

VNO-NCW

## Vereniging VNO-NCW

Postbus 93002, 2509 AA Den Haag

Telefoon 070 349 03 49

Fax 070 349 03 00

Ledennummer 070 349 03 66  
(telefonische vraagbaak voor leden)

Internet <http://www.vno-ncw.nl>



# Handhavers op de koffie

Regels en tips voor de omgang met toezichhouders en opsporingsambtenaren

# Handhavers op de koffie

Regels en tips voor de omgang met toezichhouders en opsporingsambtenaren

**VNO-NCW**

VNO-NCW is de grootste centrale ondernemingsorganisatie van Nederland. Zij behartigt de gemeenschappelijke belangen van 180 brancheverenigingen met hun ruim 115.000 aangesloten ondernemingen. De vijf bij VNO-NCW aangesloten regionale werkgeversverenigingen en Jong Management vertegenwoordigen 8.500 persoonlijke leden. VNO-NCW representeert 90 procent van de werkgelegenheid in de marktsector.

© VNO-NCW

november 2004

ISBN: 90-5771-112-5

Illustratie omslag: Truus van Gog

Hoewel bij de samenstelling van deze brochure grote zorgvuldigheid is betracht, kan de Vereniging VNO-NCW geen aansprakelijkheid aanvaarden voor schade, van welke aard ook, die het directe of indirecte gevolg is van handelingen en/of beslissingen die (mede) gebaseerd zijn op de informatie in deze brochure.

# Inhoud

<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>1. Wat is handhaving?</b>	<b>7</b>
<b>2. Waar vind ik handhavingsregels?</b>	<b>8</b>
<b>3. Wie handhaaft?</b>	<b>9</b>
<b>4. Wat mogen toezichthouders en opsporingsambtenaren?</b>	<b>10</b>
<b>5. Wat staat mij als ondernemer te wachten?</b>	<b>13</b>
<b>6. Hoe gedraag ik mij tijdens een verhoor?</b>	<b>15</b>
<b>7. Wat is een last onder bestuursdwang?</b>	<b>17</b>
<b>8. Wat is een last onder dwangsom?</b>	<b>19</b>
<b>9. Wat is het intrekken van een milieuvergunning?</b>	<b>21</b>
<b>10. Wat is een bestuurlijke boete?</b>	<b>22</b>
<b>11. Handhavingsprocedure</b>	<b>24</b>
<b>12. Verzoek om handhaving</b>	<b>24</b>
<b>13. Wat is gedogen?</b>	<b>25</b>
<b>14. Wat is een economisch delict?</b>	<b>26</b>

## Inleiding

Bedrijven krijgen steeds vaker en steeds meer handhavers over de vloer. Soms komt een groep van 15 handhavers op één dag de bouw-, milieu-, arbo- en andere regels controleren. Het valt in de praktijk niet mee om daar als ondernemer goed mee om te gaan. Of u daarvoor maar tijd vrij wilt maken. Of u maar even wilt meewerken.

Wat is bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving precies? Wie mogen handhaven? Welke bevoegdheden hebben toezichthouders van provincies, gemeenten en waterschappen? En wat kunnen politie, officier van justitie en rechter doen? Hoe ga ik het beste om met handhavers en handhaving?

Op deze en andere vragen geeft deze praktische brochure het antwoord. Daarbij wordt aangesloten bij wat bedrijfsjuristen in grote bedrijven hun directies en collega's adviseren. In eenvoudige taal, zonder juridische fijnslijperij. Daarbij kan uiteraard niet voor elke denkbare situatie een pasklaar antwoord gegeven worden. Wie precies wil weten wat zijn juridische positie is in een bepaalde situatie, moet de wet zelf inkijken of een deskundige moeten raadplegen.

## 1. Wat is handhaving?

Onder handhaving verstaan we het geheel van bestuursrechtelijk of strafrechtelijk optreden van bestuursorganen, toezichthouders, opsporingsambtenaren, politie en justitie om ervoor te zorgen dat (milieu)wetten, uitvoeringsregels en vergunning(voorschriften) niet worden overtreden.

### **Bestuurlijke handhaving**

De meeste (milieu)wetten en uitvoeringsregels dragen het bestuur van onder meer provincies, gemeenten en waterschappen op om ervoor te zorgen dat bedrijven die wetten en regels naleven. We noemen dat bestuursrechtelijke handhaving.

### **Sanctiebevoegdheden**

Zo'n bestuur heeft daarvoor een aantal instrumenten: de last onder bestuursdwang, de last onder dwangsom, de intrekking van een vergunning en de bestuurlijke boete.

### **Strafrechtelijke handhaving**

Naast bestuurlijke handhaving bestaat er ook strafrechtelijke handhaving. Een belangrijk verschil is dat het bij strafrechtelijke handhaving gaat om de opsporing van een strafbaar feit, een delict.

### **Straffen**

Als een strafbaar feit is opgespoord, zal de officier van justitie bepalen of hij het bedrijf vervolgt of een transactie (schikking) aanbiedt. Komt het tot vervolging, dan kan de rechter een straf of maatregel opleggen.

### **Dubbele sanctie**

Bestuursrechtelijke sancties, zoals een dwangsom, sluiten strafsancities niet uit. Er zijn overheden die in hun brieven waarin een bestuursrechtelijke sanctie wordt aangekondigd en passant laten weten dat ook de officier van justitie op de hoogte is of zal worden gesteld.

## 2. Waar vind ik handhavingsregels?

De wettelijke regels over bestuursrechtelijke handhaving staan met name in de Algemene wet bestuursrecht (hoofdstuk 5 Awb) en in bijzondere wetten, zoals de Wet milieubeheer (hoofdstuk 18 Wm).

De Tweede Kamer behandelt op dit moment een voor het bedrijfsleven belangrijk wetsvoorstel (TK 29702, Vierde tranche Awb) dat hoofdstuk 5 van de Awb (Handhaving) aanpast met regels over een bestuurlijke boete. Het is nog niet zeker wanneer die aanpassing in werking zal treden en of de bestuurlijke boete ook voor overtreding van alle milieuregels mag worden gebruikt.

Voor de strafrechtelijke handhaving zijn met name van belang het Wetboek van Strafrecht (Sr), het Wetboek van Strafvordering (Sv) en de Wet op de economische delicten (Wed).

Deze wetten en het wetsvoorstel zijn gratis te raadplegen op en te downloaden vanaf [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl).

## 3. Wie handhaaft?

Bedrijven zullen bij handhaving het eerst en het meest te maken krijgen met toezichthouders (bestuursrechtelijke handhaving) en opsporingsambtenaren (strafrechtelijke handhaving).

### **Toezichthouders**

Om erachter te komen of wetten en uitvoeringsregels worden overtreden, benoemt het bestuur toezichthouders. Toezichthouders zijn ambtenaren in dienst van onder meer provincies, gemeenten en waterschappen. Constateert een toezichthouder een overtreding, dan zal hij zijn bestuur adviseren om met bestuursdwang, dwangsom, intrekking of bestuurlijke boete op te treden tegen het overtredende bedrijf. Toezicht wordt ook uitgeoefend door bijvoorbeeld de Arbeidsinspectie en het Stoomwezen.

### **Opsporingsambtenaren**

Om delicten op te sporen worden opsporingsambtenaren ingezet. Daarbij moeten we allereerst denken aan de politie. Naast deze 'gewone' opsporingsambtenaren zijn er veel 'buitengewone' opsporingsambtenaren, zo genoemd omdat zij zich in het bijzonder richten op de opsporing van bepaalde delicten, zoals milieuovertredingen. Ook de officier van justitie is een opsporingsambtenaar.

Vermoeden opsporingsambtenaren een strafbaar feit, dan maken zij procesverbaal op dat naar de officier van justitie wordt gestuurd. Die beslist dan of tot strafvervolgning zal worden overgegaan wat kan leiden tot een veroordeling door de rechter. Opsporingsambtenaren mogen echter ook optreden 'in het belang van het onderzoek', als er nog geen concrete verdenking of verdachte is. Dat gebeurt dan op basis van de Wet economische delicten. De meeste veel voorkomende overtredingen van milieuregels, zoals het overtreden van de milieuvergunning zijn economische delicten.

### **Dubbele pet**

Toezicht is iets anders dan opsporing, maar veel toezichthouders hebben ook opsporingsbevoegdheid. Veel opsporingsambtenaren kunnen ook toezichthouder zijn. Een dubbele pet dus; bedrijven moeten weten welke pet de handhaver op heeft, omdat daarvan zijn bevoegdheden afhangen.

## 4. Wat mogen toezichhouders en opsporingsambtenaren?

Toezichhouders en opsporingsambtenaren hebben een aantal ingrijpende bevoegdheden (zie schema). Het is dus wijs te weten wie er op de koffie komt. Vraag altijd om een legitimatie. Bij veel bedrijven is ook in juridische bijstand voorzien bij contacten met toezichthouders en opsporingsambtenaren; ook wie niets te verbergen heeft, doet er immers goed aan te weten of deze mensen zich aan de voor hen geldende regels houden. Wat mogen dus toezichthouders en opsporingsambtenaren?

### Inzage en kopiëren

Zij mogen zakelijke gegevens en bescheiden inzien en kopiëren. Daarbij gaat het om zakelijke gegevens op papier, maar ook in digitale vorm (harde schijf, DVD, CD-ROM) en in concept. In het kader van toezicht is een bedrijf tot afgifte verplicht. Het kan relevant zijn om te vragen of er een afgifteplicht bestaat, zeker als de bescheiden gegevens van derden (kunnen) bevatten, zoals werknemers of aannemers. Bedrijven doen er goed aan om een afgiftebewijs te vragen.

In geval van opsporing geldt het zwijgrecht en het recht om zichzelf niet te hoeven beschuldigen (verbod van zelfincriminatie). Zodra toezicht overgaat in opsporing moet een bedrijf dan ook worden gewaarschuwd ('cautie') dat het deze rechten heeft.

Bevoegdheden	
Toezichthouders (Awb)	Opsporingsambtenaren (Wed + Sv)
	In beslag nemen
Inzage/kopiëren	Inzage/kopiëren
Binnentreden	Binnentreden
Monsterneming	Monsters nemen
Voertuigen onderzoeken	Voertuigen onderzoeken
Medewerking vorderen	Medewerking vorderen
Inlichtingen vorderen	Doorzoeken ('huiszoeking') ogv Sv

### Binnentreden

Zij en de door hen aangewezen personen mogen overal in een bedrijf komen met apparatuur. Toezichthouders mogen woningen in principe niet

betreden als de bewoner hiervoor geen toestemming geeft (behalve als het gaat om gevaarlijke stoffen). Geeft de bewoner geen toestemming, dan is binnentreden alleen mogelijk als een bijzondere wet die toestemming geeft. De Algemene wet op het binnentreden is dan eveneens van toepassing. In de jurisprudentie zijn overigens gevallen bekend waarin het binnentreden van een onderneming onder omstandigheden niet was toegestaan.

### Monsters nemen

Zij mogen voorwerpen en stoffen onderzoeken. Ook kunnen monsters worden genomen. Bedrijven doen er goed aan om een tweede monster te vragen voor een mogelijke contra-expertise. Ook moet het vragen om het onderzoeksresultaat. Soms zijn monsters als gevolg van het onderzoek niet meer bruikbaar voor het bedrijf.

### Vervoermiddelen onderzoeken

Zij mogen vervoermiddelen onderzoeken. Die mogen worden staande gehouden of naar elders overgebracht.

### Medewerking verlenen

Nagenoeg iedereen is verplicht om een toezichthouder binnen een door hem gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen bij de uitoefening van zijn functie. Het gaat om allerlei mogelijke handelingen. Niet meewerken is een strafbaar feit voor de rechtspersoon of de desbetreffende werknemer.

### Inlichtingen vorderen

Vragen staat vrij, maar alleen een toezichthouder heeft het recht om inlichtingen te vorderen. Met vorderen geeft hij aan dat het bedrijf verplicht is die inlichtingen te geven. Bij het vorderen van inlichtingen gaat het om het gesproken woord, niet om goederen of documenten.

Een opsporingsambtenaar mag geen inlichtingen 'vorderen'. Dat zou in strijd zijn met het zwijgrecht dat een verdachte van een strafbaar feit heeft. Er is namelijk sprake van opsporing als het om een 'criminal charge' gaat; dan is artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) van toepassing dat de verdachte een zwijgrecht geeft en het recht om zich niet zelf te hoeven incrimineren. Overigens leert de praktijk dat het niet altijd verstandig is om in volle omvang gebruik te maken van dat zwijgrecht. Wil een opsporingsambtenaar toch inlichtingen vragen, dan moet hij de verdachte (werknemer) wijzen op zijn zwijgrecht (cautie). Hij mag wel documenten vorderen, tenzij die eigen verklaringen bevatten.

**In beslag nemen**

Alleen opsporingsambtenaren mogen goederen en documenten in beslag nemen. In dat geval geldt geen zwijgrecht en geen verbod van zelfincriminatie. Het bedrijf heeft simpelweg geen keus. Die goederen en documenten mogen ook elders in beslag worden genomen, zoals bij de vergunningverlener, bij een aannemer of bij een consultant.

**Huiszoeking**

Huiszoeking, tegenwoordig 'doorzoeking' genoemd, is een bevoegdheid van de officier van justitie in het kader van opsporing. Er moet dan sprake zijn van verdenking van een misdrijf. Daarvoor is nodig dat er opzet in het spel is, maar dat is al snel het geval.

**Opzet**

Van opzet is in het strafrecht sprake als iemand willens en wetens handelt. We kennen echter ook 'voorwaardelijk opzet': door handelingen bewust aanvaarden van een aanmerkelijke kans op een strafbaar feit als gevolg van die handeling. Bij economische delicten is het niet eens nodig dat de opzet van de handeling (bijvoorbeeld het mengen van chemicaliën) is gericht op het gevolg van de handeling (een explosie). Het is voldoende dat de opzet is gericht op de handeling zelf (het mengen).

**Geheimhoudingsplicht**

Toezichthouders en opsporingsambtenaren hebben een geheimhoudingsplicht.

## 5. Wat staat mij als ondernemer te wachten?

Wie wordt bezocht door toezichthouder of opsporingsambtenaar doet er goed aan om precies te weten wat er volgens de bezoekers aan de hand is.

**Toezicht of opsporing?**

In de eerste plaats dient te worden uitgezocht of sprake is van toezicht of opsporing. De bevoegdheden van de ambtenaren hangen daarvan immers af. Wees er op bedacht dat toezicht gaande de gesprekken in een verdenking en dus in opsporing kan veranderen. Daaraan kan een bedrijf weinig veranderen.

**Getuige of verdachte?**

Als sprake is van opsporing, is het van belang of iemand wordt gehoord als getuige of als verdachte. Getuige kan iedereen zijn, die uit eigen waarneming of ondervinding iets kan verklaren. Vaak is het een werknemer die iets kan verklaren. Bij een verdachte moet er een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit bestaan. De verdachte moet worden gewezen op zijn zwijgrecht (de cautie: 'U bent niet tot antwoorden verplicht, maar alles wat u zegt kan tegen u worden gebruikt'). Hiermee begint de vervolging. De cautie is ook van belang voor de opsporingsambtenaar; die weet dan dat hij hetgeen daarna wordt verklaard ook kan gebruiken in de strafzaak.

**Getuige bij de politie**

Een getuige is bij de politie niet tot antwoorden verplicht. Er mogen geen inlichtingen worden 'gevorderd'. De praktijk is echter dat politie en justitie van alles vragen en dat getuigen vaak honderduit antwoorden; logisch, want zij zitten ook vaak vol van een gebeurtenis en willen graag vertellen wat er volgens hen echt is gebeurd. Als een getuige zwijgt, kan de politie hem alsnog door de rechter laten verhoren, waar hij wel onder ede tot antwoorden is verplicht. Een getuige is dan niet tot antwoorden verplicht, hij moet wel passieve medewerking verlenen aan het onderzoek. Zo moet hij kasten open maken en documenten afgeven.

**Verdachte bij de politie**

Wie als verdachte wordt gehoord krijgt dat van tevoren te horen. Hem wordt verteld dat hij niet tot antwoorden is verplicht. Ook is er een verbod om een verdachte onder druk te zetten. Hij moet in vrijheid kunnen verklaren. Het proces-verbaal behoort zoveel mogelijk in eigen bewoordingen te worden opgemaakt en niet in standaard juridische volzinnen uit het boekje. Ook hier geldt weer de passieve plicht tot medewerking. Een verdachte heeft bij verhoor door de politie geen recht op een advocaat,



maar kan daarom wel vragen. Soms wordt dat wel, dan weer niet toegestaan. Wel kan voor het verhoor eventueel met een advocaat - binnen het bedrijf of extern - worden overlegd. Een verdachte staat niet onder ede, maar van hetgeen hij verklaart wordt wel een ambtsedig proces-verbaal opgemaakt.

#### **Wie is verdachte?**

Bedrijven die worden gedreven in de vorm van een rechtspersoon (BV of NV) zijn in de meeste gevallen van verdenking zelf verdachte. De daden van werknemers worden namelijk als regel toegerekend aan de rechtspersoon. De rechtspersoon wordt als regel vertegenwoordigd door de directeur. Die zal dan ook veelal namens de rechtspersoon in het beklagenbankje zitten als de rechtspersoon wordt gedagvaard. Maar een rechtspersoon kan niet 'zitten' en de directeur die de rechtspersoon vertegenwoordigt dus evenmin.

Het is echter mogelijk om een directeur of werknemer individueel als verdachte te vervolgen. Dit gebeurt zelden. Het individu moet dan een zelfstandig delict hebben gepleegd, bijvoorbeeld doodslag. Het kan ook zijn dat het individu 'opdracht' heeft gegeven tot het strafbaar feit of daaraan 'feitelijk leiding heeft gegeven'. Feitelijk leiding geven is een term uit het Wetboek van Strafrecht (artikel 51); daarvan is sprake als iemand bevoegd en gehouden is maatregelen te nemen, maar bewust de verboden gedraging in stand laat. Van feitelijk leiding geven kan in de hele hiërarchische lijn sprake zijn. Iemand die zelf als individu wordt gedagvaard en veroordeeld kan natuurlijk wel zelf een gevangenisstraf boven het hoofd hangen.

## **6. Hoe gedraag ik mij tijdens een verhoor?**

Hoe iemand zich gedraagt tijdens een verhoor, zal van de persoon en de omstandigheden afhangen, maar een aantal tips wordt wel gehanteerd in de praktijk.

#### **Kalm en beleefd**

Blijf kalm en beleefd. Bedenk dat u als regel niet persoonlijk ter verantwoording wordt geroepen, maar dat er in het bedrijf iets fout is gegaan. Dat ligt vaak niet alleen aan u. Bovendien doet de betrokken ambtenaar ook maar zijn werk en mag u van hem verwachten dat hij zich ook correct opstelt.

#### **Informatieve vragen**

Vraag naar de legitimatie ('wie bent u?'), het doel van het verhoor ('waarom en waarover wilt u mij spreken?'), de pet (toezichhouder of handhaver?) en de eigen status ('Ben ik getuige, verdachte, vertegenwoordiger van de rechtspersoon?'). Is er iets niet duidelijk, vraag dan om opheldering. U hebt meestal te maken met mensen die de regels goed kennen en die best aan u willen uitleggen.

#### **Wie schrijft die blijft**

Neem pen en papier mee en noteer de namen en functies van de politieambtenaren, wat uw eigen status is, waarvan u wordt verdacht en welk wetsartikel is overtreden. Vraag of neem de tijd om rustig na te denken. Het gaat om een relaas van de juiste gang van zaken. In de gauwigheid of 'voor uw eigen bestwil' maar wat zeggen, helpt u niet, het bedrijf niet en de opsporingsambtenaar evenmin. Noteer ook trefwoorden, zodat u later het proces-verbaal beter kunt controleren.

#### **Plaats verhoor**

Als het verhoor op het eigen bedrijf plaatsvindt, biedt de opsporingsambtenaar koffie aan en laat hem in de ontvangstkamer plaatsnemen, zodat u uw eigen bezigheden fatsoenlijk kunt afronden. Vindt het verhoor op het politiebureau plaats en wordt u opgehaald met de politieauto, bedenk dan dat het verhoor onderweg al begint en dat op uitspraken tijdens de rit wordt teruggekomen. Maak bezwaar als de verhoorsfeer onwenselijk is: een klein kamertje, een kleine tafel, zodat de rechercheur bijna tegen je aan zit. Een verklaring moet immers in alle vrijheid kunnen worden afgelegd. Tijdens het koffie halen gaat het verhoor gewoon door. Ook als de ene rechercheur koffie haalt en de ander 'officieus' en vriendschappelijk doorpraat.

**Feiten**

Beantwoord alleen feitelijke vragen. Het gaat erom wat u zelf hebt gezien, gehoord of gemeten. Ga niet speculeren op grond van wat u van horen zeggen hebt. Uw mening is niet relevant ('Vindt u ook niet dat ...?') en op gissende vragen ('Kan het zijn dat ...?') kunt u gewoon naar waarheid antwoorden dat u het niet weet, als u het niet (meer) weet. Zeg niet, om er vanaf te zijn, dat u wel denkt of gelooft dat het zo zal zijn. Het gaat om de feiten.

**Strikvragen**

Laat u niet verleiden tot het onbedoeld verkeerd antwoorden op strikvragen en onbedoelde uitspraken. Wordt u plotseling verdachte, dan geldt het zwijgrecht.

**Andermans veren**

Wordt u geconfronteerd met uitspraken van anderen, dan zijn die voor hun rekening. Vraag eerst om die uitspraken te mogen lezen, zodat u precies weet wie de uitspraken heeft gedaan, hoe precies en in welk verband. Anders weet u niet hoe het precies zit en zou u onbedoeld het verkeerde antwoord kunnen geven. Wordt u geconfronteerd met een eigen (oudere) notitie of nota, vraag dan eerst om die te mogen lezen, zodat u ook hier weer weet hoe het zit. U kunt tenslotte niet al uw stukken onthouden.

**Proces-verbaal**

Van het verhoor wordt een proces-verbaal opgemaakt. Laat dat zo zakelijk en feitelijk mogelijk zijn. Vaak staan in de computer al voorgenoteerde vragen. Het gaat echter om uw eigen antwoorden. Lees mee en zeg onmiddellijk als iets onjuist is opgeschreven of als u iets anders heeft bedoeld. Vraag zo nodig om verduidelijking.

Er wordt u gevraagd om het proces-verbaal te ondertekenen. Neem de tijd om het proces-verbaal nauwkeurig te lezen; laat u niet haasten. Vraag zonnig om verbetering, ook al levert dat discussie op. Plaats eventueel zelf een correctie (in de marge), als u dat nodig vindt. Niet ondertekenen helpt niet veel, want het blijft een ambtsedig proces-verbaal, maar als u hetgeen is opgeschreven niet voor uw verantwoording kunt nemen, moet u niet ondertekenen en later bij de rechter maar uitleggen waarom u dat niet kon. Vraag desnoods om 24 uur lees- en correctietijd; het wordt soms wel gegeven. Onderteken of parafeer alle bladzijden, als het proces-verbaal uit meer bladzijden bestaat.

## 7. Wat is een last onder bestuursdwang?

Als een bedrijf in strijd handelt met een milieuwet, -uitvoeringsregel of -(milieu)vergunning(voorschrift), kan een bestuursorgaan daaraan een einde maken door zelf op kosten van het bedrijf de maatregel te nemen die het bedrijf zelf had moeten nemen. Is bijvoorbeeld in strijd met de milieuvergunning een nieuwe bedrijfsinstallatie in gebruik is genomen, dan kan het bestuursorgaan deze laten afbreken.

**Artikel 5:21 Awb**

Bestuursdwang is het door feitelijk handelen door of vanwege een bestuursorgaan optreden tegen hetgeen in strijd met bij of krachtens enig wettelijk voorschrift gestelde verplichting is of wordt gedaan, gehouden of nagelaten.

**Artikel 5:21 Vierde tranche Awb**

Onder last onder bestuursdwang wordt verstaan: de herstelsanctie, inhoudende

- a. een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en
- b. de verplichting om te dulden, dat het bestuursorgaan de last door feitelijk handelen tenuitvoerlegt, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.

Andere vormen van bestuursdwang zijn het verzegelen van gebouwen, het opslaan van voorwerpen en het in Nederland verwijderden van afvalstoffen die in strijd met de regels binnen of buiten Nederlands grondgebied zijn gebracht.

**Wie mag bestuursdwang toepassen?**

Het toepassen van bestuursdwang is meestal een bevoegdheid van burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten, waterschapsbesturen of een minister.

**Hoe gaat het toepassen van bestuursdwang?**

Bestuursdwang begint gewoonlijk met een brief (besluit) waarin een bedrijf wordt aangemaand om aan een illegale situatie een einde te maken. In zo'n brief staan:

- een beschrijving van de illegale situatie;
- een waarschuwing dat het bevoegd gezag zelf maatregelen neemt als die uitblijven;

- een lastgeving waarin staat wat van het bedrijf wordt verwacht;
- een begunstigingstermijn waarbinnen het bedrijf alsnog zelf maatregelen mag nemen. Die termijn is niet nodig als de vereiste spoed dat niet toelaat;
- een aanzegging dat kostenverhaal zal plaatsvinden.

#### Tegen wie is bestuursdwang mogelijk?

Bestuursdwang is mogelijk tegen een bedrijf dat in overtreding is, maar ook tegen degene die het in zijn macht heeft om aan de illegale situatie een einde te maken.

## 8. Wat is een last onder dwangsom?

Een dwangsom is een geldbedrag dat een bedrijf moet betalen als het zich niet aan (milieu)regels houdt. Dat kan met een bedrag ineens, een bedrag per tijdseenheid dat de last niet is uitgevoerd of een bedrag per overtreding. In alle gevallen moet een maximumbedrag worden vastgesteld waarboven geen dwangsom meer wordt verbeurd.

Een last onder dwangsom kan niet alleen worden gebruikt om een overtreding ongedaan te maken, maar ook om een overtreding of herhaling daarvan te voorkomen als sprake is van 'een klaarblijkelijk gevaar voor overtreding van een duidelijk omschreven concreet verbod'. Het afdwingen van een aanvraag voor een milieuvergunning is niet mogelijk.

#### Artikel 5:32 Awb

Een last onder dwangsom strekt ertoe de overtreding ongedaan te maken of verdere overtreding dan wel een herhaling van de overtreding te voorkomen.

#### Artikel 5:31d Vierde tranche Awb

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

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

#### Wie mag een last onder dwangsom opleggen?

Het bestuursorgaan dat bevoegd is tot een last onder bestuursdwang, mag ook een last onder dwangsom opleggen.

#### Hoe gaat het toepassen van een last onder dwangsom?

Een last onder dwangsom zal worden opgelegd in een brief (besluit) aan een bedrijf waarin wordt aangegeven:

- een beschrijving van de illegale situatie;
- een waarschuwing dat een bepaald bedrag ineens, per tijdseenheid of per overtreding moet worden betaald als die situatie blijft voortbestaan;
- een lastgeving waarin staat wat van het bedrijf wordt verwacht;
- een begunstigingstermijn waarbinnen het bedrijf alsnog zelf maatregelen mag nemen. Die termijn is niet nodig als de vereiste spoed dat niet toelaat;
- een aanzegging dat kostenverhaal zal plaatsvinden.

**Tegen wie is een last onder dwangsom mogelijk?**

Een last onder dwangsom moet worden opgelegd aan de overtreder.

**Wanneer moet er worden betaald?**

Een dwangsom hoeft pas te worden betaald nadat de begunstigingstermijn is afgelopen. Die termijn gaat pas in als het dwangsombesluit in werking is getreden. Bezwaar, beroep en een voorlopige voorziening kunnen dat voorkomen.

Als er ten onrechte niet wordt betaald, kunnen de verbeurde dwangsommen met een dwangbevel via de deurwaarder worden ingevorderd. Tegen dat dwangbevel is wel beroep bij de rechter mogelijk, maar daar kan alleen worden geklaagd over de vraag of de dwangsom terecht is opgelegd, niet meer over het dwangsombesluit zelf.

Het invorderingsrecht vervalt zes maanden na de dag waarop een dwangsom is verbeurd.

**Kan de last onder dwangsom worden ingetrokken?**

Ja, dat kan op verzoek van de overtreder en ambtshalve door het bestuursorgaan als een jaar is verstreken nadat het dwangsombesluit in werking is getreden en er geen dwangsom is verbeurd. Als een bedrijf binnen een jaar vraagt om opheffing van het dwangsombesluit mag het bestuursorgaan echter ook best intrekken.

## 9 Wat is het intrekken van een milieuvergunning?

Sporadisch wordt een milieuvergunning ingetrokken omdat een bedrijf de milieuregels niet naleeft. Gevolg daarvan is dat de bedrijfsactiviteit waarvoor de vergunning was verleend niet langer legaal is. Draait een bedrijf dan toch nog door, dan moet alsnog een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom worden toegepast om de illegale situatie feitelijk te beëindigen.

**Artikel 18.12 Wm**

Het ten aanzien van een vergunning of ontheffing bevoegde gezag kan de vergunning of ontheffing geheel of gedeeltelijk intrekken, indien niet overeenkomstig die vergunning of ontheffing is of wordt gehandeld, dan wel indien aan de vergunning of ontheffing verbonden voorschriften of voor de houder van de vergunning of ontheffing als zodanig geldende algemene regels niet worden nageleefd.

**Wie mag een vergunning intrekken?**

Het bestuursorgaan dat een milieuvergunning heeft verleend, mag die ook weer intrekken.

**Hoe gaat het toepassen van intrekking?**

Als het bestuursorgaan een milieuvergunning wil intrekken, zal het een brief (besluit) sturen aan de vergunninghouder. Daarin zal onder meer staan welke regels zijn overtreden en binnen welke termijn alsnog aan de regels moet worden voldaan.

## 10. Wat is een bestuurlijke boete?

Een bestuurlijke boete is een bestraffende sanctie, die betekent dat een overtreder een geldsom moet betalen. De wet bepaalt de hoogte van de boete.

De mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen is in het algemeen nog niet geregeld; dat gebeurt pas in de Vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht. De Arboret kent al wel een eigen boeteregeling en sinds 1 oktober 2004 is een boete ook mogelijk in het kader van de handel in CO<sub>2</sub>-emissierechten. Daarbij is vooruitgelopen op die algemene regeling in de Algemene wet bestuursrecht. Hierna wordt uitgegaan van deze nieuwe algemene regeling.

### Artikel 5:4.1.1 Vierde tranche Awb

Onder bestuurlijke boete wordt verstaan: de bestraffende sanctie, inhoudende een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom.

### Wie mag de bestuurlijke boete opleggen?

De wet bepaalt wie een bestuurlijke boete mag opleggen. In het kader van de handel in CO<sub>2</sub>-emissierechten is dat de Nederlandse Emissieautoriteit (NeA). In geval van de Arboret kan de Arbeidsinspectie de boete opleggen.

### Hoe zal het toepassen in zijn werk gaan?

Er zijn een lichte en een zware boeteprocedure. In de zware procedure moeten het bestuursorgaan en de voor de overtreding bevoegde toezichthouders van de overtreding een rapport opmaken. De overtreder krijgt een afschrift van het rapport toegezonden of uitgereikt. Is een proces-verbaal opgemaakt, dan komt dat in plaats van zo'n rapport. Desgevraagd krijgt de overtreder afschriften van gegevens en kan hij zijn zienswijze over het opleggen van de boete geven.

Over het opleggen van een bestuurlijke boete moet worden beslist binnen dertien weken nadat het rapport is opgemaakt. Wordt de gedraging aan het Openbaar Ministerie voorgelegd, dan wordt die termijn opgeschort.

### Zijn er uitzonderingen?

Ja, in een aantal gevallen mag geen bestuurlijke boete worden opgelegd. Dat is bijvoorbeeld het geval als de overtreder is overleden of als de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten. Ook is geen boete mogelijk als strafvervolgning is ingesteld of het recht tot strafvordering is vervallen.

### Hoe hoog is de boete?

Dat hangt van de wet af, die de boete mogelijk maakt. Gaat het om de lichte boeteprocedure, dan is de boete maximaal € 340. In geval van de CO<sub>2</sub>-emissiehandel bedraagt de maximale boete € 450.000 of – als dat meer is – 10 procent van de omzet.

## 11. Handhavingsprocedure

Besluiten inzake een last onder bestuursdwang, last onder dwangsom en intrekking van een vergunning worden voorbereid in een procedure waarin de overtreder zijn zienswijze zal mogen geven. Hoe het precies zal gaan ten aanzien van de bestuurlijke boete, moet worden afgewacht.

Binnen zes weken na bekendmaking van een besluit kunnen belanghebbenden gemotiveerd bezwaar aantekenen tegen het besluit. Tegen het besluit over het bezwaarschrift kan binnen zes weken beroep bij - afhankelijk van het soort besluit - de rechtbank c.q. bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State worden ingesteld.

Bezwaar of beroep heeft geen schorsende werking. Wie dat wel wil, moet een voorlopige voorziening vragen aan - afhankelijk van het soort besluit - de president van de rechtbank c.q. de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak.

Handhavingsbesluiten op milieugebied treden in werking nadat die is bekendgemaakt door toezending of uitreiking aan de overtreder.

## 12. Verzoek om handhaving

Iedereen mag het bevoegde bestuursorgaan verzoeken om een handhavingsbesluit te nemen. Dat kan leiden tot een handhavingsbesluit.

## 13. Wat is gedogen?

Bestuursorganen zijn in beginsel verplicht tot handhaven. Het moet echter wel alle openbare en particuliere belangen tegen elkaar afwegen. Soms wordt het (tijdelijk) voortbestaan van een illegale situatie afgewogen tegen de met handhaving gediende belangen, zoals het voorkomen van precedentwerking en de belangen van omwonenden. Is er een mogelijkheid om de illegale situatie te legaliseren, dan is handhaving meestal niet mogelijk.

Gedogen betekent echter dat een bestuursorgaan niet optreedt tegen een overtreding terwijl het juridisch bevoegd en feitelijk in staat is om te handhaven. Het bestuur geeft bij gedogen geen toestemming voor de overtreding, maar geeft aan dat het niet zal handhaven.

De rechter ziet een gedoogbesluit als een weigering om een last onder bestuursdwang toe te passen of een last onder dwangsom op te leggen. Tegen een gedoogbesluit is bezwaar, beroep bij de rechtbank c.q. hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak mogelijk.

In het algemeen zal de gedoogde erop mogen vertrouwen, dat het gedogende bestuursorgaan niet tot handhaving zal overgaan, tenzij het daartoe door een derde wordt gedwongen. Het gedoogde handelen blijft in strijd met de regels, zodat het civielrechtelijk nog best onrechtmatig kan zijn. Ook kan het Openbaar Ministerie ondanks een gedoogbeschikking tot vervolging overgaan.

## 14. Wat is een economisch delict?

Het Wetboek van Strafrecht kent slechts een paar echte milieudelicten (art. 173a, 173b en 429, 4e Sr), die zelden worden gebruikt. Meestal gaat het om strafbare feiten die als economisch delict zijn aangemerkt in de Wed op de economische delicten (art. 1a Wed). Het kan ook zijn dat een van de meer 'gewone' delicten uit het Wetboek van Strafrecht van de orde is, zoals valsheid in geschrifte of dood door schuld.

### Opzet

In geval van economische delicten is sprake van een overtreding, maar bij opzet is sprake van een misdrijf. Bij verandering van regelgeving moeten de voor de verdachte meest gunstige bepalingen worden toegepast.

### Voorlopige maatregelen

Zowel de officier van justitie als de rechter kunnen tijdens het strafrechtelijk onderzoek voorlopige maatregelen nemen. Er moeten dan wel ernstige bezwaren tegen betrokkenen zijn gerezen zodat onmiddellijk ingrijpen nodig is. Zo kan de officier van justitie een bedrijf bevelen zich te onthouden van bepaalde handelingen. De rechter kan op verzoek van de officier van justitie onder meer een gehele of gedeeltelijke stillegging van een bedrijf bevelen.

### Straffen

Voor economische delicten (Wed) geldt een maximale geldboete van € 11.250 en maximaal 1 jaar hechtenis als het om een overtreding gaat; voor misdrijven geldt een maximale boete van € 45.000 en gevangenisstraf van maximaal 6 jaar. Gaat het om een rechtspersoon dan zijn de bedragen respectievelijk € 45.000 en € 450.000. Eén dagvaarding kan echter verschillende strafbare feiten bevatten.

Naast de genoemde hoofdstraffen, kan de rechter ook nog bijkomende straffen opleggen, zoals de gehele of gedeeltelijke stillegging van de onderneming of openbaarmaking van de rechterlijke uitspraak.

### Maatregelen

Naast straffen zijn ook maatregelen mogelijk zoals onderbewindstelling van de onderneming en ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel.

### Snelrecht

Lang niet alle opsporingsacties leiden tot een veroordeling door de rechter. De politie en de officier van justitie kunnen in bepaalde gevallen een schik-

king voorstellen. Het bedrijf betaalt dan een geldbedrag om verdere vervolging te voorkomen.

Met de aanwijzing lik-op-stuk-beleid van het College van Procureurs-Generaal wordt de mogelijkheid gegeven om veel voorkomende milieuzaken van relatief eenvoudige aard of met een geringe inbreuk op de te beschermen belangen spoedig af te handelen. Het gaat meestal om boetes van € 225 tot € 2.250.

Het Transactiebesluit milieudelicten en de daarop gebaseerde richtlijnen maakt een bestuurlijke transactie mogelijk. Het transactie- of schikkingsvoorstel komt dan niet van de officier van justitie, maar van een bestuursorgaan.

In de aanwijzing handhaving milieurecht is de rol van het openbaar ministerie bij de strafrechtelijke handhaving van milieudelicten uitgelegd.

Aantekeningen