

WEBINAR

HANDHAVING EN TOEZICHT ONDER DE OMGEVINGSWET

30 november 2023

Chantal van Mil

Hekkel

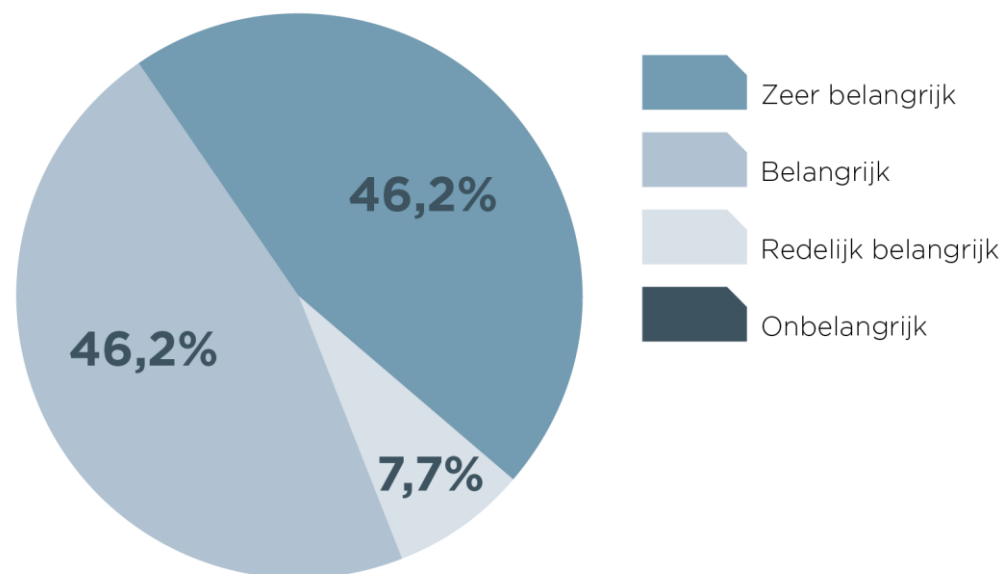
man advocaten | notarissen

**DUIDELIJK
HEKKELMAN.**

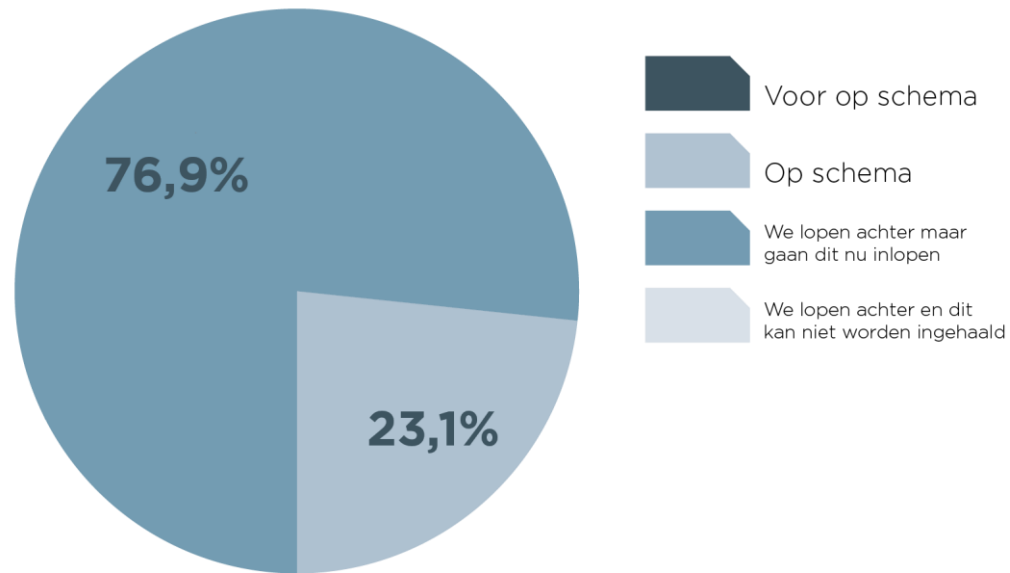
INHOUD

- Handhaving onder de Ow: algemeen
- Wkb en de knip in vogelvlucht
- Hoofdstuk 18 Ow en bestuurlijke boete
- Medehandhaving en samenwerking
- Landelijke handhavingsstrategie Omgevingsrecht
- Overgangsrecht

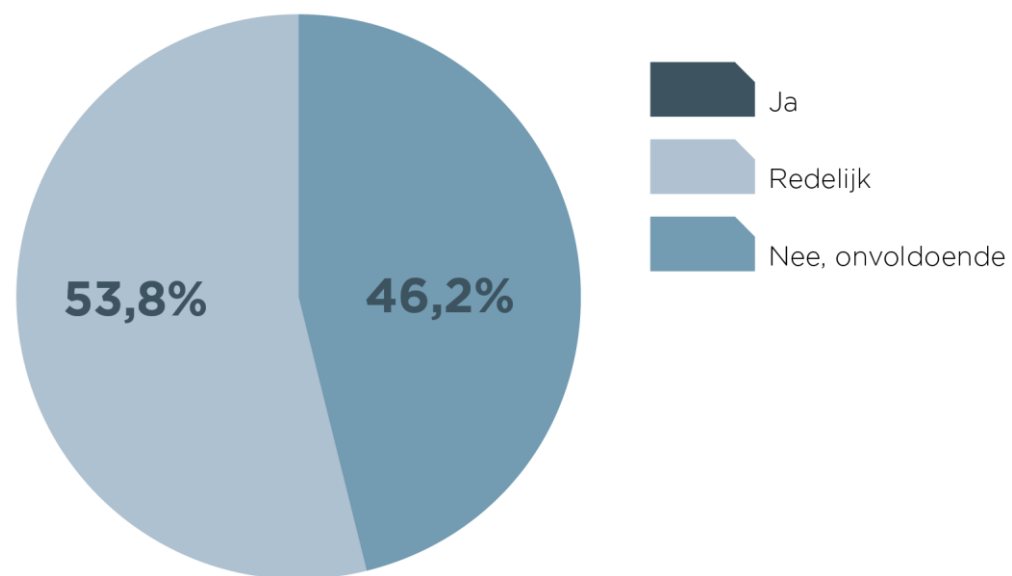
HOE BELANGRIJK VINDT JE DE NIEUWE OMGEVINGSWET VOOR HET WERKVELD HANDHAVING EN TOEZICHT IN UW GEMEENTE?



HOE VER IS JOUW GEMEENTE MET DE VOORBEREIDING OP DE OMGEVINGSWET IN ALGEMENE ZIN?



HEEFT JOUW GEMEENTE VOLDOENDE KENNIS OP HET GEBIED VAN HANDHAVING EN TOEZICHT ONDER DE OMGEVINGSWET?



HANDHAVING ONDER DE OMGEVINGSWET

WAT VERANDERT NIET?

Op het eerste oog geen grote veranderingen:

- Handhavingsinstrumenten veranderen niet
- Awb blijft
- Wet VTH (H5 Wabo) grotendeels overgeheveld naar H18 Ow ('beleidsneutraal')

HANDHAVING ONDER DE OMGEVINGSWET

WAT VERANDERT WEL?

Hoofdpijnen veranderingen voor handhaving en toezicht:

- Verdergaande verschuiving van vergunningen naar algemene regels (meer vergunningvrij)
- Meer algemene en specifieke zorgplichten
- Doelvoorschriften worden belangrijker ten koste van middelvoorschriften
- Aanvliegroute is integraal in plaats van sectoraal

Opvallend:

- Normadressaat, o.a. vervallen begrip 'inrichting'
- Concreet zicht op legalisatie en de bouwknip
- Bouwstop (artikel 5.17 Wabo)
- Aanwijzingsbesluit toezichthouder
- Uitbreiding mogelijkheden opleggen boete

GEVOLG VOOR HANDHAVING

AD 1) VERDERGAANDE VERSCHUIVING VAN VERGUNNINGEN NAAR ALGEMENE REGELS

Uitgangspunt: vergunningplicht is uitzondering

- Maakt toezicht en handhaving belangrijker
- Aan de 'voorkant' geen of minder toetsing
- Toezichthouder moet zelf vertaalslag maken

(zie: *Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3*, p. 157)

GEVOLG VOOR HANDHAVING

AD 2) MEER ALGEMENE EN SPECIFIEKE ZORGPLICHTEN

Functies zorgplicht:

- Bewust maken eigen verantwoordelijkheid van burgers voor behartiging of ontzien van bepaalde belangen;
- Bieden leidraad voor gedrag, wanneer geen concrete gedragsbepalingen voorhanden zijn of deze niet toereikend blijken;
- Maatstaf beoordeling gedrag, en;
- Bieden van rechtvaardigingsgrond voor bestuursrechtelijke handhaving in gevallen van onmiskenbare strijd met zorgplicht (vangnetfunctie)

Reikwijdte:

- Breder dan reikwijdte zorgplichten onder huidige wetgeving, want:
 1. Zorgplicht omvat meer onderdelen van fysieke leefomgeving: naast milieu (Wm), bouwwerken (Woningwet), bodem (Wbb en Waterwet) en natte rijkswaterstaatswerken (Waterbesluit) geldt zorgplicht ook voor infrastructuur en andere watersystemen
 2. Thematische verbreding, zorgplicht voor bouwwerken omvat niet langer alleen veiligheid en gezondheid – zoals in Woningwet – maar ook omgevingskwaliteit van die bouwwerken
 3. Zorgplicht dekt veiligheid fysieke leefomgeving in de volle breedte, terwijl op dit moment alleen een zorgplicht bestaat voor veiligheid van bouwwerken en milieu
- (zie: [*Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3*](#), p. 67 e.v.)

GEVOLG VOOR HANDHAVING

AD 2) MEER ALGEMENE EN SPECIFIEKE ZORGPLICHTEN

- > Artikel 1.6 Ow: algemene zorgplicht voor een ieder ('burgerplicht')
- > Artikel 1.7 Ow: een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat zijn activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de fysieke leefomgeving, is verplicht maatregelen te nemen om die gevolgen te voorkomen. Voor zover dat niet mogelijk is, is hij verplicht die gevolgen zo veel mogelijk te beperken of ongedaan te maken.
- > Artikel 1.7a Ow: algemeen verbod om een activiteit te verrichten of na te laten als daardoor aanzienlijke nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving ontstaan of dreigen te ontstaan (strafrechtelijk handhaafbaar)
- > Artikel 1.8 Ow: lex specialis: toepassing begrensd tot gevallen die niet onder meer specifieke regels vallen

Let op bij artikel 1.7a Ow:

- Vangnet, geen zorgplicht (?)
- Gaat niet om handelen of nalaten met *beperkte* gevolgen voor de fysieke leefomgeving, moet sprake zijn van *aanzienlijke* nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving (milieuverontreiniging, o.a. voortzetting artikel 13 Wbb)

(zie: [*Kamerstukken II 2017/18, 34986, nr. 3*](#), p. 131-132)

GEVOLG VOOR HANDHAVING

AD 2) MEER ALGEMENE EN SPECIFIEKE ZORGPLICHTEN

Specifieke zorgplichten in Bal en Bbl voor specifieke activiteiten:

- Milieubelastende activiteiten (2.11 Bal), vgl. zorgplicht voor degene die een inrichting drijft (nu artikel 2.1 Activiteitenbesluit milieubeheer)
- Bestaande bouwwerken (artikel 3.5 Bbl), geen open erven en terreinen (nu artikel 1a Woningwet)
- Brandveilig gebruik bouwwerken (6.4 Bbl), (nu artikel 1a van de Woningwet)
- Zowel bestuursrechtelijk- als strafrechtelijk handhaafbaar
- NB zie ook artikel 22.20 Invoeringsbesluit Ow: overgangsrecht artikel 1a lid 2 Woningwet en artikelen 7.21 en 7.22 Bouwbesluit 2012, en artikel 22.40 Invoeringsbesluit Ow: overgangsrecht bouwwerken, ook in stand laten (bruidsschat)

Maatwerkvoorschriften:

- Artikel 4.5 Ow: maatwerkvoorschriften kunnen inhouden een nadere detaillering, aanvulling of andere afwijking van de algemene regel, voor zover afwijking bij de betreffende algemene regel mogelijk is gemaakt

GEVOLG VOOR HANDHAVING

AD 3) DOELVOORSCHRIFTEN WORDEN BELANGRIJKER TEN KOSTE VAN MIDDELVOORSCHRIFTEN

Meer doelvoorschriften([*Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3*](#), p. 48, 272)

- Doelvoorschriften: drukken het te bereiken doel uit in objectieve termen, zoals te meten of te berekenen eenheden (kwantificeerbaar)
- Het is aan degene die activiteit verricht om te bepalen hoe doel wordt behaald
- Middelvoorschriften: verplichten direct om bepaalde maatregelen te treffen. Dat kunnen zowel technische als bijvoorbeeld organisatorische maatregelen zijn. Middelvoorschriften worden vooral ingezet als het niet mogelijk is een doelvoorschrift te formuleren, terwijl er wel een geschikte maatregel kan worden geformuleerd.
- Dus: meer ruimte voor maatwerk en innovatie, meer flexibiliteit ([*Stb. 2018/293*](#), p. 509)
- Toezichthouder beoordeelt of het doel wordt gehaald
- Vergt meer inzet en expertise, hogere handhavingslasten
- Minder houvast over aanvaardbaarheid van gekozen middel, meer specifieke kennis vereist over mogelijke middelen
- Voorbeeld: emissiegrenswaarden voor emissie naar de lucht, soms erkende maatregel als geschikte maatregel opgenomen

NORMADRESSAAT

Artikel 5.37 lid 1 Ow:

- Omgevingsvergunning geldt voor degene die de activiteit verricht waarop zij betrekking heeft.
- Vergunninghouder draagt zorg voor de naleving van de vergunningvoorschriften
- Artikel 5.37a lid 1 Ow: verantwoordelijkheidsverdeling
- In afwijking hiervan kan bevoegd gezag in omgevingsvergunning bepalen dat vergunninghouder alleen zorg draagt voor naleving van vergunningvoorschriften voor de activiteit die of deel van activiteit dat hij verricht, voor zover activiteit of deel van activiteit te onderscheiden is
- Let op: moet voor naleving en handhaving helder en werkbaar te onderscheiden zijn
- Dus: meer vergunninghouders, in omgevingsvergunning wordt bepaald welke 'deelvergunninghouder' verantwoordelijkheid draagt voor de naleving van welke onderdelen daarvan
- Mogelijk om verantwoordelijkheid voor naleving vergunning in geheel te verdelen over verschillende vergunninghouders, of om verantwoordelijkheid voor slechts een deel van vergunning te splitsen en ander deel, dat bijv. ziet op gezamenlijke voorziening zoals afvalwaterzuiveringsinstallatie, niet te splitsen

Zie: *Kamerstukken II* 2017–2018, 34 986, nr. 3, p. 199 en 200

NORMADRESSAAT

Normadressaat: begrip inrichting vervalt

- Alleen degene tot wie de norm is gericht kan worden aangemerkt als overtreder (artikel 5:1 lid 2 Awb)
- Vergunninghouder en uitvoerder project (artikel 2.25 lid 1 Wabo)
- Nu: drijver van de inrichting, degene die de inrichting feitelijk exploiteert (bijvoorbeeld ABRvS 9 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:239)
- Begrip 'inrichting' vervalt > 'milieubelastende activiteit'
- Verantwoordelijkheidsverdeling (artikel 5.37a lid 1 Ow)
- Voor één vergunningplichtige activiteit kunnen meerdere vergunninghouders zijn

→ Wie is overtreder?

→ In omgevingsvergunning duidelijk afbaken wie verantwoordelijkheid voor naleving draagt

NORMADRESSAAT

- Besluit activiteiten leefomgeving (Bal, opvolger Activiteitenbesluit) en Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl, opvolger Bouwbesluit 2012) gaan rechtstreeks gelden
- Opgenomen wie normadressaat is van algemene regels
- Zie hoofdstuk 3 t/m 7 Bbl:
 - Bouwen nieuw bouwwerk: opdrachtgever en bouwer
 - Bestaand bouwwerk: eigenaar of degene die uit andere hoofde bevoegd is tot het treffen van voorzieningen aan het bouwwerk (beheerder of gebruiker)
- Artikel 2.10 Bal: degene die de activiteit verricht draagt zorg voor naleving van de regels activiteit, dus degene die verantwoordelijk is voor het verrichten van de activiteiten, zoals eigenaar of opdrachtgever (Stb. 2018, nr. 293, p. 766)
- Artikel 22.43 Invoeringsbesluit Ow: milieubelastende activiteiten Bruidsschat (o.a. thema's geluid, geur en trillingen) (Stb. 2020, nr. 400, p. 854)
- Voor bepaalde activiteit dus mogelijk meerdere normadressaten tegelijk
- NvT Bbl(Stb. 2018, 291, p. 185): *"Wie het eerste aanspreekpunt is zal in een dergelijk geval ook afhangen van de tussen betrokkenen gemaakte (privaatrechtelijke) afspraken."* ?

CONCREET ZICHT OP LEGALISATIE

- **Wabo:** eerst ontwerp ter inzage (uitgebreide procedure) of ingediende aanvraag en bereidheid vergunnen (reguliere procedure, tenzij alleen bouwen, dan aanvraag niet vereist)
- **Ow:** niet de bedoeling om leerstuk concreet zicht op legalisatie te wijzigen (*Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 616*)
- **Maar:** 'knip' tussen technische bouwactiviteit en omgevingsplanactiviteit

CONCREET ZICHT OP LEGALISATIE

Vergunningplichtige technische bouwactiviteit:

- Artikel 5.1 lid 2 sub a Ow (vgl. Bouwbesluit 2012 nu)
 - Net als onder Wabo: limitatief-imperatief (artikel 8.3b Bkl)
- Verwachting: geen aanvraag vereist voor concreet zicht op legalisatie (?)*

Vergunning ruimtelijke bouwactiviteit:

- Artikel 5.1 lid 1 onder a Ow (vgl. afwijken BP nu)

Binnenplanse OPA: gelimiteerd stelsel beoordelingsregels in OP, dus limitatief-imperatief

- onder artikel 2.12, lid 1, onder a, onder 1^o Wabo (binnenplanse afwijking) aanvraag + bereidheid vergunning vereist

Verwachting: (geen) aanvraag vereist voor concreet zicht op legalisatie (?)

Buitenplanse OPA: evenwichtige toedeling van functies aan locaties, beoordelingsruimte

Verwachting: aansluiten bij huidige jurisprudentie strijdig gebruik, dus: ontvankelijke aanvraag en bereidheid om mee te werken aan legalisering (reguliere procedure), of ontwerp besluit ter inzage (uitgebreide procedure)

BOUWSTOP

- Artikel 5.17 Wabo komt niet expliciet terug in Ow
- Wetgever beschouwt deze bepaling “bij nader inzien als overbodig”
- Artikel 5:2 Awb definieert bestuurlijke sanctie zo ruim, dat daaronder ook het treffen van beheersmaatregelen valt (wegnemen of beperken gevolgen overtreding)
- Stilleggen bouw blijft na inwerkingtreding Ow nog wel mogelijk, bijvoorbeeld: bestuursdwang bij spoed (veiligheid)

Wkb en de knip in vogelvlucht

BOUWACTIVITEIT

HUIDIG RECHT: EEN AANTAL BELANGRIJKE UITGANGSPUNTEN

- In beginsel zijn **alle bouwwerken vergunningplichtig** (tenzij aangewezen in Bor)
- Artikel 2.10 Wabo
- **Limitatief-imperatief** toetsingskader: Bouwbesluit 2012, Bouwverordening, bestemmingsplan en redelijke eisen van welstand
- Voldoet het bouwplan niet aan het bestemmingsplan, dan automatisch c-vergunning nodig (artikel 2.10 lid 2 Wabo) → **conversiebepaling**

BOUWACTIVITEIT

Artikel 5.1	(omgevingsvergunningplichtige activiteiten wet)
art. 5.1 lid 1	Het is verboden zonder omgevingsvergunning de volgende activiteiten te verrichten: a. een omgevingsplanactiviteit, b. een rijksmonumentenactiviteit, c. een ontgrondingsactiviteit, d. een stortingsactiviteit op zee, e. een Natura 2000-activiteit,
art. 5.1 lid 2	f. een jachtgeweeractiviteit, g. een valkeniersactiviteit, tenzij het gaat om een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval. Het is verboden zonder omgevingsvergunning de volgende activiteiten te verrichten: a. een bouwactiviteit, b. een milieubelastende activiteit, c. een lozingsactiviteit op: 1°. een oppervlaktewaterlichaam, 2°. een zuiveringstechnisch werk, d. een wateronttrekkingsactiviteit, e. een mijnbouwlocatieactiviteit, f. een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot: 1°. een weg, 2°. een waterstaatswerk, 3°. een luchthaven, 4°. een hoofdspoorweg, lokale spoorweg of bijzondere spoorweg, 5°. een installatie in een waterstaatswerk, g. een flora- en fauna-activiteit, voor zover het gaat om een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval.



bouwactiviteit: activiteit inhoudende het bouwen van een bouwwerk;
bouwen: plaatsen, geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen, veranderen of vergroten;
bouwwerk: constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct of indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren, met inbegrip van de daarvan deel uitmakende bouwwerkgebonden installaties anders dan een schip dat wordt gebruikt voor verblijf van personen en dat is bestemd en wordt gebruikt voor de vaart;

Dus verboden, voor zover bij AMvB aangewezen...

Zie **Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)**

BOUWACTIVITEIT

§ 2.3.2 Vergunningplichtige gevallen bouwactiviteit

Artikel 2.25 (aanwijzing vergunningplichtige gevallen bouwactiviteit: bouwwerken met een dak)

Het verbod, bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, van de wet, om zonder omgevingsvergunning een bouwactiviteit te verrichten geldt voor een bouwactiviteit, voor zover die betrekking heeft op een gebouw of ander bouwwerk met een dak en dat gebouw of andere bouwwerk:

- a. niet op de grond staat;
- b. hoger is dan 5 m;
- c. bij meer dan een bouwlaag, is voorzien van een verblijfsgebied op de tweede bouwlaag of hoger;
- d. is voorzien van een dakterras, balkon of andere niet op de grond gelegen buitenruimte; of
- e. als gevolg van de bouwactiviteit een hoofdgebouw wordt.

Artikel 2.26 (aanwijzing vergunningplichtige gevallen bouwactiviteit: bouwwerken zonder dak)

1. Het verbod, bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, van de wet, om zonder omgevingsvergunning een bouwactiviteit te verrichten geldt voor een bouwactiviteit, voor zover die betrekking heeft op een bouwwerk zonder dak en dat bouwwerk:

- a. hoger is dan 5 m; of
- b. ondergronds is gelegen.

2. Het verbod, bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, van de wet, om zonder omgevingsvergunning een bouwactiviteit te verrichten geldt ook voor een bouwactiviteit die betrekking heeft op een bouwwerk zonder dak als het gaat om een van de volgende bouwwerken:

- a. een sport- of speeltoestel dat:
 - 1°. hoger is dan 4 m; of
 - 2°. niet alleen functioneert met behulp van de zwaartekracht of de fysieke kracht van de mens;
- b. een constructie voor het overbruggen van een terreinhoogteverschil die:
 - 1°. hoger is dan 1 m; of
 - 2°. hoger is dan het aansluitende afgewerkte terrein;
- c. een erf- of perceelafscheiding hoger dan 2 m; of
- d. een schotelantenne die:
 - 1°. een doorsnede heeft van meer dan 2 m; of
 - 2°. de antenne, met antennedrager, gemeten vanaf de voet, hoger is dan 3 m.

3. Als het gaat om een andere antenne dan bedoeld in het tweede lid, onder d, geldt de hoogte, bedoeld in het eerste lid, onder a, voor de antenne met de antennedrager en wordt die gemeten vanaf de voet, of bij bevestiging aan de gevel, vanaf het punt waarop de antenne, met antennedrager, het dakvlak kruist.

Artikel 2.27 (uitzonderingen aanwijzing vergunningplichtige gevallen bouwactiviteit in de artikelen 2.25 en 2.26)

1. In afwijking van de artikelen 2.25 en 2.26 geldt het verbod, bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, van de wet, om zonder omgevingsvergunning een bouwactiviteit te verrichten niet voor de in die artikelen aangewezen bouwactiviteiten als die betrekking hebben op:

- a. een bouwwerk dat valt onder gevolgklasse 1 als bedoeld in artikel 2.17; of
- b. het gedeeltelijk vernieuwen of veranderen van een bouwwerk waarbij de volgende onderdelen niet wijzigen:

- 1°. de draagconstructie;
- 2°. de indeling in brandcompartimenten, subbrandcompartimenten of beschermde subbrandcompartimenten; en
- 3°. de isolatie van de gevel, of een gevelpaneel.

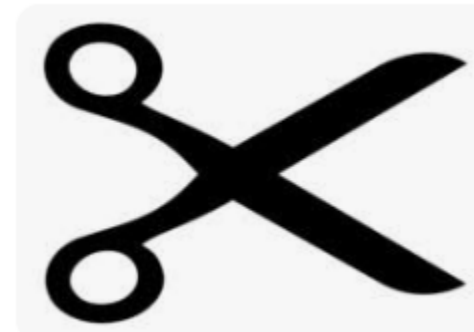
2. In afwijking van de artikelen 2.25 en 2.26 en ongeacht of een uitzondering als bedoeld in het eerste lid van toepassing is, geldt het verbod, bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, van de wet, om zonder omgevingsvergunning een bouwactiviteit te verrichten ook niet voor een bouwactiviteit die betrekking heeft op een van de volgende bouwwerken:

- a. een dakkapel;
- b. een dakraam, daklicht, lichtstraat of soortgelijke daglichtvoorziening in een dak;
- c. een kozijn, kozijninvulling of boeideel, of stucwerk;
- d. een gevelpaneel, of na-isolatie van de gevel, anders dan het aanbrengen van isolatie in een bestaande spouw met instandhouding van het bestaande buitengevelblad, aan een bouwwerk als dat geen vloer heeft met een verblijfsgebied op een hoogte van meer dan 13 m;
- e. een vlaggenmast die niet hoger is dan 6 m;
- f. een magazijnstelling die:
 - 1°. niet hoger is dan 8,5 m; en
 - 2°. alleen steunt op de vloer van het gebouw waarin zij wordt geplaatst;
- g. een zwembad, bubbelbad of soortgelijke voorziening of een vijver;
- h. een antenne-installatie met bijbehorend opstelpunt ten behoeve van de C2000-infrastructuur voor de mobiele communicatie door hulpverleningsdiensten;

BOUWACTIVITEIT

- Het waarborgen van de **veiligheid**, het beschermen van de **gezondheid**, **duurzaamheid** en **bruikbaarheid**.
 - Zie daarvoor de 'technische' voorschriften in het Bbl (vgl. Bouwbesluit 2012), via paragraaf 8.3.1 Bkl:
Artikel 8.3b (beoordelingsregels bouwactiviteit)
 1. Voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een bouwactiviteit die het bouwen van een nieuw bouwwerk inhoudt, wordt de omgevingsvergunning alleen verleend als aannemelijk is dat wordt voldaan aan de regels van hoofdstuk 4 en afdeling 7.1 van het Besluit bouwwerken leefomgeving en de maatwerkregels die op grond van artikel 4.7 van dat besluit in het omgevingsplan zijn gesteld.
 2. Voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een bouwactiviteit die het verbouwen of het verplaatsen van een bestaand bouwwerk inhoudt, wordt de omgevingsvergunning alleen verleend als aannemelijk is dat wordt voldaan aan de regels van hoofdstuk 5 en afdeling 7.1 van het Besluit bouwwerken leefomgeving.
- **Omgevingsplan? Welstand?** Geen beoordelingsregel bouwactiviteit en geen 'conversiebepaling' zoals in artikel 2.10 lid 2 Wabo

= de welbekende '**knip**' tussen
technische bouwactiviteit en
omgevingsplanactiviteit



BOUWEN ALS OMGEVINGSPLANACTIVITEIT

- De omgevingsplanwetgever kan ervoor kiezen de bouwactiviteit (ook) omgevingsplanactiviteitvergunningplichtig te maken = OPA!
- Zie wel paragraaf 2.3.3 Bbl:

§ 2.3.3 Vergunningvrije gevallen omgevingsplanactiviteiten met betrekking tot bouwwerken

Artikel 2.28 (toepassingsbereik)

Deze paragraaf is van toepassing op omgevingsplanactiviteiten bestaande uit:

- a. een bouwactiviteit;
- b. het in stand houden van een bouwwerk; of
- c. het gebruiken van een bouwwerk.

Artikel 2.29 (vergunningvrije omgevingsplanactiviteiten met betrekking tot bouwwerken)

Onverminderd regels in het omgevingsplan over het in stand houden van een bouwwerk die

betrekking hebben op de ernstige ontsiering van het uiterlijk van dat bouwwerk, geldt het verbod, bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, van de wet, om zonder omgevingsvergunning een omgevingsplanactiviteit te verrichten, niet voor een omgevingsplanactiviteit voor zover de activiteit betrekking heeft op een van de volgende bouwwerken:

- a. een bouwwerk voor zover daaraan gewoon onderhoud wordt verricht en daarbij detaillering, profilering en vormgeving van het bouwwerk niet wijzigen;
- b. een dakkapel in het achterdakvlak of een niet naar openbaar toegankelijk gebied gekeerd zijdakvlak, als wordt voldaan aan de volgende eisen:
 - 1°. voorzien van een plat dak;
 - 2°. gemeten vanaf de voet van de dakkapel niet hoger dan 1,75 m;
 - 3°. onderzijde meer dan 0,5 m en minder dan 1 m boven de dakvoet;
 - 4°. bovenzijde meer dan 0,5 m onder de daknok; en
 - 5°. zijkanten meer dan 0,5 m van de zijkanten van het dakvlak;

BOUWEN ALS OMGEVINGSPLANACTIVITEIT

- Dan mogelijk twee omgevingsvergunningen:
 - 1) een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit (artikel 5.1 lid 1 onder a Ow). Deze vergunningplicht geldt niet als dit in het Bbl is bepaald; en
 - 2) een omgevingsvergunning voor een technische bouwactiviteit (artikel 5.1 lid 2 onder a Ow). Deze vergunningplicht geldt alleen als dat in het Bbl is bepaald

BOUWEN ALS OMGEVINGSPLANACTIVITEIT

Overgangsrecht in de bruidsschat (Invoeringsbesluit Ow):

- **Artikel 22.26:** binnenplanse vergunning omgevingsplanactiviteit bouwwerken, vergunningplicht voor bouwactiviteit heeft ook betrekking op het in stand houden en gebruiken van het te bouwen bouwwerk
- **Artikel 22.27:** vgl. artikel 3 van bijlage II Bor, uitzondering op vergunningplicht artikel 22.26, bouwwerken aangewezen waarvoor vergunningplicht ex artikel 22.26 niet van toepassing is
- **Artikel 22.36:** vgl. artikel 2, bijlage II Bor (onder Ow niet langer landelijk uniform vergunningvrij op grond van Bbl), op grond van OP onder dezelfde voorwaarden vergunningvrij (bijbehorende bouwwerken, erf- en perceelafscheidings hoger dan 1m en gebruik bestaande bouwwerken voor mantelzorg)
- **Artikel 22.28 en 22.38:** uitzonderingen op vergunningvrij bouwen als bouwen betrekking heeft op monumenten, beschermde stads- en dorpsgezichten en archeologisch erfgoed

VERBODSBEPALINGEN OMGEVINGSVERGUNNING

- Artikel 5.1 lid 1 Ow vergunningvrije activiteiten
- artikel 5.1 lid 2 Ow vergunningplichtige werken (opvolger artikel 2.1 Wabo)
- Artikel 5.3 en 5.4 Ow: verboden zonder omgevingsvergunning een activiteit te verrichten wanneer dat verboden is in waterschapsverordening of provinciale omgevingsverordening
- Artikel 5.5 lid 1 en 2 Ow: verboden te handelen in strijd met een voorschrift van een omgevingsvergunning (vgl. artikel 2.3 Wabo)
- Artikel 5.6 Ow: verboden een bouwwerk of deel daarvan dat is gebouwd zonder de daarvoor vereiste omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit in stand te laten (opvolger artikel 2.3a Wabo)
- Handhaving vergunninghouder: artikel 5.37 Ow
- Mogelijk dat bepaalde activiteiten die eerst niet gehandhaafd hoefden te worden straks wel verantwoordelijkheid zijn van gemeente, want: ook regels die eerst op rijksniveau werden vastgesteld komen nu in omgevingsplan, zoals licht en geluidhinder

OMGEVINGSPLANACTIVITEIT

Artikel 5.1 lid 1 onderdeel a Ow: verbod om zonder vergunning omgevingsplanactiviteiten te verrichten

- Omgevingsplanactiviteit (bijlage bij artikel 1.1 Ow):
 "activiteit, inhoudende:
 - a. een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het is verboden deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die niet in strijd is met het omgevingsplan,*
 - b. een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het is verboden deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die in strijd is met het omgevingsplan, of*
 - c. een andere activiteit die in strijd is met het omgevingsplan;"*

Twee 'soorten' activiteiten:

- Activiteiten die het omgevingsplan vergunningplichtig stelt, maar waarvoor de vergunning met toepassing van de binnenplanse beoordelingsregels moet worden geweigerd
- Andere activiteiten die in strijd zijn met het omgevingsplan

BOUWACTIVITEIT

Artikel 2.27 (uitzonderingen aanwijzing vergunningplichtige gevallen bouwactiviteit in de artikelen 2.25 en 2.26)

1. In afwijking van de artikelen 2.25 en 2.26 geldt het verbod, bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, van de wet, om zonder omgevingsvergunning een bouwactiviteit te verrichten niet voor de in die artikelen aangewezen bouwactiviteiten als die betrekking hebben op:

- a. een bouwwerk dat valt onder gevolgklasse 1 als bedoeld in artikel 2.17; of
- b. het gedeeltelijk vernieuwen of veranderen van een bouwwerk waarbij de volgende onderdelen niet wijzigen:
 - 1°. de draagconstructie;
 - 2°. de indeling in brandcompartimenten, subbrandcompartimenten of beschermde subbrandcompartimenten; en
 - 3°. de isolatie van de gevel, of een gevelpaneel.

2. In afwijking van de artikelen 2.25 en 2.26 en ongeacht of een uitzondering als bedoeld in het eerste lid van toepassing is, geldt het verbod, bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, van de wet, om

zonder omgevingsvergunning een bouwactiviteit te verrichten ook niet voor een bouwactiviteit die betrekking heeft op een van de volgende bouwwerken:

- a. een dakkapel;
- b. een dakraam, daklicht, lichtstraat of soortgelijke daglichtvoorziening in een dak;
- c. een kozijn, kozijninvulling of boeideel, of stucwerk;
- d. een gevelpaneel, of na-isolatie van de gevel, anders dan het aanbrengen van isolatie in een bestaande spouw met instandhouding van het bestaande buitengevelblad, aan een bouwwerk als dat geen vloer heeft met een verblijfsgebied op een hoogte van meer dan 13 m;
- e. een vlaggenmast die niet hoger is dan 6 m;
- f. een magazijnstelling die:
 - 1°. niet hoger is dan 8,5 m; en
 - 2°. alleen steunt op de vloer van het gebouw waarin zij wordt geplaatst;
- g. een zwembad, bubbelbad of soortgelijke voorziening of een vijver;
- h. een antenne-installatie met bijbehorend opstelpunt ten behoeve van de C2000-infrastructuur voor de mobiele communicatie door hulpverleningsdiensten;

BOUWACTIVITEIT

Artikel 2.17 (bouwactiviteiten die onder het stelsel van kwaliteitsborging vallen)

1. Categorieën bouwwerken als bedoeld in artikel 7ab, eerste lid, van de Woningwet zijn

bouwactiviteiten die vallen onder gevolgklasse 1 als bedoeld in het tweede lid.

2. Een bouwactiviteit valt onder gevolgklasse 1 als:

- a. de bouwactiviteit geen rijksmonument, voorbeschermd rijksmonument, provinciaal monument, voorbeschermd provinciaal monument, gemeentelijk monument of voorbeschermd gemeentelijk monument betreft;
- b. de bouwactiviteit alleen ten dienste staat van een gebruiksfunctie als bedoeld in het derde lid;
- c. de bouwactiviteit niet betreft een bouwwerk waar voor het in gebruik nemen of gebruiken van het bouwwerk een gebruiksmelding als bedoeld in artikel 6.7, eerste lid, is vereist;
- d. bij de bouwactiviteit geen gelijkwaardige maatregel wordt toegepast in verband met een in dit besluit uit het oogpunt van constructieve veiligheid of brandveiligheid gestelde regel;
- e. bij de bouwactiviteit geen toepassing is gegeven aan NEN 6060 of NEN 6079 bij het bepalen van de gebruiksoppervlakte van een brandcompartiment;
- f. de bouwactiviteit niet betreft een bouwwerk dat behoort tot een geval waarin een milieubelastende activiteit vergunningplichtig is op grond van hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving.

3. De gebruiksfunctie, bedoeld in het tweede lid, onder b, is:

- a. een niet in een woongebouw gelegen grondgebonden woonfunctie, niet zijnde een woonfunctie voor zorg of een woonfunctie voor kamergewijze verhuur, en nevenfuncties daarvan;
- b. een woonfunctie en nevenfuncties daarvan, voor zover het bouwwerk een drijvend bouwwerk betreft;
- c. een niet in een logiesgebouw gelegen grondgebonden logiesfunctie;
- d. een industriefunctie en nevengebruiksfuncties daarvan, voor zover het bouwwerk uit niet meer dan twee bouwlagen bestaat;
- e. een industriefunctie als nevengebruiksfunctie van een andere gebruiksfunctie, voor zover gelegen in een bijbehorend bouwwerk van niet meer dan twee bouwlagen;
- f. een bovengronds gelegen bouwwerk geen gebouw zijnde voor een infrastructurele voorziening bestemd voor langzaam verkeer, voor zover niet gelegen over een rijks- of provinciale weg en met een te overbruggen afstand van niet meer dan 20 meter; of
- g. een ander bovengronds gelegen bouwwerk geen gebouw zijnde dat niet hoger is dan 20 meter, met uitzondering van een infrastructurele voorzieningen bestemd voor verkeer anders dan bedoeld onder f en bouwwerken met een waterkerende functie.

4. Het eerste lid is niet van toepassing op bouwactiviteiten die verbouwen betreffen.

WKB

- Gevolgklasse 1: relatief eenvoudige bouwactiviteiten, zoals woningen (eengezinswoningen, woonboten, vakantiewoningen) en eenvoudige bedrijfsgebouwen. Deze bouwwerken staan in artikel 2.17 van de Bbl.
- Gevolgklasse 2: o.a. bibliotheken, gemeentehuizen, onderwijsgebouwen en woongebouwen tot 70 meter hoogte.
- Gevolgklasse 3: o.a. metrostations, voetbalstadions, ziekenhuizen en gebouwen hoger dan 70 meter.

Hoe groter de mogelijke gevolgen in de fysieke leefomgeving, hoe hoger de gevolgklasse en hoe zwaarder de regels voor de kwaliteitsborging!

WKB

- De markt is verantwoordelijk, overheid stelt kaders
- Bouwer schakelt een kwaliteitsborger in
- Verplichte bouwmelding
- Verklaring kwaliteitsborger als de bouw klaar is
- Gereedmelding
- Gemeente houdt toezicht en handhaaft

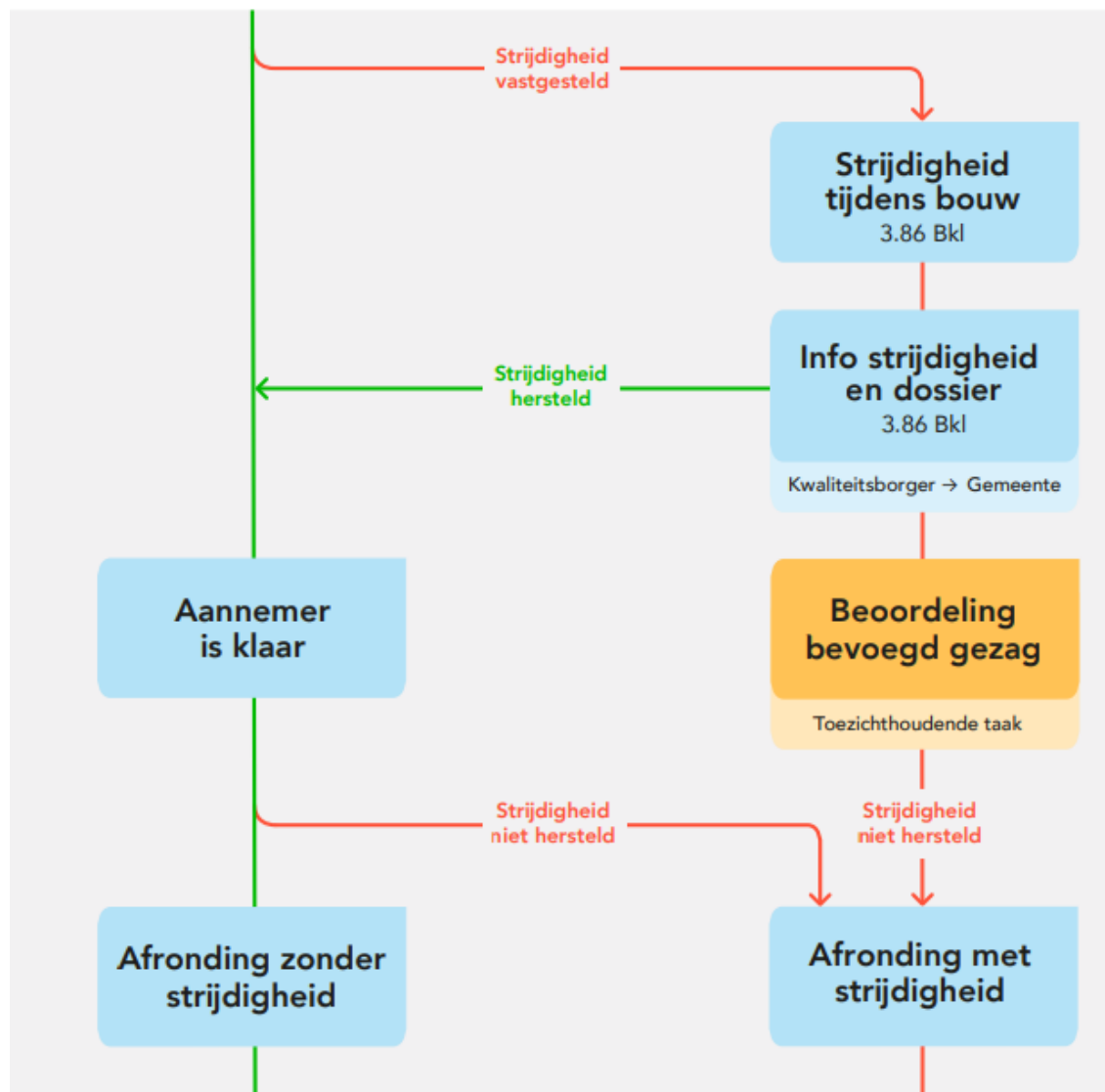
WKB

- 11 september 2023: beantwoording brief kamerleden Wkb 20 juli 2023
- Tijdelijke opschorting van de Wkb is volgens de minister niet voor 1 januari 2024 te realiseren
- Invoering van kwaliteitsborging bij verbouwactiviteiten wordt met 6 maanden opgeschort
- Wkb treedt in werking per 1 januari 2024 voor nieuwbouw
- Debat 23 oktober 2023. Uitstel? Nee.
- Minister in mondeling overleg met EK toezeggingen gedaan over de invoering van de Wkb:
 - Er komt een invoeringstoets voor verbouwactiviteiten. Debat medio 2024. Als invoeringstoets positief wordt beoordeeld, worden verbouwactiviteiten per 1 januari 2025 ingevoerd. Dat betekent dat in 2024 verbouwactiviteiten niet onder Wkb vallen.
 - Er wordt een wetstechnische oplossing voorbereid voor kleine niet herstelbare afwijkingen waarbij de verklaring van de kwaliteitsborger bij gereedmelding ontbreekt. VNG juicht dit toe. Invulling hiervan wordt nog bepaald.
- 9 november 2023: Brief minister aan EK: datum inwerkingtreding Ow op 1 januari 2024 staat vast

Handreiking Toezicht en handhaving Wkb van de VNG gepubliceerd op 27 oktober 2023:

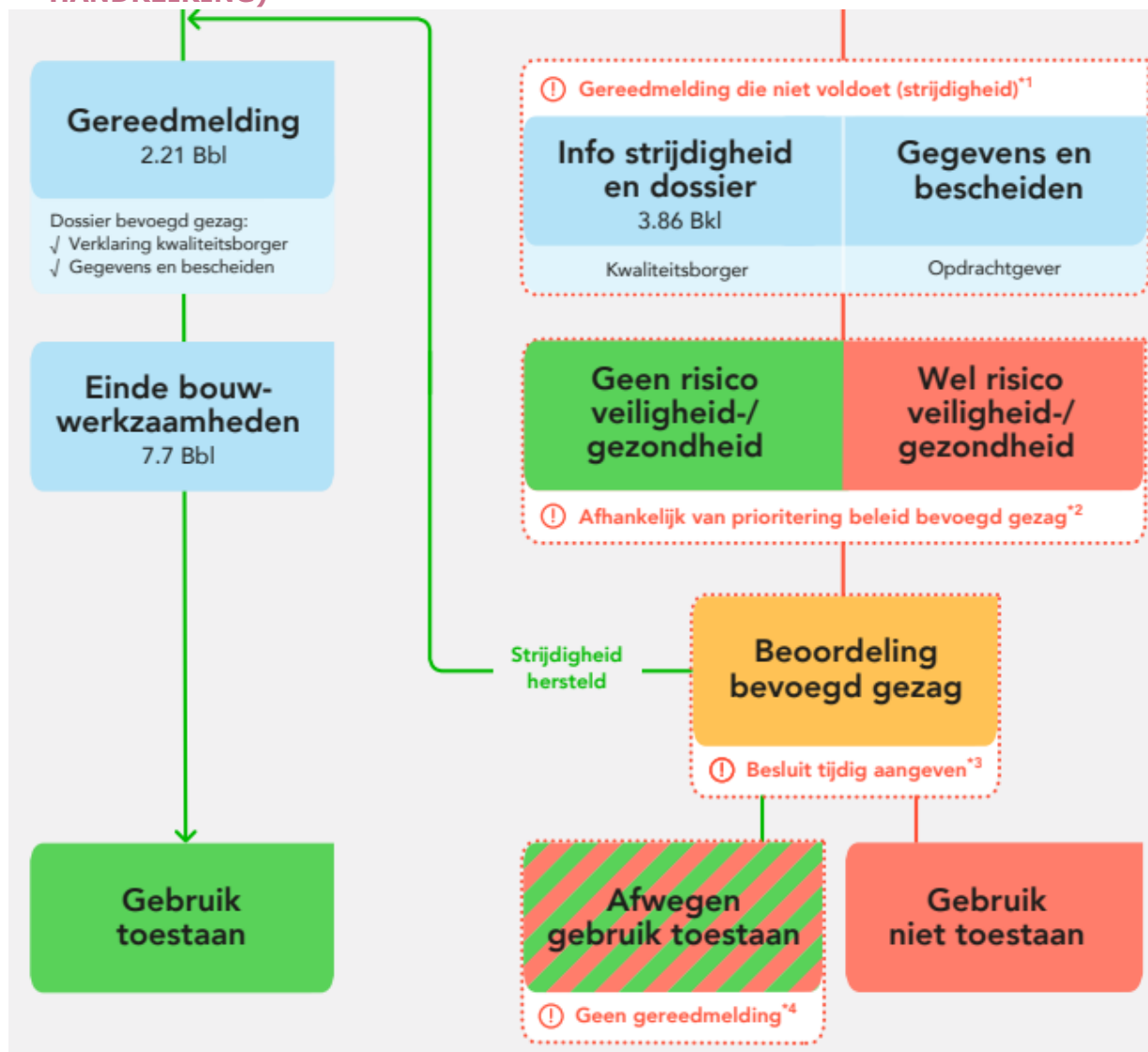
- Preventieve toetsing bouwtechnische voorschriften door bevoegd gezag vervalt
- Voor die bouwwerken vervallen leges en verandert rol bevoegd gezag
- Er kunnen verschillen ontstaan in de wijze waarop gemeenten omgaan met Wkb
- Rol beperkt zich tot toetsen van bouwmelding en gereedmelding
- Bevoegd gezag doet volledigheidstoets van bouwmelding aan de hand van indieningsvereisten
- Daarnaast gaat bevoegd gezag na of risico's voldoende zijn geborgd
- Eventueel kan bevoegd gezag overwegen, om zelf te kunnen waarnemen, beoordelen en interveniëren, om informatie- en controlemomenten op te leggen (o.a. kijken of gebruik wordt gemaakt van toegelaten instrument dat geschikt is voor type bouwwerk en of met toestemming van instrumentaanbieder door kwaliteitsborger wordt toegepast)
- Bevoegd gezag heeft slechts vangnetfunctie om excessen van private stelsel af te vangen

WKB – TIJDENS DE BOUW (P. 15 VNG HANDREIKING)



WKB – GEREEDMELDING EN INGEBRUIKNAME (P. 17 VNG)

HANDREIKING)



Hoofdstuk 18 Ow en bestuurlijke boete

HOOFDSTUK 18 OMGEVINGSWET

Artikel 18.1 Ow (vgl. artikel 5.2 Wabo):

De bestuursrechtelijke handhavingstaak omvat:

- a. het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet, met inbegrip van het verzamelen en registreren van gegevens die hiervoor van belang zijn,*
- b. het behandelen van klachten over de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet, en*
- c. het opleggen en ten uitvoer leggen van een bestuurlijke sanctie vanwege enig handelen of nalaten in strijd met het bepaalde bij of krachtens deze wet.*

‘Beginselplicht tot handhaven gecodificeerd’

Zie: *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3. p. 582

HOOFDSTUK 18 OMGEVINGSWET

Artikel 5.2 lid 3 Wabo: milieubeleidsplan

- Geschrap
- Onder Ow: programma's, maar vergelijkbare bepaling voor programma's niet nodig geacht
- Voor zover programma's relevant zijn voor de handhavingstaak, zullen deze een doorvertaling krijgen in het handhavingsbeleid of de toezichtstrategie
- Van programma's kan bepaalde handhavingsinzet onderdeel uitmaken, wanneer nodig om op een specifiek terrein beleid te realiseren of concrete normen te bereiken
- Bijvoorbeeld: intensivering toezicht vervuilende activiteiten t.b.v. reductie uitstoot verontreinigende stoffen
- Beleidsmatige prioriteiten kunnen doorwerking krijgen in handhavingsbeleid

Zie: *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3. p. 582

HOOFDSTUK 18 OMGEVINGSWET

Artikel 18.2 Ow (toedeling handhavingstaak)

Aansluiting bij bevoegdheidstoedeling

Uitgangspunt: gezag over activiteit = bevoegd gezag handhaving:

- Hoofdstuk 4 (algemene (rijks)regels)
- Hoofdstuk 5 (omgevingsvergunning en projectbesluit)
- Hoofdstuk 10 (gedoogplichten zie ook artikel 13.2 Ob)
- Restcategorie lid 5: B&W handhavingsbevoegd (zie ook artikel 5.8 Ow voor vergunningverlening één activiteit: B&W, tenzij ...)
- Artikel 18.2 lid 6 Ow: aanwijzing ander bestuursorgaan bij AMvB → artikel 13.1 Ob, aanvulling op lid 5: verwijzing naar artikel 2.3 Ow (algemene criteria verdeling taken en bevoegdheden)
- Voorbeeld: landelijke inspectiedienst handhaving regels over energielabels en aircosystemen uit richtlijn energie-prestatie gebouwen

HOOFDSTUK 18 OMGEVINGSWET

Artikel 18.1 sub a Ow (toezicht)

De bestuursrechtelijke handhavingstaak omvat:

a. het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet, met inbegrip van het verzamelen en registreren van gegevens die hiervoor van belang zijn,

Toeziethouder: artikel 5:11 Awb

- Aanwijzing o.g.v. artikel 18.6 Ow
- Verbreding toezichthouderbegrip in Ow: 'personen' i.p.v. 'ambtenaren'
- Want: ook tijdelijk ingehuurd personeel of medewerkers van een andere instantie (bijvoorbeeld Vereniging Natuurmonumenten)

Zie: *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 585

HOOFDSTUK 18 OMGEVINGSWET

Artikel 18.7 Ow:

- Onder Awb al mogelijk om plaatsen binnen te treden, maar daaronder valt niet een woning zonder toestemming van de bewoner
- Artikel 5:15 Awb: bevoegdheid uitdrukkelijk niet verleend
- Artikel 5.13 Wabo: bevoegdheid wel verleend voor strafbare feiten (i.o.m. artikel 12 lid 1 Gw)
- Toewijzing bevoegdheid tot binnentreden woning zonder toestemming bewoner
- Mogelijkheid toekenning specifieke bevoegdheid tot binnentreden
- Middels aanwijzingsbesluit en alleen mogelijk voor zover de bevoegdheid nodig is voor het toezicht op de naleving van de betrokken voorschriften
- Van bevoegdheid kan ook alleen gebruik gemaakt worden voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van de taak nodig is, zie artikel 5:13 Awb
- Uitoefening van deze bevoegdheid dient te voldoen aan Algemene wet op het binnentreden en Awb (bijvoorbeeld: doorgaans voorafgaande machtiging burgemeester nodig)

HOOFDSTUK 18 OMGEVINGSWET

Artikel 18.7 Ow:

- Ongeclausuleerde toedeling bevoegdheid?
- Toedeling beperkt door bevoegd gezag de toedeling van deze bevoegdheid te laten concretiseren in aanwijzingsbesluit toezichthouders
- Uitdrukkelijk geen generieke toewijzing beoogd, maar maatwerk
- Deze vergaande bevoegdheid dient in aanwijzingsbesluit alleen te worden verleend aan toezichthouders die deze bevoegdheid voor hun toezichthoudende taak daadwerkelijk en regelmatig nodig hebben
- Maatwerk kan alleen geleverd worden op decentrale niveau van aanwijzingsbesluiten
- Aanwijzing bij wet of AMvB via opsomming van artikelen uit Ow is daarvoor te grofmazig en te ongenuanceerd

BESTUURLIJKE BOETE

Bestuurlijke boete in de Omgevingswet:

- **MvT Omgevingswet:**

Het voornemen van de regering is om in de Omgevingswet een regeling op te nemen die het gebruik van de bestuurlijke boete in het bredere omgevingsrecht mogelijk maakt. Daartoe is in het wetsvoorstel paragraaf 18.1.4 gereserveerd. Een concreet voorstel voor deze regeling zal worden gedaan in het kader van de Invoeringswet Omgevingswet.

(Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 243)

- **MvT Invoeringswet Omgevingswet:**

- Continuering strafbaarstelling in Wed en huidig gebruik BSB en bestuurlijke boete
- Uitbreiding toepassing bestuurlijke boete bij handhaving van onderdelen van de Omgevingswet

(Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 40)

BESTUURLIJKE BOETE

Bestuurlijke boete: artikel 18.14 Ow e.v.

Steunt op titel 5.4 Awb, concrete mogelijkheden aangewezen in bijzondere wet:

- Op grond van Ow kan een bestuurlijke boete worden opgelegd in de gevallen:
 - Artikel 18.11 (overtreding milieuregels Seveso-richtlijn (H4 Bal)) - nieuw
 - Artikel 18.12 (overtreding regels bouwen, slopen, gebruik en in stand houden bouwwerken)
 - Artikel 18.13 (overtreding erfgoedregels) - nieuw
 - Artikel 18.14 (overtreding regels beperkingengebied luchthaven)
 - Artikel 18.15 (overtreding regels beperkingengebied spoor)
 - Artikel 18.15a (overtreding regels handel in dieren, planten, hout of producten daarvan)

BESTUURSRECHT VS STRAFRECHT

Meer mogelijkheden opleggen bestuurlijke boete ex artikel 18.14 Ow

- Hoger boetemaximum bij overtreding (artikel 18.11 Ow, Seveso-richtlijn: 6^e categorie of 10% jaaromzet i.p.v. 5^e en 4^e categorie, erfgoed: 5^e i.p.v. 4^e categorie)
- Dus minder strafrechtelijke handhaving?
- Nee: op dit punt geen fundamentele veranderingen (*Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 37 e.v.*)

BESTUURSRECHT VS STRAFRECHT

Artikel 18.16 Ow: afstemmingsregel bevoegd gezag en OM; alleen als ernst of omstandigheden daartoe aanleiding geven voorleggen aan OM

- In afwijking van artikel 5:44 Awb (cumulatieverbod)
- Boetebeleid vaststellen is wenselijk (afstemming, hoogte boete e.d.)

Strafbaarstelling omgevingsrechtelijke voorschriften in WED:

- OM
- Mogelijkheid oplegging bestuurlijke strafbeschikking
- Bestuursorgaan legt strafrechtelijke geldboete op
- Let op bij boete: cautie (artikel 5:10a Awb) bij verhoor met het oog op een op te leggen sanctie, niet verplicht verklaring af te leggen, mededeling dat niet verplicht is tot antwoorden

Medehandhaving en samenwerking

MEDEHANDHAVING EN SAMENWERKING

Wat zijn de gevolgen voor samenwerking onder de omgevingswet?

- Samenbrengen van regels zal leiden tot verdere integratie bij VTH
- Daarom zal meer intensieve samenwerking vereist zijn
- Werkzaamheden moeten verder op elkaar worden afgestemd worden
- In deze samenwerking moet voldoende kwaliteit worden geleverd
- Ow biedt daarom wettelijke ankers voor kwaliteitsborging en samenwerking tussen overheden
- Vooruitlopend daarop is de Wet Vergunningverlening Toezicht en Handhaving (Wet VTH) in 2016 opgenomen in paragraaf 5.2 Wabo
- (zie: *Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr.3. p. 56*)

MEDEHANDHAVING ONDER DE OMGEVINGSWET

Uitgangspunt: gezag over vergunningverlening = handhavingsgezag

Maar:

- Soms sprake van een instemmingsorgaan ex artikel 16.15 Ow jo. 4.18 – 4.37 Ob
- Instemmingsorgaan kan soms medehandhaver zijn op grond van artikel 18.3 lid 1 Ow
- Medehandhavers: aangewezen in artikel 13.3 Ob
- Mede-handhavingsbevoegdheid is beperkt tot voorschriften waarvoor het instemmingsorgaan instemming kan geven
- Artikel 18.3 lid 2 Ow: ook zonder instemmingsbevoegdheid kunnen medehandhavers worden aangewezen
- Medehandhavingstaak bestaat uit de volledige handhavingstaak ex artikel 18.1 Ow
- Dus: goede onderlinge afspraken maken tussen bevoegde handhavers wie welk deel van de handhavingstaak uitoefent en met welke intensiteit

(zie: [Kamerstukken II 2018/19, 35 133, nr. 14, p. 10](#))

MEDEHANDHAVING ONDER DE OMGEVINGSWET

Voorbeelden:

- Instemmingsbevoegdheid GS op grond van artikel 4.25 Ob voor Natura-2000 activiteit. Bij handhaving bijzondere eisen die gelden voor Natura-2000 gebied kunnen zij stuiten op overtredingen van voorschriften van omgevingsvergunningen verleend door een ander bestuursorgaan die zien op die bijzondere eisen. Dan als medehandhaver op grond van artikel 13.3 direct handhaven.

(Zie artikel 13.3 lid 1 sub b onder 1 Ob)

- Bestuursrechtelijke handhavingstaak bij gebruik gewasbeschermingsmiddelen en biociden als bedoeld in bijlage I Bal bij het verrichten van bepaalde milieubelastende activiteiten berust ook bij Minister van Infrastructuur en Waterstaat én bij de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

(Zie artikel 13.3a0 Ob)

- Als in projectbesluit uitdrukkelijk is bepaald dat dat besluit geldt als omgevingsvergunning, maar daarvoor geen instemming is vereist op basis van artikel 16.20 Ow is in bepaalde gevallen DB Waterschap, provincie of Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap tóch mede-handhavingsbevoegd voor zover het gaat om de naleving van voorschriften van die vergunning.

(Zie artikel 13.3 lid 3 Ob)

Landelijke handhavingsstrategie Omgevingswet

LANDELIJKE HANDHAVINGSSTRATEGIE OMGEVINGSRECHT

Landelijke handhavingsstrategie 2014 (LHS):

- Doel: afstemming en taakverdeling bij handhaving van omgevingsrechtelijke regels tussen het bestuurlijke bevoegd gezag onderling en OM
- Stappenplan om uniform uitvoering te geven aan de handhaving en te komen tot een optimale toepassing van bestuurs-en/of strafrechtelijke interventies
- Stelsel van goed uitgeruste handhavingsinstanties met goede samenwerkingen, uitwisseling van kennis en informatie

Nieuwe Landelijke handhavingsstrategie omgevingsrecht oktober 2022 (LHSO):

- Aanleiding is inwerkingtreding Ow
- LHSO sluit aan op Ow en heeft daardoor een bredere reikwijdte dan LHS
- Geactualiseerd n.a.v. ontwikkeling van bestuurlijke boete in omgevingsrecht
- Relatie tussen straf- en bestuursrecht beter geborgd, in lijn met artikel 18.16 Ow
- Als ernst overtreding of omstandigheden waaronder zij is begaan daartoe aanleiding geven, legt bevoegd gezag de gedraging voor aan OM
 - (decentrale) overheden brengen hun strategie in lijn met LHSO
 - voor uitvoering basistaken door Omgevingsdiensten is vaststelling LHSO verplicht
 - instrument om eenduidig, effectief en evenredig te kunnen ingrijpen

TOEPASSING LHSO

Handhaver constateert overtreding:

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

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

De gevolgen voor de fysieke leefomgeving in combinatie met het type overtreder bepalen de aard/hoogte van de sanctie

Linksonder: eerder herstellend & bestuursrechtelijk

Rechtsboven: eerder punitief & strafrechtelijk

Overgangsrecht

OVERGANGSRECHT LOPENDE HANDHAVINGSTRAJECTEN

Handhavingsverzoek ontvangen vóór inwerkingtreding Ow:

- Artikel 4.3 Iow: oude recht blijft van toepassing
- Want: aanvraag (verzoek) is leidend
- Overgangsrecht van afdeling 4.1 loopt vervolgens over in het overgangsrecht zoals geregeld in artikel 4.23 Iow: de eerbiedigende werking geldt niet slechts tot het sanctiebesluit op aanvraag onherroepelijk wordt, maar tot het sanctiebesluit ten uitvoer is gelegd
- Zie: *Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 454*

Ambtshalve handhavingstraject, sanctiebesluit verzonden vóór inwerkingtreding Ow:

Artikel 4.23 Iow: oude recht van toepassing tot sanctiebesluit onherroepelijk is geworden én volledig is uitgevoerd of ten uitvoer is gelegd

OVERGANGSRECHT LOPENDE HANDHAVINGSTRAJECTEN

Artikel 4.23 Iow:

"Als voor de inwerkingtreding van afdeling 18.1 van de Omgevingswet een overtreding heeft plaatsgevonden, een overtreding is aangevangen of het gevaar voor een overtreding klaarblijkelijk dreigde, en voor de inwerkingtreding van die afdeling een bestuurlijke sanctie is opgelegd voor die overtreding of dreigende overtreding, blijft het oude recht op die bestuurlijke sanctie van toepassing tot het tijdstip waarop:

- de beschikking onherroepelijk is geworden en volledig is uitgevoerd of ten uitvoer is gelegd*
- de beschikking is ingetrokken of is komen te vervallen, of*
- als de beschikking gaat om de oplegging van een last onder dwangsom:*
 - 1°. de last volledig is uitgevoerd,*
 - 2°. de dwangsom volledig is verbeurd en betaald, of*
 - 3°. de last is opgeheven."*

Dus lopende handhavingstrajecten: als bevoegd gezag **vóór inwerkingtreding Ow een bestuurlijke sanctie** heeft opgelegd, blijft het **oude recht** van toepassing tot de handhavingsbeschikking is uitgewerkt

- **LOD:** oude recht blijft gelden tot last volledig is uitgevoerd, dwangsom volledig is verbeurd en betaald, of last is opgeheven
- **LOB:** oude recht blijft gelden tot last onherroepelijk is geworden of volledig is uitgevoerd, of last is ingetrokken of komen te vervallen
- **Bestuurlijke boete:** oude recht blijft gelden tot boete onherroepelijk is geworden, betaald is of is ingetrokken of komen te vervallen
- **Intrekken vergunning:** oude recht blijft gelden tot het besluit onherroepelijk is geworden of is ingetrokken of komen te vervallen

OVERGANGSRECHT: VOORNEMEN/VOORAANKONDIGING

Maar: verhouding artikel 4.23 (sanctiebesluit is kantelmoment) en artikel 4.5 (ambtshalve besluit met toepassing van titel 4.1 Awb)? Artikel 4.5 Iow bepaalt:

"Als voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet voor een ambtshalve te nemen besluit toepassing is gegeven aan artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht of het besluit is bekendgemaakt, blijft het oude recht van toepassing:

- a. als tegen het besluit beroep openstaat: tot het besluit onherroepelijk wordt,*
- b. als tegen het besluit geen beroep openstaat: tot het besluit van kracht wordt."*

Advies Raad van State consultatieversie:

"Artikel 11.11

De memorie van toelichting is niet eenduidig over de verhouding tussen artikel 11.11, dat bijzonder overgangsrecht voor bestuurlijke sanctiebesluiten bevat, en het algemene overgangsrecht van afdeling 11.1. Op p. 271 van de memorie van toelichting is opgemerkt dat afdeling 11.1 van toepassing is, tenzij in de andere afdelingen van hoofdstuk 11 een bijzondere regeling is getroffen, waarbij onder meer artikel 11.11 wordt genoemd als zo'n bijzondere regeling. Op p. 292 en 293 is echter opgemerkt dat afdeling 11.1 ook op sanctiebesluiten van toepassing is. De Afdeling bestuursrechtspraak gaat ervan uit dat dit laatste inderdaad is bedoeld en doet de aanbeveling p. 271 van de memorie van toelichting zodanig aan te passen dat hierover geen enkele twijfel kan bestaan.

De toepasselijkheid van afdeling 11.1 betekent dat als voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet nog geen sanctie is opgelegd, maar wel een aanvraag is ingediend, of toepassing is gegeven aan artikel 4:8 van de Awb, oud recht van toepassing blijft totdat het sanctiebesluit onherroepelijk wordt. Hier doet zich een discrepantie voor met de regeling in artikel 11.11, dat voor sancties die reeds voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn opgelegd voorziet in verdergaande eerbiedigende werking van het oude recht, namelijk totdat de sanctie ook daadwerkelijk is geëffectueerd. De Afdeling bestuursrechtspraak gaat ervan uit dat deze verdergaande eerbiedigende werking ook beoogd is bij sanctiebesluiten waarop afdeling 11.1 van toepassing is. Dat is thans echter niet geregeld en zij beveelt aan dat alsnog te doen."

OVERGANGSRECHT: VOORNEMEN/VOORAANKONDIGING

Voornemen of vooraankondiging verzonden vóór inwerkingtreding Ow:

Zie artikel 4.23 Iow: sanctiebesluit is kantelmoment

MvT (*Kamerstukken II* 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 449, 454 en 493):

"Afdeling 4.1 is van toepassing, tenzij in de andere afdelingen van hoofdstuk 4 een bijzondere regeling is getroffen. Als dat het geval is, wordt dat bij die bijzondere bepalingen uitdrukkelijk vermeld en toegelicht. Dit betreft het overgangsrecht voor het bestemmingsplan (artikel 4.6), nadeelcompensatie (paragraaf 4.2.7), de sanctiebesluiten (artikelen 4.22 en 4.23) (....)"

"Aanvullende overgangsrechtelijke bepalingen voor bepaalde besluiten

De reguliere voorbereidingsprocedure is van toepassing op sanctiebesluiten in het kader van het omgevingsrecht, zoals het intrekken van een beschikking of het opleggen van een last onder bestuursdwang of onder dwangsom of van een bestuurlijke boete. Voor deze besluiten is een afzonderlijke overgangsrechtelijke bepaling opgenomen (zie artikelen 4.22 en 4.23). Op een verzoek om handhaving is afdeling 4.1 wel gewoon van toepassing. Zo'n verzoek geldt immers als een aanvraag om een beschikking."

En:

"Aanvullend op afdeling 4.1 wordt in dit artikel (artikel 4.23 IOW) het overgangsrecht voor de sanctiebesluiten zelf geregeld.

Kern van deze bepaling is dat de eerbiedigende werking pas aanvangt als voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet een sanctiebesluit is genomen en dat dit doorloopt totdat het sanctiebesluit daadwerkelijk en volledig ten uitvoer is gelegd. Bij een bestuurlijke boete of last onder dwangsom betreft dat het moment van de inning van de gelden. Als kantelmoment voor de eerbiedigende werking wordt voorgesteld te kiezen voor het moment waarop het sanctiebesluit is opgelegd. Is voor inwerkingtreding van de Omgevingswet alleen een schriftelijk voornemen daartoe geuit, dan kan het sanctiebesluit met toepassing van de nieuwe wettelijke regeling worden opgelegd (uiteraard alleen voor zover na inwerkingtreding van de stelselherziening nog steeds sprake is van een overtreding). Bij een handhavingsbesluit op verzoek wordt aangesloten bij het moment waarop het verzoek om handhaving is ontvangen. Het overgangsrecht van afdeling 4.1 loopt dan over in het overgangsrecht zoals geregeld in dit artikel: de eerbiedigende werking geldt niet slechts tot het sanctiebesluit op aanvraag onherroepelijk wordt, maar tot het sanctiebesluit ten uitvoer is gelegd."

Conclusie

CONCLUSIE

- Veel onderwerpen overgenomen uit Wabo en Wet VTH ('beleidsneutraal')
- Kader Awb ongewijzigd
- Enkele aanpassingen sancties (boete)
- Samenwerking op meer punten noodzakelijk (vgl. sectorale aanvliegroute en instemmingsbevoegd gezag)
- Aantal nieuwigheden (bouwstop, aanwijzingsbesluit toezichthouders)
- Gevolgen voor de praktijk (normadressaat, open normen en doelvoorschriften, zorgplichten en verschuiving naar controle achteraf, concreet zicht op legalisatie)
- Beleid (afstemming, boete, Wkb, prioritering)
- Rechtspraak!
- Overgangsrechtperikelen
- Kortom: minder rechtszekerheid



Chantal van Mil

024 - 382 83 12

c.van.mil@hekkelman.nl



Advocatuur Nijmegen

Oranjesingel 1

6511 NJ Nijmegen

advocatuur@hekkelman.nl

024 - 382 83 84

Notariaat Nijmegen

Oranjesingel 41

6511 NN Nijmegen

notariaat-nijmegen@hekkelman.nl

024 - 382 84 86

Notariaat Arnhem

Sickeszplein 1

6821 HV Arnhem

notariaat-arnhem@hekkelman.nl

026 - 377 71 11