt op basis hiervan aan de hand van de Landelijke handhavingsstrategie omgevingsrecht (LHSO, zie onderstaande figuur 1) een inschatting van de ernst van de overtreding. De toezichthouder draagt de feiten en deze inschatting over naar de juridisch adviseurs. De aard en het effect van de overtreding is vervolgens bepalend voor de sanctie die wordt opgelegd. Er wordt gewerkt volgens een uniform proces. We creëren rechtsgelijkheid door overtreders gelijk, op een uniforme wijze, te behandelen in overeenstemming met wetgeving of opgesteld beleid. De specifieke situatie is bepalend voor de aard van de sanctie. De juridisch adviseur bekijkt wat de overtreding is en neemt de bevindingen daar waar nodig is persoonlijk door met de toezichthouder.

4. Aanzienlijk en/of onom-keerbaar	A4	B4	C4	D4
3. Van belang	A3	B3	C3	D3
2. Beperkt	A2	B2	C2	D2
1. Vrijwel nihil	A1	B1	C1	D1
[gevolgen ↑/ overtreder →]	A. Goed- willend	B. Onver- schillig	C. Calcu- lerend	D. Notoir/ crimineel

Figuur 1 Basisinterventiematrix voor het positioneren van de overtreiding naar gevolgen en typering overtreder

Voor het opleggen van een sanctie kijken we altijd naar de situatie en bepalen we aan de hand van de LHSO (Landelijke Handhavingstrategie Omgevingsrecht) wat onze sancties worden. We kunnen op grond van de LHSO zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk optreden. Op basis van de matrix uit de LHSO wordt bekeken welke route het meest geschikt is. Als de strafrechtelijke route het meest geschikt lijkt, vindt overleg plaats met de politie en het OM. We hebben de keuze uit de hieronder genoemde bestuursrechtelijke sancties:

- Bestuurlijke strafbeschikking milieu;
- Last onder dwangsom;
- Last onder bestuursdwang.

De last onder dwangsom wordt het meest toegepast. Het beleid met hoogten van de dwangsommen en begunstigingstermijnen maakt als bijlage onderdeel uit van de U&H-strategie. Dit betekent dat we voor al onze opdrachtgevers werken met dezelfde dwangsommen en bijhorende termijnen. Dit beleid is gebaseerd op eigen kennis en ervaring en op de Leidraad handhavingssacties en begunstigingstermijnen versie 2023. Deze leidraad is als bijlage bij dit document gevoegd.

Bij het uitvoeren van de toezicht- en handhavingstaken wordt de LHSO toegepast. Hieruit volgt ook of het zinvol of nodig is dat de geconstateerde overtredingen (ook) strafrechtelijk worden opgepakt. Ook kan het zijn dat de toezichthouder tijdens de controle constateert dat het feit dusdanig ernstig is dat er strafrechtelijk vervolging aan gegeven moet worden. In die gevallen wordt een beroep gedaan op de boa's van ODRA. Deze voert zelf in het kader van het straf - rechtelijk spoor onderzoek uit naar de overtreiding en stelt uiteindelijk waar nodig een proces verbaal op. De boa zorgt vervolgens voor overdracht aan en afstemming met het OM. Binnen Gelderland en Overijssel is er een overlegstructuur op verschillende niveaus. Daarvoor is het uitwisselen van onderlinge informatie tussen partners van cruciaal belang. Dit is vastgelegd in het 'Convenant gegevensuitwisseling en samenwerking 2020'. Het convenant heeft tot doel meer zicht en grip te krijgen op naleving van omgevings- en

milieuwetgeving waardoor overtredingen (tijdig) kunnen worden onderkend en gecoördineerd kunnen worden aangepakt.

De LHSO is als bijlage bij dit document gevoegd.

## 7. Strategie met betrekking tot gedogen

Wij zijn in principe verplicht om handhavend op te treden als wij een overtreding constateren. Hierop bestaan uitzonderingen. Denk aan de situatie waarbij concreet zicht is op legalisatie of wanneer de situatie zich ervoor leent om de overtreding te gedogen. Dit laatste kan het geval zijn wanneer sprake is van een overmachtssituatie of gewoonweg wanneer handhavend optreden onevenredig is. Wanneer dit mogelijk is, hangt af van de omstandigheden van het specifieke geval. ODRA gebruikt hierbij het landelijke uitgangspunt van de kabinetsnota grenzen aan gedogen.

Het landelijk beleidskader gedogen is als bijlage bij dit document gevoegd.

## 8. Strategie (werkwijze) vergunningen

Pm – volgt in 2025

## 9. Monitoring en evaluatie

De toepassing van de diverse strategieën in onderlinge samenhang is onderwerp van continu verbeteren. De huidige risicoanalyse en de daaraan gekoppelde toezichtstrategie kent een looptijd van vier jaar (2026, 2027, 2028 en 2029). Na vier jaar zal de risicoanalyse en de toezichtstrategie opnieuw worden geëvalueerd en geactualiseerd door samen met de partners, te beoordelen of de risicoanalyse en de daaraan gekoppelde (uitgangpunten voor) uitvoeringsstrategieën nog actueel en werkbaar zijn.

Onderdelen van continu verbeteren zijn onder meer:

- Periodiek stil staan bij de werkprocessen;
- Steekproefsgewijs controleren van dossiers;
- Enquêtes naar de waardering van de publieke dienstverlening door ODRA.



## Bijlage 1\_het prioriteitenalgoritme (versie 2.0)

*Als separate bijlage bijgevoegd*

## Bijlage 2\_lijst gemeentelijk complexe bedrijven (ODRA)

Omgevingsdienst	Bedrijf	Straat	Huisnummer	Postcode	Plaats	bevoegd gezag
Omgevingsdienst Regio Arnhem	Asfalt Centrale Over Betuwe	Looveer	1 (b)	6851AJ	Huissen	lingewaard
Omgevingsdienst Regio Arnhem	Toorank Productions B.V.	Edisonstraat	80	6902PK	Zevenaar	zevenaar
Omgevingsdienst Regio Arnhem	H.J. Heinz Holding BV	Stationsstraat	50	6662BC	Elst	overbetuwe
Omgevingsdienst Regio Arnhem	Devro B.V. [voorheen P.V. Industries]	Willem Alexanderstraat	9	6691EE	Gendt	lingewaard
Omgevingsdienst Regio Arnhem	Ansaldo Thomassen B.V.	Havelandseweg	8 (d)	6991GS	Rheden	rheden
Omgevingsdienst Regio Arnhem	JAZO Zevenaar BV	Handelsdwarsstraat	10	6905DJ	Zevenaar	zevenaar
Omgevingsdienst Regio Arnhem	Cathiel Chemie B.V.	Marconistraat	19	6902PC	Zevenaar	zevenaar
Omgevingsdienst Regio Arnhem	B.V. Scheepswerf en Machinefabriek "Vahali"	Waalwijk	3	6691MB	Gendt	lingewaard
Omgevingsdienst Regio Arnhem	Reparatie-, Installatie- en Garagebedrijf Markerink B.V.	Bijlandseweg	30	6916BJ	Tolkamer	zevenaar
Omgevingsdienst Regio Arnhem	B.V. Steenfabriek Huissenswaard	Scherpekamp	3	6687LP	Angeren	lingewaard
Omgevingsdienst Regio Arnhem	Rodruza Steenfabriek de Zandberg	Polder	8	6691ME	Gendt	lingewaard
Omgevingsdienst Regio Arnhem	Steenbakkerij Randwijk BV	Renkumse Veerweg	5	6666LE	Heteren	overbetuwe
Omgevingsdienst Regio Arnhem	Steenfabriek Spijk BV	Spijkedijk	25	6917AD	Spijk	zevenaar
Omgevingsdienst Regio Arnhem	Steenfabriek Tolkamer BV	Bijland	5	6916KA	Tolkamer	zevenaar
Omgevingsdienst Regio Arnhem	Wienerberger Steenfabriek Bommel	Buitenpolder	10	6685MA	Haalderen	lingewaard
Omgevingsdienst Regio Arnhem	Wienerberger Steenfabriek Heteren	Steenoord	16	6666LG	Heteren	overbetuwe
Omgevingsdienst Regio Arnhem	Wienerberger Steenfabriek Kijfwaard Oost [West]	Kijfwaard	15-N01	6911 KD	Pannerden	zevenaar
Omgevingsdienst Regio Arnhem	PreZero Arnhem-Zuid	De Overmaat	15	6831 AE	Arnhem	arnhem
Omgevingsdienst Regio Arnhem	Scheepswerf De Hoop Lobith B.V.	Bijlandseweg	17	6916BH	Tolkamer	zevenaar
Omgevingsdienst Regio Arnhem	Van Dalen Infra en Milieu B.V.	Veilingweg	8	6851 EG	Huissen	lingewaard
Omgevingsdienst Regio Arnhem	Compaxo Vlees Zevenaar BV	Edisonstraat	48	6902PK	Zevenaar	zevenaar
Omgevingsdienst Regio Arnhem	Buse Gas B.V.	De Overmaat	21	6831AE	Arnhem	arnhem
Omgevingsdienst Regio Arnhem	Jumbo Distributiecentrum	Nijverheidsweg	20	6662NG	Elst	overbetuwe
Omgevingsdienst Regio Arnhem	Triple A Cosmetics B.V.	Energieweg	6	6915SB	Lobith	zevenaar
Omgevingsdienst Regio Arnhem	Rijnstate Elst	Stationsplein	2	6662NC	Elst	overbetuwe

## Bijlage 3\_landelijke-handhavingsstrategie-omgevingsrecht-lhso

*Als separate bijlage bijgevoegd*

## Bijlage 4\_landelijke beleidskader gedogen

*Als separate bijlage bijgevoegd*

## Bijlage 5\_leidraad-handhavingsacties-en-begunstigingstermijnen-versie-2023

*Als separate bijlage bijgevoegd*