

# Artikel

## Afstemming handhaving onder de Omgevingswet, een praktische benadering voor de rechtspraak

Mr. A.A. Bloemberg, mr. S.T. Blom en mr. J.A. Crijnen\*

### 1. Inleiding

Na de eerste aanzet voor het ontwikkelen van de Omgevingswet (Ow) in 2011 is deze op 1 januari 2024 eindelijk in werking getreden. De Ow bundelt 26 wetten op het gebied van de fysieke leefomgeving. Hoofdstuk 18 Ow ziet op Handhaving en Uitvoering en is grotendeels overgenomen van hoofdstuk 5 van de inmiddels vervallen Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Nieuw is wel dat onder de Ow voor meer overtredingen, zoals de milieuregels in de Sevoso-richtlijn,<sup>1</sup> gebruiksregels uit omgevingsplannen,<sup>2</sup> en erfgoedregels,<sup>3</sup> naast herstelsancties ook bestuurlijke boetes opgelegd kunnen worden. Daarnaast kunnen bepaalde overtredingen op grond van de Wet op de economische delicten strafrechtelijk gehandhaafd worden.

Dit brengt meer potentiële samenloop tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving met zich. In de Ow is in artikel 18.16 een bepaling opgenomen die de afstemming regelt tussen een bestuurlijke boete en een strafvervolging en bepaalt dat als de ernst van een overtreding of de omstandigheden waaronder zij is begaan daartoe aanleiding geven, het bevoegd gezag de gedra-

ging ter afstemming voorlegt aan het Openbaar Ministerie.

In deze bijdrage staat de vraag centraal hoe de rechtspraak – in geval van afstemming tussen het Openbaar Ministerie en het bevoegd gezag – de keuze van het afdoeningsspoor kan beïnvloeden en waarom deze keuze relevant is. Daaraan vooraf gaat een aantal vragen. Ten eerste: in welke gevallen sluit de toepassing van het strafrechtelijke spoor het bestuursrechtelijke spoor uit en vice versa (paragraaf 2)? Ten tweede: aan de hand van welk kader wordt door het bevoegd gezag en het Openbaar Ministerie de keuze gemaakt of (i) tussen de overheidsorganen überhaupt wordt afgestemd (ii) en, zo ja, welke afdoeningwijze wordt gehanteerd (paragraaf 3 en 4)? Deze vraag is van belang om vast te stellen welke omstandigheden voor het Openbaar Ministerie en bevoegd gezag relevant zijn bij hun keuze in de wijze van afdoening. Daarbij wordt ook de vraag gesteld of een overtreder in rechte afstemming dan wel een bepaalde afdoeningsmodaliteit kan afdwingen (paragraaf 5). Ten derde: welke verschillen bestaan er tussen de verschillende afdoeningsmodaliteiten? Dit ter beantwoording van de vraag waarom een overtreder een voorkeur zou hebben voor afdoening via het bestuursrecht dan wel het strafrecht (paragraaf 6). Dan pas komen wij toe aan de vraag hoe een overtreder deze keuze mogelijk kan beïnvloeden (paragraaf 7). Daarbij wordt ook stilgestaan bij de voordelen die dit in potentie biedt voor het Openbaar Ministerie en voor het bevoegd gezag. Wij sluiten af met een conclusie (paragraaf 8).

\* Mr. A.A. Bloemberg is advocaat bij Skarp Law. Mr. S.T. Blom is advocaat bij Blenheim advocaten. Mr. J.A. Crijnen is advocaat bij Blenheim Advocaten.

1 Art. 18.11 Ow.

2 Art. 18.12 lid 1 onder a Ow.

3 Art. 18.13 Ow.

## 2. Samenloop bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving

### 2.1 Una via en ne bis in idem

Het uitgangspunt is dat iemand ten aanzien van hetzelfde feit niet zowel een bestuurlijke boete als een strafrechtelijke sanctie opgelegd kan krijgen,<sup>4</sup> het zogenoemde una via-beginsel. Dit beginsel is terug te vinden in artikel 5:44 lid 1 Awb, dat bepaalt dat het bestuursorgaan geen bestuurlijke boete oplegt indien tegen de overtreder wegens dezelfde gedraging een strafvervolging is ingesteld en het onderzoek ter terechtzitting is begonnen, dan wel een strafbeschikking is uitgevaardigd. Oftewel, de weg van bestuurlijke handhaving is in dat geval definitief afgesloten. Een eventuele vrijspraak, ontslag van rechtsvervolging of niet-ontvankelijkheid van het OM doet de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete dus niet herleven.<sup>5</sup>

Het ne bis in idem-beginsel in het strafrecht, zoals neergelegd in artikel 68 Sr, verzet zich niet tegen opstapeling van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sancties. De strafrechtelijke una via-bepaling, artikel 243 lid 2 Sv bepaalt echter dat indien ter zake van het feit aan de verdachte een bestuurlijke boete is opgelegd, dan wel een mededeling als bedoeld in artikel 5:50 lid 2 onderdeel a Awb is verzonden, dit dezelfde rechtsgevolgen heeft als een kennisgeving van niet verdere vervolging. Artikel 5:50 lid 2 onderdeel a Awb ziet op de situatie dat het bestuursorgaan, nadat de overtreder zijn zienswijze naar voren heeft gebracht, beslist dat geen bestuurlijke boete zal worden opgelegd. Strafrechtelijk vervolgen voor ditzelfde feit kan dan ook niet meer. Het una via-beginsel kent aldus een verdergaande bescherming.

Niet alleen het nationale recht verplicht de overheid een keuze te maken bij het opleggen van een punitieve sanctie. Ook op grond van artikel 4 van Protocol 7 EVRM is het niet toegestaan om tot tweemaal toe te worden berecht of gestraft in een strafrechtelijke procedure binnen de rechtsmacht van dezelfde staat voor een strafbaar feit. Deze bepaling beschermt een betrokkene tegen de samenloop van een strafrechtelijke en bestuursrechtelijke procedure. Daarbij is wel van belang dat sprake is van een *criminal charge*.<sup>6</sup>

### 2.2 Aard van de sanctie

Het bevoegd gezag kan wel, nadat een (rechts)persoon strafrechtelijk is vervolgd of parallel aan vervolging, een herstelsanctie opleggen. Voor dit type sancties geldt het

ne bis in idem-beginsel niet, nu er geen sprake is van dubbel bestraffend optreden. Het doel van een herstelsanctie verschilt immers van een bestraffende sanctie. Waar herstelsancties beogen een onrechtmatige situatie ongedaan te maken, strekken bestraffende sancties ertoe om de overtreder leed toe te voegen.<sup>7</sup> Van belang is dus om een goed onderscheid te maken tussen de verschillende typen sancties. Van beide soorten sancties kan overigens eveneens een preventieve werking uitgaan. Zo kan een last onder dwangsom of bestuursdwang tevens beogen herhaling te voorkomen.<sup>8</sup> Het preventieve karakter van beide sancties maakt evenwel niet dat die daarmee een punitief karakter krijgen, zodat de preventieve werking van parallel aan elkaar opgelegde sancties niet leidt tot een schending van het ne bis in idem-beginsel.

De kwalificatie van een bepaalde sanctie is doorgaans geen ingewikkelde exercitie. Zo zal een opgelegde bestuurlijke boete altijd kwalificeren als een bestraffende sanctie, terwijl een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang, uitzonderingen daargelaten, als herstelsanctie kwalificeren. Tegelijkertijd is het wel denkbaar dat een last onder dwangsom óók een punitief karakter krijgt, bijvoorbeeld zodra de hoogte van de dwangsom wordt gekoppeld aan het behaalde voordeel.<sup>9</sup> Ook bij een intrekking van een omgevingsvergunning kan discussie ontstaan over de kwalificatie van de sanctie.

Bij de beoordeling of sprake is van een *criminal charge* en daarmee van een bestraffende sanctie zijn volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling), onder verwijzing naar het arrest Engel van het EHRM,<sup>10</sup> een drietal criteria van belang:<sup>11</sup>

- i. de classificatie van de sanctie naar nationaal recht;
- ii. de aard van de overtreding (mede bezien in relatie tot het doel van de sanctie);
- iii. de zwaarte van de maatregel.

De laatste twee criteria vormen overigens geen cumulatieve vereisten. Bovendien is het mogelijk dat het tweede en derde criterium in samenhang bezien de conclusie rechtvaardigen dat sprake is van een bestraffende sanctie.<sup>12</sup>

De Afdeling komt aan de hand van bovenstaande criteria consequent tot de conclusie dat het intrekken van een (omgevings)vergunning niet kan worden aangemerkt als bestraffende sanctie. Structureel wordt door de Afdeling het met het intrekken van de (omgevings)vergunning te beschermen belang vooropgesteld.<sup>13</sup> Het

4 HR 12 januari 1999, NJ 1999/289 en Kamerstukken II 2003/04, 29702, nr. 3, p. 137-138.

5 Kamerstukken II 2003/04, 29702, nr. 3, p. 138.

6 EHRM 10 november 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0210JUD001493903 (*Zolothukin t. Rusland*), r.o. 52-56 & W. Albers & T.M. de Groot, 'De uitzondering bevestigd: het ne bis in idem-beginsel in recente rechtspraak van de Hoge Raad in het licht van de ratio van het ne bis in idem-beginsel en vanuit Europees perspectief', NTS 2020/7.

7 Kamerstukken II 2003/04, 29702, nr. 3, p. 82 en 88.

8 Kamerstukken II 2003/04, 29702, nr. 3, p. 83.

9 ABRvS 13 maart 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AL2223.

10 EHRM 8 juni 1976, ECLI:NL:XX:1976:AC0386, NJ 1978, 223.

11 ABRvS 16 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:511.

12 ABRvS 16 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:511.

13 Concl. A-G Wattel en Widdershoven, ECLI:NL:RVS:2021:1468, r.o. 5.8, bij ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285. Zie ook ABRvS 16 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:511; ABRvS 18 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:277 en ABRvS 29 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:863.

doel van de intrekking van de vergunning wordt daarmee zoals gezegd het *voorkomen* van al dan niet herhaalde overtredingen en het herstellen van een onrechtmatige toestand in een rechtmatige toestand.<sup>14</sup> Ook wordt het intrekken van een vergunning naar objectieve maatstaven niet als een dusdanig zware maatregel beschouwd dat gesproken moet worden van een *criminal charge*.

### 2.3 Cumulatie van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties

Het EHRM sluit de mogelijkheid tot het opleggen van meerdere bestraffende sancties die kwalificeren als *criminal charges* naast elkaar overigens niet helemaal uit. Het is mogelijk om ten aanzien van één en dezelfde gedraging zowel een bestuurlijke bestraffende sanctie als een strafrechtelijke sanctie op te leggen, indien beide procedures voldoende nauw – naar inhoud en tijd – met elkaar zijn verbonden. Om tot die conclusie te komen is van belang dat (i) beide routes verschillende aan elkaar complementaire doelen dienen, in de zin dat ook daadwerkelijk verschillende aspecten van de gewraakte gedraging aan bod komen; (ii) het volgen van beide routes voorzienbaar is; (iii) deze zodanig zijn ingericht dat wordt voorkomen dat bewijs meermaals wordt verzameld en er verzekerd is dat de feitenvaststelling in beide procedures op gelijke wijze plaatsvindt; en (iv) – als meest belangrijke punt – is van belang dat bij het opleggen van de tweede sanctie met de eerste sanctie rekening wordt gehouden. Bij de samenhang in tijd moet onder meer rekening worden gehouden met het moment dat de eerste bestraffende sanctie voor het eerst onherroepelijk had kunnen worden.<sup>15</sup>

Voor zover ons bekend zijn er geen gevallen geweest waarbij in een omgevingsrechtelijke kwestie sprake is geweest van een dubbele bestraffing die aan bovengenoemde criteria voldoet. Daarbij merken wij gelijk op dat het ons moeilijk denkbaar lijkt dat bij het opleggen van een bestuurlijke boete wegens het overtreden van een omgevingsrechtelijke bepaling andere, aan het strafrecht complementaire doelen worden gediend. Bovendien is de cumulatie van een bestuurlijke boete met strafrechtelijke vervolging naar nationaal recht uitgesloten.<sup>16</sup>

## 3. Afstemming

Uit het voorgaande – met name paragraaf 2.1 – volgt dat afstemming tussen bevoegd gezag en het Openbaar Ministerie noodzakelijk is. Deze afstemming heeft in de Ow plaats gekregen in artikel 18.16 Ow: *‘Als de ernst van een overtreding of de omstandigheden waaronder zij is be-*

*gaan daartoe aanleiding geven, legt het bevoegd gezag de gedraging voor aan het Openbaar Ministerie.’*

Net als de samenloop is de afstemming tussen het Openbaar Ministerie en het bevoegd gezag op zichzelf ook niets nieuws. Artikel 5:44 lid 2 Awb kent al jaren een zogeheten ‘voorlegplicht’. Dit artikel bepaalt dat indien een gedraging een strafbaar feit is, deze door het bevoegd gezag aan het Openbaar Ministerie wordt voorgelegd. Daarop bestaan twee uitzonderingen: van voorleggen wordt afgezien (i) indien dit bij wettelijk voorschrift is bepaald, dan wel (ii) indien dit met het Openbaar Ministerie is overeengekomen. Deze voorlegplicht is in het leven geroepen als uitwerking van het ne bis in idem-beginsel, het nemo debet bis vexari-beginsel en het una via-stelsel.<sup>17</sup>

Deze afstemming is bovendien niet geheel vrijblijvend. Artikel 5:44 lid 3 Awb bepaalt dat een bestuursorgaan voor een gedraging die aan de officier van justitie moet worden voorgelegd, slechts een bestuurlijke boete oplegt indien (i) de officier van justitie aan het bestuursorgaan heeft medegedeeld ten aanzien van de overtreder van strafvervolging af te zien of (ii) het bestuursorgaan niet binnen dertien weken een reactie van de officier van justitie heeft ontvangen. Deze bepaling biedt met name het bestuursorgaan duidelijkheid of kan worden overgegaan tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Voorts biedt het voor beide sanctionerende instanties een bepalend beslismoment. Immers, als het Openbaar Ministerie niet binnen dertien weken aangeeft strafvervolging te willen inzetten, kan het bestuursorgaan bestraffend sanctioneren, waardoor het Openbaar Ministerie zijn vervolgingsbevoegdheid ten aanzien van diezelfde overtreding verliest. Ook valt uit het artikel en het door afstemming ontstane beslismoment af te leiden dat de eerste keuze om bestraffend te handhaven bij het Openbaar Ministerie ligt.

In geval van afstemming op grond van artikel 18.16 Ow bestaat voor het bevoegd gezag echter slechts noodzaak om tot afstemming over te gaan, en daarmee de verplichting de reactie van de officier van justitie af te wachten, *voor zover de ernst van de overtreding of de omstandigheden waaronder zij is begaan daartoe aanleiding geven*. In andere gevallen kan direct worden gehandhaafd. Dit biedt het bestuursorgaan dus een zekere mate van discretionaire bevoegdheid om een gedraging al dan niet voor te leggen aan het Openbaar Ministerie. Deze bepaling vormt aldus een uitwerking van de in artikel 5:44 lid 2 Awb neergelegde mogelijkheid om bij wettelijk voorschrift te bepalen dat niet alle strafbare feiten door het bevoegd gezag aan de officier van justitie voorgelegd hoeven te worden.<sup>18</sup>

14 Zie ook: ABRvS 28 oktober 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK1351.

15 EHRM 31 augustus 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0831JUD001295118 (*Bragi Guðmundur Kristjánsson t. IJsland*).

16 HR 12 januari 1999, ECLI:NL:HR:1999:ZD1318, NJ 1999/289 en Kamerstukken II 2003/04, 29702, nr. 3, p. 137-138.

17 *Kamerstukken II* 2003/04, 29702, nr. 3, p. 137-138.

18 Zie hiertoe uitgebreider: B. van der Vorm, ‘Enkele opmerkingen over het una via-beginsel en het nieuwe Wetboek van Strafvordering’, *TBS&H* 2018, p. 218-228, op p. 219.

Uit bovenstaande volgt dat het Openbaar Ministerie en het bestuursorgaan *moeten* afstemmen of en, zo ja, wie overgaat tot het opleggen van een punitieve sanctie. Omdat het bestuursorgaan doorgaans als eerste op de hoogte is van de overtreding, is de voorlegplicht in het leven geroepen. Aangezien het Openbaar Ministerie onvoldoende capaciteit heeft om alle (potentieel) strafbare feiten af te doen, worden doorgaans tussen het Openbaar Ministerie en het bevoegd gezag afspraken gemaakt over welke gedragingen wel en welke gedragingen niet worden voorgelegd.

## 4. Landelijke handhavingsstrategie Omgevingsrecht

### 4.1 LHS(O)

Al op 4 juni 2014 implementeerden de bestuursorganen en handhavingsinstanties in Nederland een uniforme handhavingsstrategie, om passend in te grijpen bij tijdens toezicht geconstateerde bevindingen. Met de Landelijke Handhavingstrategie (LHS) werd beoogd de wijze van beoordeling gelijk te trekken en het bestuurs- en strafrecht met elkaar te verbinden.<sup>19</sup>

Vooruitlopend op de Ow zijn de afspraken over afstemming en taakverdeling bij de handhaving op 22 oktober 2022 geactualiseerd in de Landelijke handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO) die sinds mei 2023 wordt ondersteund met de Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen. De LHS is inmiddels verval-

Blijkens de wetsgeschiedenis moeten de twee criteria ‘ernst van de gedraging’ en ‘omstandigheden waaronder’ in artikel 18.16 Ow worden ingevuld aan de hand van de interventieladder en interventiematrix zoals opgenomen in de LHSO.<sup>20</sup> Deze strategie biedt het bevoegd gezag de ruimte om een lik-op-stukbeleid te voeren. De plaatsing van een gedraging op de ladder wordt in de eerste plaats bepaald aan de hand van de gevolgen van de overtreding op de fysieke leefomgeving en door het gedrag van de overtreder; goedwillend, neutraal/onverschillig, calculerend/opportunistisch of notoir/crimineel. Daarbij wordt meer verwacht van professionele partijen en ervaren personen. Daarnaast wordt gekeken of d omstandigheden van het concrete geval verzwarende aspecten bevatten. Daarbij moet in ieder geval, maar niet uitsluitend, aan de volgende aspecten worden gedacht:

- i. onomkeerbare gevolgen;
- ii. recidive;
- iii. verkregen financieel voordeel;
- iv. combinatie en verhullen van strafbare feiten;

19 Preambule LHS, 18 maart 2014, p. 1. Volledigheidshalve merken wij op dat de LHS, in tegenstelling tot de overige andere aangehaalde handhavingsstrategieën, zonder tussen-s wordt geschreven.

20 *Kamerstukken II* 2017/18, 34986, nr. 3, p. 300-301.

- v. medewerking van malafide deskundigen;
- vi. waarheidsvinding;
- vii. normbevestiging sterker via het strafrecht.

Deze aspecten zijn evenwel niet uitputtend en beogen geen limitatieve opsomming te geven. Met andere woorden; er is in elk geval sprake van verzwarende aspecten als sprake is van een of meerdere van de in de LHSO opgesomde aspecten, maar het bestuursorgaan maakt een eigen afweging bij de beoordeling of sprake is van verzwarende aspecten. Ook zonder een van bovenstaande omstandigheden kan het bestuursorgaan tot de conclusie komen dat er sprake is van verzwarende aspecten die afstemming, of voorlegging van de gedraging aan het Openbaar Ministerie, noodzakelijk maken.

Uit de matrix komt naar voren dat zonder verzwarende omstandigheden nooit wordt gekozen voor het strafrecht. Er moet voor strafvervolgung dus altijd sprake zijn van verzwarende omstandigheden, maar wanneer daar sprake van is, is ter discretionaire beoordeling van de handhavende instanties.

### 4.2 Invulling van artikel 18.16 Ow

Uit bovenstaand samenspel kan worden afgeleid dat artikel 18.16 Ow is bedoeld om uit te sluiten dat niet-ernstige overtredingen aan het Openbaar Ministerie worden voorgelegd en dat het strafrecht juist is bedoeld als ultimum remedium.<sup>21</sup>

Op dezelfde wijze was artikel 55 Meststoffenwet – dat nagenoeg gelijklopend was aan artikel 18.16 Ow – ook bedoeld: ‘*De inzet van het strafrecht is gereserveerd voor ernstige overtredingen. Gelet hierop wordt artikel 55, eerste lid Meststoffenwet gehandhaafd.*’<sup>22</sup> Eenzelfde bedoeling kent het ook vrijwel gelijklopend klinkende artikel 18.16d Wet milieubeheer. De wetgever heeft namelijk beoogd om alle overtredingen bij handel in de emissierechten bestuursrechtelijk af te doen, maar ‘*strafbaar te laten zijn indien zij worden gepleegd onder verzwarende omstandigheden*’.<sup>23</sup>

Hoewel de interventieladder en -matrix nog steeds subjectieve normen bevatten, bieden ze wel houvast voor beantwoording van de vraag voor welke overtreding welke handhavingsroute gekozen wordt. Zekerheid over met welk handhavingsregime een vermeend overtreder te maken krijgt, wordt pas verkregen als een van de handhavende instanties een handhavingstraject inzet dat handhaving door de andere instantie vanwege het una via-beginsel uitsluit.

21 B. van der Vorm, ‘Enkele opmerkingen over het una via-beginsel en het nieuwe Wetboek van Strafvordering’ *TBS&H* 2018, p. 218-228, op p. 221.

22 *Kamerstukken II* 2006/07, 31124, nr. 3, p. 80.

23 *Kamerstukken II* 2003/04, 29565, nr. 3, p. 60. Ook vrijwel nagenoeg gelijke bepalingen aan art. 18.16 Ow zijn of waren: art. 7.6 lid 5 Wet natuurbescherming, art. 120g Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, art. 8.10 Wet dieren, art. 94 Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, art. 7 lid 5 Wet implementatie Nagoya Protocol en art. 26 Plantgezondheidswet. Het merendeel van deze bepalingen zijn reeds benoemd in B. van der Vorm ‘Enkele opmerkingen over het una via-beginsel en het nieuwe Wetboek van Strafvordering’, *TBS&H* 2018, p. 218-228.

## 5. Beroep op schending vereiste afstemming

Stel nu dat je als overtreder meent dat ten onrechte gekozen is voor strafrechtelijke handhaving in plaats van bestuursrechtelijke, of andersom. Kun je in rechte een beroep doen op die vermeende verkeerde afstemming en keuze?

### 5.1 Strafrecht

Crijns wees er in 2019 al op dat er een keur aan beleidsregels, convenanten en handhavingsarrangementen bestaat en dat er nog geen rechtspraak is van de Hoge Raad over de vraag of dergelijke afspraken hetzelfde gerechtvaardigd vertrouwen kunnen wekken als gepubliceerde beleidsregels, maar dat dit zal afhangen van de inhoud en bedoeling van die afspraken, de wijze waarop zij zijn bekendgemaakt en de wijze waarop zij zijn toegepast.<sup>24</sup>

De Hoge Raad oordeelde in 2020 wel dat de LHS geen recht is in de zin van artikel 79 Wet RO en daarmee aldus geen beroep gedaan kan worden op niet-ontvankelijkheid als een vervolgingsbeslissing niet strookt met de LHS.<sup>25</sup> Volgens A-G Silvis bevat de LSH, kort gezegd, een afstemmingsinstrument voor uitvoerders, en kan niet worden gezegd dat het gaat om regels die zich er naar hun inhoud en strekking voor lenen als rechtsregels te worden toegepast jegens de bij de desbetreffende regeling betrokkenen. Evenmin kan de LHS worden aangemerkt als een Aanwijzing, nu het Openbaar Ministerie niet zelfstandig tot publicatie ervan is overgegaan.<sup>26</sup>

Het lijkt aldus voor de hand te liggen dat een beroep op een vervolging in strijd met het afstemmingsbeleid in de LHSO geen grond is voor een niet-ontvankelijkheid van het Openbaar Ministerie. Is dat anders als de LHSO als beleidsregel door een bestuursorgaan is vastgesteld en gepubliceerd? Zo heeft de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), en met haar meerdere bestuursorganen, vanaf 1 januari 2024 LHSO als (geüpdatete) beleidsregel gepubliceerd.<sup>27</sup>

24 J.H. Crijns, 'Vervolging en berechting', in: F.G.H. Kristen et al. (red.), *Bijzonder strafrecht: strafrechtelijke handhaving van sociaal-economisch en fiscaal recht in Nederland*, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 612 e.v.

25 HR 17 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:436. Zie ook: Hof Arnhem-Leeuwarden 7 juli 2021, ECLI:NL:GHARL:2021:6840.

26 In concl. A-G Silvis, ECLI:NL:PHR:2019:1236, r.o. 9, bij HR 17 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:436: 'Blijkens de tekst van de LHS betreft het document vooral een afwegingsinstrument voor uitvoerders. De LHS is als zodanig gericht aan de uitvoerders. Aan de hand van een daarin opgenomen stappenplan, waartoe een interventiematrix behoort, kan worden gekomen tot onderling afgestemd en effectief handelen van de verschillende betrokken instanties. Aldus kan niet gezegd worden dat het hier gaat om regels die zich naar hun inhoud en strekking zich ertoe lenen jegens de bij de desbetreffende regeling betrokkenen als rechtsregels te worden toegepast. Nu de LHS evenmin kan worden aangemerkt als een Aanwijzing zoals bedoeld in art. 130 lid 6 Wet RO en het Openbaar Ministerie niet zelfstandig tot publicatie van de LHS is overgegaan, zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt, is het oordeel van het hof dat de LHS geen recht vormt in de zin van art. 79 RO juist.'

27 Beleidsregel van de inspecteur-generaal Leefomgeving en Transport van 16 november 2023, nr. ILT-2023/56743, houdende vaststelling van beleid inzake de handhavingsstrategie Omgevingsrecht van de Inspectie Leefomgeving en Transport, Stcrt 2023, 34833.

Het hof Arnhem-Leeuwarden verklaarde in 2016 het Openbaar Ministerie niet-ontvankelijk voor vervolging van het niet aanlijnen van de hond omdat dit in strijd was met het Beleidsplan Handhaving van de gemeente Groningen waarin vermeld stond dat toezicht op loslopende honden wordt uitgeoefend op basis van klachten. Dit beleid kon gelden als beleidsregel in de zin van artikel 4:81 lid 1 Awb waardoor het beroep op het vertrouwensbeginsel werd gehonoreerd.<sup>28</sup>

In 2022 verklaarde het hof Amsterdam het Openbaar Ministerie evenmin ontvankelijk in de vervolging voor het niet dragen van een mondkapje in het openbaar vervoer. Het ging hier om een protocol over, kortgezegd, COVID-boetes, uitgevaardigd door de staatssecretaris van IWS, waarin stond dat mensen die geen mondkapje droegen in de trein, eerst aangesproken zouden worden voordat ze een boete kregen. Ondanks dat het een niet door het Openbaar Ministerie uitgevaardigde beleidsregel betreft, acht het hof het Openbaar Ministerie daar toch aan gebonden, omdat de regel direct betrekking heeft op de werkwijze bij de opsporing van de betreffende overtredingen.<sup>29</sup>

Aan deze jurisprudentie zouden argumenten ontleend kunnen worden voor een succesvol beroep op een vervolging in strijd met in beleidsregels vervatte LHSO. Daarbij verdient wel aantekening dat het in de uitspraken gaat om objectieve voorschriften die geschonden waren (i.c. geen klachten over loslopende hond en niet aanspreken voor beboeten). Bepalend is dus op basis van welk voorschrift uit de LHSO de vermeende overtreder meent dat tot een onjuiste afstemming is gekomen, voor beantwoording van de vraag of een beroep op dat voorschrift kansrijk is. Hoe de Hoge Raad hier uiteindelijk over denkt, zal te zijner tijd moeten blijken.

28 Hof Arnhem-Leeuwarden 11 februari 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:1011: 'Het hier aan de orde zijnde beleid betreft de handhaving van bepalingen die door de gemeenteraad in het belang van de gemeente nodig zijn geoordeeld. Het college van burgemeester en wethouders heeft in het beleid aangegeven hoe het toezicht op en de handhaving van deze bepalingen moet plaatsvinden. Daarbij is ook de strafrechtelijke handhaving betrokken. Het Openbaar Ministerie, dat, blijkens paragraaf 2.4 van het beleidsplan handhaving, in het driehoeksoverleg waar nodig overleg kan voeren over concrete zaken of ad hoc beleidslijnen, heeft geen (althans niet kenbaar) afstand genomen van het beleid of een eigen beleid ter zake geformuleerd. Onder deze omstandigheden is, naar het oordeel van het hof, bij verdachte het gerechtvaardigd vertrouwen kunnen ontstaan dat het Openbaar Ministerie zich ook aan dit beleid gebonden acht. Hieraan doet niet af dat het uitvaardigen van een strafbeschikking op de voet van de artikelen 257b of 257ab van het Wetboek van Strafvordering geschiedt onder toezicht en verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie. Gelet hierop mocht verdachte er op vertrouwen dat hij voor dit feit niet zou worden vervolgd.'

29 Hof Amsterdam 27 oktober 2022, ECLI:NL:GHAMS:2022:3040: 'Hoewel het geen rechtsregel betreft die onder verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie tot stand is gekomen, is het Openbaar Ministerie daaraan desalniettemin gebonden. De regel heeft immers direct betrekking op de werkwijze bij de opsporing van de betreffende overtredingen, die ten grondslag ligt aan eventuele vervolging. Beginselen van behoorlijk strafvorderlijk overheidsoptreden brengen mee dat, behoudens bijzondere omstandigheden, van strafrechtelijke vervolging wegens schending van de mondkapjesplicht in het openbaar vervoer behoort te worden afgezien, in die gevallen waarin de reiziger niet eerst door de opsporingsambtenaar is geattendeerd op zijn verzuim en in de gelegenheid is gesteld dit verzuim op te heffen. Daarbij zijn in het bijzonder het vertrouwensbeginsel, het gelijkheidsbeginsel en het verbod van willekeur van belang.'

## 5.2 Bestuursrecht

Een beroep van een (vermeend) overtreder op het schenden van de plicht tot vooroverleg zal in beginsel stranden op het relativiteitsvereiste.<sup>30</sup> Volgens het CBb strekken artikel 5:44 Awb en artikel 55 Meststoffenwet niet tot de bescherming van de belangen van de mogelijke overtreder. In zijn conclusie voorafgaand aan voornoemde uitspraak schrijft A-G Keus dat artikel 5:44 lid 2 Awb de effectiviteit van handhaving waarborgt. De rechtsbescherming van de (vermeend) overtreder staat daarbij niet voorop. Het schenden van de vooroverlegplicht levert op zichzelf geen strijd op met het ne bis in idem-beginsel.<sup>31</sup> Wij gaan ervan uit dat eenzelfde redenering zal worden gevolgd bij artikel 18.16 Ow.

De vraag is echter ook of een betrokkene bij de bestuursrechter een beroep zou kunnen doen op de LHSO, in de zin dat ten onrechte is gekozen voor bestuursrechtelijke handhaving in plaats van strafrechtelijke handhaving. De LHSO vormt onzes inziens, als die niet expliciet als beleidsregel of onderdeel daarvan door het bestuursorgaan wordt vastgesteld, geen beleidsregel in de zin van artikel 1:3 Awb. Maakt het bestuursorgaan de LHSO onderdeel van haar beleid, is dat dus anders. Zo heeft bijvoorbeeld het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Lelystad de LHSO een-op-een overgenomen in een eigen beleidsregel.<sup>32</sup>

Bestuursorganen moeten op grond van artikel 4:84 Awb in beginsel conform de eigen beleidsregels handelen. Als daaruit zou volgen dat het strafrecht moet worden ingezet bij de handhaving, dan is het bestuursorgaan gehouden dit beleid te volgen. Wat ons betreft kan een vermeend overtreder die met het oog op artikel 18.16 Ow een beroep doet op dergelijk beleid, het relativiteitsvereiste niet worden tegengeworpen. Dit omdat artikel 4:84 Awb juist voorziet in een belangrijke vorm van rechtszekerheid. De burger moet erop kunnen vertrouwen dat het bestuursorgaan zijn beleid naleeft, zodat de burger daarop zijn gedragingen kan afstemmen. De LHSO beoogt daarom ook om vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid gelijke gevallen gelijk te behandelen.<sup>33</sup> Bovendien kan onzes inziens het relativiteitsbeginsel ook niet worden tegengeworpen nu een overtreder onder omstandigheden belang kan hebben bij een strafrechtelijke afdoening. Een strafrechtelijke procedure is namelijk met meer waarborgen omkleed, zij het dat daar bijvoorbeeld wel zwaardere straffen en een aantekening op de justitiële documentatie tegenover kunnen staan. Daarmee beogen de LHSO en artikel 18.16 Ow dus ook de belangen van de overtreder te beschermen. Overigens blijkt uit jurisprudentie al wel dat overtreders en derden-belanghebbenden een beroep kunnen doen op de naleving van de LHS(O), voor zover dit is opgenomen

30 CBb 26 oktober 2017, ECLI:NL:CBB:2017:343.

31 CBb 8 mei 2017, ECLI:NL:CBB:2017:130.

32 Landelijke Handhavingsstrategie Lelystad 2024 (Gmb. 2023, 564898).

33 LHSO p. 5.

in beleidsregels, in verband met het vaststellen van de zwaarte van de op te leggen bestuurlijke maatregel.<sup>34</sup>

## 6. Verschil in gevolg bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhaving

Wanneer een (vermeend) overtreder ervan op de hoogte raakt dat er een onderzoek naar hem loopt en er een overtreding heeft plaatsgevonden, kan het, vanuit de overtreder bezien, zinvol zijn af te wegen of de voorkeur uitgaat naar bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhaving. Met de gedachte dat het strafrecht als *ultimum remedium* moet worden beschouwd zal een overtreder doorgaans meer baat hebben bij bestuursrechtelijke handhaving dan bij strafrechtelijke vervolging. Vanzelfsprekend wegen de wens en het belang van de overtreder ook mee. Daarbij kunnen de verschillen tussen bestuursrechtelijk en strafrechtelijk handhaven in de individuele casus een rol spelen.

Een aantal van deze, niet uitputtende, verschillen<sup>35</sup> is gelegen in de verjaring,<sup>36</sup> het feit dat rechtsmiddelen in het bestuursrecht geen schorsende werking kennen en het strafrecht in beginsel wel,<sup>37</sup> dat een bestuurlijke boete niet wordt opgenomen in de justitiële documentatie en een strafrechtelijke afdoening wel. Verder kent het bestuursrecht enkel een onvoorwaardelijke geldboete en het strafrecht een uitgebreider arsenaal aan strafmodaliteiten die ook nog eens voorwaardelijk opgelegd kunnen worden en kunnen bovendien maatregelen zoals voordeelsontneming een rol spelen.

Dan de bewijsstandaard; in beide procedures ligt de bewijslast bij de sanctionerende instantie. Daarbij geldt in het bestuursrecht dat zonder redelijke twijfel moet komen vast te staan dat de overtreding is begaan,<sup>38</sup> waarbij in het strafrecht geldt dat een feit wettig én overtuigend bewezen moet worden. Juist de overtuiging biedt nog weleens mogelijkheden in het strafrecht. Voor het bestuursrecht geldt dat in geval van twijfel het voordeel

34 Zie ook: ABRvS 19 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2944 en Rb. Rotterdam 25 november 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:10517.

35 Advies RvS 'Analyse van enige verschillen in rechtsbescherming en rechtspositie van de justitiabele in het strafrecht en in het bestuursrecht', W03.15.0138/II, 13 juli 2015) (Strct. 2015, 30280).

36 Indien het bestuursorgaan een boete van meer dan € 340 kan opleggen, vervalt de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete nadat de overtreding heeft plaatsgevonden. In de overige gevallen vervalt de bevoegdheid na drie jaar. In het strafrecht is de verjaring primair geregeld in art. 70 Sr, waarbij doorgaans voor milieudelicten geldt dat de verjaringstermijn drie jaar bedraagt voor overtredingen en zes jaar voor misdrijven, of twaalf jaar indien het misdrijf wordt bestraft met een gevangenisstraf van meer dan drie jaar.

37 Tenzij de rechter de gevangenneming beveelt of bepaalt dat eventuele opgelegde bijzondere voorwaarden dadelijk uitvoerbaar zijn, dit zal bij milieudelicten doorgaans niet aan de orde zijn.

38 Zie onder meer ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:871 en concl. A-G Widdershoven, ECLI:NL:RVS:2023:579, bij ABRvS 31 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2067.

van de twijfel aan de vermeend overtreder wordt gegund. Immers, elk onderdeel van de overtreding moet door bewijslevering door het bestuursorgaan buiten redelijke twijfel komen vast te staan,<sup>39</sup> Tegelijkertijd, onze ervaring leert – zij het dat wij dit niet met empirisch onderzoek kunnen onderbouwen – dat de bestuursrechter zich doorgaans niet bijster kritisch opstelt ten opzichte van het door het bestuursorgaan *aangeboden* bewijs en de wijze van vergaring daarvan.

Tot slot wijzen we erop dat in het strafrecht doorgaans eerder een rechter in de kwestie betrokken wordt. In het strafrecht wordt de overtreder direct gedagvaard bij de rechtbank of wordt de zaak afgedaan middels een strafbeschikking of transactie. Bij een transactie is er overeenstemming en wanneer een overtreder in verzet gaat bij een strafbeschikking kom je ook bij de rechter terecht. Uit observatieonderzoek van de Universiteit Leiden in 2022 blijkt overigens dat maar liefst in 75% van de strafbeschikkingszaken die middels verzet voor de rechter komen, de rechter tot een voor de verdachte gunstiger oordeel komt.<sup>40</sup> In het bestuursrecht volg je echter eerst een bezwaarprocedure bij het bestuursorgaan zelf, voordat je pas in beroep bij de rechter terugkomt. Bovendien blijft in het bestuursrecht de oorspronkelijk opgelegde bestuurlijke boete hetzelfde en kent dat het verbod van *reformatio in peius*; door het instellen van bezwaar of beroep mag je er niet slechter voor komen te staan dan het geval was door het aangevochten besluit.

## 7. Afstemming biedt mogelijkheden

Uit de LHSO volgt dat uit oogpunt van doelmatige handhaving zo veel mogelijk wordt gehandhaafd op basis van algemene afspraken tussen bestuur, politie en justitie over afstemming en keuzes voor afdoening.<sup>41</sup> Dit neemt niet weg dat als aan bepaalde criteria wordt voldaan, een zaakgerichte afstemming plaatsvindt. Op welk moment een afstemming precies plaatsvindt, is ons overigens onduidelijk.

### 7.1 Belangen van de overtreder

Hoe deze afstemming er daadwerkelijk uitziet, is voor de overtreder een ‘black box’. Dit biedt tegelijkertijd kansen. Bovendien, het is in de rechtspraak nog niet uitgekristalliseerd of en, zo ja, in hoeverre een (vermeend) overtreder bij de bestuurs- of strafrechter kan afdwingen dat zijn of haar overtreding op grond van een andere afdoeningsmodaliteit wordt afgedaan. Daarom is het

van belang om in al in een zo vroeg mogelijk stadium actief bij de sanctionerende instantie te interveniëren.

Er vindt immers een overleg plaats en daarmee tot op zekere hoogte een discretionaire beoordeling tussen het bevoegd gezag en het Openbaar Ministerie, waarbij objectieve maar ook subjectieve omstandigheden kunnen worden betrokken. Het kan daardoor raadzaam zijn als de (vermeende) overtreder een proactieve opstelling te bezigen door met een advocaat in een vroeg stadium het bevoegd gezag en/of het Openbaar Ministerie van relevante informatie te voorzien die mee kan wegen in de afstemming en de daaruit voortvloeiende keuze, waarbij de keuze overigens ook een sepot of het niet opleggen van een boete zou kunnen zijn. Een snellere afstemming biedt de overtreder in ieder geval sneller rechtszekerheid.

Ook kan ervoor worden gekozen om alleen het bevoegd gezag te benaderen, om dat ervan te overtuigen dat afstemming, gelet op de afstemmingscriteria van artikel 18.16 Ow, niet is vereist. Voor de gehanteerde argumentatie kan dan worden aangesloten bij de LHSO. Als het bestuursorgaan ervoor kiest om niet tot afstemming over te gaan, maar wel een bestuurlijke boete oplegt, dan is een strafrechtelijke vervolging namelijk uitgesloten. Tegelijkertijd, als de uitkomst is dat het bevoegd gezag aan de overtreder een herstelsanctie oplegt, dan is de overtreder strafrechtelijk niet *off the hook*.

Verder is het goed de doelstelling van het omgevingsrecht voor ogen te houden; het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit.<sup>42</sup> Zo zal de omstandigheid dat de overtreder bijvoorbeeld schade aan de leefomgeving heeft hersteld of andere preventie- of beheersmaatregelen heeft toegepast, dienstig kunnen zijn aan een passende uitkomst in het afstemmingoverleg.<sup>43</sup> Overigens volgt ook uit de interventiematrix dat goedwillende en proactieve overtreders met minder ingrijpende bestuurlijke maatregelen worden geconfronteerd dan tegenwerkende overtreders en overtreders die evident ‘kwade bedoelingen’ hebben gehad. Zowel bestuursorganen als het Openbaar Ministerie doen er daarbij goed aan om in hun motivering duidelijk goedwillende overtreders te ‘belonen’ door expliciet te overwegen dat een punitieve maatregel minder zwaar uitvalt of niet wordt opgelegd als gevolg van welwillend gedrag. Wij kunnen ons voorstellen dat het niet meewegen van welwillend gedrag van overtreders in voorkomende gevallen in bestuursrechtelijke kwesties zelfs kan leiden

39 Zie concl. A-G Widdershoven, ECLI:NL:RVS:2023:579, bij ABRvS 31 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2067.

40 L.M. Schoutsen, J.W. de Keijser, P.M. Schuyt & J.H. Crijns, *De strafzaak achter de strafbeschikking, een observatieonderzoek naar de berechting van strafbeschikkingszaken*, Den Haag: Boom juridisch 2022, p. 146.

41 LHSO, p. 17.

42 *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, p. 7 en LHSO p. 10.

43 Bij het opstellen van de Omgevingswet zijn verschillende beleidsbeginselen relevant. Zo berust het milieubeleid van de Europese Unie onder meer op het beginsel van preventief handelen. Ook de Omgevingswet geeft uitdrukking aan dit beginsel (*Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, p. 37). Dit beginsel van preventief handelen is gericht op het voorkomen van milieuproblemen in plaats van het herstellen van de veroorzaakte schade (art. 191 lid 2, tweede volzin, VWEU). Betoogd kan worden dat juist een duidelijk preventieplan recht doet aan de beginselen en doelen van de Ow.

tot een schending van het zorgvuldigheids- en/of motiveringsbeginsel. Dit is zeker het geval als dit een omstandigheid is die op grond van een beleidsregel meegewogen had moeten worden.

## 7.2 Belangen vanuit opsporing, handhaving en rechtspraak

Een in dit opzicht proactieve opstelling biedt ook (maatwerk)voordelen voor het Openbaar Ministerie en het bevoegd gezag; zij krijgen in een vroeg(er) stadium de beschikking over meer informatie, waardoor een betere en wellicht snellere afweging gemaakt kan worden.

In de praktijk ondervinden we aan de zijde van opsporing en handhaving nog weleens dat met wantrouwen en soms de nodige achterdocht kennisgenomen wordt van hetgeen de verdediging inbrengt. Daarbij wordt soms uit het oog verloren dat een overtreder er niet per definitie op uit is om ergens 'onderuit te komen'. In de praktijk zien we dat (milieu)incidenten vaak ongewild plaatsvinden en ook zeker enorm drukken op de pleger die er vaak ook bij gebaat is om snel rechtszekerheid te verkrijgen en niet zelden verantwoordelijkheid wenst te nemen voor overtredingen. De huidige ontwikkelingen in het strafrecht in het kader van procesafspraken dragen in onze visie ook zeker bij aan de samenwerking tussen de advocatuur enerzijds en opsporing en handhaving anderzijds. Net als bij procesafspraken, kan afstemming waarbij de advocatuur wordt betrokken en de daaruit voortvloeiende consensualiteit tussen partijen bijdragen aan een effectieve afdoening of gestroomlijnde procesgang.<sup>44</sup>

Het betrekken van de advocaat en overtreder bij de afdoening biedt ook mogelijkheden op het gebied van preventie. Er kan immers door alle betrokkenen geleerd worden van incidenten en herhaling kan voorkomen worden. Dit sluit aan bij het hierboven omschreven doel van het omgevingsrecht; een veiligere leefomgeving. Hierbij past ook het belang van het leren van incidenten. Zo is de werkwijze van de Nederlandse Arbeidsinspectie sinds januari 2023 dat een bedrijf bij een meldingsplichtig ongeval zelfonderzoek doet, waarbij leren van incidenten vooropstaat.

Een ander voordeel van het in een vroeg stadium betrekken van de advocaat is dat daardoor, net als met procesafspraken, eerder consensus bereikt kan worden waardoor de (vaak overbelaste) rechtspraak ontlast kan worden. Immers, die consensus kan ertoe leiden dat de rechtspraak niet bij de zaak betrokken hoeft te worden, ongeacht of wordt gekozen voor een bestuurlijke boete of strafrechtelijke afdoening.

44 Aanwijzing procesafspraken in strafzaken d.d. 15 augustus 2023, (Strct. 22352, 2023): 'In zaken waarin dat met het oog op een effectieve afdoening of gestroomlijnde procesgang dienstig is, kan de officier van justitie binnen de kaders van het opportuniteitsbeginsel en de eisen van een eerlijk proces procesafspraken met de verdediging maken over bijvoorbeeld de wijze van procederen, de omvang van het strafrechtelijk geschil dat aan de strafrechter wordt voorgelegd, de proceshouding ter terechtzitting en de afhandeling van het beslag.'

## 8. Conclusie

Met de introductie van de Ow zijn er meer overtredingen waarvoor zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk gehandhaafd zal worden en derhalve afstemming relevant is. Deze relevantie voor afstemming komt voort uit het una via-beginsel. Het gelijktijdig opleggen van een bestuurlijke boete en overgaan tot strafrechtelijke vervolging is namelijk niet mogelijk. In het licht van de Ow wordt aan de hand van de afstemmingscriteria uit artikel 18.16 Ow bepaald of afstemming tussen het bevoegd gezag en het Openbaar Ministerie is vereist. Het bestuursorgaan heeft een zekere mate van discretionaire bevoegdheid om al dan niet af te stemmen met het Openbaar Ministerie. Deze mogelijkheid wordt wel verder begrensd door het LHSO.

Vanuit het oogpunt van een overtreder is het van belang om goed de verschillen te onderkennen in het gevolg tussen de keuze voor enerzijds bestuursrechtelijke en anderzijds strafrechtelijke handhaving. Als een overtreder deze keuze scherp heeft, is het raadzaam om, met inachtneming van het nemo tenetur-beginsel, zo vroeg als mogelijk te interveniëren bij het bestuursorgaan. Indien gewenst kan het bestuursorgaan ertoe worden bewogen om afstemming achterwege te laten of kan het juist worden aangespoord om wel met het Openbaar Ministerie te overleggen. Als er al wel afstemming plaatsvindt, is een vroegtijdige interventie ook van belang, al is het maar zodat alle relevante actoren over de voor de overtreder relevante informatie beschikken.

Ook voor het Openbaar Ministerie en het bestuursorgaan is een vroegtijdige afstemming met de overtreder van belang, nu dit onder meer kan resulteren in (i) meer preventie, (ii) betere samenwerking tussen de advocatuur en opsporing en handhaving en (iii) een verlichting van de werklust.

De tijd zal ons leren hoe met de Ow de afstemming en handhaving in de praktijk van het omgevingsrecht er verder uit zal zien en of er meer jurisprudentie zal komen over deze afstemming. Wellicht dat positieve ervaringen in het strafrecht op het gebied van procesafspraken maken dat het bevoegd gezag en het Openbaar Ministerie niet alleen openstaan voor inbreng vanuit de advocatuur, maar op termijn wellicht de advocatuur (en daarmee de overtreder) zelfs actief meeneemt in de afstemming.