

Beleidsplan VTH Nederweert 2018-2021

Verlenging beleidsplan VTH Nederweert 2018-2021

Burgemeester en wethouders hebben op 31 juli 2018 een beleidsplan opgesteld voor uitvoering van taken op gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving binnen het omgevingsrecht.

Het plan geldt voor de duur van 2018 tot en met eind 2021.

Op 2 november 2021 heeft het college de geldigheidsduur verlengd tot en met 31 december 2022.

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met het team AJBZ.

1. Inleiding

1.1 Algemeen

Voor u ligt het Beleidsplan Vergunningen, Toezicht en Handhaving Gemeente Nederweert 2018 -2021. Dit beleidsplan is voor het onderdeel toezicht en handhaving de opvolger van het eerdere "Integraal Handhavingsbeleid 2011-2014". Voor het onderdeel vergunningverlening is het beleidsplan nieuw, voor toezicht en handhaving zijn tijdsverloop en nieuwe wet- en regelgeving aanleiding voor actualisatie. Het Integraal Handhavingsbeleid 2011-2014 is geëvalueerd en de resultaten daarvan zijn betrokken bij het opstellen van het voorliggende beleidsplan. Daarnaast is het format gebruikt dat door de RUD Limburg Noord (hierna: RUD LN) is ontwikkeld.

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, beter bekend als de Wabo, die op 1 oktober 2010 in werking is getreden vraagt van de overheid een integrale benadering van vergunningverlening en toezicht en handhaving van de fysieke leefomgeving. Sinds de inwerkingtreding van de Wabo is het transparant formuleren en uitvoeren van vergunningen-, toezicht- en handhavingsbeleid een belangrijke opgave. Landelijk zijn kwaliteitscriteria ontwikkeld voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Met de kwaliteitscriteria wordt getracht de kwaliteit van de processen, de gemeentelijke organisatie en haar medewerkers te borgen. De status van de kwaliteitscriteria is tot heden nog die van een referentiekader. De kwaliteitscriteria voor het proces van toezicht en handhaving zijn momenteel al opgenomen in het Besluit Omgevingsrecht en hebben daarmee al een wettelijke status.

Gemeenten werken al jaren hard aan de verbetering en professionalisering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, waarbij ook begrippen als excellente dienstverlening, gelijke behandeling van bedrijven en vermindering van administratieve lasten voor burgers en bedrijven een prominente plaats in beleid en uitvoering van het handelen van gemeenten innemen.

Een professionele kwaliteit van beleid en uitvoering van taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-taken) is namelijk wat de samenleving van de overheid verwacht en mag verwachten.

Om de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving te kunnen borgen, uniformiteit aan te brengen met betrekking tot de wijze van vergunningverlening, toezicht en handhaving en een goede afstemming te borgen binnen de gemeente Nederweert is onderhavig beleidsplan vergunningen, toezicht en handhaving, hierna te noemen het beleidsplan, opgezet.

Met onderhavig beleidsplan heeft de gemeente Nederweert een samenhangend en integraal vergunningen-, toezichts- en handhavingsbeleid geformuleerd voor alle beleidsvelden van de fysieke leefomgeving (milieu, bouwen, ruimtelijke ordening, brandveiligheid, APV en bijzondere wetten en de basisregistratie personen). Dit beleidsplan geldt voor de periode 2018-2021.

1.2 Landelijke kwaliteitseisen: Procescriteria / planning & control / Big 8

Met dit beleidsplan geeft de gemeente Nederweert uitvoering aan de landelijke proceskwaliteitscriteria voor de VTH-taken. Bovendien is een duidelijk beleidskader geschapen voor de Regionale uitvoeringsdienst (RUD NL) die de komende jaren namens de gemeente een deel van de taken op het gebied van VTH gaat uitvoeren. Met dit beleidsplan in de hand kan de gemeente Nederweert de RUD LN op een adequate wijze aansturen.

Hantering van een sluitende beleids- en operationele cyclus (Big 8, zie afbeelding) is een belangrijke voorwaarde voor het resultaatgericht organiseren en sturen. Onderdeel van de landelijke set kwaliteitscriteria voor de VTH-taken zijn daarom de zogenaamde procescriteria. Het voldoen aan de procescriteria borgt een gesloten plan-do-check-act cyclus, die begint met het opstellen van een strategisch beleidskader (problemanalyse, doelstellingen, prioriteiten), overgaat in de daadwerkelijke uitvoering van de VTH-taken (planmatig geborgd in een uitvoeringsprogramma), het monitoren van de geleverde prestaties

op basis van kritische prestatie-indicatoren en eindigt (c.q. begint opnieuw) met het bijstellen van het beleid naar aanleiding van de ervaringen in de praktijk.

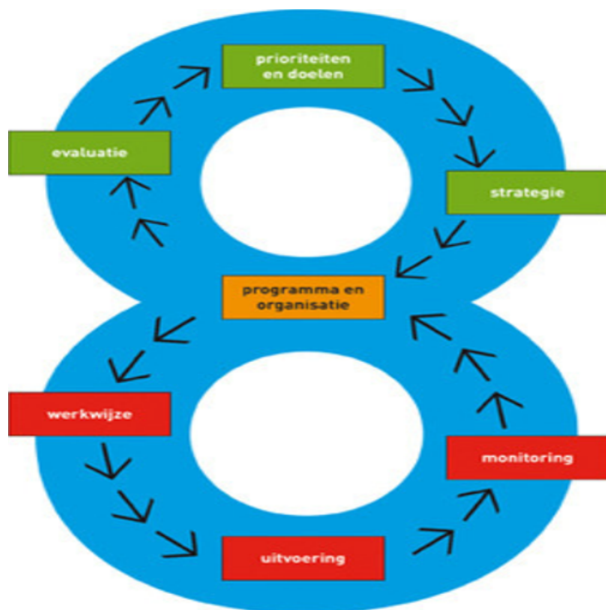
Hieronder wordt kort aangegeven wat de stappen uit bovengenoemde 'dubbele regelkring' inhouden.

Strategisch beleidskader

De doelen voor vergunningverlening en handhaving dienen te worden omschreven. Daarnaast dient een probleemanalyse opgesteld te worden voor de taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving en moeten aan de hand van de uitkomsten hiervan prioriteiten bepaald worden. Voor de prioriteiten moet de geplande personele en financiële capaciteit in de begroting vastgelegd worden.

Operationeel beleidskader

Het operationele beleidskader, voor Nederweert verwoord in de uitvoeringsnota, bevat uitvoeringsbeleid dat nodig is om te kunnen bepalen hoe er wordt getoetst in voorkomende gevallen, zoals het vaststellen van basiswerkwijzen bij vergunningverlening en toezicht en handhaving (strategie). *Het operationeel beleidskader maakt onderdeel uit van dit Beleidsplan; strategisch en operationeel kader zijn m.a.w. in dit document met elkaar verbonden.*



Planning & control

Dit vormt het hart van de 'dubbele regelkring'. Jaarlijks moet er een uitvoeringsprogramma worden opgesteld waarin de in het programmajaar uit te voeren activiteiten zijn opgenomen voor de taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving en waarbij ook is aangegeven met welke inzet van mensen en middelen dat gebeurt. Of en in welke mate de voorgenomen activiteiten worden uitgevoerd en geformuleerde doelen worden gehaald zal periodiek moeten worden gevolgd. Komt uit de analyse van het college (bij de deelnemende gemeenten: college van B & W, resp. de burgemeester als zelfstandig bestuursorgaan) van een RUD-partner dat de uitvoering van de VTH-taken (extra) financiële consequenties heeft, dan komt het algemeen bestuur (bij de deelnemende gemeenten: de raad) in beeld dat het budgetrecht binnen het overheidslichaam heeft.

Vorbereiden/werkwijze

In het programma worden de voorgenomen activiteiten voor dat programmajaar opgenomen. De wijze waarop de activiteiten dienen te worden uitgevoerd worden vastgelegd in protocollen en geautomatiseerde werkprocessen. Op deze wijze wordt enerzijds de uniformiteit en anderzijds de kwaliteit geborgd.

Uitvoeren

De in het uitvoeringsprogramma opgenomen activiteiten worden volgens de daarvoor opgestelde protocollen en werkprocessen uitgevoerd. Van belang is dat daarvoor voldoende middelen beschikbaar zijn.

Monitoren

Het laatste onderdeel van de beleidscyclus is de monitoring. Middels monitoring wordt enerzijds de voortgang van de uitvoering van het programma gevolgd zodat tussentijds bijsturen mogelijk is. Anderzijds wordt ook gevolgd of en in welke mate de in het strategisch (en operationeel) beleidskader opgenomen doelstellingen worden gehaald. Om goed te kunnen monitoren is het noodzakelijk dat de gemeente voor alle beleidsvelden van de fysieke leefomgeving (bouwen, milieu, ro, brandveiligheid, APV en bijzondere wetten) beschikt over één tool om vergunningsgegevens en handavingsgegevens weg te zetten.

Rapportage & evaluatie

Aan het einde van de eerste cyclus zal het hele proces worden geëvalueerd. Daarbij is de belangrijkste vraag: "zijn de gestelde doelen gehaald?". Verder is het belangrijk om onder meer te weten wat goed is gegaan, wat minder goed of fout is gegaan, wat beter zou kunnen en of het mogelijk is om efficiënter te werken. Een mogelijke uitkomst van de evaluatie is dat een deel van de prioriteiten en doelen moeten worden bijgesteld. Het nieuwe programma zal weer moeten worden uitgevoerd en zo begint de volgende cyclus.

In de volgende paragrafen wordt uitvoerig ingegaan op hoe in de komende beleidsperiode (2018-2021) de gemeente Nederweert uitvoering geeft aan de stappen uit bovengenoemde 'dubbele regelkring'.

1.3 Landelijke kwaliteitseisen: kritieke massa

Fundament van kwaliteit is het afleveren van een zo goed mogelijk product. Hiervoor is vooral vakmanschap nodig op diverse bij de taakvelden betrokken deskundigheidsgebieden als bijvoorbeeld vergunningverlening en toezicht/handhaving (generiek) en juridisch, bouwen, milieu, ruimtelijke ordening (specialistisch). De criteria voor kritieke massa vertalen dit vakmanschap in termen van:

- Voldoende opleiding en kennis
- Voldoende ervaring
- Onderhouden en borgen van opleiding, kennis en ervaring

Met de kwaliteitscriteria voor kritieke massa kan een antwoord gegeven worden op de vraag of een organisatie en haar medewerkers in principe in staat zijn om de taken en de onderliggende operationele activiteiten uit te voeren met de minimaal vereiste deskundigheid en de vereiste continuïteit. Om te kunnen beoordelen of medewerkers die voor de RUD LN werkzaam zijn, voldoen aan de kwaliteitscriteria, zijn vanaf 2014 ervaringsprofielen (EVP's) en ervaringscertificaten (EVC's) van medewerkers opgesteld en beoordeeld. Zie de nadere uitwerking hieronder, onder 1.4.

De criteria hebben geen relatie met de omvang van het lokale werkaanbod maar geven de organisaties een ondergrens van het aantal medewerkers en hun deskundigheid om de activiteiten in continuïteit uit te kunnen voeren.

Wet VTH en Verordening kwaliteit VTH taken

Aanvankelijk was het de bedoeling van de wetgever de genoemde criteria wettelijk te verankeren. Een wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht ter verbetering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (ook Wet VTH genoemd) moest hierin voorzien. In de Wet VTH zijn afspraken gemaakt over:

- de vorming van een landsdekkend netwerk van regionale uitvoeringsdiensten /omgevingsdiensten;
- de verbetering van de samenwerking en informatie-uitwisseling bij de handhaving in de bestuurlijke kolom enerzijds en tussen de bestuurlijke en strafrechtelijke kolom anderzijds;
- het vereenvoudigen van de bevoegdheidsverdeling tussen de overheden door verdere decentralisatie en
- het verminderen van de bestuurlijke drukte door versobering van het interbestuurlijk toezicht.

In bovengenoemd wetgevingstraject is uiteindelijk besloten om de kwaliteit niet in de Wet maar via een lokale Verordening te verankeren. Gemeenten en provincies kunnen daarmee zelf verantwoordelijkheid nemen voor de kwaliteit van de uitvoering. De VNG en het IPO hebben daartoe een modelverordening opgesteld, zodat er wel een uniforme werkwijze ontstaat. De verordening gaat over alle Wabotaken en vormt de basis voor het formuleren van outcome-(beleids)doelstellingen. In de verordening staat horizontaal toezicht centraal: gemeenteraden en Provinciale Staten zien toe of de kwaliteitsdoelen worden gehaald. Deze verordening werd door de raad vastgesteld op 15 november 2016.

1.4 Samenwerking binnen RUD Limburg Noord

In het omgevingsrecht heeft de afgelopen jaren een aantal nieuwe ontwikkelingen plaatsgevonden. Een van de ontwikkelingen is het vormen van omgevingsdiensten in Nederland. Mede als gevolg van landelijke kwaliteitseisen ('Atsma') zijn gemeenten en provincies gaan samenwerken in omgevingsdiensten. Uit gezamenlijk onderzoek is namelijk gebleken dat de meeste VTH-organisaties voor diverse deskundigheden niet kunnen voldoen aan de kwaliteitscriteria voor kritieke massa. Logisch scenario is

dan het creëren van massa voor deze deskundigheden door bundeling van capaciteit en het verschuiven van taken naar een beperkter aantal personen en een beperkter aantal organisaties. In onze regio vindt deze samenwerking plaats binnen de RUD LN.

Deze samenwerking en het functioneren van de RUD LN wordt uitgewerkt via de bestuurlijk vastgestelde kaders en de toekomstscenario's van de RUD LN. In deze paragraaf wordt op deze ontwikkelingen verder ingegaan.

Op 8 december 2015 heeft de Eerste Kamer het wetsvoorstel vergunningverlening, toezicht en handhaving tot wijziging van de Wabo onverkort aangenomen. Op grond hiervan zijn gemeenten wettelijk verplicht om hun basistaken (vergunningverlening milieu (excl. amvb-meldingen) en toezicht en handhaving milieuvergunningen, sloop van bedrijven en deels toezicht bodem) te beleggen bij een RUD en moeten ze de kwaliteit van de uitvoering van deze basistaken vastleggen in een zogenaamde kwaliteitsverordening.

De RUD LN is in 2013 opgericht om de kwaliteit van de dienstverlening en het toezicht en handhaving bij de uitvoering van het milieudeel van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) te verbeteren, dit minimaal voor zover het de taken uit het landelijk basistakenpakket betreft. De RUD voert minimaal de taken uit zoals die landelijk zijn vastgelegd in het zogenaamde basistakenpakket. Het staat deelnemers aan de RUD vrij om meer taken in te brengen.

Doel is om de kwaliteit en de dienstverlening, toezicht en handhaving bij de uitvoering van in elk geval het milieudeel van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) te verbeteren. In een landelijk basistakenpakket zijn de werkzaamheden benoemd die minimaal door een omgevingsdienst dienen te worden uitgevoerd. Minimaal zijn de milieutaken ingebracht. Daarnaast kunnen partners meer taken inbrengen dan de basistaken.

De RUD LN heeft gekozen voor het instrument van de bestuursovereenkomst om de RUD bestuurlijk te verankeren. Daarnaast is er een dienstverleningsovereenkomst opgesteld waarin de afspraken (o.a. financieel) worden vastgelegd. De deelnemende partners in de RUD LN werken volgens het model van opdrachtgever- en opdrachtnemerschap. Dat wil zeggen dat de RUD LN een uitvoeringsorganisatie is die voor wat betreft haar inhoudelijke taken in opdracht werkt van haar opdrachtgevers. In de reguliere werkzaamheden is het van belang de rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer goed te onderscheiden en naar elkaar toe te positioneren. Om concreet invulling te geven aan de wederzijdse verantwoordelijkheden van opdrachtgever en opdrachtnemer worden in de Producten en Dienstencatalogus (PDC) van de RUD LN afspraken vastgelegd over de kwaliteit en de levertermijnen van producten die aan elkaar worden geleverd. In mandaatbesluiten is vastgelegd welke bevoegdheden o.a. de directeur van de RUD LN heeft. Voor uitvoering van de taken blijven de deelnemers aan de RUD LN het bevoegd gezag.

De RUD LN is een zogenaamde netwerk RUD. Landelijk zijn er maar drie netwerk RUD's (één in Limburg en twee in Overijssel). De overige RUD's in Nederland werken niet met een netwerkconstructie. De deelnemende gemeenten hebben zich begin 2016 uitgesproken voor het bedrijfsmodel 'Netwerk RUD nieuwe stijl': een RUD waarin de huidige werkwijze en organisatieprincipes – met eventuele beperkte aanpassingen – worden voortgezet. Het bedrijfsmodel is inmiddels vastgesteld en gestart per 1 januari 2018.

De RUD LN stelt jaarlijks voor alle gemeenten in Limburg Noord een uitvoeringsprogramma op. In dit programma zijn de (verplichte) taken opgenomen die de gemeente door de RUD LN laat uitvoeren. Conform het op 8 december 2015 in werking getreden wetsvoorstel VTH zijn gemeenten verplicht voor de uitvoering van het basistakenpakket door de RUD in een verordening regels te stellen om een goede kwaliteit van de vergunningverlening en handhaving door de RUD te borgen. Zoals gezegd heeft de VNG hier een modelverordening voor opgesteld (gebaseerd op de kwaliteitscriteria 2.1) die door de RUD LN is uitgewerkt voor alle gemeenten in Limburg Noord.

De acties om de in 1.2 beschreven beleids- en operationele cyclus te sluiten en de kwaliteit te verbeteren liggen voornamelijk lokaal. Het ligt voor de hand dat bestaande structuren van de RUD worden gebruikt en voorbeelden en systematieken worden uitgewisseld binnen de samenwerking. Gezamenlijk draagvlak is dan belangrijk en door fasering van de uitvoering van de lokale verbeterplannen op elkaar af te stemmen kan maximaal resultaat in de samenwerking behaald worden. De blauwdruk van dit voorliggende beleidsplan is daar een goed voorbeeld van.

De oplossingsrichtingen om te kunnen voldoen aan de criteria voor kritieke massa liggen echter niet per definitie lokaal maar juist in de koppeling van de diverse lokale verbeterplannen en de mogelijke bundeling van capaciteit, specialismen en kennis/ervaring bij partners. Samen zijn we sterk.

Specifieke situatie voor de gemeente Nederweert

In 2016 is een breed onderzoek uitgevoerd naar het voldoen aan de kwaliteitscriteria kritieke massa in de gemeente Nederweert (zowel op organisatieniveau als op medewerkersniveau).

De gemeente Nederweert voldoet, net als andere gemeenten, op zichzelf niet aan alle kwaliteitscriteria (kritieke massa). De RUD LN is wel voldoende robuust omdat de partners een voldoende groot takenpakket onderbrengen. De gemeente Nederweert heeft er voor gekozen de taken Wabo breed in te brengen bij de RUD LN.

Voor wat betreft een aantal specialistische taken voldoen wij niet aan de kwaliteitscriteria en dan vooral aan het aantal "vliegreun". Deze specialistische taken worden in voorkomende gevallen door specialisten binnen de RUD of extern uitgevoerd. Het betreft de volgende taken: constructieve veiligheid, externe veiligheid, geluid-complex, groen en ecologie en cultuurhistorie.

1.5 Andere ontwikkelingen

Naast de hierboven beschreven ontwikkelingen met betrekking tot kwaliteitscriteria, Wet VTH en de keuze voor een aangepast bedrijfsmodel van de RUD LN, zijn er nog enkele ingrijpende ontwikkelingen te noemen op het gebied van de fysieke leefomgeving.

Omgevingswet

Op het gebied van bouwen en milieu is de belangrijkste ontwikkeling de in voorbereiding zijnde Omgevingswet. Het omgevingsrecht bestaat uit tientallen wetten en honderden regelingen voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. En allemaal met hun eigen uitgangspunten, procedures en eisen. De wetgeving is daardoor te ingewikkeld geworden voor de mensen die ermee te maken hebben en krijgen. Het kabinet wil het omgevingsrecht eenvoudiger maken en samenvoegen in één Omgevingswet met als doel, minder regels en eenvoudigere procedures. Door de Omgevingswet wordt het makkelijker om ruimtelijke projecten te realiseren en komt er meer ruimte voor maatwerk. Het omgevingsrecht zal onder meer de VTH taken omvatten over duurzaamheid, veiligheid en gezondheid.

Naar verwachting treedt de wet in 2021 in werking. Dit klinkt nog ver weg, maar deze nieuwe wet is ingrijpend en zal de nodige voorbereiding vergen. Omdat de Omgevingswet een meer algemene kaderwet is, moeten bovendien veel beleidszaken en details worden uitgewerkt in algemene maatregelen van bestuur en andere regelingen. Recente wetwijzigingen en (nog te formuleren) wetwijzigingen en wetsvoorstellen binnen dit domein zijn naar analogie van de Omgevingswet geschreven en hebben tot doel minder regels, eenvoudigere regels en kwaliteitsverbetering.

Aanpak omgevingswet

Een procesmanager is verantwoordelijk voor een tijdige en correcte implementatie van de omgevingswet. Dit loopt via 3 sporen:

1. Via het programma 'Buitengebied in Balans, samen groots, samen doen!' doen we in Nederweert ervaring op met de nieuwe werkwijze, die past in de uitgangspunten van de omgevingswet. We leveren maatwerk, maken gebruik van innovatieve technieken en we doen het samen met alle partijen (participatie).
2. Het opstellen van een omgevingsvisie en omgevingsplan Buitengebied als vervolg op 'Buitengebied in Balans, samen groots, samen doen!'. Hiervoor is Nederweert als experiment aangewezen in de 12e tranche Crisis en Herstelwet.
3. Het oppakken van overige implementatietrajecten (o.a. ICT, opleiding, werkprocessen) via werkgroepen.

Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

Op het gebied van bouwplantoetsing en bouwtoezicht was tot voor kort de Wet kwaliteitsborging in ontwikkeling. Het wetsvoorstel is aangehouden door de Eerste Kamer. De beoogde inwerkingtreding is daardoor niet meer 1 januari 2019. Op dit moment is nog onduidelijk of en hoe de wet zal worden aangepast

Het doel van deze wet is het verbeteren van de kwaliteitsborging voor het bouwen en het versterken van de positie van de bouwconsument. In de praktijk kan dit betekenen dat het toetsen van bouwplannen en het toezicht houden tijdens bouwprojecten in een aantal gevallen door een gecertificeerde marktpartij wordt uitgevoerd. Naar verwachting heeft deze wet grote impact op de gemeentelijke organisatie en haar processen, leges etc. Van de andere kant biedt het ook meer duidelijkheid over de verantwoordelijkheid voor bijvoorbeeld constructieve veiligheid. Dit zou een private aangelegenheid worden tussen opdrachtgever en opdrachtnemer(s).

2. Strategisch kader en doelstellingen

Strategisch kader

Visie

De gemeenten Nederweert stelt een gezonde, veilige, leefbare en groene leefomgeving centraal. Binnen het vastgestelde beleid is regelgeving vooral gericht op het mogelijk maken van individuele- gemeenschaps- en ondernemersinitiatieven. Bij het uitvoeren van onze taken nemen we een dienstbare houding aan ten opzichte van de aanvrager, waarbij de verantwoordelijkheid blijft liggen waar deze hoort.

Handhaving is één van de middelen om de kwaliteit van wonen, leven en werken te behouden en te versterken. Het bestuur streeft naar een gestructureerd en integraal handhavingsbeleid waarbij preventie voorop staat. De betrokkenheid en het eigen verantwoordelijkheidsbesef van de burgers, bedrijven en instellingen moeten daarbij worden vergroot. Als de preventieve inzet (informatievoorziening) niet werkt en het geschonken vertrouwen wordt beschaamd, volgt daadwerkelijke handhavend optreden. Zo krijgt iedereen de aanpak die hij/zij verdient.

Vergunningverlening

Wat willen we bereiken?

Daar waar dit wettelijk nodig is toestemmingen verlenen en hierdoor klantgericht en vraag gestuurd mogelijk maken van activiteiten van inwoners en bedrijven tegen zo beperkt mogelijke (administratieve) lasten waarbij duurzaamheid, veiligheid en gezondheid voorop staan.

Wat doen we er voor?

- Gestructureerd, tijdig en rechtmatig uitvoeren van integrale vergunningverlening conform wettelijke landelijke kwaliteitscriteria, richtlijnen en normen, lokale voorschriften en - beleidsregels.
- Waar mogelijk verbeteren van processen en procedures.
- Het vergunningsverleningsproces maximaal digitaal afhandelen.

Toezicht

Wat willen we bereiken?

Meer eigen verantwoordelijkheid bij vergunninghouders en –aanvragers en efficiënter toezicht op de naleving van vergunningvoorschriften.

Wat doen we er voor?

- “Eenduidig” toezicht via:
 1. deelname in de netwerk uitvoeringsdienst Limburg Noord.
 2. samenwerkingsprojecten voor branches die met meerdere toezichthouders worden geconfronteerd (gestapeld toezicht).
- Het stimuleren van eigen verantwoordelijkheid, van controle naar advies, audits en certificering, sector- en risicogerichte toezichtplannen.
- Inzetten op preventie, vertrouwen en communicatie.

Handhaving

Wat willen we bereiken?

Handelen in strijd met geldende regels beëindigen als waarborg voor een gezonde, veilige, leefbare en groene leefomgeving.

Wat doen we er voor?

- Extern begrip en draagvlak creëren voor handhaving door het verstrekken van informatie, voorlichting en communicatie over onze handhavingstaken.
- Door controle en toepassen van bestuursrechtelijke, strafrechtelijke of privaatrechtelijke middelen, bevorderen dat op een uniforme manier rechtsregels en voorschriften worden nageleefd.
- Handhaving gestructureerd uitvoeren (programmatisch, planmatig, cyclisch en integraal) conform landelijke kwaliteitscriteria.
- Meldingen en verzoeken om handhaving van burgers en bedrijven die te maken hebben met gevaar, veiligheid en/of volksgezondheid worden zo snel als de situatie vereist opgepakt, buiten kantooruren via de piketregeling van de RUD.
- Burgers en bedrijven vinden 24/7 actuele informatie over risicovolle activiteiten in hun omgeving op www.risicokaart.limburg.nl.
- Deelname in de RUD.
- De gemeente werkt nauw samen met haar handhavingpartners, middels een integrale gebiedsgerichte aanpak, om criminaliteit en overlast zoveel mogelijk te voorkomen en voert alle geprioriteerde in het Integrale Veiligheidsbeleid opgenomen toezichtactiviteiten uit.

Overige doelstelling

Behalve de hierboven genoemde algemene doelstelling zijn er voor de komende periode een aantal specifieke doelstellingen benoemd. De hieronder genoemde doelstellingen worden geconcretiseerd en geoperationaliseerd in een uitvoeringsprogramma VTH dat jaarlijks door het college wordt vastgesteld of in een, met partners, opgesteld plan van aanpak.

1. **Extra ambitieniveau**

In RUD-verband voeren we de taken op gebied van milieu uit op basis van een uniform minimum uitvoeringsniveau.

De raad heeft in november 2017 besloten om in 2018 een hoger ambitieniveau in te willen vullen voor milieutoezicht. Daarvoor heeft de raad € 40.000 beschikbaar gesteld.

In een plan van aanpak hebben we uitgewerkt hoe we dat hogere niveau, ingegeven vanuit de praktijk, willen invullen. De insteek is extra controleren van een aantal overlastgevende bedrijven.

Mestketen/ketensamenwerking:

In het najaar van 2017 verschenen er diverse berichten in het nieuws over grootschalige mestfraude. Er is melding gemaakt van samenwerking tussen veehouders, mestbedrijven en adviseurs.

Burgemeester Evers van de gemeente Nederweert is in maart 2018 door het Algemeen Bestuur van de RUD LN aangewezen als bestuurlijk trekker van het opzetten/verbeteren van samenwerking van verschillende partijen inzake handhaving binnen Limburg. De aanpak van de mestketen staat hierbij centraal.

De eerste overleggen met de ketenpartners (OM, politie, provincie, RIEC, Waterschap, NVWA) in 2018 laten zien dat zij de meerwaarde zien van samenwerken om zo de 'keten te sluiten'.

Fraude heeft negatieve gevolgen voor de leefomgeving (zoals geuroverlast, kwaliteitsvermindering grond- en oppervlaktewater) en heeft een ondermijnend effect.

Enkele resultaten uit de overleggen zijn het:

- opzetten van een casusoverleg met de partners (om gezamenlijk te bepalen wie kan het beste actie/lead ondernemen in een situatie)
- uitvoeren van gezamenlijke controles door in elk geval NVWA, Waterschap en gemeenten in het kader van het 'NVWA-project' gebiedsgericht handhaven (GGH)
- barrièremodellen uitvoeren vóór de periode van uitrijden van mest in 2019 (d.w.z. welke stappen zal iemand met slechte bedoelingen willen ondernemen en welke interventies ondernemen de ketenpartners daarop)

De burgemeester heeft de aandachtspunten voor de samenwerking in juli 2018 overgebracht aan de Minister van LNV tijdens een overleg over Gebiedsgericht Handhaven. Daarvoor waren ook Limburgse bestuurders van de Provincie en het Waterschap uitgenodigd.

2. **Ondermijning**

Op het gebied van veiligheid is een ontwikkeling gaande van toenemende, ondermijnende georganiseerde criminaliteit. Voorbeelden daarvan zijn:

Georganiseerde hennepcultuur, witwassen, outlaw Motorgangs (OMG), mensenhandel, fraude, drugshandel, drugsdumpingen en XTC-labs.

Het thema ondermijning is daarom speerpunt voor 2018 in het integraal veiligheidsbeleid 2015-2018 van de gemeenten Nederweert, Weert en Leudal.

In samenwerking met de ketenpartners, waaronder RIEC, politie en justitie voeren we een plan van aanpak uit.

Enkele acties zijn:

- het screening van loodsen en opslagplaatsen in buitengebied
- een gezamenlijke preventieve aanpak OMG in samenwerking met Leudal en Weert
- screenen OMG-leden die woonachtig zijn in Nederweert
- ondermijningsbeelden vormen voor Nederweert

3. **Nieuw integraal veiligheidsbeleid**

In 2018 stellen we samen met de gemeenten Leudal en Weert een nieuw integraal veiligheidsbeleid op. Onderwerpen als ondermijning, fraude, woninginbraken krijgen hierin een plek. In de uitvoerig werken we ook zoveel mogelijk met deze gemeenten samen.

4. **Naleefgedrag verbeteren**

Het doel is dat regels beter worden nageleefd. Dit is ook afhankelijk van derden (de gemeente kan hier wel enige invloed op uitoefenen, maar heeft niet alles in de hand). De voorgaande doelstellingen moeten het naleefgedrag bevorderen. Goed gedrag wordt beloond. Vertrouwen vermindert de noodzaak tot controle. We streven naar de volgende uitkomsten:

- Er worden minder overtredingen geconstateerd dan in de afgelopen beleidsperiode.

- Er komen minder klachten en meldingen binnen over de leefomgeving dan in de afgelopen beleidsperiode.

Er komen minder verzoeken om handhaving binnen dan in de afgelopen beleidsperiode.

Monitoren of de doelstellingen zijn behaald

Met de nog aan te schaffen VTH applicatie zal het effect van het beleid worden gemonitord. Naar verwachting zal de applicatie over 2 jaar in gezamenlijkheid met de RUD LN en overige gemeenten worden aangeschaft. Tot die tijd blijven we monitoren zoals in de afgelopen jaren gebruikelijk was en rapporteren we via het jaarverslag en de BERAP.

3. Borging capaciteit en middelen

3.1 Probleemanalyse (risicoanalyse) en prioriteitenstelling

Teneinde de doelstellingen zoals beschreven in hoofdstuk 2 te kunnen verwezenlijken, worden activiteiten/taken uitgevoerd. Deze activiteiten/taken bestaan deels uit wettelijke taken, deels uit lokale taken.

De gemeentelijke overheid kan de wettelijke taken niet allemaal (gelijktijdig) uitvoeren. Om willekeur te voorkomen, is een systematiek noodzakelijk die gemeentebesturen in staat stelt om verantwoorde keuzes te maken in de uitvoering van de taken op het gebied van het omgevingsrecht. Regionaal is om die reden een probleem- en risicoanalyse ontwikkeld.

In het jaarlijks door het college vast te stellen integrale Uitvoeringsprogramma wordt specifiek aangegeven op welke activiteiten/taken wordt ingezet, hoe dat gebeurt, met welke diepgang en welke capaciteit daarvoor nodig is. Prioriteren houdt in dat er taken wel worden uitgevoerd maar ook dat er taken niet of in beperkte mate worden uitgevoerd. Met name in dat laatste schuilt een bestuurlijk restrisico: wil het bestuur die risico's accepteren? Het bestuurlijke restrisico wordt jaarlijks expliciet opgenomen in het integrale Uitvoeringsprogramma. De taken die in de lijst van restrisico's staan opgenomen worden voor het betreffende programmajaar niet uitgevoerd.

De gemeente Nederweert heeft met betrekking tot de planning van haar vergunningen-, toezicht en handhavingstaken in 2017 deze probleemanalyse (risicoanalyse) uitgevoerd).

De probleemanalyse en prioritering wordt uitvoerig beschreven in de Uitvoeringsnota VTH.

3.2 Uitvoeringsprogramma VTH

Aan de hand van de uitgevoerde probleemanalyse en de prioriteitenstelling zal per jaar een integraal uitvoeringsprogramma VTH worden opgesteld voor de beleidsvelden ruimtelijke ordening, bouwen, milieu, (brand)veiligheid, APV, bijzondere wetten en basisregistratie personen, waarin concreet wordt aangegeven wat de te bereiken doelen voor het desbetreffende jaar zijn en welke acties zullen worden ondernomen om die doelen te bereiken. Hierbij zijn de doelstellingen die in onderhavig beleidsplan zijn opgenomen en de prioriteiten die in de Uitvoeringsnota VTH zijn opgenomen leidend, zie pagina 22 e.v..

3.3 Borging middelen in begroting

De gemeente draagt zorg voor de afstemming tussen de bestuurlijk vastgestelde doelen (zie hoofdstuk 2) en geprioriteerde werkzaamheden (zie paragrafen 3.1 en 3.2) enerzijds en inzet van de personele en financiële middelen anderzijds.

Om de taken te kunnen uitvoeren zetten we middelen in zoals personeel, hulpmiddelen (apparatuur en instrumenten) en financiën. We borgen de personele, financiële en andere hulpmiddelen door dit vast te leggen in de begroting. Onder financiële middelen verstaan we alle middelen die nodig zijn ter financiering van in principe alle in de kwaliteitscriteria genoemde elementen. Op deze wijze borgen we een adequate uitvoering van taken.

De volgende documenten en processen hebben hun inbreng in de borging:

- Planning en controlcyclus
- Kadernota
- Programmabegroting
- BERAP
- Jaarrekeningen

4. Kwaliteitsborging

Kwaliteit is het optimale samenspel tussen alle bouwstenen van de organisatie

Kwaliteit manifesteert zich in alle onderdelen van een organisatie. In kennis en vaardigheden van medewerkers, in werkprocessen/strategieën, in het adequaat volgen van de planning- en controlcyclus, in leidinggeven, in het onderhouden van relaties met partnerorganisaties, in beheer van financiële middelen en het bereiken van efficiency/kostenreductie en in communicatie.

Het containerbegrip kwaliteit kan nader worden gedefinieerd aan de hand van de diverse beleidsniveaus van een organisatie, die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de VTH-taken.

Verordening VTH

De raad heeft bij besluit van 15 november 2016 de Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht gemeente Nederweert (verder: Verordening VTH) vastgesteld. De Verordening VTH geeft uitvoering aan de wettelijke opdracht uit het wetsvoorstel Vergunningen, Toezicht en Handhaving om regels te stellen voor de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht.

Met het vaststellen van de Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht gemeente Nederweert wordt het proces van het leveren van professionele kwaliteit van de uitvoering VTH-taken op het gebied van het omgevingsrecht aan burgers, bedrijven en instellingen formeel geborgd. De Verordening vormt daarmee het kader voor de kwaliteit van de Wabo-taken van onze gemeente (en de RUD LN) en drukt het commitment uit van de raad aan kwaliteit.

Beleidsplan VTH

De Verordening VTH is de basis voor dit Beleidsplan VTH en de Uitvoeringsnota VTH (samen het beleidsplan). Op het niveau van dit Beleidsplan VTH is van belang dat er aandacht is voor beschrijving en borging van de planning en controlcyclus, inclusief de koppeling met de financiële cyclus. Het doorlopen van deze cyclus (probleemanalyse – beleidsdoelen – strategieën - uitvoeringsprogramma – monitoring – verslaglegging – bijsturing) is een nadrukkelijke kwaliteitsdoelstelling. Het toepassen van deze beleidscyclus wordt met de kwaliteitscriteria verplicht gesteld. Onze gemeente heeft in 2015 en 2016 – in een traject samen met de andere RUD-partners - geïnvesteerd in verbetering van deze beleidscyclus (de zogenaamde procescriteria).

Uitvoeringsnota VTH

Op een meer uitvoeringsgericht niveau komen allerlei concrete organisatorische kwaliteitsaspecten aan de orde. Deze worden voor een groot deel beschreven in de Uitvoeringsnota VTH.

Uitvoeringsnota VTH

1. Probleemanalyse (risicoanalyse), prioriteitenstelling en Uitvoeringsprogramma

1.1 Probleemanalyse (risicoanalyse)

De gemeente Nederweert heeft met betrekking tot haar vergunningen-, toezicht en handhavingstaken in 2016 een probleemanalyse (risicoanalyse) uitgevoerd middels een regionaal model dat binnen de RUD LN is ontwikkeld voor alle gemeenten in de regio Limburg Noord. De uitkomst van de probleemanalyse is hieronder beknopt weergegeven.

De probleemanalyse is opgesteld en uitgevoerd op de volgende taakvelden: vergunningverlening bouwen/ro, vergunningverlening milieu, vergunningverlening apv/bijzondere wetten, milieutoezicht, toezicht bouwen en ruimtelijke ordening realisatiefase, toezicht bouwen en ro gebruiksfase, toezicht sloopfase, toezicht bij sloop en asbest, toezicht bij aanleg weg, toezicht APV en bijzondere wetten, toezicht centrumgebieden, toezicht agrarische gebieden met (hoge) landschappelijke waarde, toezicht natuur- en bosgebieden, toezicht woongebieden, toezicht dag- en verblijfsrecreatiegebieden, toezicht industrieterreinen, toezicht horeca en evenementen, toezicht groen, toezicht bodem en (juridische) handhaving. Alleen voor de milieutaken (vergunningverlening en toezicht) zijn de relevante kengetallen bestuurlijk 'vastgeklikt'. Bij de andere taakvelden zijn suggesties gedaan voor kengetallen op basis van landelijke gehanteerde kengetallen dan wel bij gemeenten bekende ervaringscijfers.

Voor elk van de genoemde taakvelden zijn de risico's in beeld gebracht. De taakvelden met een groot risico scoren rood, de taakvelden met een beperkt risico scoren geel en de taakvelden met een klein risico scoren groen.

De taakvelden met de score rood (groot risico) worden hier onder genoemd.

Taakveld	Grootste risico's
Milieu	<ul style="list-style-type: none"> • Industriële IPPC inrichtingen • Afvalindustrie (opslag en be- en verwerking, inclusief Autodemontage, incl. grondopslag)

	<ul style="list-style-type: none"> • Papier industrie • Koolelektroden industrie • Loonwerkers • Horeca, sport- en recreatie-inrichtingen
Bouwen en RO realisatiefase	<ul style="list-style-type: none"> • Publiek categorie 2 €100.000 - €1.000.000 (bouwkosten) • Publiek categorie 3 > €1.000.000 • Bedrijf categorie 2 €100.000 - €1.000.000 • Bedrijf categorie 3 > €1.000.000 • Bouwwerken categorie 3+ > € 10.000.000
Bouwen en RO gebruiksfase	<ul style="list-style-type: none"> • Kamerverhuur > 4 kamers • Fabrieken 50-250 pers. • Fabrieken 250-500 pers. • Pension/Nachtverblijf 10-50 pers. • Pension/Nachtverblijf > 50 pers. • Dagopvang voor meer dan 10 personen (scholen, kinderopvang e.d.) • Loods, veem, opslagplaats > 2500 m2
sloopfase	<ul style="list-style-type: none"> • Wonen - hoogbouw • Publiek/Bedrijf - hoogbouw • Milieu Risicovolle Sloop - Uitgebreide sloopactiviteit
Sloop en asbest	<ul style="list-style-type: none"> • Asbestsloop • Risicovol sloopwerk

1.2 Prioriteitenstelling

Op basis van het Besluit omgevingsrecht dient vorenstaande uitgevoerde probleemanalyse jaarlijks geactualiseerd te worden op basis van een analyse van ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de prioriteitstelling. De resultaten daarvan worden ieder jaar gehanteerd voor het opstellen van een raming van de benodigde capaciteit en vertaald naar het uitvoeringsprogramma en de begroting.

Niet alleen de grootste risico's uit de probleemanalyse moeten prioriteit krijgen binnen het onderhavige -beleidsplan, maar ook landelijke en regionale prioriteiten en bestuurlijke prioriteiten en lokale aandachtspunten.

Landelijke prioriteiten zijn:

- Verscherpte aandacht bij vergunningverlening en toezicht en handhaving bij evenementen op de aspecten veiligheid van tent, podium en tribune (mede naar aanleiding van het ongeval in Haaksbergen);
- Landelijke aanpak adreskwaliteit (LAA project);
- Toezicht en handhaving van de Drank en Horecawet (met name de leeftijdsgrens van 18 jaar);
- Sloop van asbest(daken).

Regionale prioriteiten zijn:

- Controle illegale bewoning recreatiewoningen en huisvesting arbeidsmigranten;
- Controles in het kader van het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (bestrijden georganiseerde misdaad);
- Verbetering ketensamenwerking (mestketen).

Lokale prioriteiten zijn:

- Ondernijning;
- Top 10 overlastgevende bedrijven;
- Stoppersregeling.

1.3 Uitvoeringsprogramma VTH

De risicomatrix en prioriteitenstelling zijn het uitgangspunt voor het opstellen van het Uitvoeringsprogramma VTH.

In het Uitvoeringsprogramma VTH wordt per taakveld duidelijk aangegeven wat de verwachte werkzaamheden (aantal vergunningaanvragen, aantal controles etc.) zijn, hoe dat gebeurt, met welke diepgang en wordt de hierbij behorende tijdsbesteding afgezet tegen de beschikbare capaciteit waarbij keuzes

worden gemaakt (over o.a. de diepgang van toetsing en het aantal controles) aan de hand van de regionale probleemanalyse.

Het Uitvoeringsprogramma VTH wordt door het college van burgemeester en wethouders vastgesteld en ter kennis gebracht van de raad.

Jaarlijks wordt verslag gedaan van de bereikte resultaten. Dit jaarverslag wordt vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders en ter kennisname aangeboden aan de raad.

2. Monitoring

Een belangrijk onderdeel van de beleidscyclus is de monitoring van diverse zaken die relevant zijn voor bijsturing in de operationele cyclus of als input voor de beleidsevaluatie (zoals de verbetering of verslechtering van het naleefgedrag van bedrijven of de milieukwaliteit in de regio).

De doelstellingen uit het Beleidsplan VTH en de uitvoering van het jaarlijkse Uitvoeringsprogramma VTH moeten aldus gemonitord worden. Zo kan worden gevolgd of en in welke mate de doelen van het beleidsplan worden gehaald, of de uitvoering volgens planning verloopt en of er tussentijds bijstelling nodig is. Conform de eisen uit het Besluit Omgevingsrecht en de landelijke kwaliteitscriteria moeten naast de doelen nog een aantal andere zaken via monitoring gevolgd worden. Zoals eerder vermeld wordt de monitoring opnieuw vorm gegeven met de aanschaf van de VTH applicatie.

3. Rapportage en evaluatie

Burgemeester en wethouders brengen jaarlijks een integraal jaarverslag uit over de uitvoering van het beleidsplan en het Uitvoeringsprogramma VTH, dat zij ter kennis brengen van de gemeenteraad. Het jaarverslag geeft het beeld weer van hoe uitvoering is gegeven aan het beleidsplan en het hieraan gekoppelde Uitvoeringsprogramma VTH en wat de uitkomsten daarvan zijn. De verantwoording van inzet, prestaties en resultaten vindt plaats conform de eisen zoals opgenomen in de Wabo en het hierbij behorende Bor en Mor en de landelijke kwaliteitscriteria.

De jaarlijkse evaluatie kan leiden tot bijstelling van doelstellingen, beleid en of prioriteiten.

4. Strategieën en werkwijzen

Op basis van de kwaliteitscriteria moet het bevoegd gezag handelen op grond van strategieën voor het beoordelen en beslissen over een omgevingsvergunning, het houden van toezicht en het handhaven/gegogen van overtredingen. De strategieën en werkwijzen zijn mede gebaseerd op de uitgangspunten van het door de gemeente vastgestelde beleid op het gebied van de fysieke leefomgeving (paragrafen 4.1 en 4.2).

De strategieën worden vervolgens uitgewerkt in protocollen voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (paragraaf 4.3).

Tot slot bepalen de objectieve criteria voor het toetsen van aanvragen omgevingsvergunningen, het uitoefenen van toezicht en het toepassen van handhavingsmaatregelen de diepgang van de diverse werkzaamheden (paragrafen 4.4 t/m 4.6).

Schematisch kan dit als volgt worden aangeduid:



4.1 Strategie vergunningverlening Wabo

De Wabo die op 1 oktober 2010 in werking is getreden vraagt van de overheid een integrale benadering van vergunningverlening. Tot inwerkingtreding van de Wabo dienden burgers en bedrijven voor alle vergunningplichtige activiteiten separate vergunningaanvragen in te dienen. De trajecten om tot een vergunning te komen kenden allemaal hun eigen regelgeving, formulieren, procedures en termijnen. Zo kon het noodzakelijk zijn om voor het bouwen van een carport separaat een bouwvergunning, een kapvergunning, een in/uitritvergunning en een sloopvergunning aan te vragen. De Wabo voorziet in een omgeving waarin voor een dergelijke activiteit slechts één aanvraag ingediend hoeft te worden. Op basis van de kwaliteitscriteria moet het vergunningverlenend bevoegd gezag handelen op grond van een strategie voor het beoordelen en beslissen over een omgevingsvergunning. In deze strategie dient te worden vastgelegd wat de basiswerkwijze bij vergunningverlening is.

De basiswerkwijze binnen de gemeente Nederweert voor vergunningverlening binnen de Wabo (milieu, bouwen, RO en deels APV) is vastgelegd in GisVG Vergunningen. Hierin worden de processen en processtappen vastgelegd. GisVG Vergunningen is een systeem dat geregeld aangepast wordt aan nieuwe afspraken en ontwikkelingen.

Voor het taakveld bouwen dient de gemeente overeenkomstig de landelijke kwaliteitscriteria het bouwdeel van een omgevingsvergunning te toetsen op basis van een systematiek die risico's bepaalt van de bouwaanvragen en accenten legt in het vergunningverleningsproces, zoals omschreven in het toetsingsprotocol. De gemeente Horst aan de Maas heeft het toetsingsprotocol in het jaar 2012 vastgesteld. Hierin is vastgesteld met welke diepgang een bouwwerk getoetst moet worden. De uitgangspunten van het toetsingsprotocol zijn: vereenvoudiging van de bouwtechnische toets, concentreren op kerntaken waarbij veiligheid voorop staat, vergroten van eigen verantwoordelijkheid van burgers en het bevorderen van marktwerking (certificering).

4.2 Strategie en werkwijze toezicht en handhaving

4.2.1 Nalevingsstrategie

De gemeente Nederweert zet verschillende toezicht- en handhavingsinstrumenten in om een goed naleefgedrag te bereiken. Er zijn vijf methoden te onderscheiden om de naleving te verbeteren:

1. Heldere en handhaafbare vergunningsvoorschriften waardoor het voor de vergunning- en toezichthouder duidelijk is wat er vergund is en tegen welke voorwaarden.
2. Het bevorderen van de naleving door het houden van toezicht (conform toezichtstrategie).
3. Het bevorderen van de naleving door burgers en bedrijven actief te informeren en voor te lichten over van toepassing zijnde wet- en regelgeving en beleid.
4. Het bevorderen van de naleving door repressief optreden (opleggen van sancties conform de landelijke handhavingstrategie).
5. Het bevorderen van de naleving door het opschorten van acties (gedogen).

De gemeente Nederweert streeft naar maximale beïnvloeding van het naleefgedrag door in de diverse fasen het meest geëigende instrument in te zetten. Een goede naleving begint in de vergunningsfase met een heldere en eenduidige vergunning en goed te begrijpen voorschriften. Hiermee wordt het naleven ervan gestimuleerd. Het naleefgedrag van de overtreder en de aard en de ernst van de overtreding is vervolgens in de toezichtfase bepalend voor de keuze van het meest effectieve of passende instrument. In de handhavingfase is de beslissing welk handhavingsinstrument wordt ingezet, gebaseerd op de grootte van het risico dat met de overtreding gemoeid is. De gemeente zal situationeel optreden.

4.2.2 Toezichtstrategie

Toezicht is primair bedoeld om na te gaan of conform de regels wordt gehandeld. Is dat niet het geval, dan zal gebruik worden gemaakt van een van de repressieve handhavinginstrumenten (toepassen van bestuursdwang, opleggen last onder dwangsom, intrekken van een beschikking, bestuurlijke boete, strafrechtelijke handhaving en privaatrechtelijke handhaving) om de situatie weer in overeenstemming met de regels te brengen.

Op basis van de eisen in het Bor en de landelijke kwaliteitscriteria dient de gemeente te beschikken over een toezichtstrategie. De gemeente Nederweert werkt conform het Landelijke Handhavingstrategie (zie nadere uitleg hieronder). Voor wat betreft toezicht bevat de Landelijke Handhavingstrategie ook interventies die tijdens het toezicht worden ingezet. De Landelijke Handhavingstrategie gaat niet over het toezicht als zodanig in de zin van prioriteiten, manieren van toezicht houden, en dergelijke. Daartoe dient dit beleidsplan VTH en het jaarlijkse uitvoeringsprogramma.

4.2.3 Communicatie als preventieve handhaving

De gemeente Nederweert gebruikt voorlichting en communicatie om (een beter) naleefgedrag te bereiken. De gemeente geeft haar inwoners en bedrijven voorlichting over geldende regels en wetten. Daarnaast vindt informatievertrekking plaats langs de volgende kanalen: via e-mail, persoonlijke gesprekken, brochures, social media en internet. Een belangrijke rol is hier weggelegd voor de gemeentelijke website. Verder vindt de gemeente het belangrijk om de publiciteit te zoeken met successen die in de handhaving worden geboekt ten einde een verdere verbetering in het naleefgedrag te bereiken.

4.2.4 Landelijke Handhavingstrategie (sanctiestrategie)

Ondersteund door het Programma Uitvoering met Ambitie - PUmA - namen het Interprovinciaal overleg (IPO) en het Openbaar Ministerie (OM), eind 2012 het initiatief om met alle betrokken overheden, een landelijke strategie op te stellen voor toezicht en handhaving. Tijdens het Bestuurlijk Omgevingsberaad van 4 juni 2014 is de eindversie (1.7) van de Landelijke Handhavingstrategie (LHS) door het IPO en het Openbaar Ministerie aangeboden aan staatssecretaris Mansveld van Milieu. Daarbij spraken alle betrokken partijen zich uit voor implementatie van de LHS. Handhavende instanties, zoals overheden, omgevingsdiensten, het Openbaar Ministerie en de politie treden dan op eenzelfde manier op bij geconstateerde overtredingen. Zo ontstaat een gelijk speelveld, wordt het rechtsgevoel gerespecteerd en blijft de leefomgeving veilig, schoon en gezond.

De Landelijke Handhavingstrategie (LHS) is het eerste gezamenlijke product van: het OM, het IPO, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Unie van Waterschappen (UvW), het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I en M), de Inspectie Leef-omge-ving en Transport (ILT), de Inspectie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegen-heid (I-SZW), de Nationale Politie en de vereniging van omgevingsdiensten (Omgevings-dienstNL).

Met de Landelijke Handhavingstrategie worden reacties op beoordelingen van inspecteurs gelijkgetrokken. Verder verbindt de Landelijke Handhavingstrategie het bestuurs- en strafrecht met elkaar. In de Landelijke Handhavingstrategie staan de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke (repressieve) handhaving centraal. Hierbij wordt aangegeven hoe en wanneer de diverse handhavinginstrumenten worden ingezet, gelet op de zwaarte van de overtreding en de termijn waarbinnen een einde aan de overtreding moet zijn gemaakt. De aanpak op zowel het gebied van het bestuursrecht alsook het strafrecht wordt aangeduid als het tweesporenbeleid. Via twee sporen wordt handhaving opgepakt. Bij voorkeur vindt het optreden plaats door zowel het gemeentebestuur als door de politie en OM. Uiteraard indien en voor zover de partners daartoe bevoegd zijn en voor zover hun prioriteitenstelling daarmee strookt.

Overeenkomstig de eisen uit de kwaliteitscriteria 2.1 hanteert de gemeente Nederweert bij de uitvoering van toezicht en handhaving de uniforme Landelijke Handhavingstrategie.

De door de gemeente Nederweert gehanteerde Landelijke Handhavingstrategie heeft betrekking op alle overtredingen van de regelgeving van de fysieke leefomgeving (milieu, bouwen, ro, brandveiligheid, APV en bijzondere wetten).

4.2.5 Gedogen

Gedogen houdt eenvoudigweg in dat niet wordt opgetreden tegen een situatie, die strijdig is met de geldende regels. Gelet op de beginselplicht tot handhaving en de serieuze aanpak van de gemeente Nederweert van handhaving zal gedogen zich slechts in uitzonderlijke situaties (kunnen) voordoen. Uitsluitend indien sprake is van bijzondere omstandigheden en het zorgvuldig afwegen van de betrokken belangen (bijvoorbeeld het door de overtreder rechtsregel beschermde belang, de belangen van derden en de belangen van de overtreder) daartoe aanleiding geven, kan het gerechtvaardigd of zelfs noodzakelijk zijn dat van bestuursrechtelijk handhavend optreden wordt afgezien. Deze stelregel vloeit voort uit de jurisprudentie aangaande handhaven en gedogen.

Het gedoogbeleid van de gemeente Nederweert was nog niet vastgesteld. Het gedoogbeleid is als bijlage toegevoegd en wordt samen met het handhavingbeleid vastgesteld.

4.2.6 Klachten, verzoeken om handhaving, in gesprek met de gemeente en mediation/buurtbemiddeling

Schriftelijke verzoeken om handhaving die voldoen aan het bepaalde in de Algemene Wet bestuursrecht zullen in principe conform de hiervoor geldende regels worden afgehandeld. Bij de afhandeling van de verzoeken om handhaving en klachten zullen de in dit beleidsplan genoemde prioriteiten in de handhaving leidend zijn. Ook het uitgangspunt dat de verantwoordelijkheid veel meer bij de burgers en de bedrijven ligt, zal, bij de afweging van de beslissing op de klacht en het verzoek, een belangrijke rol spelen. Dit kan betekenen dat de gemeente zich niet bij elke klacht/verzoek geroepen zal voelen om handelend op te treden maar de verantwoordelijkheid voor het oplossen hiervan bij de burger en het bedrijf zal leggen.

De gemeente maakt bij conflicten met burgers en bedrijven gebruik van het inzetten van mediationvaardigheden in de gesprekken met partijen en gebruik maken van buurtbemiddeling. Door in een vroeg stadium (bij bijvoorbeeld eerste klachten) met alle betrokken partijen in gesprek te gaan, wordt gezorgd voor een de-escalerende werking.

4.3 Beschrijven werkprocessen (protocollen)

Conform de eisen uit de Wabo en de landelijke kwaliteitscriteria dient het vergunningverlenend en handhavend bevoegd gezag te handelen op grond van protocollen voor de voorbereiding en uitvoering van haar Wabo taken. Dit om de kwaliteit van de vergunningverlening en de handhaving te borgen. De gemeente dient de werkprocessen voor de voorbereiding en uitvoering van de Wabo-taken in protocollen vast te leggen. Deze protocollen zijn (mede) gebaseerd op de hierboven beschreven strategieën.

Binnen de RUD LN is samengewerkt aan het opstellen/verbeteren van de bovenstaande werkprocessen. Dit heeft tot gevolg dat er binnen de gemeenten die deel uit maken van de RUD steeds meer uniform wordt gewerkt aan de diverse VTH-producten.

De beschreven werkprocessen vormen de basis voor het inrichten/optimaliseren van het digitale systeem, waarin de uit te voeren VTH-taken worden afgehandeld.

De beschreven werkprocessen zijn vastgesteld voor de RUD LN en de meest actuele versie is terug te vinden op de website www.rudlimburgnoord.nl

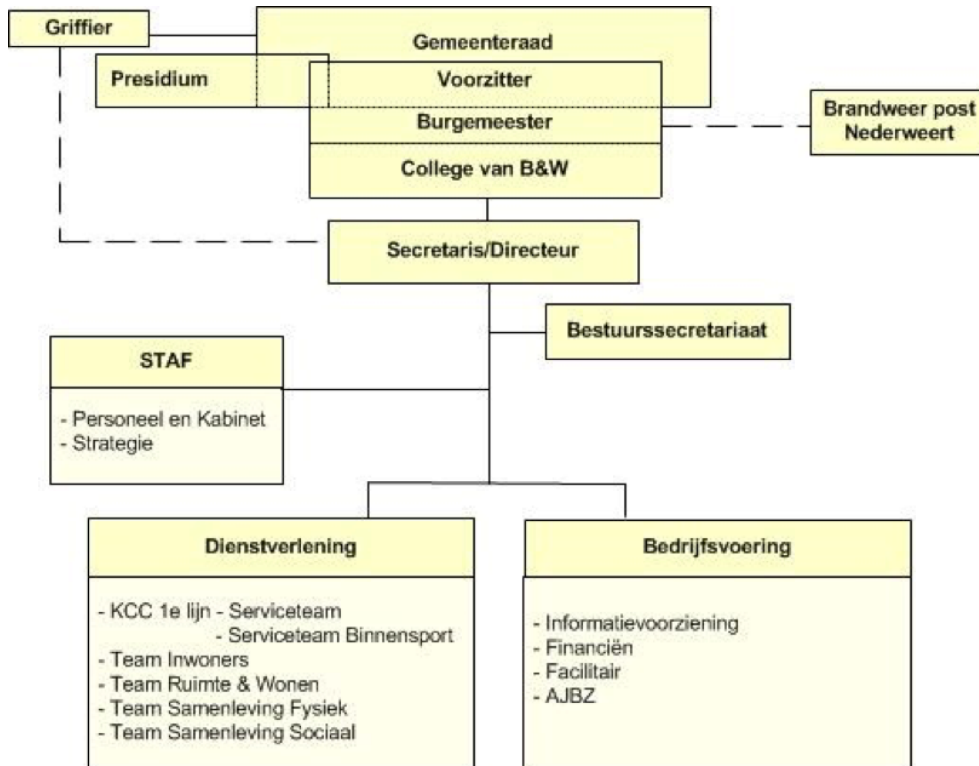
Het iTP en, LBT 2012 en BRIS-toets

Landelijk is voor het toezicht tijdens de bouwfase het collectieve niveau vastgelegd in het integraal toezichtsprotocol (iTP). Het iTP wordt door de Rijksoverheid ondersteund en geaccepteerd als landelijk standaard hulpmiddel bij de uitvoering van het omgevingstoezicht. Het iTP is "het" hulpmiddel om te komen tot en het uitvoeren van integraal, kwalitatief, meetbaar en efficiënt toezicht op naleving van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) op de vakgebieden bouwen, brandweer en milieu. De gemeente Nederweert hanteert sinds 2006 een aangepast toezichtsprotocol bouw. Dit is gebaseerd op maat en de ervaringen van de gemeente Nederweert. Dit protocol wijkt op onderdelen af van het landelijk protocol bouwen. De komende tijd zal het gemeentelijk toezichtsprotocol bouwen – bij voorkeur in RUD-verband – worden herbekeken en zo nodig worden aangepast.

Ook voor vergunningverlening bouwen is er een landelijk toetsprotocol ontwikkeld. Eerst was dit het toetsprotocol CKB online dat inmiddels is uitgemond in de Landelijke Toetsmatrix Bouwbesluit 2012 (LTB). De LTB 2012 is 1 op 1 overgenomen in de BRIS toetsmatrix die de gemeente Nederweert hanteert. In 2006 heeft de gemeente Nederweert het gemeentelijk toetsprotocol bijna volledig in overeenstemming met het toenmalig toetsprotocol (CKB online) vastgesteld. In 2013 zijn de toetsniveaus deels aangepast op basis van opgedane ervaringen. In 2018 wordt het toetsprotocol van de gemeente bezien op actualiteit. Aanpassingen zullen naar verwachting vooral liggen in detaillering van functies en niet zozeer in de diepgang van toetsen.

5. Organisatie vergunningverlening, toezicht en handhaving

5.1 Vergunningverlening, toezicht en handhaving binnen het cluster Ruimte



Vergunningverlening op gebied van omgevingsrecht is belegd bij Team Ruimte en Wonen. Vergunningverlening APV/Bijzondere wetten is deels belegd bij team A.JBZ en deels bij team Ruimte en Wonen. Taken op gebied van T&H zijn belegd bij team A.JBZ

5.2 Scheiding tussen vergunningverlening en handhaving

Op grond van de Wabo en de landelijke kwaliteitscriteria moeten binnen de gemeentelijke organisatie regelingen getroffen zijn voor een zo optimaal mogelijke scheiding tussen vergunningverlening en toezicht en handhaving. De functiescheiding tussen vergunningverlening en toezicht en handhaving draagt bij aan de objectiviteit van de handhaving. Op deze manier hoeft niet eenzelfde persoon, die een rol bij het verlenen van een bepaalde vergunning heeft gespeeld, nogmaals een oordeel te geven over de eventuele niet naleving van (een deel van) die vergunning. Daarnaast zijn vergunningverlening en handhaving aparte gebieden, die elk specifieke eisen stellen aan de kwaliteiten van de personen die zich hiermee bezig houden.

De gemeente Nederweert heeft haar eigen organisatie zo ingericht dat alle Wabo vergunningverlening en handhaving gescheiden zijn op bestuurlijk, organisatorisch en persoonsniveau. Daarnaast dient volgens de kwaliteitscriteria voor de juristen een scheiding op objectniveau te zijn. De gemeente Nederweert voldoet aan deze eis.

5.3 Roulatiesysteem

Conform de eisen uit het Bor en de landelijke kwaliteitscriteria dient de gemeente Nederweert te beschikken over een roulatiesysteem bij objecten, partijen en inrichtingen waar frequent en intensief controles worden uitgevoerd. De gemeente voldoet aan de eisen voor een roulatiesysteem via de RUD waar de gemeente een groot deel van haar VTH-taken voor milieu heeft ondergebracht.

5.4 Bereikbaarheid- en beschikbaarheidsregeling

Op de website van de gemeente staat beschreven welke meldingen met betrekking tot de woon- en leefomgeving ingediend kunnen worden en op welke manier. De website vermeldt altijd de meeste actuele mogelijkheden met betreffende telefoonnummers. Voor meldingen buiten kantooruren is de RUD NL bereikbaar, de RUD NL heeft een piketregeling waarvan de gemeente gebruik maakt.

5.5 Mandaat bij vergunningverlening en toezicht en handhaving

De bevoegdheid tot het verlenen dan wel weigeren van vergunningaanvragen en het handhavend optreden tegen overtredingen komt toe aan bestuursorganen. Deze bevoegdheid kan gemandateerd worden aan de ambtelijke organisatie. De gemeente Nederweert beschikt over een mandaatregeling. Het mandaat is primair gelegd op het niveau van de medewerker.

5.6 Interne en externe afstemming

5.6.1 Afstemming intern

Interne afstemming vindt zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau plaats alsmede tussen verschillende disciplines. De afstemming vindt plaats over zowel algemene afspraken als individuele dossiers.

5.6.2 Afstemming extern

Externe afstemming is essentieel om lokale en regionale problemen op te lossen. Er vindt overleg plaats met diverse partners om deze lokale en regionale problemen aan te pakken of te voorkomen. De afstemming is deels wettelijk vastgelegd en vindt plaats op het moment dat de externe partij een meerwaarde heeft of als de gemeente een meerwaarde heeft voor de externe partij. De belangrijkste partners, maar niet limitatief, zijn:

- Brandweer
- Politie / OM
- Provincie
- Waterschap
- RUD LN

6. Kwaliteit

In hoofdstuk 4 van het Beleidsplan en in de eerdere hoofdstukken van dit Uitvoeringsplan is al ingegaan op diverse kwaliteitsaspecten binnen het werkveld VTH. Verwezen wordt naar hoofdstuk 4 van het Beleidsplan, waarin in meer algemene zin over kwaliteitsborging wordt gesproken. Specifieker is ingegaan op de kwaliteit van planning en control (Big8), zie paragraaf 1.2 van het Beleidsplan. Er is aandacht besteed aan de kwaliteit van de medewerkers die belast zijn met de uitvoering van de VTH-taken (kwaliteitscriteria kritieke massa), zie paragraaf 1.3 van het Beleidsplan. Meer uitgewerkt komen enkele belangrijke onderdelen van de planning en control-cyclus aan bod in de hoofdstukken 1 en 2 van deze Uitvoeringsnota (risicoanalyse en monitoring). En in hoofdstuk 4 van dit Uitvoeringsplan zijn de diverse strategieën op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving beschreven, als kwaliteitsdrager van de uitvoering van de VTH-taken.

Een aantal kwaliteitsaspecten is daarmee nog onderbelicht gebleven. In dit hoofdstuk worden die aspecten uitgewerkt.

6.1 Kwaliteitscontrole (4-ogen / tegenlezen / juridische controle)

Omgevingsvergunningen, rapporten van toezichthouders (relaas van bevindingen), uitgaande brieven, voornemens, besluiten e.d. worden intern voorgelegd aan een collega ter beoordeling, de collegiale toets. Deze toets vindt op hoofdlijnen plaats (taalfouten, redactie, juiste sjabloon, zijn de juiste aspecten benoemd, is het volledig, wordt het juiste proces gevolgd).

6.2 Kwaliteit besluiten / brieven

Brieven en besluiten worden regelmatig bijgesteld en geactualiseerd op basis van regelgeving en nieuwe inzichten. Voor een aantal besluiten en brieven is, in verband met uniformering en kwaliteit, aangesloten bij dezelfde documenten als bij de RUD LN.

6.3 Opleidingsplan medewerkers

Zoals reeds uitgewerkt in het Beleidsplan, worden er landelijke kwaliteitseisen gesteld aan medewerkers die werkzaam zijn binnen het VTH-werkveld. Deze kwaliteitseisen hebben betrekking op kritieke massa (opleiding, werkervaring en 'benodigde vliegrepen per taak'). De medewerkers van onze organisatie zijn hierop getoetst via een zogenaamd EVC/EVP-traject (met certificaat). Daar waar een medewerker niet helemaal voldoet aan opleidingseisen, wordt deze opleiding georganiseerd. Daarnaast is het van groot belang dat medewerkers op de hoogte blijven van de nieuwste ontwikkelingen in het vakgebied. Actualisatie van kennis is essentieel voor het uitoefenen van VTH-werk. Om op de hoogte te blijven van ontwikkelingen worden regelmatig incompany trainingen georganiseerd.

6.4 Regeling voor uitbesteden van vergunningverlening/toezicht/handhaving/specialistische taken

Conform de landelijke kwaliteitscriteria dient de gemeente, indien zij gebruik (wenst te maken) maakt van externe ondersteuning hiervoor een regeling te hebben vastgesteld. Degene die ingehuurd wordt moet namelijk voldoen aan de eisen met betrekking tot de kritieke massa (opleiding, ervaring etc.) uit de landelijke kwaliteitscriteria. De gemeente Nederweert betreft de specialistische capaciteit bij RUD LN. Daarnaast wordt ook gebruik gemaakt van externe specialisten waarbij ook oog is voor de kwaliteitscriteria. Hiermee voldoet de gemeente aan de landelijke kwaliteitscriteria voor externe ondersteuning.

6.6 Actualisatie vigerend beleid

Voor het borgen van een kwalitatief goed eindproduct (een omgevingsvergunning, een controle, een handhavingsbesluit) is het van belang dat het vigerend (inhoudelijk) beleid van de gemeente op orde is en wordt geactualiseerd. Periodiek dient het vigerend beleidskader onder de loep te worden genomen en te worden beoordeeld op actualiteit. De beleidsmedewerkers van de diverse teams houden zich onder andere bezig met nieuwe (landelijke of regionale) juridische en beleidsmatige ontwikkelingen, het signaleren van behoefte aan nieuw beleid en het doen van voorstellen met betrekking tot het actualiseren van bestaand beleid.

7. Bijlagen

1. Gedoogbeleid

Bijlage 1: Gedoogbeleid

Gedoogstrategie fysieke leefomgeving Nederweert

1. Een korte handreiking

1.1 Gedoogstrategie

Rechtsregels dienen ertoe om beleidsdoelstellingen te (helpen) verwezenlijken. Voor het bereiken van beleidsdoelstellingen is het daarom essentieel dat op de naleving van rechtsregels wordt toegezien en tegen geconstateerde overtredingen in beginsel handhavend wordt opgetreden.

Met de invoering van de Wabo is de beginselplicht tot handhaven wettelijk vastgelegd. Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in het geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd dit niet te doen.

De gemeente Nederweert sluit wat haar gedoogstrategie betreft aan bij het landelijk beleid, neergelegd in de nota 'Grenzen aan gedogen'. Deze nota is op 31 oktober 1996 door de toenmalige Minister van Justitie namens het kabinet aangeboden aan de Tweede Kamer. Hierin is het kabinetsstandpunt verwoord met betrekking tot gedogen op RO-, bouw-, en milieugebied. In de voorliggende strategie wordt bij dit kabinetsstandpunt aangesloten en wordt uiteengezet in welke situaties afzien van handhaving aan de orde kan zijn.

Ook wordt in deze strategie aangesloten bij de huidige (constante) jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State. De Afdeling heeft uitgesproken dat gedogen slechts onder bijzondere omstandigheden is toegestaan.

"Dat kan zich voordoen als sprake is van concreet zicht op legalisatie. Ook kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien!"

1.2 Samenvattend

Niet handhavend optreden tegen overtredingen ofwel het gedogen daarvan, staat op gespannen voet met de realisatie van het gewenste beleid. Daarnaast doet het afbreuk aan de geloofwaardigheid van de overheid. Primair tegen deze achtergrond dient gedogen tot een minimum beperkt te blijven. Gedogen is uitsluitend acceptabel in specifieke situaties waarin dit door bijzondere omstandigheden wordt gerechtvaardigd. Hierna wordt toegelicht dat het in voorkomende gevallen steeds moet gaan om het actief gedogen van in beginsel legaliseerbare situaties onder strikte voorwaarden en gedurende een beperkte termijn dan wel bij een geringe inbreuk. Passief gedogen en/of het gedogen van een situatie welke onverenigbaar is met het door de overtreden rechtsregel beschermde belang (lees: de beleidsdoelstelling), is – behalve in overmachtssituaties - ontoelaatbaar.

2. Karakter van de gedoogstrategie

Deze gedoogstrategie heeft het karakter van een beleidsregel (in de betekenis die de Algemene wet bestuursrecht in artikel 1:3, vierde lid, daaraan toekent): "een algemene regel over de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van de handhavingsbevoegdheid van een bestuursorgaan."

De Awb bepaalt in artikel 4:84 ook: "Het bevoegde gezag handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen."

3. Wat is gedogen?

Onder gedogen wordt hier verstaan het - al dan niet op verzoek - willens en wetens afzien van bestuursrechtelijke handhaving tegen een overtreding van rechtsregels, wanneer het bevoegd gezag tot zodanig optreden juridisch bevoegd is en van deze bevoegdheid daadwerkelijk gebruik kan maken.

Definitie van gedogen: het bestuur dat bevoegd is tot handhaving ziet willens en wetens (tijdelijk) af van optreden tegen een overtreding.

Verschillende vormen:

- Actief = Uitdrukkelijk (vooraf of achteraf);
- Passief = Stilzwijgend (achteraf);
- Al dan niet onder bepaalde voorwaarden

Er worden twee vormen van gedogen onderscheiden: actief gedogen en passief gedogen.

3.1 Actief gedogen

Actief gedogen wordt schriftelijk vastgelegd in een weloverwogen besluit (gedoogbesluit) van het bevoegd gezag. Dit besluit komt op een zorgvuldige wijze tot stand, en geeft nauwkeurig aan onder welke voorwaarden en voor welke duur de overtreding wordt toegestaan, zonder dat gebruik wordt gemaakt van handhavingsbevoegdheden.

3.2 Passief gedogen

Er zijn ook situaties dat er gedoogd wordt (en zal worden) zonder dat er een schriftelijk besluit ligt, het zogenaamd 'passieve gedogen'. Het gaat dan om het feitelijk niet optreden tegen de bij het bevoegde gezag bekende normafwijkingen. Het betreft normafwijkingen, die van zo geringe aard zijn dat of de norm nauwelijks wordt aangetast (zogenoemde bagatel overtredingen), of dat handhaven onevenredig zou zijn.

4. Grensvlak tussen handhaven en gedogen

De overgang tussen handhaven en gedogen is vloeiend. Wanneer houdt handhaving op en begint gedogen? Formeel gezegd: handhaving is het opleggen van een sanctie tegen een overtreding. Als geen sanctie wordt opgelegd, gedooft het bestuur. Hier is wel enige nuancering op zijn plaats.

Het voeren van een evenwichtig handhavingsbeleid (het optreden tegen overtredingen om een adequaat niveau van normbevestiging en naleving te bereiken) vraagt om een zekere prioriteitstelling. Als geen actief handhavingsbeleid wordt gevoerd voor bepaalde normovertredingen vanwege het stellen van prioriteiten, dan is er geen sprake van gedogen.

Als een bestuursorgaan na een zorgvuldige belangenafweging gedooft - al dan niet onder het stellen van voorwaarden - is er sprake van expliciet gedogen.

Komt gedogen voort uit het onvermogen of uit de onwil om te handhaven (regelgeving is slecht uitvoerbaar, handhavende instantie is slecht geëquipeerd, weinig capaciteit etc.) dan is sprake van impliciet gedogen.

Gedogen op laatstgenoemde gronden is onaanvaardbaar.

Als voldaan wordt aan de vereisten voor gedogen maar de te gedogen overtreding is ontstaan als gevolg van verwijtbaar gedrag van de zijde van de overtreder kan proces-verbaal worden opgemaakt.

5. Wanneer is gedogen aanvaardbaar?

Bestuursrechtelijke handhaving is een discretionaire bevoegdheid en geen algemene plicht. Hieruit kan de bevoegdheid om te gedogen worden afgeleid. Principieel bestaat een zekere beleidsruimte om tegen een overtreding handhavend op te treden dan wel deze te gedogen.

Deze beleidsruimte wordt nadrukkelijk ingeperkt door diverse wettelijke bepalingen. Maar ook de (ongeschreven) algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Uit deze beginselen vloeit voort (zie met name artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht) dat bij iedere overtreding de daarbij betrokken belangen zorgvuldig worden afgewogen, alvorens over bestuursrechtelijke handhaving te besluiten. Tot de af te wegen belangen behoren onder meer het door de overtreder rechtsregel beschermde belang (bijvoorbeeld het belang van een goede ruimtelijke ordening), de belangen van de overtreder (in hoeverre is zijn schade door handhaving gerechtvaardigd?) en de belangen van derden (bijvoorbeeld omwonenden).

Essentieel is verder of de overtreding (naar verwachting) binnen afzienbare termijn zal worden gelegaliseerd. Als daarvan sprake is, ofwel als concreet zicht op legalisatie bestaat, dan is het belang om handhavend op te treden relatief gering en zal een bestuursrechtelijke maatregel in de regel niet rechtmatig zijn. Uiteindelijk zal veelal de bestuursrechter marginaal toetsen of het resultaat van de bestuurlijke belangenafweging als kennelijk onredelijk moet worden aangemerkt.

In de jurisprudentie wordt een aantal eisen aan het gedogen gesteld:

Eisen:

- Uitdrukkelijk schriftelijk gedogen;
- Tijdelijk karakter (bij voorkeur vooruitlopend op vergunningverlening);
- Verbonden aan voorwaarden;
- Betrokkenheid van belanghebbenden (hoorplicht 4:7 en 4:8 Awb)

Gedogen is slechts aanvaardbaar:

- in uitzonderingsgevallen en
- onder voorwaarde dat de situatie beperkt is in omvang en/of tijd

Gedogen dient:

- expliciet en na zorgvuldige kenbare belangenafweging plaats te vinden en
- aan controle te zijn onderworpen

Voor de noodzakelijke belangenafweging betekent de beginselplicht tot handhaving dat met name gewicht moet worden toegekend aan de belangen die vóór handhaving pleiten. Het afzien van handhaving vereist een uitdrukkelijke motivering, waaruit blijkt dat in een specifiek geval sprake is van bijzondere belangen die tegen handhaving pleiten en die duidelijk zwaarder dienen te wegen dan de belangen die vóór handhaving pleiten. Ondanks deze beginselplicht, kan het dus gerechtvaardigd of zelfs noodzakelijk zijn dat bestuursrechtelijke handhaving achterwege blijft indien de belangenafweging daartoe dwingt. In principe komen de volgende situaties in aanmerking voor het afzien van bestuursrechtelijke handhaving:

- als er concreet zicht is op legalisatie;
- als handhaving leidt tot aperte onbillijkheid (overmachtssituaties);
- als gedogen in het belang is van de overtreder (o.a. beperkte experimenten);
- als er een zwaarder wegend belang in het geding is en handhavend optreden onevenredig is.

De verschillende situaties worden hieronder nader toegelicht:

5.1 Als er concreet zicht is op legalisatie

Concreet zicht op legalisatie houdt in dat er duidelijke aanwijzingen zijn dat de illegale situatie binnen afzienbare termijn in zijn geheel legaal zal zijn. Op basis van de huidige jurisprudentie is sprake van concreet zicht op legalisatie wanneer:

- er een aanvraag ligt voor een omgevingsvergunning en
- de aanvraag ontvankelijk is en
- de aanvraag 'vergundbaar' is (voor inwilliging in aanmerking komt) en
- de gevraagde vergunning de situatie ook daadwerkelijk en in zijn geheel legaliseert. De vergunning moet dus alle onvergunde activiteiten dekken;

Uit het laatste punt blijkt dat in het geval van een omgevingsvergunning die aangevraagd wordt in fasen, niet gedoogd wordt als slechts de eerste fase is aangevraagd. In dat geval kan niet voldaan worden aan de eis dat duidelijk moet zijn dat de situatie in zijn geheel kan worden gelegaliseerd.

Concreet zicht op legalisatie vormt de voornaamste bijzondere omstandigheid die aanleiding kan geven tot het afzien van bestuursrechtelijke handhaving bij een overtreding van de bouw- en ruimtelijke regelgeving. Sterker nog; in situaties waarin sprake is van concreet zicht op legalisatie van een overtreding bestaat volgens de jurisprudentie weliswaar een wettelijke bevoegdheid tot bestuursrechtelijke handhaving, maar kan van deze bevoegdheid doorgaans in redelijkheid geen gebruik worden gemaakt.

Achtergrond daarvan is dat het belang om handhavend op te treden in dergelijke situaties relatief gering is, zodat de noodzakelijke belangenafweging in de regel tot de slotsom moet leiden dat moet worden afgezien van bestuursrechtelijke handhaving. Anders gezegd, het uitgangspunt van de bestuursrechter is dat de toepassing van een bestuursrechtelijke maatregel bij concreet zicht op legalisatie onrechtmatig moet worden geacht.

Zo bezien is er in situaties waarin concreet zicht op legalisatie bestaat in wezen geen sprake van gedogen in de eigenlijke betekenis. Gelet op de jurisprudentie moet er immers vanuit worden gegaan dat het bevoegd gezag in voorkomend geval geen daadwerkelijk gebruik kan maken van de bevoegdheid tot bestuursrechtelijke handhaving. Mede om schadeclaims wegens het onrechtmatig toepassen van enige bestuursrechtelijke maatregel te voorkomen, resteert, in gevallen waarin legalisatie procedureel niet op korte termijn mogelijk is, weinig anders dan transparant af te zien van bestuursrechtelijke handhaving en deze voorwaardelijk op te schorten. Daarbij geldt wel dat bij verwijtbaar gedrag van de overtreder mogelijk strafrechtelijk moet worden opgetreden. Door de strafrechtelijke afdoening van een overtreding kan gemakzuchtig/nalatiig handelen van overtredders in deze situaties worden bestreden.

Over de vraag wanneer sprake is van (voldoende) concreet zicht op legalisatie van een overtreding is de jurisprudentie nogal casuïstisch en nog niet helemaal uitgekristalliseerd. Voor wat betreft de bouw- en ruimtelijke regelgeving is duidelijk dat sprake is van (voldoende) concreet zicht op legalisatie van de overtreding indien:

- een ontvankelijke aanvraag om de vereiste vergunning (bouwen, slopen, etc.) is ingediend en op grond van alle relevante gegevens redelijkerwijs mag worden aangenomen dat de bewuste activiteit als zodanig vergunbaar is (verenigbaar is met het door de rechtsregel beschermde belang) en de gevraagde vergunning de situatie in zijn geheel legaliseert;
- in een situatie waarin de geldende bestemmingsplanvoorschriften aan legalisatie van de activiteit of het strijdige gebruik in de weg staan, de procedure ex artikel 2.12, lid 1, onder 1°, onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht dan wel de procedure tot wijziging van het bestemmingsplan zo ver is gevorderd dat legalisatie in redelijkheid op korte termijn te verwachten is. Vaste jurisprudentie vereist dat in dat geval minimaal een ontwerpbesluit ter inzage is gelegd.

Uit de jurisprudentie blijkt dat het enkele voornemen tot legalisatie onvoldoende is om te kunnen spreken van concreet zicht op legalisatie. In het algemeen wordt vereist dat er concrete stappen zijn gezet tot legalisatie van de illegale situatie. Uitsluitend in het geval van een geringe planologische afwijking en/of een aanmerkelijk maatschappelijk belang wordt door de bestuursrechter nog wel eens genoeg genomen met het enkele voornemen tot legalisatie.

Bij toepassing van artikel 2.12 van de Wabo, wordt aangenomen dat er concreet zicht op legalisatie bestaat wanneer de raad zich, voor zover van toepassing, daarmee kan verenigen. Bestaan er aanwijzingen dat de raad geen medewerking zal verlenen is van concreet zicht op legalisatie geen sprake en kan dat dus geen reden zijn om af te zien van handhaving.

Met het voorbereiden van een (gedoog)besluit is de nodige tijd gemoeid. Daarom zal het bestuur enkel besluiten tot het afzien en voorwaardelijk opschorten van bestuursrechtelijke handhaving wegens concreet zicht op legalisatie, als legalisatie van de overtreding in de gegeven situatie een (te) lange procedure vergt. Als zich dit voordoet duurt het concrete zicht op legalisatie voort totdat legalisatie van de overtreding een feit is (bijvoorbeeld de vereiste vergunning of bestemmingsplanwijziging in werking is getreden = einde overtreding) dan wel moet worden aangenomen dat geen sprake (meer) is van concreet zicht op legalisatie. Bestaat geen concreet zicht meer op legalisatie, dan herleeft in beginsel de mogelijkheid om tegen de overtreding bestuursrechtelijk op te treden.

Dat het vaststellingsbesluit van een bestemmingsplan mogelijk kan worden vernietigd, betekent niet dat er geen concreet zicht op legalisatie is.

5.2 Als handhaving leidt tot aperte onbillijkheid (overmachtssituaties)

Overmachtssituaties

Het gaat hier om - onvoorziene - situaties waarin de overtreding in beginsel niet voor (tijdelijke) legalisatie in aanmerking komt, maar het resultaat is van omstandigheden die buiten de beschikkingsmacht van de overtreder liggen.

Relevant is dat de overtreder geen schuld draagt aan de overtreding en hem, ook voor wat betreft de duur van de overtreding, geen enkel verwijt kan worden gemaakt.

Als voorbeeld kan worden genoemd een overtreding die voortvloeit uit een uitspraak van de bestuursrechter, waarbij een van kracht zijnde vergunning alsnog wordt vernietigd en geen reëel zicht op legalisatie meer bestaat.

Daarnaast valt te denken aan calamiteiten, zoals een breuk in een brandstofleiding of hoogspanningskabel, die kan leiden tot met het bestemmingsplan strijdig gebruik van gronden en/of opstallen dan wel tot het zonder de vereiste vergunning bouwen, slopen of uitvoeren van vergunningplichtige werken of werkzaamheden.

Een ander voorbeeld van een overmachtssituatie is een tijdelijke storing bij een afvalverwerkingsbedrijf waardoor bij de toeleveranciers meer afval of afval gedurende een langere tijd moet worden opgeslagen dan is toegestaan. Strikte naleving van de wettelijke regels zou leiden tot ongewenste milieugevolgen. In een dergelijk geval kan het bevoegd gezag overtreding van de wet toestaan, juist om het milieu te beschermen.

De vereiste belangenafweging kan er in deze en soortgelijke situaties toe leiden dat het bevoegd gezag de bewuste overtreding gedurende beperkte tijd (actief) gedooft.

5.3 Als gedogen in het belang is van de overtreden norm (o.a. beperkte experimenten)

De norm is gesteld om een bepaald doel te bereiken. In uitzonderingsgevallen kan het echter voorkomen dat dit achterliggende belang beter is gediend met tijdelijk en al dan niet onder voorwaarden afzien van handhaven. Bijvoorbeeld in proefsituaties en/of experimenten ter behartiging van het achter de norm gelegen belang.

In het geval van een experiment met een maximale duur van zes maanden, dat gehouden wordt om relevante informatie te krijgen en waarbij naar redelijke verwachting de belasting van de fysieke leef-

omgeving past binnen de ruimte die de vergunning biedt, kan het bestuur de overtreding gedogen in de verwachting dat de resultaten van het experiment uiteindelijk beter tegemoet komen aan het te dienen belang.

Aan de hand van de uitkomsten van het experiment kunnen gemotiveerd voorwaarden en voorschriften aan de vergunning worden gesteld.

5.4 Als er een zwaarder wegend belang in het geding is en handhavend optreden onevenredig is .

Gedogen kan aanvaardbaar zijn als het achterliggende belang, dat een norm primair beoogt te beschermen, in uitzonderingsgevallen, die de wetgever niet heeft voorzien, beter gediend is met (tijdelijk) al dan niet onder voorwaarden afzien van handhaving. Ook een zwaarder wegend belang kan gedogen soms rechtvaardigen. Rechtsbeginselen kunnen er toe leiden dat ook andere belangen dan het door de norm te beschermen belang moeten worden meegenomen in de afweging.

Kenmerk van de hier bedoelde situaties is dat weliswaar geen sprake is van overmacht of (voor-alsnog) van concreet zicht op legalisatie van de overtreding), maar wel van één of meer zodanig bijzondere omstandigheden dat in redelijkheid aanleiding bestaat om af te zien van bestuursrechtelijke handhaving. Anders gezegd gaat het om situaties, waarin bij een zorgvuldige afweging van de betrokken belangen blijkt dat de belangen die tégen bestuursrechtelijke handhaving pleiten evident zwaarder wegen dan de belangen die vóór zodanig optreden pleiten. Mede op basis van de beschikbare jurisprudentie komt naar voren dat bestuursrechtelijke handhaving in de volgende situaties in principe als onevenredig kan worden aangemerkt:

- situaties waarin bestuursrechtelijke handhaving tegen de overtreding evident strijdig is met het door de overtreden rechtsregel beschermde belang (bijvoorbeeld de spoedige uitvoering van bepaalde werken en/of werkzaamheden ten dienste van beschermde natuurwaarden is buitengewoon gewenst, maar strijdig met zowel het vigerende bestemmingsplan als de in procedure zijnde herziening van het - conserverende - bestemmingsplan);
- situaties waarin nieuwe regelgeving in voorbereiding is en redelijkerwijs mag worden verwacht dat daarmee de overtreding op afzienbare termijn zal worden gelegaliseerd (bijvoorbeeld de overtreding strookt met een aanstaande wijziging van het Bouwbesluit);
- situaties waarin aard en ernst van de overtreding gering zijn en derden niet in hun belangen worden geschaad (bijvoorbeeld een beperkte overschrijding van een afstandsgrens of bouwmaat);
- situaties waarin sprake is van een overtreding van incidentele of voorbijgaande aard, welke slechts geringe inbreuk maakt op het door de overtreden rechtsregel beschermde belang;
- situaties waarin bestuursrechtelijke handhaving tegen de overtreding daadwerkelijk een schending oplevert van het vertrouwensbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel of het gelijkheidsbeginsel. Hoewel uit jurisprudentie blijkt dat het belang van naleving van de norm en het belang van derden bij die naleving in verreweg de meeste gevallen doorslaggevend is, kan een zodanige schending een bijzondere omstandigheid vormen;
- situaties waarin de overtreding historisch is gegroeid en niet legaliseerbaar is, maar waarin op grond van de vereiste belangenafweging een (afbouw)periode moet worden toegestaan om de illegale activiteit (veelal strijdig gebruik) te staken of te verplaatsen. Dit geldt bijvoorbeeld voor het permanent bewonen van recreatiewoningen, in gevallen waarin dit niet legaliseerbaar is, het illegale gebruik is begonnen vóór 31 oktober 2003, de woning voldoet aan het Bouwbesluit en de bewoning niet strijdig is met de milieuwetgeving;
- situaties waarin een overtreding voortvloeit uit een uitspraak van de bestuursrechter waarbij een verleende vergunning en/of planologische ontheffing (gedeeltelijk) is geschorst of vernietigd, terwijl de activiteit redelijkerwijs alsnog (ten volle) legaliseerbaar moet worden geacht (er is bijvoorbeeld vernietigd op zuiver formele gronden);
- situaties waarin de overtreder aannemelijk maakt dat op goede gronden niet tijdig een ontvankelijke aanvraag is ingediend, deze alsnog zo spoedig mogelijk zal worden ingediend, de overtreding legaliseerbaar moet worden geacht en het (tijdelijk) beëindigen daarvan redelijkerwijs niet mogelijk is dan wel onevenredige schade tot gevolg heeft.

Of de hiervoor omschreven situaties in een concreet geval gedoogd kunnen worden, hangt uiteraard af van de bijzondere omstandigheden en de belangenafweging in het specifieke geval. Anderzijds kan, vanwege de noodzakelijk zorgvuldige belangenafweging per specifiek geval, niet worden uitgesloten dat er nog andere dan voornoemde situaties zijn.

Ook hier geldt dat als een situatie wegens onevenredigheid bestuursrechtelijk gedoogwaardig is, maar er niettemin sprake is van verwijtbaar gedrag, de overtreding mogelijk strafrechtelijk moet worden afgedaan.

5.5 Financiële motieven zijn geen zelfstandige reden om te gedogen

Financiële motieven zijn op zichzelf onvoldoende reden om tot gedogen over te gaan en spelen slechts in samenhang met andere afwegingen een rol. Het economisch belang van overtreder moet in de afwegingen worden betrokken maar is niet doorslaggevend.

5.6 Samenvattend

In concrete situaties kan van handhaving worden afgezien als het opleggen van een herstelsanctie onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen. Dat kan het geval zijn

- als er concreet zicht is op legalisatie
- als er sprake is van een overmachtssituatie
- als dit in het belang is van de overtreden norm (bijv. bij beperkte experimenten)
- als er sprake is van zwaarwegende belangen die zich tegen handhaving verzetten
- als het achterliggende belang of een ander beschermenswaardig belang beter wordt gediend met gedogen dan met handhaven
- als handhaving anderszins leidt tot aperte onevenredigheid of onbillijkheid
- als het handhavingsbelang gering is
- als de overtreding een incidenteel karakter heeft
- als handhaving in strijd komt met een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur: het vertrouwens- en het rechtszekerheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel of het beginsel van fair play.

Voor al deze omstandigheden geldt dat zij slechts in uitzonderingsgevallen en na zorgvuldige belangenafweging kunnen leiden tot gedogen mits het gedogen zoveel mogelijk in omvang en tijd is beperkt.

Als gedogen op de juiste wijze wordt ingezet kan dit zorgen voor de nodige flexibiliteit in de handhaving binnen een bepaald normencomplex. Het bestuur kan de gevolgen van het gedogen voor een groot deel zelf in de hand houden door:

- duidelijkheid te verschaffen over wat wordt gedoogd,
- hoe lang zal worden gedoogd,
- wiens overtreding wordt gedoogd
- en onder welke condities wordt gedoogd.

6. De voorbereiding van gedoogbesluiten

6.1 Op aanvraag of ambtshalve

Uit de Algemene wet bestuursrecht en de door de bestuursrechter gevormde jurisprudentie volgt on-dubbelzinnig dat de schriftelijke beslissing om te gedogen moet worden aangemerkt als een beschikking. De inrichtinghouder c.q. vergunninghouder of belanghebbende doet hiertoe een aanvraag.

In de Algemene wet bestuursrecht, afdeling 4.1.1, is bepaald dat de aanvraag tot het geven van een beschikking schriftelijk moet worden ingediend. De aanvraag moet ondertekend zijn en tenminste de volgende informatie bevatten (artikelen 4:1, 4:2 Awb):

- de naam en het adres van de aanvrager;
- de dagtekening;
- een aanduiding van de beschikking die wordt gevraagd;
- gegevens en bescheiden die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover de aanvrager redelijkerwijs de beschikking kan krijgen.

Het bevoegd gezag kan ook ambtshalve besluiten tot het verlenen van een gedoogbeschikking om daarmee een niet normconforme situatie tijdelijk te reguleren.

Gedogen moet altijd schriftelijk in de vorm van een beschikking. Een gedoogbeschikking moet expliciet en na zorgvuldige en kenbare belangenafweging worden genomen. Uiteraard moet de gedoogbeschikking ook voldoen aan de overige eisen die de Algemene wet bestuursrecht aan besluiten stelt.

6.2 Motivering verzoek

De aanvrager moet in zijn gedoogverzoek gemotiveerd ingaan op de bijzondere omstandigheden die naar zijn oordeel en in zijn geval gedogen rechtvaardigen. Daarbij kan aansluiting gezocht worden bij de bijzondere omstandigheden die in het algemeen aanleiding kunnen zijn voor een gedoogsituatie:

- concreet zicht op legalisatie (ontvankelijke aanvraag is ingediend, en voorlopige inschatting is 'vergunbaar'),
- onevenredigheid van handhaving in het licht van de daarmee te dienen belangen,
- andere verantwoorde bescherming van het belang dat de overtreden rechtsregel beoogt te beschermen.

6.3 Beslistermijn en opschorting beslistermijn

Op een aanvraag om te gedogen wordt beslist overeenkomstig afdeling 4.1.3 van de Awb. Dit betekent dat op een aanvraag om te gedogen in principe binnen acht weken na ontvangst wordt beslist (artikel 4:13 Awb). De aanvraag moet dan wel voldoen aan de eisen: de aanvrager moet gemotiveerd aangeven welke bijzondere omstandigheden naar diens oordeel gedogen in dit geval rechtvaardigen. Is het verzoek

niet of niet voldoende gemotiveerd en zijn er aanvullende gegevens nodig om te kunnen beslissen op de aanvraag dan kan de beslistermijn worden opgeschort (artikelen 4:5 en 4:15 Awb). De beslistermijn wordt in dat geval opgeschort met ingang van de dag waarop het betreffende bestuursorgaan de aanvrager uitnodigt de aanvraag aan te vullen, tot de dag waarop de aanvraag is aangevuld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.

Soms is het niet mogelijk om binnen acht weken te beslissen op een aanvraag om te gedogen bijvoorbeeld omdat de zaak heel complex is. In dat geval kan het betreffende bestuursorgaan een andere beslistermijn vaststellen. Deze termijn moet echter wel redelijk zijn en de aanvrager moet daarvan in kennis worden gesteld (artikel 4:15 Awb).

6.4 Zorgvuldige voorbereiding

De voorbereiding van een besluit om te gedogen dient plaats te vinden met in achtname van de afdelingen 3.2 en 4.1.2 van de Awb. In afdeling 3.2 is vastgelegd dat een besluit zorgvuldig moet worden voorbereid. Dit betekent dat het bestuursorgaan bij de voorbereiding de nodige kennis over de relevante feiten en af te wegen belangen vergaart (artikel 3:2 Awb) en een goede belangenafweging maakt (artikel 3:4 en 3:5 Awb).

De voorbereiding van gedoogbesluiten dient in elk geval plaats te vinden met inachtneming van afdeling 4.1.2 van de Awb. Hierin is geregeld dat de aanvrager en/of andere belanghebbende(n) in principe in de gelegenheid moeten worden gesteld een zienswijze naar voren te brengen voordat het besluit om te gedogen daadwerkelijk wordt genomen. De zienswijze kan naar keuze mondeling of schriftelijk naar voren worden gebracht (artikel 4:9 Awb). De ingediende zienswijze wordt betrokken bij de verdere besluitvorming.

Overigens hoeft niet in alle gevallen gelegenheid te worden geboden voor het indienen van een zienswijze (zie de uitzonderingen in de artikelen 4:7 en 4:8 van de Awb). Daarnaast kan het bestuursorgaan op grond van artikel 4:11 van de Awb de toepassing van de procedure achterwege laten voor zover de vereiste spoed zich daartegen verzet, de belanghebbenden al de gelegenheid hebben gehad hun zienswijze bij een eerdere beschikking of bij een ander bestuursorgaan naar voren te brengen en zich sindsdien geen nieuwe feiten of omstandigheden hebben voorgedaan of het met de beschikking beoogde doel slechts kan worden bereikt indien de belanghebbende daarvan niet van tevoren in kennis is gesteld.

Daarnaast zou er in bijzondere gevallen besloten kunnen worden om toepassing te geven aan de uniforme openbare voorbereidingsprocedure als bedoeld in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Te denken valt daarbij met name aan complexe en (politiek) gevoelige situaties en/of gevallen waarin sprake is van een groot aantal (onbekende) belanghebbenden.

In het geval van het gedogen van een experiment heeft het bevoegd gezag een termijn van 90 dagen waarbinnen het beslist op het verzoek om te gedogen. Dit biedt de mogelijkheid om de plannen voor het experiment extern te laten toetsen als dat nodig is en om indien gewenst voorwaarden te formuleren waarbinnen het experiment wordt gedoogd.

In het voorgaande wordt gesproken over de voorbereidingen van een besluit om te gedogen. Maar wat als het bestuursorgaan het gedoogverzoek wil afwijzen? Over het algemeen wordt aangenomen dat het afwijzen van een gedoogverzoek geen besluit is. Slechts in bijzondere gevallen wordt het afwijzen van een gedoogverzoek door de bestuursrechter gezien als een besluit.

Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als aan het gedoogverzoek zeer klemmende, concrete gronden voor het aannemen van een rechtsplicht tot gedogen ten grondslag liggen.

Hier moet de opmerking gemaakt worden dat de jurisprudentie over het zijn van een bijzonder geval zeer casuïstisch is en geen eenduidig beeld schetst.

Dat het afwijzen van een gedoogverzoek in de meeste gevallen niet als een besluit kan worden aangemerkt, betekent dat tegen een dergelijke beslissing geen bezwaar worden gemaakt. Wel dient het bestuursorgaan bij een dergelijke beslissing de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur in acht te nemen. In de praktijk komt het dus wel voor dat het bestuursorgaan dat van plan is een gedoogverzoek af te wijzen van te voren de aanvrager om zijn mening hierover vraagt.

6.5 Eindtermijn en bezwarenclausule gedoogbeschikking

Gedogen is slechts aanvaardbaar zolang en voor zover zich de betreffende uitzonderingssituatie voordoet. Zodra de formele gedoogtermijn is verstreken, of er andere omstandigheden zijn die reden geven de gedoogsituatie te beëindigen, wordt overgegaan tot handhaving.

Als (tijdelijke) legalisering van de overtreding mogelijk is, dan verdient dit altijd de voorkeur boven gedogen.

Gedogen is in principe tijdelijk. De totale tijdspanne waarover wordt gedoogd, moet zo kort mogelijk zijn.

In de gedoogbeschikking wordt de maximale tijdsduur vermeld en wordt gewezen op de mogelijkheid om bezwaar te maken. Indien er gedoogd wordt vooruitlopend op vergunningverlening wordt tevens de volgende clausule opgenomen: "Indien ten aanzien van de vergunning een verzoek om voorlopige voorziening wordt ingediend bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, blijft deze gedoogbeschikking in werking tot het moment dat op dat verzoek is beslist.

6.6 Verlenging geldigheidsduur gedoogbeschikking

Voor een verlenging van de geldigheidsduur van een besluit om te gedogen moet opnieuw aan de inhoudelijke eisen worden getoetst. Een besluit tot verlenging van de geldigheidsduur moet ook gebaseerd zijn op een schriftelijk en gemotiveerd verzoek.

6.7 De gedoogbeschikking is persoonsgebonden

De gedoogbeschikking geldt alleen voor de (rechts)persoon aan wie deze is verleend en geldt dus niet voor de rechtsopvolger. In geval van vervreemding van de inrichting aan derden vervalt de gedoogbeschikking. Dit wordt uitdrukkelijk in de beschikking vermeld.

7. Eisen aan gedoogbesluiten

7.1 Algemene eisen

Voor alle gedoogbeschikkingen, ongeacht de aard van de gedoogsituatie, gelden in principe de volgende (standaard)eisen:

- de beschikking wordt deugdelijk gemotiveerd, waarbij een helder inzicht wordt verschaft in de door burgemeester en wethouders verrichte (zorgvuldige) belangenafweging die aan het besluit ten grondslag ligt;
- behoudens in overmachtssituaties, worden aan de beschikking zodanig strikte voorwaarden verbonden, dat het door de overtreden rechtsregel beschermde belang (de beleidsdoelstelling) genoegzaam is gewaarborgd en voorkomen wordt dat in zoverre (materieel gezien) een verslechtering optreedt ten opzichte van een legale situatie. Bij overmachtssituaties worden aan het besluit zodanige voorwaarden verbonden dat de mogelijk nadelige gevolgen voor het door de rechtsregel beschermde belang, zoveel mogelijk worden beperkt en geneutraliseerd;
- in de beschikking wordt vermeld dat voor zover niet wordt voldaan aan één of meer van de aan het gedoogbesluit verbonden voorwaarden en de in de beschikking opgenomen voorschriften, burgemeester en wethouders per omgaande een bestuursrechtelijke maatregel zullen voorbereiden;
- in de beschikking wordt opgenomen dat de activiteit geheel voor eigen risico van de overtreder plaatsvindt en dat de gemeente niet aansprakelijk is voor eventuele schade;
- de beschikking vermeldt dat de mogelijkheid blijft bestaan dat door andere bestuursorganen en/of het Openbaar Ministerie bestuursrechtelijk respectievelijk strafrechtelijk handhavend wordt opgetreden;
- in de beschikking wordt opgenomen dat deze wordt gepubliceerd;
- aan de beschikking wordt de bezwarenclausule toegevoegd.

7.2 Specifieke eisen in geval van concreet zicht op legalisatie.

In aansluiting op de algemene inhoudelijke eisen, gelden voor situaties waarin sprake is van concreet zicht op legalisatie de volgende specifieke eisen:

- de beschikking wordt expliciet aangemerkt als een besluit waarbij bestuursrechtelijke handhaving voorwaardelijk wordt opgeschort, nader aan te duiden als een opschortingsbesluit;
- uit de beschikking moet eenduidig naar voren komen dat bestuursrechtelijke handhaving uitsluitend is opgeschort, voor zover uit de ontvankelijke aanvraag en/of de bestemmingsplanprocedure blijkt dat er concreet zicht op legalisatie bestaat. Hiertoe wordt aan de beschikking de voorwaarde verbonden dat de in het kader van de legalisatie van de overtreding van belang zijnde eisen bij of krachtens de wet (bijvoorbeeld de gestelde eisen in het Bouwbesluit en de bouwverordening, de bouw-, gebruik- of aanlegvoorschriften van de relevante in procedure zijnde wijziging van het bestemmingsplan), stipt moeten worden nageleefd;
- aangezien voor hand niet duidelijk is hoelang sprake blijft van concreet zicht op legalisatie, wordt in de beschikking geen concrete termijn gesteld, maar wordt bepaald dat het opschortingsbesluit zijn geldigheid verliest op het moment dat de vereiste vergunning of de voor legalisatie relevante bestemmingsplanwijziging in werking treedt (= einde overtreding), of als blijkt dat geen sprake (meer) is van concreet zicht op legalisatie van de overtreding door bijv. besluiten van de gemeenteraad of een uitspraak van de bestuursrechter;
- in de beschikking wordt tevens het voorbehoud gemaakt dat door derden geen feiten en omstandigheden en/of argumenten worden aangevoerd, die aanleiding geven om terug te komen op dit besluit en in dit verband tot nadere besluitvorming over te gaan.

7.3 Specifieke eisen in geval van overmacht of onevenredigheid.

Naast de algemene inhoudelijke eisen, gelden voor situaties waarin wegens overmacht of onevenredigheid wordt gedoogd onderstaande specifieke eisen:

- het besluit wordt expliciet aangemerkt als een gedoogbeschikking;
- de aan de gedoogbeschikking te verbinden voorwaarden waarborgen niet enkel het door de overtreden rechtsregel beschermde belang, maar zijn tevens toegesloten op de concrete gedoog-situatie en sluiten - voor zover aan de orde en mogelijk - aan bij de nader te stellen eisen aan legalisatie;
- de gedoogbeschikking wordt in principe verleend voor een zo kort mogelijke, concrete termijn, welke in het besluit wordt gemotiveerd. Wordt een situatie waarin wegens overmacht of onevenredigheid wordt gedoogd redelijkerwijs gevolgd door een situatie waarin sprake is van concreet zicht op legalisatie, dan verdient het omwille van de rechtszekerheid de voorkeur dat bij de termijn rekening wordt gehouden met het moment waarop legalisatie van de overtreding naar verwachting een feit is (bijvoorbeeld de vereiste vergunning in werking treedt);
- in uitzonderlijke situaties waarin op grond van de vereiste belangenafweging aan een overtreder een (afbouw)periode van nog onbekende duur moet worden toegestaan om de overtreding ter plaatse te staken (bijvoorbeeld bij het permanent bewonen van recreatiewoningen), kan aanleiding bestaan om - deugdelijk gemotiveerd - een persoonsgebonden gedoogbeschikking te verlenen, welke plaatsgebonden en niet overdraagbaar is;
- uitsluitend in situaties waarin het gedogen in omvang beperkt is, meer specifiek de aard en ernst van de overtreding gering zijn (bijvoorbeeld bij het in beperkte mate overschrijden van afstandsgrenzen of bouwmaten) en derden niet in hun belangen worden geschaad, kan aanleiding bestaan om - deugdelijk gemotiveerd - een gedoogbeschikking te verlenen voor onbepaalde duur.

8. Gedogen aan controle onderwerpen

Het is, in verband met de geloofwaardigheid van de overheid, van evident belang dat de gedogende instantie zelf de controle uitoefent. Een actieve houding en extra aandacht zijn dus vereist.

Dat gedoogbeschikkingen niet moeten worden verward met echte vergunningen blijkt vooral wanneer de handhaving van gedoogvoorwaarden en/of de aan de beschikking verbonden voorschriften aan de orde is.

Uitgangspunt is dat aan de inzet van de bestuurlijke handhavinginstrumenten een belangafweging vooraf gaat. De belangen van de overtreder, van derden en het algemeen belang worden hierbij zorgvuldig afgewogen. Ook gedurende de termijn dat gedoogd wordt kan er reden zijn om tussentijds tot belangenafweging over te gaan.

Dat kan ertoe leiden dat er in bepaalde gevallen toch kan worden opgetreden, ondanks dat er eerder sprake was van gedogen. In dergelijke gevallen kan het dan nodig zijn de overtreder enigszins tegemoet te komen om te voldoen aan de evenredigheidseis van art. 3:4, tweede lid, Awb. Dat kan bijvoorbeeld door hem een langere termijn te gunnen, feitelijke medewerking te verlenen bij het ongedaan maken van de overtreding en - in een uitzonderlijk geval - door financiële compensatie aan te bieden voor tenietgegangene investeringen (bijvoorbeeld indien er sprake was van vooraf gekwalificeerd gedogen en de overtreder onder invloed daarvan investeringen heeft verricht).

8.1 Gedoogvoorwaarden

Gedoogvoorwaarden bevatten de condities waaronder het bevoegde gezag bereid is geen gebruik te maken van ter beschikking staande bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten. Daarbij moet vooral gedacht worden aan beschermende voorwaarden die ervoor zorgen dat het door de overtreden rechtsregel beschermde belang genoegzaam is gewaarborgd en voorkomen wordt dat in zoverre (materieel gezien) een verslechtering optreedt ten opzichte van een legale situatie. Voor zover aan de orde en mogelijk sluiten de gedoogvoorwaarden aan bij de voorschriften die aan een nog te verlenen vergunning zullen worden verbonden. Bij overmachtssituaties worden aan het besluit om te gedogen zodanige voorwaarden verbonden dat de mogelijk nadelige gevolgen voor het door de rechtsregel beschermde belang zoveel mogelijk worden beperkt en geneutraliseerd.

In de beschikking kan worden opgenomen dat de gedoogvoorwaarden gedurende de geldigheidsduur van de gedoogbeschikking kunnen worden aangevuld of gewijzigd.

8.2 Voorschriften verbonden aan de gedoogbeschikking

Het bevoegd gezag kan aan de gedoogbeschikking voorschriften verbinden. Dergelijke voorschriften kunnen volgens geldende jurisprudentie niet rechtstreeks worden gehandhaafd, zoals de voorschriften van een vergunning, omdat besluiten om niet handhavend op te treden geen wettelijke grondslag hebben.

8.3 Overtreding van voorwaarden en/of voorschriften

Omdat de overtreding van gedoogvoorwaarden niet kan worden gezien als de overtreding van een wettelijk voorschrift, kan de overtreding van dergelijke voorwaarden geen grondslag vormen voor het nemen van een sanctiebeschikking.

Indien er een overtreding van één of meerdere gedoogvoorwaarden en/of voorschriften is geconstateerd, wordt de overtreder hierop gewezen. Daarbij wordt een (zo kort mogelijke) termijn gesteld waarbinnen de overtreding ongedaan gemaakt moet zijn. Tevens wordt aangekondigd dat bij voortduren van de overtreding de gedoogbeschikking wordt ingetrokken en gebruik wordt gemaakt van de ter beschikking staande bestuursrechtelijke handhavingsmiddelen, zoals het opleggen van een dwangsom of het toepassen van bestuursdwang.

Als na de gestelde termijn de overtreding nog voortduurt, wordt in principe overgegaan tot sanctieoplegging: de gedoogbeschikking wordt dan ingetrokken. Voor deze koppeling is gekozen om te voorkomen dat eerst tegen het intrekkingbesluit en vervolgens tegen het handhavingsbesluit een rechtsgang openstaat.

In spoedeisende gevallen kan zonder vooraankondiging de gedoogbeschikking worden ingetrokken en handhavend worden opgetreden.

9. Handhaving

In de gedoogbeschikking wordt erop gewezen dat het bevoegd gezag de bevoegdheid heeft om, bij overtreding van de gedoogvoorwaarden c.q. voorschriften, de gedoogbeschikking in te trekken danwel handhavend op te treden door middel van een dwangsom of bestuursdwang

9.1 Afstemming met de handhavingspartners

9.1.1 Interne afstemming

Binnen een organisatie moet een gedoogbeschikking goed afgestemd worden. Zo zal er binnen de gemeente veelal overleg moeten plaatsvinden tussen milieu, ruimtelijke ordening en bouwen, om te voorkomen dat een situatie uit het ene oogpunt zou worden gedoogd terwijl dit op de andere gebieden niet mogelijk en/of wenselijk is.

9.1.2 Externe afstemming

Voor een weloverwogen belangenafweging kan ook externe afstemming met bijvoorbeeld de brandweer en handhavingspartners noodzakelijk zijn. Aangezien gedoogbesluiten alleen in beperkte mate bestuurlijke handhaving toelaten is de rol van politie en Openbaar Ministerie heel belangrijk.

Het bestuur kan pas handhavend optreden wanneer de gedoogbeschikking is ingetrokken, maar een gemeentelijke gedoogbeschikking heeft geen invloed op de strafrechtelijke bevoegdheden van de Officier van Justitie: het Openbaar Ministerie behoudt ook in die gevallen een eigen bevoegdheid om op te treden.

Zouden zich overtredingen voordoen dan kan strafrechtelijk optreden snel en adequaat het nalevingsgedrag bevorderen. De dreiging van strafrechtelijk optreden kan tevens een drukmiddel vormen voor de naleving van de gedoogvoorwaarden. Om die reden wordt hierover melding gemaakt in de gedoogbeschikking.

10. De bekendmaking en publicatie van gedoogbesluiten.

De eisen aan het bekend maken van gedoogbesluiten (= gedoogbeschikkingen en opschortingsbesluiten) vloeien eveneens rechtstreeks voort uit de Algemene wet bestuursrecht. Onderstaand wordt op de voornaamste eisen ingegaan.

Nadat besluitvorming heeft plaatsgevonden moet een gedoogbeschikking of een opschortingsbesluit bekend worden gemaakt met inachtneming van afdeling 3:6 van de Algemene wet bestuursrecht. Hiertoe wordt het besluit toegezonden aan - voor zover van toepassing - de aanvrager, degenen die een zienswijze naar voren hebben gebracht en de overige belanghebbenden. De bekendmaking is van belang omdat anders de gedoogbeschikking niet in werking treedt. Daarnaast wordt - hoewel rechtens niet verplicht - vanwege de gewenste transparantie een kennisgeving van het besluit of de zakelijke inhoud van het besluit via de gemeentelijke website gepubliceerd. Daarbij wordt vermeld dat belanghebbenden bezwaar kunnen maken tegen het besluit en wordt gewezen op de mogelijkheid een voorlopige voorziening te vragen bij de bestuursrechter.

11 Inwerkingtreding

Gedoogbeschikkingen treden onmiddellijk in werking (namelijk zodra ze zijn bekendgemaakt).

12 Aansprakelijkheid

De beschikking bindt alleen het bestuursorgaan dat gedoogt. In de gedoogbeschikking wordt opgenomen dat de gedoogde activiteit op eigen risico van de aanvrager wordt uitgevoerd en dat de gedoogbeschikking de strafrechtelijke bevoegdheden van de Officier van Justitie onverlet laat. De beschikking vermeldt dat de gemeente niet civielrechtelijk aansprakelijk gesteld kan worden voor schade ten gevolge van de toegestane activiteiten en dat de civielrechtelijke aansprakelijkheid van de aanvrager tegenover de gemeente of tegenover derden niet wordt opgeheven door het toestaan van de activiteiten.