

VTH - Beleid Zeeland 2021

Deel D: Bijlagen

Onderdeel van de bijlagen zijn de landelijke beleidsnotities. Deze nota's worden onderschreven en zijn de basis voor deze nota.

Het gaat om de volgende landelijke beleidsnota's:

- De Landelijke Handhavingsstrategie (landelijk vastgesteld)
- De Landelijke vergunningenstrategie (concept). Is niet vastgesteld. Geadviseerd is om volgens dit model te werken. Dat hebben we in de nota overgenomen.
- Gedogen in Nederland.

Deze nota's zijn niet fysiek in het bijlagen boek opgenomen. Wij verwijzen u naar de internetsite van de overheid of info Mill.

De bijlagen die wel opgenomen zijn, dienen als achtergrond informatie en kunnen gebruikt worden voor verdere uitwerking van de nota VTH Beleid Zeeland.

Inhoudsopgave

Bijlage 1 Achtergronddocument Casemanagement

p. 3

Bijlage 2 Wet Bibob

p. 8

Bijlage 3 Actualiseren van vergunningen

p. 9

Bijlage 4 Vormen van toezicht dwarsverband met begrippenlijst

p. 11

Bijlage 5 Werkwijze bij een standaard controle

p. 15

Bijlage 6 Nadere uitwerking gedogen

p. 17

Bijlage 1 Achtergronddocument Casemanagement

Versie: d.d. 10-5-2019

Dit achtergronddocument is een aanvullend document bij de VTH strategie van Zeeland. Het is daarom goed eerst te kijken wat daarin in het algemene deel opgenomen is over integraal werken.

Wij hanteren als bestuurlijk uitgangspunt (naast andere uitgangspunten)

Integraal werken

Wij werken als 1- loket en zorgen voor een integrale beoordeling van vergunningaanvragen en meldingen. Bij integraal werken wij aan de doelen:

- *(Integraal) Beschermen en benutten fysieke leefomgeving;*
- *Verbeteren van de (integrale) dienstverlening;*
- *Korte doorlooptijden van besluitvormingsprocessen;*
- *Goede en tijdige participatie van burgers en bedrijven bij besluitvorming;*
- *Transparantie en inzicht in procedures en processen;*
- *Integrale en samenhangende besluiten.*

Het vereiste van integrale benadering van het VTH werk blijkt ook uit de doelstellingen van de Wabo (en later de Omgevingswet) en is herkenbaar in allerlei wettelijke voorschriften zoals de coördinatie- en doorzendplichten en de verplichte integrale belangenafweging.

Het uitgangspunt voor integraal werken en de 1-loket gedachte vraagt om goed "Casemanagement". Wij passen dit toe bij zowel vergunningverlening als ook bij toezicht en handhaving. Daarmee voorkomen wij dat we op 1 onderdeel correct handelen maar vanwege strijdigheid of samenloop met andere regelgeving geen integraal besluit hebben genomen.

Op basis van dit algemene uitgangspunt is in elke deelstrategie (preventie-, vergunningen-, toezicht-, sanctie- en gedoogstrategie) een korte uitwerking over integraal werken of casemanagement opgenomen.

Inleiding

De gemeenten en de provincie Zeeland werken samen met het waterschap Scheldestromen, RWS, GGD, de Regionale uitvoeringsdienst Zeeland en de DCMR aan professionalisering van de VTH-taken in de Wabo. Deze instanties voeren veel verschillende VTH taken die vaak onderlinge afstemming en coördinatie behoeven om als overheid naar de burgers of bedrijven te opereren. Zij willen naast het integraal werken conform de Wabo tijdig voorbereid zijn op de komst van de Omgevingswet. Door de inwerkingtreding van de Wabo (2010) en de Omgevingswet (medio 2021) is het werken als 1- loket en een integrale beoordeling van vergunningaanvragen en meldingen een wettelijk vereiste. Dit blijkt ook uit de doelstellingen van deze wetten en is herkenbaar in allerlei wettelijke voorschriften zoals de coördinatie- en doorzendplichten en de verplichte integrale belangenafweging. Het uitgangspunt voor integraal werken en de 1-loket gedachte vraagt om goed "Casemanagement".

Casemanagement is een generieke deskundigheid die een brede expertise vraagt van de persoon die deze taak invulling geeft. Voor de integrale benadering van "klantvragen" is de vaardigheid van casemanagement in de kwaliteitscriteria opgenomen. In het overzicht van alle kwaliteitscriteria voor functies is casemanagement als eerste deskundigheidsgebied genoemd.

Goed casemanagement is allereerst in het belang van de klant, maar daarnaast is het ook van groot belang voor de verdere uitvoering van taken, vaak door verschillende organisaties. Het draagt bij aan het verkorten en transparant maken van procedures, voorkomt mogelijk bezwaar en beroep en verhoogt daarmee de kwaliteit en het dienstverleningsniveau.

Ondanks dat de deskundigheid casemanagement in de kwaliteitscriteria alleen wordt beschreven voor de Wabo-gerelateerde VTH taken, is het principe breed inzetbaar. Casemanagement kan ook toe worden gepast buiten de reikwijdte van de VTH-taken Wabo. Hierbij valt te denken aan vergunningen op gebied van de fysieke leefomgeving die hun oorsprong vinden buiten de Wabo, zoals de Wet natuurbescherming, de Ontgrondingenwet, de Waterwet en bijvoorbeeld de Apv. Later zal het minimaal de reikwijdte van de Omgevingswet beslaan.

Omdat de verschillende bevoegde gezagen, de Regionale uitvoeringdienst Zeeland, de DCMR, de gemeenschappelijke regelingen (VR en GGD) VTH taken uitvoeren of daarin een specialistische of (wettelijke) adviesrol hebben, is het van belang dat deze partijen een eenduidig beeld hebben bij casemanagement. Deze rapportage beschrijft de generieke deskundigheid casemanagement en vormt de basis voor een uniforme werkwijze voor betrokken partijen op het gebied van casemanagement.

In dit achtergronddocument wordt achtereenvolgens ingegaan op:

- Wat wordt verstaan onder casemanagement?
- Casemanagement, de reikwijdte en de Wabo (en vooruitblik Omgevingswet)
- Casemanagement en vergunningverlening
- Casemanagement Toezicht en handhaving (incl. gedoogsituatie)
- Bijlagen

Wat wordt verstaan onder casemanagement?

Casemanagement volgens de Wabo kwaliteitscriteria

Voor deze rapportage is aansluiting gezocht bij de Wabo kwaliteitscriteria 2.1. Daarin wordt de generieke deskundigheid en bijbehorende taken beschreven.

Casemanagement:

*Een medewerker op Hbo-niveau beoordeelt bij de intake per geval of er sprake is van een **complexe of eenvoudige** situatie.*

- 1. Uitvoeren toets op volledigheid documenten, indieningsvereisten en dwarsverbanden (Wabo breedte en aangehaakte toestemmingen)*
- 2. Organiseren / begeleiden van overleg met de aanvrager (vooroverleg)*
- 3. Bewaken proces, integraliteit en daarnaast voortgang van de aanvraag.*
- 4. Inschakelen van vakdisciplines en wanneer nodig externe partijen (coördineren inhoudelijke volledigheid).*
- 5. Het uitzetten van adviesaanvragen aan de wettelijke adviseurs.*
- 6. Besluit (laten) samenstellen en coördineren.*
- 7. Toevoegen toezicht en handhaving*

In dit verband is relevant kennis te nemen van hetgeen de staatssecretaris indertijd weergaf over casemanagement (de “loketregisseur”) in de stukken n.a.v. rapportage van de cie Wolfsen m.b.t. de eerste evaluatie van de omgevingsdiensten, d.d. 19 december 2014.

De set Kwaliteitscriteria 2.1 regelt de inrichting van het zogenaamde casemanagement (ook wel: loketregie) bij het bevoegd gezag. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan de motie Leegte22 van 12 april 2012. In deze motie werd verzocht om aan te geven hoe een loketregisseur – aanspreekpunt voor ondernemers – vorm gegeven kan worden. De case manager of loketregisseur is degene die bedrijven helpt om hun aanvraag om een omgevingsvergunning in goede banen te leiden. Hij organiseert of begeleidt zelf het vooroverleg met de aanvrager, toetst de volledigheid van de aanvraag en bewaakt de voortgang. Afhankelijk van de complexiteit van de aanvraag schakelt de casemanager de benodigde vakdisciplines in, intern en extern (zoals de omgevingsdienst of gespecialiseerde private bedrijven), regelt het uitzetten van de adviesaanvragen aan de wettelijke adviseurs (zoals het waterschap of de veiligheidsregio) en coördineert de samenstelling van het besluit op de aanvraag. Casemanagement is primair een functie van het bevoegd gezag; alleen als de voorbereiding van de omgevingsvergunningverlening integraal (dus inclusief bouw, ruimte en inrit-, reclame- en kapvergunningen) zou zijn neergelegd bij de omgevingsdienst kan de functie worden ingericht bij de omgevingsdienst.

Bron: 33 872 Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering

vergunningverlening, toezicht en handhaving)

Nr. 7 NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 19 december 2014

De kwaliteitscriteria geven een beeld van casemanagement als eerste stap in de uitvoering van VTH taken. In de afgelopen jaren hebben organisaties al veel gewerkt met het principe van casemanagement. Hierdoor is er ervaring opgedaan en is gebleken dat het principe breder inzetbaar is. Daarnaast is de behoefte om verder te professionaliseren en de dienstverlening te verbeteren toegenomen. Dit zien we ook terug in voorbereidingen op de komst van Omgevingswet en de integrale doelstellingen daarvan. Wanneer de taakinvulling van casemanagement wordt beschreven is het wenselijk hierin aansluiting te zoeken bij de reeds opgedane ervaringen en de doelstellingen van de Omgevingswet.

Casemanagement, de reikwijdte :“Wabo en meer”.

Het achtergronddocument is een aanvullend document bij de VTH strategie van Zeeland. De daarin opgenomen reikwijdte is daarom ook als reikwijdte voor dit achtergronddocument gekozen.

Reikwijdte VTH strategie Zeeland (en daarmee ook de reikwijdte van casemanagement)

Deze VTH strategie heeft betrekking op de uitvoering en handhaving van de basistaken van de omgevingsdiensten, de zogenaamde Plustaken, de Wabo taken die de gemeenten zelf nog

uitvoeren en enkele autonomie taken. Dat zijn:

De wetten en daaruit voortvloeiende nader opgestelde regels waarvoor in de wet als het bevoegd gezag is aangewezen één van de onderstaande :

- de commissaris van de Koning
- het college van gedeputeerde staten
- de burgemeester
- het college van burgemeester en wethouders
 - Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
 - Wet ruimtelijke ordening
 - Woningwet
 - Wet erfgoed (Monumentenwet)
 - Huisvestingswet
 - Wet milieubeheer
 - Wet geluidhinder
 - Wet bodembescherming
 - Wet Natuurbescherming (Wnb);

- Waterwet
 - Wet inzake de luchtverontreiniging
 - Wet op de Kansspelen
 - Drank- en horecawet
 - Algemene plaatselijke verordening
 - Wet veiligheidsregio's
 - Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob)
 - Wet basisregistratie ondergrond
 - Wet hygiëne en veiligheid van badinrichtingen en zwemgelegenheden (Whvbz);
 - Wet luchtvaart (Wlv);
 - Ontgrondingenwet (Ow);
 - Luchtvaartverordening;
 - Omgevingsverordening (vervangt: oude verordeningen Ruimte, ontgrondingen, water-,distel-,landschaps-,natuurbescherming-, varen en wegen)
- En op deze wetten gebaseerde besluiten (AMvB's) en Ministeriele regelingen.

In schema de reikwijdte van casemanagement op basis van de Wabo (rood), vanuit het wettelijk 1-loket principe inclusief de aanvullende wet- en regelgeving:

Natuurwetgeving/ "aangehaakte toestemming"	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	Waterwet "aangehaakte toestemming"	Overige toestemmingen Vallen binnen autonomie bevoegd gezag
Wet natuurbescherming (1-1-2017) Omgevingsverordening provincie Zeeland	Wabo en daar onder vallende wetten: (niet uitputtende opsomming) - Wet milieubeheer - Wet bodembescherming - Woningwet - Wet RO - Monumentenwet/Erfgoedwet - - Inclusief alle AMvB's en ministeriele regelingen	Waterwet Incl. besluit(en) en regeling Incl. de Keur	APV Omgevingsverordening

Opmerking: In de Omgevingswet is sprake van een verbreding van de reikwijdte. Dan is de scope van de gehele fysieke leefomgeving bepalend.

Casemanagement in relatie tot de Omgevingswet

Naar verwachting treedt op 1 januari 2021 de Omgevingswet in werking. Met de Omgevingswet wordt het stelsel van ruimtelijke regels volledig herzien en worden wetgeving en regels voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water gebundeld en vereenvoudigd. Daarmee regelt de Omgevingswet het beheer en de ontwikkeling van de gehele fysieke leefomgeving. De verbeterdoelen van de nieuwe wet zijn als volgt omschreven:

- (Integraal) Beschermen en benutten fysieke leefomgeving;
- Verbeteren van de (integrale) dienstverlening;

- Kortere doorlooptijden van besluitvormingsprocessen;
- Meer participatie van burgers en bedrijven bij besluitvorming;
- Meer transparantie en inzicht in procedures en processen
- Meer integrale en samenhangende besluiten.

Om aan te sluiten bij de doelen van de Omgevingswet zal ook het casemanagement hierop afgestemd moeten worden.

Integraal werken is één van de vereisten van de Wabo en later de Omgevingswet. Om een (aan)vraag met betrekking tot de fysieke leefomgeving integraal te kunnen behandelen, moet deze worden gezien vanuit alle relevante beleidsvelden uit de fysieke leefomgeving. Hiervoor moet de casemanager omgevingsbewust zijn. Daarnaast heeft een klant behoefte aan één aanspreekpunt. De casemanager speelt hierin een belangrijke rol. De casemanager is hét aanspreekpunt voor de aanvrager of melder en laat een proactieve meedenkhouding zien. De casemanager is verantwoordelijk voor integrale afhandeling van een aanvraag of melding en bewaakt de procesgang en de kwaliteit van het te leveren product, of de te leveren dienst.

Samengevat vraagt de Wabo nu al en straks de Omgevingswet onderstaande uitgangspunten te verwerken in taakinvulling van casemanagement;

- Casemanagement begint aan de voorkant van het VTH proces (bijvoorbeeld al bij het vooroverleg);
- Integrale behandeling van aanvragen over fysieke leefomgeving;
- Intensiever contact door casemanagers met initiatiefnemer, aanvrager en omwonenden/bedrijven;
- Aanvrager ervaren één toegankelijk en goed vindbaar loket;
- De initiatiefnemer en zijn (aan)vraag staan centraal;
- Heb oog voor alle omgevingsfactoren;
- Overheid neemt meer de rol aan van partner en adviseur;
- Zorg voor meer samenhang tussen beleid, besluitvorming en regelgeving;
- Verschuiving van reguleren en toetsen naar meedenken en samen invullen en beschermen van de fysieke leefomgeving.
- In toezicht en handhavingszake en de organisatie daarvan is een integrale benadering ook de eerste stap in het proces (bijvoorbeeld afstemming van jaarprogramma's, projecten en meervoudige handhavingszaken waarin meerdere afdelingen en/of instantie de sanctiestrategie toepassen)

Hoe invulling wordt gegeven aan deze uitgangspunten is sterk afhankelijk van de houding, brede ervaring en het gedrag van de casemanager. Om aansluiting te vinden bij de uitgangspunten is het nodig om de taakbeschrijving het casemanagement aan te vullen met een aantal uitgangspunten / spelregels.

Bijlage 2 Wet Bibob

Integriteitstoets (Wet Bibob)

Om te voorkomen dat criminelen gebruikmaken van de faciliteiten die de overheid biedt, danwel met middelen die verkregen zijn uit misdrijven vergunde activiteiten uitoefenen, wordt door ons de integriteit van aanvragers van een vergunning getoetst. Daarbij maken we gebruik van de Wet bevordering integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur (Wet Bibob). Om de mate van risico te bepalen kan het bevoegd gezag eigen onderzoek verrichten en kan het advies aanvragen bij het landelijk Bureau Bibob. Afhankelijk van de uitkomst kan het bevoegde gezag een aanvraag weigeren of een verleende vergunning intrekken. Een derde mogelijkheid is de gevraagde vergunning te verlenen onder aanvullende voorschriften. Dat doen wij pas na een zorgvuldige en waar nodig gezamenlijke afweging. Indien een Bibob onderzoek wordt ingesteld is de vergunning aanvrager/houder verplicht een Bibob vragenformulier in te vullen. Het Bibob-vragenformulier en alle andere gegevens die het bevoegd gezag van de betrokkene(n) nodig heeft om het eigen onderzoek te kunnen verrichten, maken onderdeel uit van de aanvraag en zijn daarmee gegevens en bescheiden als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht. Het niet aanleveren van de gegevens, kan leiden tot het buiten behandeling laten van de aanvraag.

Ondermijning

Wij spreken van ondermijning als er aantasting plaatsvindt van institutionele gezagsstructuren die de werking van het samenlevingssysteem borgen en sturen met ondermijning als gevolg. Zelden is ondermijning doelbewust gekozen. Vaak is het een resultaat van handelen dat gericht is op iets anders, zoals het verdienen van geld met criminele activiteiten, of het uitoefenen van macht op een bepaalde groep mensen met ondermijning als bijkomend effect. Een samenleving die weerbaar is, is beter bestand tegen ondermijnende activiteiten. Toezicht en handhaving kan daarbij een bijdrage leveren door het houden van toezicht in branches die voor ondermijning vatbaar zijn. Wij zetten de instrumenten van preventie, toezicht en sanctie in om actief ondermijnende activiteiten te beëindigen. Activiteiten die vallen onder de term ondermijnen worden niet gedoogd en komen ook niet in aanmerking voor een gedoogconstructie. Wij zorgen voor een goede afstemming van de prioriteiten en samenwerking daarin met het Openbaar Ministerie, andere bevoegde gezagen en ketenpartners, zodat gestuurd wordt op samenwerking en prioriteiten.

Bijlage 3 Actualiseren van vergunningen

Versie: d.d. 10-5-2019

Dit achtergronddocument is een aanvullend document bij de VTH strategie van Zeeland. Het is daarom goed eerst te kijken wat daarin opgenomen is over het doel “actuele vergunningen”.

Wij werken met actuele vergunningen

*Een actueel vergunningenbestand draagt bij aan verlaging van de milieudruk op de fysieke leefomgeving, bescherming van natuur en verbetering van naleefgedrag. Een actuele **omgevingsvergunning voor milieu** met daarin verwerkt de laatste stand der techniek en kennis is beter toetsbaar en handhaafbaar. **Voor omgevingsvergunningen milieu geldt op grond van de Wabo een actualiseringsplicht. Dit geldt niet voor andere typen vergunningen.** Op vergunningen van IPPC-installaties is een extra actualisatieplicht van toepassing op basis van de Europese Richtlijn Industriële Emissies.*

Voor het actueel houden van het omgevingsvergunningenbestand voor milieu is het beleid als volgt. Jaarlijks wordt in het VTH-programma ingegaan op de actualisering van met name omgevingsvergunningen milieu, met daarin een overzicht van volgorde en prioritering van de actualisaties en de benodigde capaciteit die voor de actualisatie vereist is.

Het vergunningenbestand wordt in de actualisatietoets beoordeeld op:

- *Is er sprake van nieuwe wet- en regelgeving waardoor vergunningen binnen een in die wet gestelde termijn aanpassing behoeven?*
- *Zijn de voorschriften (nog steeds) goed handhaafbaar?*
- *Milieuvergunningendossiers van tien jaar oud (voor BRZO is dit 5 jaar) worden getoetst op inhoud, actualiteit van de voorschriften en overzichtelijkheid.*

De uitkomsten van de actualisatietoets komen terecht in het meerjarenplan vergunningverlening.

Gewijzigde bedrijfsvoering wordt niet meegenomen in deze actualisatie, omdat dan het initiatief bij het bedrijf ligt om een veranderings- of revisievergunning aan te vragen. Ook indien er om andere redenen sprake is van een verschil tussen de feitelijke en de vergunde situatie dan valt dit buiten het kader van de actualisatieplicht.

Actualiseren van milieuvergunningen

In de werkgroep Vergunningverlening voor de VTH strategie Zeeland is beoordeeld welke omgevings- en andere vergunningen binnen de reikwijdte van de strategie een periodiek toets m.b.t actualiteit behoeven. Na de bespreking was de conclusie dat dit vereiste van toepassing is op de “omgevingsvergunningen, onderdeel milieu”.

Er zijn vier soorten milieuvergunningen:

- BRZO (zie bijlage 1 Bor onder b)
- IPPC (zie artikel 2.1 Bor i.c.m. bijlage 1 RIE)
- Type C (zie bijl. 1 Bor onder c)
- OBM (zie artikel 2.2.a Bor)

De actualisatietoets is van toepassing op de bovenst drie milieuvergunningen, de OBM (vergunning zonder voorschriften) behoeft geen toets op actualisatie.

Wat ligt al vast?

BRZO

In 2016 is het document “Actualiseren van vergunningen bij BRZO en RIE4 bedrijven”, “Naar een landelijk geharmoniseerde werkwijze” definitief geworden. In dat document is de actualisatie, de beleidsmatige kaders, de criteria, het juridisch kader en de relatie met de (meerjaren)programmering beschreven voor dit type vergunningen. In Zeeland conformeren wij ons aan deze nota. In deze nota wordt uitgegaan van een actualisatietoets eens per 5 jaar.

IPPC

In de Richtlijn Industriële Emissies (RIE, en geïmplementeerd in de Wabo) is opgenomen dat vergunningen getoetst moeten worden op conformiteit aan nieuwe BREF's en/of BBT conclusies van de EU. In die bepalingen is opgenomen dat de toetsing binnen 4 jaar uitgevoerd moet worden, de vergunning eventueel aangepast is en het bedrijf aan de nieuwe voorschriften voldoet. Overigens kan de RIE en dit vereiste m.b.t. actualisering ook aan de orde zijn bij een BRZO bedrijf, dat tegelijk ook aangewezen is als IPPC installatie.

Type C (niet zijnde BRZO of IPPC)

In de Wabo en de Wm is het uitgangspunt opgenomen van vergunningen die voldoen aan BBT (Best beschikbare technieken). Hiervoor is geen landelijke termijn voor toetsing en actualisatie opgenomen. Inde regel hanteert men hiervoor een termijn van eens per 10 jaar.

BRZO	IPPC	Type C
5 jaar	4 jaar	10 jaar
	10 jaar	

Bijlage 4 Vormen van toezicht dwarsverband met begrippenlijst!

1. Preventief toezicht
2. Toezicht bij oplevering
3. Periodiek toezicht
4. Thematisch toezicht
5. Gebiedsgericht toezicht
6. Ketentoezicht
7. Projectmatig
8. Administratief toezicht
9. Integraal toezicht:
10. Aspect
11. Zelfcontrole (eigen verantwoordelijkheid particulieren en bedrijven)
12. Systeemgericht toezicht
13. Toezicht n.a.v. klachten
14. Toezicht n.a.v. ongewone voorvallen en bijzondere bedrijfsomstandigheden
15. Hercontrole
16. Toezicht tijdens lopende handhavingprocedures
17. Toezicht tijdens gedogen

1. Preventief toezicht

Communicatie, voorlichting, overleg en dergelijke kan eveneens ingezet worden als een vorm van (preventief) toezicht. Voor de Zeeuwse preventiestrategie.

2. Toezicht bij oplevering

Deze vorm is gekoppeld aan het afgeven van een (omgevings)vergunning of het accepteren van een melding voor nieuwe activiteiten of wijzigingen daarvan. Het gaat hier om een zogenaamde opleveringscontrole, waarbij wordt nagegaan of aan de voorschriften en eisen wordt voldaan, zoals opgenomen in de vergunning en/of regelgeving. Omdat er sprake is van een nieuwe of andere situatie, is extra aandacht vereist voor de uitvoering of aanwezigheid van voorgeschreven voorzieningen en bekendheid met de vigerende regels. Deze opleveringscontrole levert een goed beeld op hoe het gesteld is met de naleving van regelgeving en kan dan ook van invloed zijn op de frequentie waarin in de toekomst toezicht wordt uitgeoefend.

3. Periodiek toezicht

Reeds bestaande inrichtingen, objecten of installaties worden op basis van een probleemanalyse volgens een bepaalde frequentie bezocht. Belangrijk hierbij is het risico van omgevingsveiligheid.

4. Thematisch toezicht

Deze vorm van toezicht richt zich op een bepaald thema uit de regelgeving. Zo wordt in een korte tijd inzicht verkregen in het naleefgedrag voor dat thema. Aanleiding kan zijn het vermoeden dat op dit punt de regels niet in acht worden genomen. Vaak vallen dit soort controles binnen een project

waarvoor een projectplan wordt geschreven. Een voorbeeld hiervan is de controle op het onderhoud van grote stookinstallaties in gebouwen in het kader van duurzaamheid.

5. Gebiedsgericht toezicht

In dit geval spreken we van toezicht in het vrije veld of op basis van bijvoorbeeld een beheerplan of het bedrijvenbestand. Deze vorm van toezicht is meer gericht op het preventief aanwezig zijn in een stadsdeel, op een industrieterrein of in het buitengebied. Het is belangrijk dat bij het toezicht rekening wordt gehouden met de kans dat niet naleving van de regels zich zal voordoen en activiteiten niet bij ons bekend zijn terwijl men dit wel had moeten melden (zicht krijgen op illegale activiteiten)

6. Ketentoezicht

Ketentoezicht is het op elkaar afgestemde toezicht, van één of meer toezichthouders op de naleving, de kwaliteit of de veiligheid van een handeling of zaak, dat zich uitstrekt tot alle partijen die achtereenvolgens betrokken zijn bij deze handeling of zaak.

Ketentoezicht richt zich op processen waar verschillende organisaties als schakels in een keten bij betrokken zijn (zoals bij afvalverwerking of asbestverwijdering). Dat gebeurt omdat het nalevingsgedrag van een afzonderlijk bedrijf kan worden bepaald door het gedrag van voorgaande (bijvoorbeeld leveranciers) of volgende (bijvoorbeeld grote afnemers) schakels. Meer en meer wordt ingezet op onderzoeken in de keten, brancheonderzoek en informatie gestuurde onderzoeken (aan de hand van het nader analyseren van beschikbare data) al dan niet met andere toezichthoudende instanties c.q. handhavingpartners. Ketentoezicht krijgt in de praktijk vorm doordat de betrokken toezichthoudende instanties afspraken maken over de aanpak en deze vastleggen in vaste werkafspraken en/of een projectopzet. Daar waar dat gewenst is, initieert de toezichthouder ketentoezicht, of neemt daaraan deel.

Kortom het al dan niet gezamenlijk met andere toezichthoudende ketenpartners uitvoeren van toezicht op stromingen / processen die zich binnen de regio Zeeland afspelen en die van invloed kunnen zijn op het milieu binnen deze regio en/of daarbuiten.

7. Projectmatig

Toezicht dat zich vaak richt op een specifiek gebied, onderwerp of branche en een projectmatig aanpak vergt. Een projectmatige aanpak is bij uitstek geschikt om breed toezicht te houden op specifieke aspecten, bijvoorbeeld bij veel voorkomende gedragsovertredingen.

8. Administratief toezicht

Een administratieve controle richt zich op de juiste registratie van wettelijke verplichtingen. Dus bijvoorbeeld een controle of aan keurings- en certificeringsverplichtingen is voldaan. Indien daartoe aanleiding bestaat zal een controle ter plaatse worden uitgevoerd.

9. Integraal toezicht

Zo veel mogelijk wetgeving in één keer controleren. Als er vanuit diverse vakgebieden controles nodig zijn bij een bouwwerk, object, bedrijf, evenement of op locatie dan voeren we dat zoveel mogelijk integraal uit. Het toezicht kan dan door verschillende toezichthouders tegelijk plaatsvinden. Of er is een toezichthouder die voor de andere vakgebieden wat – meestal – eenvoudige onderdelen meeneemt.

10. Aspectcontrole

Een aspectcontrole heeft betrekking op - een gedeelte van - specifieke wet- en regelgeving. Het betreft een specifieke controle gericht op slechts een aantal aspecten van de hiervoor geldende richtlijnen en wetgeving bij een inrichting, activiteit of instelling. Een aspectcontrole kan worden uitgevoerd naar aanleiding van een concreet vermoeden van een overtreding, aanwijzingen van handhavingspartners of een verzoek van het bevoegd gezag. Onder aspectcontrole kan eveneens vallen het uitvoeren van een meting (bijvoorbeeld licht-, geluid-, luchtmeting) en het opstellen van een daarbij behorend rapport(age).

11. Zelfcontrole

Een zelfcontrole behelst een branchegerichte controle van aspecten in de lagere risicocategorieën aan de hiervoor geldende richtlijnen en wetgeving. Middels een toegestuurde lijst kunnen de bedrijven zichzelf controleren, waarna de ingevulde lijst geretourneerd wordt en beoordeeld.

Alle bedrijven die de lijst niet of niet volledig retourneren en 10% van de bedrijven die de lijsten wel volledig ingevuld retourneren worden alsnog middels een controle ter plaatse gecontroleerd.

12. Systeemgericht toezicht

Systeemgericht toezicht is toezicht op onderliggende processen, strategieën en procedures die compliance als doel hebben. Systeemtoezicht grijpt daarmee in op de structurele oorzaken van naleving en kan daarom een structurele verbetering van de naleving bewerkstelligen. Het is een gecombineerde inzet van systeemtoezicht en toezicht op output.

13. Toezicht n.a.v. klachten

Reden voor deze controle is een binnengekomen klacht of melding van een calamiteit of mogelijk illegale situatie.

14. Toezicht n.a.v. ongewone voorvallen en beoordeling melding bijzondere bedrijfsomstandigheden

Toetsing van een gemeld ongewoon voorval of bijzondere bedrijfsomstandigheid aan de hiervoor geldende richtlijnen en wetgeving.

15. Hercontrole

Een hercontrole wordt uitgevoerd naar aanleiding van een overtreding en de daarop volgende controlebrief voortkomend uit een preventieve controle. Als er meerdere begunstigingstermijnen moeten worden gesteld, kunnen meerdere hercontroles nodig zijn.

16. Toezicht tijdens lopende handhavingsprocedures

Als uitvloeisel van de hierboven uitgevoerde toezichtsvormen kan zijn dat een handhavingsprocedure wordt gestart om overtredingen op te heffen. Tijdens deze procedure is het nodig een vinger aan de pols te houden of de illegale situatie al dan niet is opgeheven en/of sancties nodig zijn. Het gaat hier dus om controles die worden gehouden na een vooraanschrijving, een opgelegde dwangsom- of bestuursdwangbeschikking of genomen beschikking tot gedogen of het intrekken van een vergunning. De controle richt zich alleen op de overtreding(en) waarop de brief of beschikking betrekking heeft. Van de controle wordt een verslag gemaakt dat moet voldoen aan de eisen die zijn vastgelegd in het protocol 'bestuurlijke controle'.

17. Toezicht tijdens gedogen

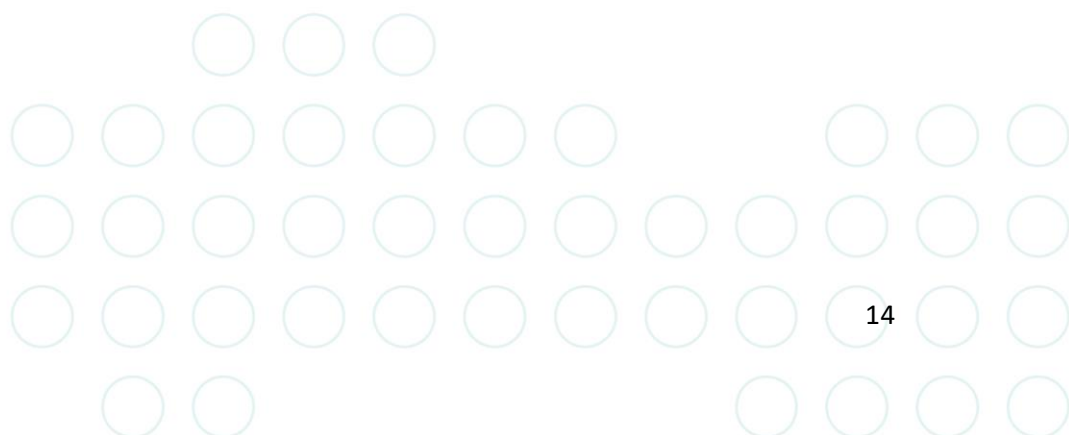
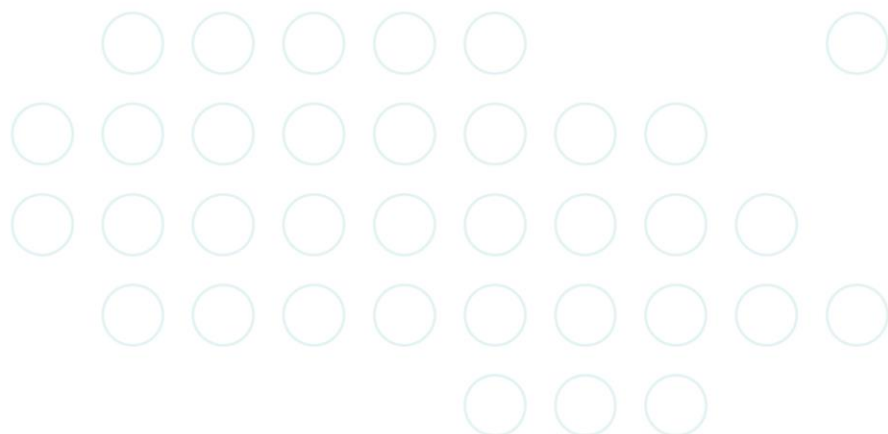
Indien er een gedoogbeschikking is verleend, is het uitgangspunt om hier strikt toezicht op te houden. Bij afwijkingen van de gedoogbeschikking wordt direct sanctionerend opgetreden.

Oog- en oorfunctie

Naast bovenstaande vormen van toezicht heeft elke toezichthouder een oog- en oorfunctie. Ook wel een signaaltoezicht. Dit houdt in dat bij het uitvoeren van het eigenlijke toezicht (informatie over) mogelijke overige, niet-eigen vakgebied gerelateerd misstanden worden doorgeven aan het daarvoor verantwoordelijke toezichthouder(s) van de eigen organisatie of toezichthouder(s) van andere organisatie(s) die daar over gaan.

Producten en Diensten Catalogus

Voor bij RUD Zeeland en DCMR ondergebrachte taken en werkzaamheden zijn diverse specifieke controlevormen nader omschreven in de Producten en Diensten Catalogus.



Bijlage 5 Werkwijze bij een standaard controle

Een regulier geplande controle gaat meestal in drie fasen: het voorbereiden, het uitvoeren en het rapporteren. Van dit standaard proces wijken we soms af. Bijvoorbeeld als veiligheid (misschien) in gevaar is, bij een klacht of als we controleren op gedragsregels.

Fase 1: voorbereiding

De toezichthouder voert dossieronderzoek uit. De toezichthouder bestudeert het dossier met de verleende vergunning(en)/meldingen en eerdere correspondentie. Ook gaat hij/zij na welke regelgeving (mogelijk) van toepassing is.

Als dat nodig is stemt de toezichthouder het controlebezoek van tevoren af met internen vergunningverleners en andere toezichthouders. Dit doet hij/zij ook met externe handhavingpartners. In de meeste gevallen maakt de toezichthouder een afspraak met de contactpersoon voor de controle. Zo voorkomen we dat er geen volledige controle uitgevoerd kan worden.

Fase 2: Uitvoering

Na de voorbereiding voert de toezichthouder de controle uit. Bij aankomst meldt de toezichthouder zich bij de contactpersoon en legitimeert zich desgevraagd. Vervolgens geeft de toezichthouder het doel van de controle aan en vertelt hoe hij de controle wil uitvoeren. De toezichthouder voert het controlebezoek uit samen met de contactpersoon.

De toezichthouder houdt zich aan de op het terrein geldende veiligheidsregels. De toezichthouder gebruikt zijn wettelijke bevoegdheden als dat nodig is en hij/zij houdt zich aan de wettelijk gestelde regels hiervoor. Bijvoorbeeld bevoegdheden en regels voor het betreden van plaatsen, het nemen van monsters, het vorderen van informatie etc..

De toezichthouder toetst de situatie aan de regels en legt dit vast in het controlerapport. Tijdens het bezoek kan hij/zij ook bevindingen vastleggen met bijvoorbeeld monsters en foto's. Tijdens het bezoek geeft de toezichthouder voorlichting over de regels en hij/zij kan advies geven over niet verplichte zaken zoals bijvoorbeeld duurzame maatregelen.

Als de toezichthouder de controle heeft uitgevoerd bespreekt hij/zij de bevindingen met de contactpersoon. De toezichthouder maakt afspraken over herstel van eventuele overtreding(en) waarbij de toezichthouder de sanctiestrategie toepast. In ernstige gevallen, bijvoorbeeld als de overtreding tot een gevaarlijke of hinderlijke situatie leidt of als de overtreding onomkeerbaar is, dan treedt de toezichthouder direct op. In minder ernstige gevallen of als alles in orde is, vat de toezichthouder zijn/haar bevindingen samen in een brief aan de onder toezicht staande.

Fase 3: Rapportage

De bevindingen tijdens de controle, met eventueel toegevoegde digitale foto's en aantekeningen als bewijs, worden vastgelegd in een rapportage. Ook de omvang en diepgang van de controle en de vervolgspraken staan er in. Daarnaast bepaalt de toezichthouder de positie van de bevinding conform de interventiematrix van de LHS en neemt deze op in de rapportage. Ook eventueel verzwarende of verzachtende omstandigheden worden vastgelegd in de rapportage. De toezichthouder slaat deze rapportage na het bezoek op in het backoffice systeem.

Het controlerapport is belangrijk voor het vastleggen van de controle historie en voor de bewijsbaarheid in een eventueel strafrechtelijk en of bestuursrechtelijk vervolgtraject. Wij kunnen er ook mee aantonen dat we voldoen aan onze toezichtstaak als er later onverhoopt ergens iets mis gaat.

Niet alle rapportages zijn even omvangrijk. Een rapport van een hercontrole bevat ten minste de aspecten die tijdens de vorige controle overtreden waren. Een controle naar aanleiding van een klacht bestaat in het geval er geen overtreding van bestuursrechtelijke wetgeving is geconstateerd soms niet meer dan uit een opmerking dat er geen overtreding is geconstateerd.

Bij periodieke controles bevestigen we de resultaten altijd schriftelijk of via e-mail aan de contactpersoon. Bij het uitblijven van overtredingen geconstateerd bij periodieke controles uitgevoerd door RUD Zeeland worden geen schriftelijke of digitale bevestigingen van het bezoek (ook wel de zogenaamde OK brieven) verstuurd. Uitgangspunt is vastleggen in ten minste bezoek verslag en zoveel mogelijk communiceren met onder toezicht staande.

Bij alle andere controles bevestigen we de resultaten in elk geval schriftelijk of digitaal bij overtredingen. In deze brief leggen we ook de afspraken over herstel van de overtreding(en) vast. Indien bij hercontroles alles in orde is dan wordt dit in de meeste gevallen ook schriftelijk of digitaal bevestigd.

Bijlage 6 Nadere uitwerking gedogen

Definitie van gedogen:

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

Er bestaan verschillende vormen van gedogen. Deze verschillende vormen van gedogen worden verderop in deze tekst nader beschreven:

- stilzwijgend (achteraf);
- uitdrukkelijk (vooraf of achteraf);
- al dan niet onder bepaalde voorwaarden;
- al dan niet vooruitlopend op legalisatie (gekwaliceerd gedogen).

Raakvlakken met andere werkgroep:

- Vergunningverlening;
- Toezicht;
- Preventie;
- Sanctie.

Partieel handhaven:

Met de woorden “geheel of gedeeltelijk” is beoogd aan te geven dat ook zogenaamde partiële handhaving onder omstandigheden denkbaar is. Uitgangspunt blijft dat een handhavingsbesluit gericht moet zijn op het volledig beëindigen of ongedaan maken van (de gevolgen van) een overtreding. Partieel handhaven is immers per definitie ook partieel gedogen. Een besluit tot partieel handhaven zal dus in ieder geval moeten passen binnen de beleidskaders voor gedogen, zie de nota *Gedogen in Nederland*.

Interventiematrix: deze matrix ook gebruiken als uitgangspunt voor gedogen. Als een houder van een inrichting calculerend of crimineel gedrag laat zien, zal het bevoegd gezag niet meewerken aan het tot stand komen van een gedoogbeschikking. Een gedoogbeschikking wordt alleen afgegeven aan degenen waarvan verwacht mag worden dat zij zich ook houden aan de voorwaarden die in de gedoogbeschikking zijn opgenomen.

Gedoogstrategie

Algemeen

Gedogen betekent dat het bevoegd orgaan expliciet (middels een gedoogbeschikking) afziet van het gebruik van ter beschikking staande middelen bij constatering van een overtreding van regels, evenals het door het bestuur vooraf verklaren dat tegen een overtreding die nog zal plaatsvinden, bestuurlijk niet zal worden opgetreden. Dit betekent dat om te gedogen het bestuursorgaan op de hoogte moet zijn van de overtreding. Wanneer niet wordt opgetreden tegen een overtreding waarvan het bestuursorgaan niet op de hoogte is en redelijkerwijs ook niet kan zijn, is er dus, hoewel er ook niet wordt gehandhaafd, geen sprake van gedogen.

Vormen van gedogen

Gedogen komt in twee vormen voor te weten actief en passief.

Bij actief gedogen wordt een gedoogbeschikking afgegeven. In een gedoogbeschikking kunnen nadere voorwaarden worden vastgesteld. Het bevoegd gezag moet regelmatig controleren of aan deze voorwaarden wordt voldaan. Worden deze niet nageleefd dan zal de gemeente tegen het oorspronkelijke illegale handelen handhavend moeten optreden en zo nodig hierbij de gedoogbeschikking intrekken.

Bij passief gedogen wordt geen gedoogbeschikking afgegeven. Er is sprake van passief gedogen indien het bestuursorgaan wel op de hoogte is van de overtreding maar er niets tegen onderneemt. Passief gedogen is niet wenselijk omdat het bestuursorgaan in beginsel dient te handhaven en je daar juist bij passief gedogen vanaf ziet. Verder is passief gedogen vanuit het perspectief van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid een onwenselijke situatie. Dit standpunt sluit ook aan bij het landelijk gedoogbeleid.

Gedoogsituaties

In beginsel wordt alleen besloten tot gedogen in overmacht- en overgang (tijdelijke) situaties. In de landelijke beleidsnota "Grenzen aan gedogen", zijn er daarnaast nog overige situaties genoemd, waarbij gedogen is toegestaan. Deze situaties worden hierna nader toegelicht.

Overmacht situaties

Bij overmacht situaties gaat het om situaties waarin door bijzondere omstandigheden als het ware een zekere onvermijdelijkheid ontstaat dat een bepaalde activiteit plaatsvindt.

In het strafrechtelijke wordt overmacht gedefinieerd als een conflict tussen enerzijds de plicht tot naleving van de wettelijke norm en anderzijds de plicht om voor een ander beschermingswaardig belang op te komen. Van overmacht kan bijvoorbeeld sprake zijn indien het (algemeen) belang, ondanks dat dit een overtreding oplevert, eigenlijk meer gediend is met de desbetreffende activiteit. Met andere woorden, handhaven van wettelijke regels kan soms ongewenst zijn vanuit een oogpunt van algemeen belang.

Voorbeelden:

- Geen sturingsfactoren aanwezig;
- Overmacht door calamiteiten (brand bij locatie 1 waardoor locatie 2 gedwongen is om andere producten te gaan maken);

Overgang (tijdelijke) situaties

In overgangssituaties kan gedogen aanvaardbaar zijn als de consequenties van handhaving niet in redelijke verhouding staan tot de belangen die met (onmiddellijke) handhaving zouden zijn gediend.

Binnen de categorie overgangssituaties vallen de volgende situaties:

- Werken zonder beschikking (of besluit), omdat door omstandigheden die buiten de macht van de vergunninghouder liggen, de nieuwe beschikking (of besluit) niet aansluitend op de oude beschikking (of besluit) kan worden verleend.
- Werken met een verkeerde beschikking (of besluit) als gevolg van gewijzigde inzichten of jurisprudentie.

- Het starten van een activiteit waarbij, vooruitlopend op de vergunningverlening, een bestaande (ongewenste) situatie kan worden beëindigd, verminderd of gereguleerd. Daarbij geldt dat er geen alternatieven voorhanden zijn waarmee hetzelfde effect kan worden bereikt, de aanvrager geen verwijt treft ten aanzien van het tijdstip van indiening van de vergunningaanvraag en de verwachting bestaat dat positief op de aanvraag kan worden beschikt.
- Gevallen waarin de beschikking (of besluit) op formele gronden is vernietigd, terwijl de vergunningverlening wel mogelijk moet worden geacht.
- Het niet kunnen naleven van voorschriften om technische redenen en die voorschriften kunnen binnen enige tijd worden aangepast.
- Gevallen waarin ten behoeve van onderzoek naar de mogelijkheden tot naleving van de aan de beschikking (of besluit) gekoppelde voorschriften de overtreding hiervan tijdelijk moet voortduren. Voorwaarde hierbij is wel dat er voldoende toezicht op het onderzoek wordt uitgeoefend.
- Gevallen die door versoepeling van de geldende normen in de toekomst naar alle waarschijnlijkheid geen overtreding meer zullen opleveren.

Overige situaties

Naast overmacht situaties en overgangssituaties is er nog een situatie te benoemen, namelijk die waarin gedogen evident beter is in het achterliggende belang van de norm. Hierbij moet men denken aan bijvoorbeeld een tijdelijk proefproject (of experiment), waarbij het noodzakelijk is om voorschriften voor te schrijven.

Gedoogetcriteria

Gedogen is een bevoegdheid. Er mag hiervan gebruik worden gemaakt indien de volgende criteria in acht worden genomen:

1. Er mag geen sprake zijn van verslechtering van de situatie binnen de reikwijdte van de gestelde wetgeving (omgevingsrecht) als gevolg van het gedogen of indien sprake is van een afgewogen verslechtering (ruimtelijk aanvaardbaar) en de belangen van derden niet onevenredig worden geschaad. Concreet betekent dit dat slechts gedoogd kan worden indien hierdoor geen slechtere situatie ontstaat dan wanneer voor deze situatie een recente beschikking (of maatwerk, of ontheffing, of direct werkende algemene regels) zou gelden.
2. Er moet sprake zijn van een uitzonderlijke situatie. Als overwegingen kunnen hierbij een rol spelen:
 - Gedogen leidt tot een verbetering van de situatie, doordat bijvoorbeeld voorzieningen sneller worden gerealiseerd;
 - De beschikking (of besluit) voor een bestaande inrichting is vernietigd op formele gronden en een nieuwe vergunningsprocedure wordt opgestart;
 - Een bestaande, vergunde activiteit komt door wijziging van wetgeving of jurisprudentie onder een nieuw/ander wettelijk regime te vallen waarvoor een beschikking (of besluit) wordt voorbereid.

3. Er moet sprake zijn van een spoedeisende situatie. Het geheel of gedeeltelijk doorlopen van de wettelijk voorgeschreven procedures zou tot onaanvaardbaar uitstel leiden voor de gedoogde. Het ontstaan van deze situatie mag niet aan zijn eigen nalatigheid te wijten zijn.
4. Er dient vooraf overeenstemming te zijn bereikt met de gedoogde over de te verbinden voorwaarden aan de gedoogbeschikking.
5. Daadwerkelijk handhavend optreden zou in strijd zijn met een van de beginselen van behoorlijk bestuur. Bij dit criterium dient ook te worden afgewogen of er sprake is van een zo zwaarwegend economisch/financieel belang dat afgezien moet worden van handhavend optreden en er aanleiding bestaat te gedogen.
6. Er mag geen sprake zijn van een aanmerkelijke aantasting van belangen van derden. Hieronder wordt verstaan zowel het algemene belang dat derden hebben bij adequate inspraak als het belang van bescherming van hun concrete situatie. Onder derden worden o.a. directe omwonenden, milieuorganisaties en andere overheden gerekend.
7. De gedoogsituatie moet een beperkte, in het gedoogbesluit vastgelegde tijdsduur hebben. Na de periode moet sprake zijn van legalisering van de activiteit door middel van een beschikking dan wel beëindiging van de activiteit.

-

Aan deze criteria moet worden voldaan wil men tot een gedoogbeschikking overgaan, met daarbij in acht nemen van de jurisprudentie op dit gebied.

In de gedoogbeschikking staat/staan:

- de motivering;
- een omschrijving van de gedoogde activiteiten of situatie;
- de gedoogtermijn (concrete datum of processtap van in gang gezet proces);
- voorwaarden;
- voorbehoud dat deze alleen geldt voor de (rechts)persoon waaraan deze is verleend en niet voor de rechtsopvolger;
- het voorbehoud dat de mogelijkheid bestaat dat derden alsnog tegen de beschikking bezwaar maken;
- dat het gedoogbesluit de mogelijkheid van het OM om strafrechtelijk op te treden niet weg neemt;
- dat de gedoogde op eigen risico handelt.

We controleren regelmatig of de gedoogsituatie voldoet aan de voorwaarden uit de gedoogbeschikking. Ook controleren we of de uitgangspunten om te gedogen nog actueel zijn. Als er sprake van een overtreding is dan kan de gedoogbeschikking ingetrokken worden en kunnen we handhavend optreden.

Procesmatige eisen aan gedoogbeschikking

Indien er sprake is van een gedoogsituatie dient men over te gaan tot het opstellen van een gedoogbeschikking. Een gedoogbeschikking dient minimaal aan de eisen te voldoen die opgenomen zijn in de Awb. In deze paragraaf wordt een onderscheid gemaakt tussen formele eisen aan gedoogbeschikkingen en inhoudelijke eisen aan gedoogbeschikkingen.

De formele eisen met betrekking tot het opstellen van een gedoogbeschikking worden als volgt omschreven.

1. Ontvankelijke vergunningaanvraag

Gevallen waar een situatie of activiteit op korte termijn gelegaliseerd kan worden, komen in aanmerking voor gedogen. In vele gevallen wordt de eis gesteld dat de overtreder een ontvankelijke aanvraag om een vergunning indient. Dit wordt gezien als een vorm van controleerbaarheid of er al aan de legalisering wordt gewerkt.

De aanwezigheid van een vergunningsaanvraag kan echter niet altijd in redelijkheid worden geëist. Voorbeelden van zulke situaties zijn gevallen waarin een eerdere beschikking (of besluit) was vernietigd en de procedure tot vergunningverlening niet op basis van de oorspronkelijke aanvraag kon worden opgepakt, ook bij experimenteersituaties is een ontvankelijke aanvraag geen vereiste.

2. Opschorten beslistermijn

- 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.

Hoorplicht:

Hoorplicht houdt in de verplichting om de aanvrager van een beschikking en belanghebbenden die naar verwachting bezwaren tegen de beschikking hebben in de gelegenheid te stellen hun zienswijze naar voren te brengen. Hoorplicht is geregeld in de artikelen 4:7 en 4:8 van de Awb.

Uitzonderingen op de hoorplicht zijn ook mogelijk. Deze zijn opgenomen in artikel 4:11 Awb. Op grond van dit artikel kan in uitzonderingsgevallen worden besloten om belanghebbenden geen zienswijze kenbaar te maken. Dit is slechts mogelijk als:

- De vereiste spoed zich daartegen verzet;
- De belanghebbende al in de gelegenheid is gesteld zijn/haar zienswijze bij een eerdere beschikking of bij een ander bestuursorgaan naar voren te brengen en zich sindsdien geen nieuwe feiten of omstandigheden hebben voorgedaan.

Met een beroep op de tweede bepaling kan men afzien van de hoorplicht indien de desbetreffende belanghebbenden in het kader van een procedure tot vergunningverlening in de gelegenheid zijn geweest hun bedenkingen tegen de te gedogen activiteiten in te brengen. Indien er andere voorwaarden zijn opgenomen tegen het ontwerpbesluit tot vergunningverlening dan in de

gedoogbeschikking zullen de betrokkenen zich ook over deze voorwaarden moeten kunnen uitlaten. Men dient er wel op gewezen te worden dat indien er al eerder bedenkingen zijn ingediend deze een gedoogsituatie niet in de weg mogen staan.

Zorgvuldigheid en motivering:

Bij de voorbereiding van een besluit dient de nodige kennis over relevante feiten en de af te wegen belangen vergaard te worden. Dit is officieel vastgelegd in artikel 3:2 Awb. Zomaar overgaan tot een gedoogbeschikking is dus uit den boze. Er moet duidelijk inzicht zijn verkregen met de in strijd zijnde voorschriften. Zonder deze kennis is het immers niet mogelijk om de ernst van de overtreding en de gevolgen daarvan te bepalen.

Een gedoogbeschikking moet voorzien zijn van een deugdelijke motivering. Dit is officieel vastgelegd in artikelen 3:46 en 3:47 Awb. In de beschikking moet worden vermeld welke overtreding, met verwijzing naar de relevante wettelijke bepalingen, door het bestuur wordt gedoogd. De motivering zal de argumenten moeten bevatten wat er toe geleid heeft om te gedogen. In uitzonderlijke situaties kan de vermelding van de motivering achterwege blijven indien er redelijkerwijs kan worden aangenomen dat daaraan geen behoefte bestaat. Voorgaande is geregeld in artikel 3:48 Awb. Dit wil echter niet zeggen dat een gedoogbeschikking snel mag worden aangenomen. Er dient zorgvuldig gehandeld te worden.

Bekendmaking en mededeling van de gedoogbeschikking:

De bekendmaking van een gedoogbeschikking geschiedt door toezending of uitreiking aan de belanghebbenden, onder wie begrepen de aanvrager (3:41 Awb). Naast deze bekendmaking dienen derde belanghebbenden tegelijkertijd of tenminste zo spoedig mogelijk na de bekendmaking van het besluit op de hoogte te worden gesteld (mededeling). Wanneer derde belanghebbenden niet in gelegenheid zijn gesteld om op het voorgenomen gedogen te reageren, volgend uit artikel 4:11 Awb (zie hoorplicht), ligt het wel in de rede om deze personen van de gedoogbeschikking op de hoogte te stellen.

Afstemming met de handhavingspartners

Verwijzing maken naar deel A (algemeen stuk) voor wat betreft een integrale afweging (casemanagement).

Interne en externe afstemming in 1 stukje beschrijven?

Interne afstemming:

Binnen een handhavende organisatie dient een gedoogbeschikking goed afgestemd te worden. Zo zal er binnen een gemeente veelal overleg moeten plaatsvinden tussen de diverse gremia zoals milieu, brandweer, 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 is.

Externe afstemming:

Om een weloverwogen belangenafweging te kunnen maken is het van belang dat ook de handhavingspartners bij het nemen van gedoogbeschikkingen betrokken worden. Op grond van het landelijk beleidskader inzake gedogen wordt de VROM-Inspectie voorafgaand aan het besluit om te gedogen om een reactie op de concept-gedoogbeschikking gevraagd. Daarnaast wordt het Openbaar Ministerie op de hoogte gebracht van de ontstane gedoogsituatie. Aangezien

gedoogbesluiten alleen in beperkte mate bestuurlijke handhaving toelaten is de rol van politie en Openbaar Ministerie heel belangrijk. Immers het gedoogbesluit laat de mogelijkheid voor strafrechtelijk handhaving onverlet. Het bestuur kan pas handhavend optreden wanneer de gedoogbeschikking is ingetrokken. 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. Hierover dient, zoals boven al vermeld, wel melding te worden gemaakt inde gedoogbeschikking.

Een afschrift van de gedoogbeschikking wordt gezonden aan:

- het Openbaar Ministerie;
- de Politie;
- de Inspectie Leefomgeving en Transport (IL&T);
- en zo nodig andere betrokken instanties.

Inhoudelijke eisen aan gedoogbeschikkingen

Verskillende inhoudelijke eisen zijn verbonden aan gedoogbeschikkingen. Hieronder een overzicht van deze eisen.

- Tijdelijkheid

Zoals eerder opgemerkt dient een gedoogsituatie een tijdelijk karakter te hebben. Om enigszins die tijdelijkheid te waarborgen dient er een zo kort mogelijke eindtermijn opgenomen te worden in de beschikking. De lengte van de termijn is afhankelijk van de tijd die nodig is om het illegale handelen op te heffen. In geval van activiteiten met een tijdelijk karakter zal een concrete datum vastgelegd moeten worden.

Indien het gedogen plaatsvindt in het vooruitzicht van de vergunningverlening kan een termijnbepaling worden geformuleerd die aan relevante momenten in het traject van vergunningverlening is gerelateerd.

- Voorwaarden verbinden aan de gedoogbeschikking

In de gedoogbeschikking dienen voorwaarden opgenomen te worden waarmee de gedoogde overtreding toch nog moet voldoen aan bepaalde regels. Hiermee kunnen de belangen die op zichzelf voor handhaving pleiten, maar in het totaal van de afweging niet doorslaggevend konden zijn, toch nog zo goed mogelijk tot hun recht komen.

- Schadevergoeding aan derde belanghebbenden

Het is mogelijk om, naast het opnemen van gedoogvoorwaarden, een schadevergoeding (ook wel nadeelcompensatie genoemd) te bewerkstelligen zodat de gevolgen van het gedoogbesluit ten opzichte van derde belanghebbenden niet onevenredig zijn. Dit dient echter vermeden te worden. De Afdeling bestuursrechtspraak is namelijk erg terughoudend in het aannemen van een verplichting tot schadevergoeding bij een gedoogbesluit. Om het risico van de aansprakelijkheid in te dammen is het noodzakelijk om in gedoogbesluiten aan te geven dat de gedoogde activiteit geheel voor eigen risico van de overtreder plaatsvindt.

Gedoogprocedure

Voor gedoogtoestemmingen, zowel in het kader van vergunningverlening en handhaving, gelden de volgende procedurevereisten.

1. Er wordt alleen gedoogd op verzoek van de aanvrager indien deze een schriftelijk, gemotiveerd gedoogverzoek overlegt waarin aangegeven wordt waarom naar de mening van de aanvrager gedoogd zou moeten worden.
2. Er dient altijd een schriftelijke, gemotiveerde gedoogbeschikking te worden afgegeven. Aan de gedoogbeschikking worden voorwaarden verbonden om (verdere) aantasting van het belang te voorkomen. In de beschikking wordt een maximale tijdsduur vermeld en wordt gewezen op de mogelijkheid om bezwaar te maken.
3. Alvorens besloten wordt tot gedogen vindt overleg met wettelijke adviseurs en betrokken overheidsorganen plaats. In de gedoogbeschikking wordt vermeld dat de adviseurs in de gelegenheid zijn gesteld te adviseren en worden hun eventuele opmerkingen kort weergegeven. Afwijking van een advies wordt gemotiveerd in de beschikking. De instanties krijgen een afschrift van de definitieve gedoogbeschikking.
4. Over het conceptbesluit wordt overlegd met de gedoogde. Indien geen overeenstemming wordt bereikt over het concept en/of de hieraan verbonden gedoogvoorwaarden wordt de gedoogtoestemming geweigerd.
5. Indien gedoogd wordt vooruitlopend op vergunningverlening moet een ontvankelijke vergunningaanvraag zijn ingediend, tenzij niet in alle redelijkheid een ontvankelijke vergunningaanvraag kan worden vereist. Dit is afhankelijk van de situatie en zal per situatie beoordeeld moeten worden.
6. Een ieder waarvan redelijkerwijs verwacht kan worden dat hij door de gedoogbeschikking in zijn belang wordt geraakt krijgt een afschrift toegezonden. Bij omvangrijke projecten met ver gaande effecten, wordt de gedoogbeschikking in een regionaal huis-aan-huisblad gepubliceerd.
7. In de gedoogbeschikking wordt aangegeven dat deze uitsluitend geldt voor de (rechts)persoon aan wie de beschikking is verleend en dus niet voor de rechtsopvolger.
8. In de gedoogbeschikking wordt aangegeven dat de sanctie op overtreding hiervan bestaat uit intrekking van de gedoogbeschikking en vervolgens handhavend optreden.

Overtreding van voorschriften van een gedoogbeschikking

Het gedoogbesluit onder voorwaarden en tijdsduur zal periodiek worden gecontroleerd. Echter handhaven op de in de gedoogbeschikking opgenomen voorwaarden is niet evident. De voorwaarden hebben geen wettelijke grondslag en aangezien de handhaving bevoegdheid alleen geldt bij overtreding van bij of krachtens de wet gestelde voorschriften, kan niet op naleving van de gedoogvoorwaarden worden gereageerd met bijvoorbeeld een last onder dwangsom die is gericht op de naleving van de gedoogvoorwaarden. Indien niet wordt voldaan aan de voorwaarden van het gedoogbesluit (overtreding) zal de gedoogbeschikking direct worden ingetrokken. Pas hierna kunnen nadere bestuursrechtelijke sancties worden opgelegd zoals dwangsom of sluiting. Ook strafrechtelijke handhaving zal op deze specifieke situatie dienen te worden afgestemd. Er wordt dan gehandhaafd op grond van de achterliggende (wettelijke) regels ten aanzien waarvan werd gedoogd.