

Handboek PROCES – VERBAAL Omgevingswet

Met uitleg regels Omgevingswet
en voorbeeld processen – verbaal

Alles wat je zelden doet, doe je zelden goed

Uitgave: Brink Boa Services
www.brinkboaservices.nl

Auteursrecht © 2021 Brink Boa Services

Auteur: J.H. van Hoevelaken

De samensteller van deze uitgave is zich zeer bewust van het belang van een foutloze uitgave. Aan de zorgvuldigheid is alle zorg besteed. Niettemin aanvaardt de uitgever geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten of onjuistheden die in deze uitgave voorkomen.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook en evenmin in een retrieval systeem worden opgeslagen zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteur.

Art. 31 Auteurswet:

Hij, die opzettelijk inbreuk maakt op eens anders auteursrecht, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van de vierde categorie.

Inhoudsopgave	2
Voorwoord	4
Deel 1	
Kennismaking met de Omgevingswet	5
Inleiding	6
Een blik op de Omgevingswet	6
Globale inhoud Omgevingswet	8
Handhavers	9
Andere werkwijze	11
Andere regels	12
Bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhaving	14
Bruidsschat	16
Taak en bevoegdheid boa	18
Milieubelastende activiteit	19
Kerninstrumenten	20
Bestuurlijke boete	21
Omgevingsvergunning	22
Globale inhoud AMvB's	23
Slot deel 1	27
Deel 2	
Voorbeeld processen-verbaal Ow	28
Inleiding	28
Casus 1 Waterverontreiniging	29
Casus 2 Opslag bedrijfsafval	50
Casus 3 Verbranden afval op bedrijfsterrein	79
Casus 4 Verbranden afval particulier	99
Casus 5 Afval niet opruimen	114
Casus 6 Afval op straat gooien	131
Slot deel 2	142

Voorwoord

Dit handboek is geschreven voor de boa domein I, II en VI om strafrechtelijk te handhaven.

Het doel is dat de competenties van de boa voldoende zijn om zijn taken uit te voeren in strafrechtelijke zin.

Omdat de beschrijvingen voor elke boa bruikbaar zijn, kunnen boa's uit de verschillende domeinen van deze voorbeelden gebruik maken. De verschillen tussen deze boa's zijn alleen op bepaalde punten van belang.

Dit handboek geeft niet alleen inzicht in de formuleringen van processen – verbaal. (pv's) Het biedt ook de gelegenheid om de artikelen en andere benamingen van de Omgevingswet te leren.

Dat houdt wel in dat de lezer zelf de artikelen erbij moet pakken. Daarna verder lezen en waar nodig de memorie van toelichting op dat punt bekijken.

Dit betekent dat u de beschikking zou moeten hebben over de wet en de bijbehorende besluiten.

Op het voorblad van dit handboek staat: Alles wat je zelden doet, doe je zelden goed.

Dit geldt voor de chirurg, de piloot en voor de boa. Zorg er zelf voor dat u voldoende ervaring opdoet in het maken van goede pv's in het procesdossier.

De Omgevingswet met haar AMvB's is omvangrijk. De Memorie van Toelichting op de wet en de besluiten omvat alleen al voor:

de wet : 642 pag. A-4

het Bal : 1000 pag. A-4

Dit betekent dat deze kennismaking met de wet zeer beperkt is.

Dit handboek bestaat uit twee delen:

Deel 1 Kennismaking met de Omgevingswet

Deel 2 Voorbeeld processen – verbaal Omgevingswet

Deel 1

Kennismaking met de Omgevingswet

Inleiding

Dit handboek richt zich op een kennismaking met de Omgevingswet. (Ow)
Verder gaat de aandacht uit naar de strafbare feiten en hoe daar pv van op te maken.

Alle namen, casussen, woonplaatsen etc. zijn fictief.

Deel 1

Dit deel behandelt de Omgevingswet in zijn algemeenheid, maar wel met de blik van de handhaver. De Ow is totaal anders van opzet dan de huidige/oude wetgeving, met andere benamingen en andere artikelteksten. Het is een eerste blik op deze nieuwe regelgeving.

Meer informatie verkrijgen is zeker noodzaak. De werkgever heeft daarbij een belangrijke taak.

Deel 2

Behandelt de wijze waarop de een proces-verbaal en procesdossier kan opmaken van overtredingen van de Omgevingswet. U ziet steeds een casus waarvan een procesdossier wordt opgemaakt als dat noodzakelijk is. Het pv maakt daar deel van uit.

Hoger doel

De Omgevingswet heeft fraaie doelstellingen. Een veel hoger doel is het bewerkstelligen dat de wereld leefbaar blijft, te beginnen in dit land. De biodiversiteit op aarde bedraagt nu nog 30% ten opzichte van het jaar 1900. In 1950 bedroeg de wereldbevolking ca. 2,5 inwoners. Op dit moment naderen we de 8 miljard. Het zal duidelijk zijn dat het een enorm (politieke) opgave gaat om de wereld leefbaar te houden voor haar inwoners, mensen, dieren, planten en andere organismen. Hopelijk kan de Omgevingswet daar voor Nederland een bijdrage toe zijn.

Een blik op de Omgevingswet

Op 1-7-2022 treedt de Omgevingswet (Ow) naar verwachting in werking.

Het gaat hierbij om de grootste wetswijziging sinds 1848. Deze wet zal grote gevolgen hebben voor de diverse overheden. Ook voor de handhavers zijn de veranderingen groot.

Algemene informatie over deze wet vindt u op:

www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl en
www.iplo.nl

Ook bij diverse uitgevers zijn boeken over de Omgevingswet verkrijgbaar. Voor de handhaver publiceert uitgeverij Van Leijen Academie twee leerzame boeken.

De Omgevingswet is in essentie een unieke wet die in de wereld zijn weerga niet kent. De uitgangspunten zijn prijzenswaardig. We kunnen echter verwachten dat de kloof tussen de geest en de letter van de wet groot zal zijn. Het overgangstraject van oud naar nieuw zal niet zomaar gerealiseerd zijn. Het zal van ambtenaren en bestuurders een grote omslag in denken, houding en handelen vergen.

Behalve de Ow, treedt ook in werking:

Omgevingsbesluit	Ob
Besluit bouwwerken leefomgeving	Bbl
Besluit activiteiten leefomgeving	Bal
Besluit kwaliteit leefomgeving	Bkl
Omgevingsregeling	Or

Om de overgang van oude naar nieuwe regels in goede banen te leiden, zien we:

De invoeringswet Omgevingswet

Het invoeringsbesluit Omgevingswet

De invoeringsregeling Omgevingswet

Wetten die verdwijnen:

De Ow zal 26 wetten, 60 AMvB's en 75 ministeriële regelingen geheel of grotendeels vervangen.

Wetten die (grotendeels) vervallen zijn o.a.:

Ontgrondingenwet

Waterwet

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

Wet ammoniak en veehouderij

Wet geurhinder en veehouderij

Wet hygiëne veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden

Wet inzake de luchtverontreiniging

Wet ruimtelijke ordening

Wet bodembescherming

Wet geluidhinder (+hoofdstuk 11 Wet milieubeheer)

Wet natuurbescherming

Monumentenwet 1988/Erfgoedwet

Wet milieubeheer

Woningwet

In sommige wetten blijven artikelen die niet over de fysieke leefomgeving gaan bestaan. Een voorbeeld daarvan is de Wet milieubeheer.

Verordeningen die geheel of grotendeels vervallen:

Keur

APV

Bomenverordening

Bestemmingsplan

Monumentenverordening

Geurverordening

Havenverordening

Verordening afvoer regen- en grondwater

De Keur van het waterschap en de APV van de gemeente blijven in beperkte omvang bestaan. Dat betreft de artikelen die niet gaan over de fysieke leefomgeving.

De 26 wetten die geheel of grotendeels opgaan in de Ow, bevatten bij elkaar 4700 artikelen. Veel artikelen vervallen. De Ow namelijk, bevat slechts 349 artikelen.

De 60 AMvB's gaan terug naar 4 stuks. De 75 ministeriële regelingen worden teruggebracht naar 1 Omgevingsregeling. Bij de vervallen artikelen zijn ook veel strafbare feiten. Het betekent dat de boa zorgvuldig moet nagaan waar een verbod nu staat.

Globale inhoud Omgevingswet

Voor de handhaver is de wet van grote betekenis.

Om globaal een idee te verkrijgen wat de Ow regelt en wat voor een handhaver van belang is zijn hier de hoofdstukken genoemd.

Omgevingswet hoofdstuk: (zoals die in sept. 2021 bekend waren)

1. Algemene bepalingen
2. Taken en bevoegdheden van bestuursorganen
3. Omgevingsvisies en programma's
4. Algemene regels activiteiten in de fysieke leefomgeving
5. De omgevingsvergunning en het projectbesluit
6. Gereserveerd
7. Gereserveerd
8. Aanvullende regels populatiebeheer, schadebestrijding en jacht
9. Voorkeursrecht
10. Gedoogplichten
11. Onteigening
12. Bijzondere instrumenten voor het inrichten van gebieden
13. Financiële bepalingen
14. Gereserveerd
15. Schade
16. Procedures
17. Adviesorganen en adviseurs
18. Handhaving en uitvoering
19. Bevoegdheden in bijzondere omstandigheden
20. Monitoring en informatie
21. Gereserveerd
22. Overgangsrecht
23. Overige slotbepalingen

Daarna: Bijlage bij artikel 1.1 van deze wet. Onderdeel A. Begrippen.

De bijlage heeft een naam die in een pv aanvulling behoeft. Schrijf niet 'van deze wet' maar 'Omgevingswet'

Handhavers

De termen handhavers en toezichhouders leveren vaak misverstanden op. Een aantal organisaties met boa's noemt zichzelf zelfs 'afdeling Toezicht'. Voor de duidelijkheid de volgende definities:

Handhaver:

Een persoon die voor de overheid wettelijke regels handhaaft. Dat kan zijn:

- de buitengewoon opsporingsambtenaar
- de algemeen opsporingsambtenaar
- de toezichthouder.

Handhavers zijn voornamelijk in dienst van een overheidsorganisatie. Maar ook niet overheidsfunctionarissen kunnen handhaver zijn.

Art. 18.6 Ow spreekt dan ook over 'personen' die zijn aangewezen als toezichthouder. Dit hoeven dus geen ambtenaren te zijn.

Hoofdstuk 18 Ow heeft als titel 'handhaving en uitvoering'.

Paragraaf 18.1.1 luidt: Bestuursrechtelijke handhavingstaak en handhavingsbevoegdheid'.

Dit hoofdstuk stelt alleen toezichthoudende regels. Logisch, want de strafrechtelijke handhaving is geregeld via de Wet op de economische delicten.

Boa:

Bevoegd tot opsporing van strafbare feiten die zijn genoemd in de Regeling domeinlijsten boa.

Bovendien bepaalt zijn werkgever voor welke feiten uit de regeling hij bevoegd is.

De werkgever kan dus een keuze maken uit het aanbod uit de regeling voor dat domein. Deze boa is vrijwel altijd ook toezichthouder op bepaalde regelgeving.

Daarvoor moet hij (bij besluit) zijn aangewezen.

Toezichthouder:

Bevoegd om toezicht te houden op regelgeving waarvoor hij bij besluit is aangewezen. Deze toezichthouder is niet aangesteld als boa.

Bij de 29 Omgevingsdiensten in Nederland zijn zeer deskundige toezichthouders op elk milieuterrein werkzaam. Ook meerdere ministeries hebben handhavingsdiensten met deskundigen op velerlei terreinen.

In hoofdstuk 11 van de Omgevingsregeling zijn de gemeenten die zich in de kringen van de omgevingsdiensten bevinden aangewezen.

Taak boa's

De boa domein I en II zijn handhavers. De boa domein VI vinden we onder andere bij de politie. De politieboa's zijn werkzaam bij de receptie en bij de forensische opsporing. Zij nemen respectievelijk aangiften van ook milieudelicten op of onderzoeken zelf deze delicten.

De taak van de boa domein I staat in de Regeling domeinlijsten boa en is nader gespecificeerd in zijn akte van beëdiging.

Voor de boa domein II geldt hetzelfde. Daarnaast bepaalt het Omgevingsbesluit voor de boa's van de Omgevingsdiensten hun taak.

Art. 13.12 Ob noemt het basispakket voor de omgevingsdienst. In bijlage VI en VII is de taak en zijn de omgevingsdiensten voor bepaalde specifieke taken genoemd.

Andere werkwijze

De overheid beoogt met de Omgevingswet een andere werkwijze. Het wordt meer: 'Ja, mits' in plaats van 'Nee, tenzij'. Het bevoegd gezag zal meer meedenken en nagaan of zij aan de wens van de aanvrager kan voldoen.

Deze andere werkwijze lijkt vooral van belang voor het bevoegd gezag en wellicht ook voor de toezichthouder. Voor de opsporingsambtenaar (boa) die een overtreding vaststelt zal veel minder veranderen. Een water- of bodemverontreiniging blijft immers eenvoudigweg een misdrijf.

Ook samenwerking met andere partners in de handhaving wordt belangrijker.

Samenwerking

Handhavers zijn opsporingsambtenaren en toezichthouders. Of zij in dienst zijn van een overheidsinstantie is minder van belang.

De boa domein I handhaaft op de feiten die in de Regeling domeinlijsten opgenomen zijn. De bevoegdheid geldt niet binnen bedrijven. Op vakgebieden waar specifieke kennis voor nodig is dient hij ook niet zelfstandig te handhaven. Denk aan geluid, trilling, chemische stoffen etc. In dat geval is samenwerking met een ter zake deskundige noodzakelijk. Dat zal in regel een toezichthouder zijn van de eigen- of andere organisatie.

De toezichthouder die een overtreding binnen een bedrijf constateert kan zich vooraf door een boa laten vergezellen. Dit kan natuurlijk ook na de constatering. Deze boa moet vanzelfsprekend bevoegd zijn om de betreffende strafbare feiten op te sporen.

In bepaalde gevallen is de boa domein I helemaal niet bevoegd om op te treden. Dit zijn met name de vakgebieden die persoonlijk gevaar opleveren. Denk aan chemische stoffen of aan asbest, vooral sloop met asbestmateriaal. In die gevallen bestaat de samenwerking uit het in kennis stellen van handhavers die wel bevoegd zijn, zo nodig met overhandiging van een proces – verbaal van bevindingen of een rapport.

Het is voor alle partijen dan ook van belang om een netwerk op te bouwen en te onderhouden met andere handhavers.

Andere regels

De artikelen in de Ow en AMvB's zijn op een moderne manier geformuleerd. Veelal is een artikel positief geformuleerd. Dit houdt bijvoorbeeld in dat iemand bij een activiteit aan voorwaarden moet voldoen die elders zijn geformuleerd. De regels staan vaak in het Bal of in het Bbl. Het betreffende artikel kent dus geen verbod. Er zijn ook veel artikelen die wel een verbod kennen.

Ook de aard van een aantal artikelen is anders. De Ow kent meer doelvoorschriften en beduidend minder middelvoorschriften.

Ook kent de wet een aantal informatieverplichtingen.

Doelvoorschrift

Dit voorschrift noemt het doel van het artikel. De wijze waarop iemand dat doel wil bereiken kan hij zelf bepalen. Dit betekent voor de handhaver dat hij moet beoordelen of het doel dat de wetgever beoogt ook daadwerkelijk wordt bereikt.

Een voorbeeld van een doelvoorschrift is art. 4.620 Bal. Dit artikel bepaalt dat m.b.t. afvalstoffen een werkinstructie over de procedure van acceptatie en controle op de ontvangen afvalstoffen aanwezig moet zijn, die nodig is voor een doelmatig beheer van de afvalstoffen.

Het doel is daarbij een doelmatig beheer. Dit betekent dat de handhaver moet gaan beoordelen of het beheer van de afvalstoffen doelmatig is. Het zal duidelijk zijn dat hiervoor veel kennis van de betreffende branche noodzakelijk is. Een boa die pv opmaakt voor dit soort overtredingen is dan vaak afhankelijk van een gedegen rapport van de toezichthouder.

Middelvoorschrift

Een middelvoorschrift schrijft voor welke middelen iemand moet gebruiken bij een bepaalde activiteit. Voor de handhaver is het relatief eenvoudig om vast te stellen of dat middel inderdaad is ingezet. Een voorbeeld is art. 4.882 Bal. Dit artikel bepaalt dat bij de opslag van niet houtachtig groenafval dat langer dan 14 dagen wordt opgeslagen, de opslag op een aaneengesloten bodemveroorziening moet gebeuren.

Informatieverplichting

Voor een aantal activiteiten geldt een informatieplicht. Het betreft activiteiten die ernstige gevolgen voor de omgeving kunnen hebben. Deze activiteiten mogen niet worden aangevangen voordat het bevoegd gezag in kennis is gesteld van het voornemen. Een voorbeeld daarvan is art. 2.21 Bal.

Verplichting toezichthouder

De toezichthouder is niet bevoegd een pv van een geconstateerde overtreding op te maken. Hij is immers geen opsporingsambtenaar.

Art. 162 Wetboek van Strafvordering (Sv) verplicht de toezichthouder echter om aangifte te doen van dat strafbare feit. Dat is geen vrije keus. Het is dan noodzaak dat hij een rapport opmaakt van de gepleegde overtreding en die bij de aangifte overhandigt. Naast de aangifte kan hij via het bevoegd gezag tegelijk ook bestuursrechtelijke sanctiemiddelen toepassen.

Dit betekent dat een goede samenwerking tussen boa's en toezichthouders van essentieel belang is. In zijn opsporingsonderzoek werkt de boa onder gezag van de officier van justitie, zie art. 132a Sv. De toezichthouder werkt onder gezag van een bestuursorgaan.

Voor zowel een doelvoorschrift als voor een middelvoorschrift behoort de boa zorg te dragen voor een deugdelijke onderbouwing van het bewijs voor de overtreding. In die gevallen is de inbreng van een deskundige noodzakelijk.

Dit betekent dat de toezichthouder in zijn rapport duidelijk moet maken wat het bedrijf doet en waarom dat niet aan de wettelijke eisen voldoet.

Bij een doelverplichting geldt dit nog veel meer dan bij een middelverplichting.

Rapport toezichthouder

De toezichthouder die een overtreding constateert is in beginsel verplicht om daar aangifte van te doen bij de (h)ovj. Zie art. 162 Sv.

De toezichthouder dient in zijn rapport technisch- en juridische zin duidelijk te maken wat de overtreder fout deed of heeft nagelaten. Bovendien hoort hij te vermelden waar de eisen die golden in de wet- en regelgeving staan en wat die inhouden. Dat betekent dat het verschil tussen datgene wat de wetgever eist en datgene wat de overtreder deed, duidelijk moet zijn. De toezichthouder behoort dan ook antwoord te geven op de zeven gouden W's, zoals die ook bij een pv gelden.

VTH – taken

De vergunningverlening, toezicht en handhaving is opgenomen in de Ow. Afdeling 18.3 stelt hiervoor regels. Vanaf art. 18.18 Ow vinden we bepalingen over de uitvoering en kwaliteit van de handhavingstaak. Bij AMvB kunnen regels worden gesteld over de uitvoerings- en handhavingstaak. De kwaliteit van de handhaving door omgevingsdiensten is opgenomen in art. 18.20. Het slotartikel 18.27 stelt dat gedeputeerde staten binnen de provincie een of meer overlegorganen instellen i.v.m. uitvoering en handhaving.

In Afdeling 13.2 Omgevingsbesluit (Ob) zijn regels opgesteld over de kwaliteitsbevordering, te beginnen bij art. 13.4. Art. 13.12 stelt regels basispakket voor de omgevingsdienst.

De handhaving is daarmee niet meer vrijblijvend.