

**Sanctie- en gedoogstrategie**

**Bouw- en Ruimtelijke regelgeving**

Gemeente Voerendaal

## Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding</b>	<b>3</b>
<b>2. Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving</b>	<b>5</b>
<u>2.1 Constatering van een gekwalificeerde overtreding</u>	<u>5</u>
2.1.1 Bestuursrechtelijk optreden	6
2.1.2 Strafrechtelijk optreden	9
<u>2.2 Constatering van overige overtredingen</u>	<u>10</u>
2.2.1 Bestuursrechtelijk optreden	10
2.2.2 Strafrechtelijk optreden	10
<u>2.3 Overtredingen door andere overheden of eigen organisatie</u>	<u>10</u>
<u>2.4 Informatie-uitwisseling bij het handhavingproces</u>	<u>11</u>
2.4.1 Informatie-uitwisseling bij een gekwalificeerde overtreding	11
2.4.2 Informatie-uitwisseling bij overige overtredingen	12
2.4.3 Verdergaande afspraken tussen partijen	12
<b>3. Gedogen</b>	<b>13</b>
<u>3.1 Potentiële gedoogsituaties</u>	<u>13</u>
3.1.1 Overmachtsituaties	14
3.1.2 Situaties waarin handhavend optreden onevenredig is	15
3.1.3 Situaties waarin sprake is van concreet zicht op legalisatie	16
<u>3.2 Gedoogvormen en -voorwaarden</u>	<u>17</u>
3.2.1 Algemeen inhoudelijke eisen	17
3.2.2 Specifieke eisen in geval van overmacht of onevenredigheid	18
3.2.3 Specifieke eisen in geval van concreet zicht op legalisatie	18
<u>3.3 De voorbereiding en bekendmaking van gedoogbesluiten</u>	<u>19</u>
3.3.1 De voorbereiding van gedoogbesluiten	19
3.3.2 De bekendmaking van gedoogbesluiten	19
<u>3.4 De handhaving van gedoogbesluiten</u>	<u>20</u>
<u><b>Bijlage 1 Schematische weergave Informatiestromen</b></u>	<u><b>21</b></u>
<u><b>Bijlage 2 Handhaven, gedogen of opschorten?</b></u>	<u><b>23</b></u>

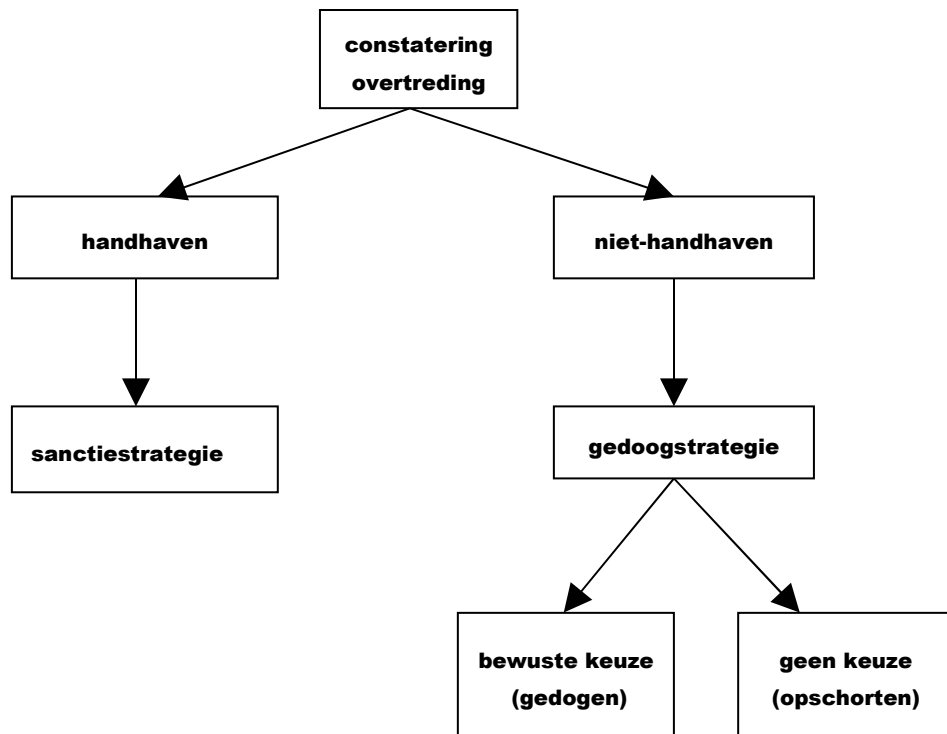
## 1. Inleiding

In aansluiting op de professionalisering van de milieuhandhaving is, mede als resultaat van calamiteiten te Volendam en Maastricht, de professionalisering van de handhaving van de bouwregelgeving aan de orde. Meer in het bijzonder hebben burgemeester en wethouders op grond van de Woningwet sinds 1 april 2007 de plicht om jaarlijks de raad te informeren over haar beleidsvoornemens om de bouwregelgeving te handhaven. Voorts moet aan de raad verslag worden gedaan over de uitvoering van het beleid over het afgelopen jaar.

Om de gemeenten behulpzaam te zijn bij de invulling van de wettelijke verplichtingen, heeft het Ministerie van VROM de "Handreiking handhaven bouwregelgeving" uitgebracht. Daarnaast heeft het Bestuurlijk Provinciaal Milieuoverleg (B-PMO) besloten dat de Limburgse gemeenten bij deze verbetering worden ondersteund door het Servicepunt Handhaving (thans: Handhaving Limburg). Concreet heeft dit ertoe geleid dat in goed overleg met vertegenwoordigers van Limburgse gemeenten en het Openbaar Ministerie een model-handhavingsbeleidsplan is opgesteld. De voorliggende Sanctie- en gedoogstrategie Bouw- en ruimtelijke regelgeving Limburg maakt onderdeel uit van dit model-handhavingsbeleidsplan. Het modelplan heeft in Voerendaal geleid tot het handhavingsuitvoeringsprogramma (HUP) bouw- en ruimtelijke regelgeving en de beleidsnota "Een heldere blik op de ruimte". Meer specifiek betreft dit een nadere uitwerking van de daarin opgenomen paragrafen 8.3 en 8.4.

Voor wat betreft de reikwijdte van de sanctie- en gedoogstrategie bouw- en ruimtelijke regelgeving Limburg is relevant dat in de Wet op de Ruimtelijke Ordening een identieke verplichting zal worden opgenomen als in de Woningwet. Ook voor de handhaving van het aanverwante ruimtelijke-ordeningsrecht zal dus in de nabije toekomst jaarlijks inzicht moeten worden verschaft in de beleidsvoornemens en verslag moeten worden gedaan over de uitvoering. Reden waarom de sanctie- en gedoogstrategie bouw- en ruimtelijke regelgeving Limburg niet is beperkt tot de bouwregelgeving sec, maar tevens de ruimtelijke regelgeving is meegenomen. Daarnaast is qua opzet en inhoud zo veel mogelijk aansluiting gezocht bij de reeds op 13 oktober 2004, in het kader van de professionalisering van de milieuhandhaving, door het B-PMO vastgestelde Gezamenlijke Sanctie- en Gedoogstrategie Limburg. Door het meenemen van het ruimtelijke-ordeningsrecht en het zoeken van aansluiting bij de milieuhandhaving, wordt tevens een belangrijke stap gezet op weg naar een (integrale) sanctie- en gedoogstrategie voor het gehele omgevingsrecht.

Overigens bestaat er tussen de sanctiestrategie en de gedoogstrategie een duidelijke samenhang en dienen beide strategieën steeds vanuit hun onderlinge samenhang te worden gezien. Deze samenhang is als volgt: als er sprake is van een overtreding, dan heeft het bevoegde gezag twee keuzes, namelijk handhavend optreden of niet handhavend optreden. Wanneer wordt besloten om handhavend op te treden, gebeurt dit volgens de sanctiestrategie (zie hoofdstuk 2). Wanneer wordt besloten om niet (bestuursrechtelijk) handhavend op te treden, gebeurt dit volgens de gedoogstrategie (zie hoofdstuk 3). De gedoogstrategie kent een regeling voor het welbewust niet bestuursrechtelijk handhavend willen optreden (het gedogen) en het als uitvloeisel van de jurisprudentie afzien van zodanig optreden (het opschorten). Schematisch ziet dit er als volgt uit:



## **2. Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving**

Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving van de naleving van de geldende bouw- en ruimtelijke regelgeving achten burgemeester en wethouders van belang om de volgende redenen:

1. het beperken van schade en het herstel in de oorspronkelijke toestand;
2. het straffen van de overtreder en/of het vergelden van de overtreding;
3. het voorkomen van herhaling door dezelfde overtreder of anderen;
4. het wegnemen van ongerechtvaardigd voordeel dat de overtreder heeft genoten;
5. het bevestigen van het belang van de geloofwaardigheid van de (normerende) overheid, de rechtsgelijkheid en eerlijke concurrentieverhoudingen;
6. het bevestigen van normen gesteld in het belang van de (brand)veiligheid, volksgezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid, welstand en goede ruimtelijke ordening alsmede van normen gesteld in het belang van de mogelijkheid tot overheidscontrole.

Handhavend optreden is primair gericht op herstel, ontmoediging en straf: op het herstellen van de situatie in de normconforme toestand, op het ontmoedigen van de dader of mogelijke andere daders om soortgelijke overtredingen te begaan en op het straffen van de dader voor zijn overtreding en zijn wederrechtelijk verkregen voordeel. Maar consequente handhaving is ook noodzakelijk voor algemene rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en geloofwaardigheid.

Zowel het strafrecht als het bestuursrecht richt zich op het bevorderen van normconform gedrag. De instrumenten van het (reparatoire) bestuursrechtelijk handhavend optreden zijn vooral toegesneden op het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van de overtreding en op het herstel van de normconforme situatie. Strekking is het wegnemen van de overlast of de aantasting van het door geschonden norm beschermde belang en het alsnog aanbrengen van vereiste voorzieningen. De instrumenten van het (punitieve) strafrecht zijn vooral toegesneden op het straffen van de overtreder en op het wegnemen van diens wederrechtelijk genoten (concurrentie)voordeel. Beide typen instrumenten dienen daarnaast tot ontmoediging, oftewel tot individuele en generale preventie. Omdat bij nagenoeg iedere overtreding van de bouw- en ruimtelijke regelgeving vrijwel al deze aspecten aan de orde zijn, is veelal een weloverwogen combinatie van bestuursrechtelijk én strafrechtelijk optreden wenselijk. Strafrecht behoort dus geen "ultimum remedium" te zijn, maar beide instrumenten zijn complementair en sluiten als een ritssluiting ineen. Uitgangspunt is dat elk handhavend optreden gebeurt door burgemeester en wethouders en het Openbaar Ministerie in samenspel. Zij maken voor zover mogelijk algemene afspraken over dat samenspel en overleggen over alle overige specifieke gevallen. Voor de duidelijkheid: de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving lopen in voorkomende gevallen gelijk op. Er is geen sprake van volgtijdelijkheid van het strafrecht aan het bestuursrecht of omgekeerd.

Onverminderd dit uitgangspunt, zou het onverkort strafrechtelijk handhaven van iedere overtreding van de bouw- en ruimtelijke regelgeving een te zware wissel trekken op de beschikbare strafrechtelijke handhaving capaciteit. Daarom is er voor gekozen om overtredingen van deze regelgeving te kwalificeren naar de omstandigheid waarin de bewuste overtreding is gepleegd casu quo de gevolgen van de overtreding. Concreet wordt bij de beoordeling en handhaving van geconstateerde overtredingen onderscheid gemaakt tussen zogenaamde gekwalificeerde overtredingen en overige overtredingen.

### **2.1 Constatering van een gekwalificeerde overtreding**

Van een gekwalificeerde overtreding van de bouw- en ruimtelijke regelgeving is sprake wanneer wordt voldaan aan één of meer van de volgende criteria:

- grote en/of onomkeerbare schade (b.v. het slopen van monumenten zonder de vereiste vergunning dan wel het vernietigen van waardevolle landschapselementen) en/of

- grove nalatigheid (b.v. het niet voldoen aan de gestelde eisen aan de constructie van een bouwwerk of het vroegtijdig in gebruik nemen van een gebouw, zonder dat de vereiste bouwtechnische of brandwerende voorzieningen zijn aangebracht) en/of
- veroorzaakt risico's met betrekking tot de volksgezondheid (b.v. het slopen van asbest zonder of in afwijking van een sloopvergunning) en/of
- veroorzaakt risico's met betrekking tot de brandveiligheid en/of
- bestuursrechtelijk optreden is niet mogelijk of niet efficiënt (b.v. wegens concreet zicht op legalisatie of de korte duur van de overtreding) en/of
- voor dezelfde overtreding is sprake van recidive (bestuursrechtelijke recidive binnen 1 jaar en/of strafrechtelijke recidive binnen 5 jaar).

Bij bestuursrechtelijke recidive binnen een jaar, geldt tevens dat burgemeester en wethouders direct zullen starten met de voorbereiding van een bestuursrechtelijke maatregel.

### **2.1.1 Bestuursrechtelijk optreden**

Bij constatering van een gekwalificeerde overtreding waarbij op voorhand geen aanleiding bestaat tot het afzien van bestuursrechtelijk handhavend optreden, zullen burgemeester en wethouders in principe als volgt bestuursrechtelijk optreden. Na constatering van de overtreding wordt de betrokkene (veelal de overtreder) eenmalig een redelijke termijn gesteld waarbinnen de overtreding ongedaan moet worden gemaakt. Indien bij hercontrole blijkt dat de overtreding niet binnen de gestelde termijn ongedaan is gemaakt (en geen sprake is van overmacht), wordt een passende bestuursrechtelijke maatregel voorbereid. Hiertoe wordt de betrokkene schriftelijk geïnformeerd over het voornemen om een bestuursrechtelijke maatregel toe te passen en in de gelegenheid gesteld daarover zijn zienswijze kenbaar te maken. Vervolgens vindt een zorgvuldige afweging plaats van alle betrokken belangen. Tot de af te wegen belangen behoren onder meer het door de overtreder rechtsregel beschermde belang, de belangen van derden en de belangen van de overtreder. Essentieel bij de belangenafweging is verder of blijkens de jurisprudentie concreet zicht bestaat op legalisatie van de overtreding. Voor zover de belangenafweging geen aanleiding geeft om af te zien van bestuursrechtelijk handhavend optreden (zie verder hoofdstuk 3), wordt besloten tot het toepassen van een bestuursrechtelijke maatregel. In principe wordt in de maatregel tevens een (begunstigings)termijn opgenomen om de overtreding ongedaan te maken, alvorens de bestuursrechtelijke maatregel daadwerkelijk wordt geëffectueerd.

Overigens kunnen er gegronde redenen bestaan om via een andere dan de geschetste aanpak te bevorderen dat een overtreding ongedaan wordt gemaakt. Deze andere aanpak kan zowel betrekking hebben op de wijze van aanschrijven na constatering van een overtreding, alsook op het aantal stappen dat wordt gezet alvorens wordt besloten omtrent het toepassen van een bestuursrechtelijke maatregel. Zo kan er aanleiding bestaan om voorafgaand aan toepassing van een bestuursrechtelijke maatregel meer dan één hercontrole te verrichten of de overtreder meer tijd te gunnen. Te denken valt bijvoorbeeld aan situaties waarin sprake is van overmacht, reeds adequaat wordt gewerkt aan ongedaanmaking van de overtreding en/of op grond van het naleefverleden van de overtreder een grote kans bestaat op spoedige zelfcorrectie. Daarnaast kan er ook aanleiding bestaan om direct over te gaan tot het nemen van een bestuursrechtelijke maatregel. Dit laatste is met name aan de orde wanneer illegaal wordt gebouwd, volksgezondheids- en/of veiligheidsaspecten ernstig in het geding zijn of wanneer voortdurende van de overtreding tot onomkeerbare effecten leidt. Is sprake van één of meer van deze omstandigheden, dan zullen burgemeester en wethouders rauwelijks (direct) tot het toepassen van een passende bestuursrechtelijke maatregel besluiten.

Wat in relatie tot de overtreding een passende bestuursrechtelijke maatregel is, is afhankelijk van de situatie. Burgemeester en wethouders staan met name de volgende bestuursrechtelijke maatregelen ten dienste om te bevorderen dat een geconstateerde overtreding ongedaan wordt gemaakt:

- het toepassen van bestuursdwang;

- het stilleggen van de bouw;
- het opleggen van een last onder dwangsom.

Onderstaand wordt achtereenvolgens op hoofdlijnen ingegaan op de diverse bestuursrechtelijke maatregelen, op de duur van de te hanteren begunstigingstermijn, op de hoogte van de dwangsom, alsmede op de keuze tussen de verschillende maatregelen.

#### *Het toepassen van bestuursdwang.*

Op grond van artikel 125 van de Gemeentewet zijn burgemeester en wethouders bevoegd tot het toepassen van bestuursdwang. Bij bestuursdwang gaat het volgens artikel 5:21 van de Algemene wet bestuursrecht om het door feitelijk handelen door of vanwege het bestuursorgaan optreden tegen hetgeen in strijd met (verplichtingen krachtens) de regelgeving wordt gedaan, gehouden of nagelaten. Het feitelijk handelen kan bijvoorbeeld strekken tot het afbreken van een illegaal bouwwerk, het verhinderen van met het bestemmingsplan strijdig gebruik of het verwijderen van een caravan. Alvorens daadwerkelijk tot toepassing van bestuursdwang wordt overgegaan, wordt degene die wordt aangeschreven in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze kenbaar te maken. Voorts wordt, na een zorgvuldige belangenafweging (zie hiervoor), een bestuursdwangbesluit genomen. In dat besluit wordt vermeld welk voorschrift is of wordt overtreden. Verder bevat het besluit de mededeling dat bestuursdwang zal worden toegepast wanneer degene die wordt aangeschreven niet binnen de daarbij bepaalde redelijke termijn (de zgn. begunstigingstermijn) de in het besluit omschreven maatregelen treft (de zgn. lastgeving). Voor alle duidelijkheid; degene die wordt aangeschreven hoeft niet altijd de overtreder te zijn. Bestuursdwang kan worden toegepast jegens eenieder die het in zijn macht heeft om de overtreding ongedaan te maken. De daarmee gemoede kosten kunnen echter uitsluitend op de overtreder worden verhaald. Het voornemen van kostenverhaal op de overtreder dient evenwel in het bestuursdwangbesluit te worden vermeld. Bekendmaking van het besluit vindt plaats door mededeling aan de overtreder/betrokkene, de rechthebbende(n) op het gebruik van de betreffende grond en/of opstallen en de eventuele verzoeker(s) om handhavend optreden.

Overigens kunnen burgemeester en wethouders in spoedeisende gevallen, bij wijze van uitzondering, van de overtreder(s) en/of betrokkene(n) verlangen dat onmiddellijk een einde wordt gemaakt aan de overtreding, bij gebreke waarvan het gemeentebestuur zelf feitelijk zal (laten) handelen. Al naar gelang de mate van spoedeisendheid, hoeft voorafgaand aan het feitelijk toepassen van bestuursdwang geen zienswijzengelegenheid te worden geboden, geen begunstigingstermijn te worden gesteld en is het niet vereist het besluit vooraf op schrift te stellen. Volstaan kan alsdan worden met het achteraf op schrift stellen en bekendmaken van het bestuursdwangbesluit.

#### *Het stilleggen van de bouw.*

Een veel voorkomende vorm van het toepassen van bestuursdwang is het stilleggen van de bouw. Vandaar dat deze maatregel afzonderlijk wordt vermeld. Het stilleggen van illegale bouwwerkzaamheden vindt slechts plaats in de bij de bouwverordening aangewezen gevallen en overeenkomstig de daarbij gegeven voorschriften (o.a. opmaken proces-verbaal van de stillegging). Concreet zullen de daartoe aangewezen ambtenaren van bouw- en woningtoezicht in principe in alle gevallen waarin wordt gebouwd zonder of in afwijking van een bouwvergunning van deze vorm van bestuursdwang gebruik maken. Door op dit punt een helder lik-op-stuk-beleid te voeren, dient het voortzetten van illegaal bouwen te worden voorkomen. Let wel: het stilleggen heeft uitsluitend betrekking op het bouwen zelf. Gesteld dat legalisatie niet mogelijk is en het gebouwde dient te worden gesloopt, dan zullen burgemeester en wethouders daartoe zonedig een afzonderlijke bestuursrechtelijke maatregel nemen.

#### *Het opleggen van een last onder dwangsom.*

Burgemeester en wethouders zijn op basis van artikel 5:32 e.v. van de Algemene wet bestuursrecht tevens bevoegd aan de overtreder een last onder dwangsom op te leggen, nadat deze - zoals hiervoor is vermeld - in de gelegenheid is gesteld zijn zienswijze kenbaar te maken. De last strekt ertoe de

overtreding ongedaan te maken of verdere overtreding dan wel een herhaling van de overtreding te voorkomen. Bijvoorbeeld kan de last inhouden dat de overtreder een illegaal bouwwerk moet afbreken, de verrichte werkzaamheden zonder de vereiste aanlegvergunning ongedaan moet maken of het verbod om een bepaald illegaal gebruik van gronden en opstallen te herhalen. In de dwangsombeschikking wordt bepaald dat de overtreder ineens, per vastgestelde tijdseenheid dan wel per overtreding een bepaald dwangsombedrag verbeurt, indien en zolang de last niet binnen de daarbij bepaalde redelijke termijn (de zgn. begunstigingstermijn) is uitgevoerd. Tevens wordt in de beschikking een bedrag vastgesteld waarboven geen dwangsom wordt verbeurt. De verbeurde dwangsombedragen worden in eerste aanleg door middel van een inningsbrief ingevorderd. Naast de plicht tot betaling, blijft de overtreder gehouden tot het ongedaan maken van de overtreding. Is het maximale dwangsombedrag verbeurt en is de overtreding niet ongedaan gemaakt, dan kan dit aanleiding vormen om opnieuw een last onder dwangsom op te leggen of om bestuursdwang toe te passen. Bestuursdwang en een last onder dwangsom kunnen in beginsel echter niet gelijktijdig worden toegepast voor dezelfde overtreding.

#### *De duur van begunstigingstermijnen.*

De duur van de begunstigingstermijn in bestuursdwangbesluiten en dwangsombeschikkingen, is maatwerk. Het is niet mogelijk om daarvoor standaardtermijnen aan te geven, aangezien de situaties sterk van elkaar (kunnen) verschillen en bijgevolg een individuele belangenafweging vereisen.

Wel is het mogelijk hiervoor een aantal uitgangspunten te vermelden.

Voor wat betreft de duur van de begunstigingstermijn gaan burgemeester en wethouders uit van een zo kort mogelijke termijn waarbinnen aan de last kan worden voldaan. De termijn moet lang genoeg zijn om in de gegeven situatie in redelijkheid aan de last te kunnen voldoen. Voorkomen moet echter worden dat de termijn zodanig lang is dat (impliciet) sprake is van het gedogen van de overtreding. In algemene zin veronderstelt een en ander dat bij een last die ziet op gebruiksvoorschriften (een handelen of nalaten) zal worden volstaan met een relatief korte begunstigingstermijn of daarvan wordt afgezien. Ingeval een last betrekking heeft op het aanbrengen van voorzieningen of het ongedaan maken van (bouw)werken, zal in de bestuursrechtelijke maatregelen veelal een langere begunstigingstermijn moeten worden opgenomen. Zoals hiervoor reeds vermeld, behoeft in spoedeisende gevallen in het kader van bestuursdwang geen begunstigingstermijn te worden gesteld.

#### *De hoogte van dwangsommen.*

Evenals bij de duur van de begunstigingstermijn, geldt voor de hoogte van dwangsommen dat sprake is van maatwerk en het niet mogelijk is om daarvoor standaardbedragen te vermelden. Op grond van artikel 5:32, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht moet de hoogte van de dwangsom immers in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van het opleggen van een dwangsom. De hoogte van de (maximale) dwangsom zal, met andere woorden, per geval moeten worden bepaald. Daarbij moet deze worden afgestemd op de ernst van de overtreding (evenredigheid) en tot doel hebben de overtreding tegen te gaan of te voorkomen (effectiviteit). In elk geval moet het dwangsombedrag belangrijk hoger zijn dan het economisch voordeel dat met de overtreding wordt behaald, zodat de overtreder wordt gestimuleerd om de overtreding te beëindigen. Tegen deze achtergrond zullen burgemeester en wethouders het dwangsombedrag baseren op de kosten die de overtreder met het instandhouden van de overtreding bespaart dan wel de kosten die gemoeid zijn met het ongedaan maken van de overtreding. Dit bedrag zal worden vermeerderd met een stimuleringsprikkel van in principe 20%. Voor zover wordt voldaan aan twee of meer van de in paragraaf 2.1 genoemde criteria, zullen burgemeester en wethouders overwegen deze prikkel te verhogen tot maximaal 50% om normconform gedrag te bevorderen.

#### *De keuze van de bestuursrechtelijke maatregel.*

Burgemeester en wethouders zullen bij iedere overtreding waarbij geen reden bestaat om af te zien van handhavend optreden, bepalen welke bestuursrechtelijke maatregel wordt toegepast om deze op een

adequate wijze te (doen) beëindigen. Welke bestuursrechtelijke maatregel (het meest) adequaat is om een overtreding te (doen) beëindigen, is afhankelijk van de feiten en omstandigheden in het concrete geval.

Voordeel van het opleggen van een last onder dwangsom is dat deze bestuursrechtelijke maatregel de verantwoordelijkheid voor het ongedaan maken van de overtreding - en de daarmee gemoeide kosten - rechtstreeks bij de overtreder legt. Bovendien is deze maatregel vaak voldoende effectief en bestaat er alsdan geen aanleiding voor het toepassen van een meer belastende bestuursrechtelijke maatregel. Daarnaast kan een aantal overtredingen beter worden bestreden via het opleggen van een last onder dwangsom dan via het toepassen van bestuursdwang. Dit geldt bijvoorbeeld bij het illegaal gebruiken van gronden en opstallen. Gezien de preventieve werking die uitgaat van een last onder dwangsom is deze bestuursrechtelijke maatregel, meer dan het toepassen van bestuursdwang, geëigend om herhaling van een dergelijke overtreding te voorkomen. Ook in situaties waarin er rekening mee moet worden gehouden dat het illegaal bouwen - ondanks het stilleggen daarvan - op enig moment zal worden voortgezet, is het opleggen van een last onder dwangsom een effectief middel. Door onder oplegging van een dwangsom bijvoorbeeld te gelasten de bouw te staken en gestaakt te houden totdat de vereiste bouwvergunning is verleend, wordt in een zodanige situatie feitelijk een bouwstop gerealiseerd met een sterke preventieve werking. Ook is het mogelijk in een dergelijke situatie zowel de bouw formeel stil te leggen alsook een last onder dwangsom op te leggen ter voorkoming van het hervatten van de illegale bouw. Volgens recente jurisprudentie is in een zodanige situatie geen sprake van een ontoelaatbare samenloop van beide bestuursrechtelijke maatregelen.

In bepaalde andere situaties verzet artikel 5:32, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht zich tegen het opleggen van een last onder dwangsom of is oplegging daarvan om andere redenen minder geschikt en bestaat aanleiding om bestuursdwang toe te passen casu quo de bouw (ambtelijk) stil te leggen. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval indien spoedeisend optreden geboden is wegens acuut gevaar voor de volksgezondheid en/of de veiligheid dan wel wanneer voortduring van de overtreding tot (ernstige) onomkeerbare effecten leidt. Daarnaast is dit aan orde wanneer op voorhand duidelijk is dat verbeurde dwangsommen, wegens gebleken onvermogen, niet geïnd kunnen worden en de last onder dwangsom dus geen geschikt (pressie)middel om een overtreding te (doen) beëindigen. Verder valt te denken aan situaties waarin de identiteit van de overtreder niet bekend is of deze het niet (meer) in zijn macht heeft om zelf de last uit te (laten) voeren. Dit laatste kan bijvoorbeeld het geval zijn indien de bouwer van een illegaal bouwwerk dit inmiddels in eigendom heeft overgedragen of de huur heeft beëindigd. Aangezien de nieuwe eigenaar of huurder in principe niet als overtreder kan worden aangemerkt, resteert in een dergelijke situatie veelal uitsluitend het toepassen van bestuursdwang. Het opleggen van een last onder dwangsom is immers niet mogelijk aan anderen dan de overtreder. Tenslotte bestaat er aanleiding om bestuursdwang toe te passen wanneer het al dan niet herhaaldelijk opleggen van een last onder dwangsom niet heeft geresulteerd in ongedaanmaking van de overtreding.

### **2.1.2 Strafrechtelijk optreden**

Werd de toepassing van strafrecht ter handhaving van de bouw- en ruimtelijke regelgeving tot dusverre veelal gezien als "ultimum remedium", voortaan staat de complementariteit van de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving centraal. In navolging van de milieuhandhaving geldt ook voor de handhaving van de bouw- en ruimtelijke regelgeving als uitgangspunt dat beide instrumenten gelijktijdig worden toegepast om normconform gedrag te bevorderen. Dit in goed samenspel tussen het bestuur en Openbaar Ministerie. Concreet wordt bij een gekwalificeerde overtreding voortaan altijd proces-verbaal opgemaakt. Dit proces-verbaal wordt gestuurd naar het Openbaar Ministerie, waarna het Openbaar Ministerie een beslissing neemt omtrent de wijze van afdoening.

Mede nu de strafbepalingen van de Wet op de Ruimtelijke Ordening bij wet van 30 juni 2004 (Stb. 2004, 361) zijn ondergebracht in de Wet op de economische delicten, kan tegen de desbetreffende overtredingen adequaat strafrechtelijk worden opgetreden.

## **2.2 Constatering van overige overtredingen**

Alle gevallen waarbij geen sprake is van een gekwalificeerde overtreding als bedoeld in 2.1, vallen onder de categorie "overige overtredingen". Ook in deze gevallen geldt dat indien binnen een jaar na constatering van overtreding van een voorschrift hetzelfde voorschrift wederom wordt overtreden, burgemeester en wethouders direct zullen starten met de voorbereiding van een bestuursrechtelijke maatregel. Bij strafrechtelijke recidive geldt hiervoor eveneens een termijn van vijf jaar.

### **2.2.1 Bestuursrechtelijk optreden**

Bij constatering van een overige overtreding verloopt de bestuursrechtelijke handhaving in principe op dezelfde manier als bij een gekwalificeerde overtreding. Onder verwijzing naar het gestelde onder 2.1.1 is het evenwel evident dat in geval van een overige overtreding minder snel aanleiding zal bestaan om direct over te gaan tot het feitelijk toepassen van een bestuursrechtelijke maatregel (rauweljkse bestuursdwang). Bij een overige overtreding zal een dergelijk optreden veelal niet door de feiten en omstandigheden worden gerechtvaardigd.

### **2.2.2 Strafrechtelijk optreden**

De strafrechtelijke handhaving van overige overtredingen wijkt enigszins af van de wijze van strafrechtelijk optreden tegen gekwalificeerde overtredingen. In principe wordt door het Openbaar Ministerie niet opgetreden tegen overige overtredingen. Uitsluitend op verzoek van burgemeester en wethouders, zal door het Openbaar Ministerie na de eerste bestuursrechtelijke controle worden opgetreden tegen overige overtredingen door middel van het versturen van een flankerende brief. Indien vanwege burgemeester en wethouders is verzocht om flankerend optreden door het Openbaar Ministerie, kan de toezichthouder zich tijdens de hercontrole laten vergezellen door een opsporingsambtenaar (politieambtenaar of BOA). Bij hernieuwde constatering van de overtreding tijdens de hercontrole wordt proces-verbaal opgemaakt, zoals reeds in de flankerende brief is aangekondigd. Dit proces-verbaal wordt verstuurd naar het Openbaar Ministerie, waarna het Openbaar Ministerie beslist over de wijze van afdoening.

## **2.3 Overtredingen door andere overheden of eigen organisatie**

De handhaving van voorschriften die gelden voor een andere overheid of voor een onderdeel van de eigen organisatie is niet anders dan anders. Hier gelden, meer nog dan bij particulieren, nalevingsdoelen in de sfeer van algemeen normbesef en de geloofwaardigheid van de normerende overheid. Natuurlijk kunnen er praktische of juridische complicaties optreden, in het bijzonder bij het strafrechtelijk vervolgen van de (rijks)overheid of bij het bestuurlijk optreden tegen de eigen overheid. Democratische controle van bijvoorbeeld burgemeester en wethouders door de gemeenteraad is in die gevallen uiteindelijk het meest krachtige instrument om de naleving van regelgeving te bewerkstelligen. Uitgangspunt hierbij is dat de overheid een duidelijke voorbeeldfunctie heeft. Elke interne regeling voor het signaleren van en het optreden tegen overtredingen van de eigen of een andere overheid moet dan ook zijn gericht op het maximaal kunnen functioneren van de democratische controle, onder meer door maximale transparantie.

Op overtredingen van overheden volgt inhoudelijk dezelfde reactie als op overtredingen van burgers en bedrijven. In de procedure wordt extra transparant en openbaar gehandeld. Andere overheden of publieke ondernemingen die overtredingen blijken te plegen, worden bestuursrechtelijk op precies dezelfde wijze behandeld als private ondernemingen of burgers. Strafrechtelijke vervolging van een rijksinstelling en in bepaalde gevallen van andere overheden blijft achterwege, indien en voor zover dat geen haalbare casus oplevert vanwege de Pikmeearresten en/of het Volkelarrest. In deze gevallen wordt echter wel proces-verbaal opgemaakt, waarin de overtreding wordt vastgelegd.

Ook op overtredingen begaan door (diensten of gelieerde instellingen van) de eigen organisatie wordt conform eerder beschreven schema gereageerd. De genoemde extra transparantie en openbaarheid bestaan hierin, dat:

- de toezichthouder (of zijn directeur) door burgemeester en wethouders is gemandateerd om, bij constatering van een gekwalificeerde overtreding door een eigen gemeentelijke dienst of overheidsinstelling, deze overtreding standaard aan het Openbaar Ministerie te melden en tevens onverkort de gebruikelijke bestuursrechtelijke handhavingsstappen aan te kondigen, en
- de betreffende brief niet slechts aan de beheerder van de dienst of instelling wordt gestuurd, maar tevens in afschrift aan de voor die dienst of instelling verantwoordelijke portefeuillehouder en de voor handhaving verantwoordelijke portefeuillehouder; het bestuur behandelt deze constatering op zodanige wijze dat het resultaat open staat voor democratische controle.

Wanneer een toezichthouder bij een eigen dienst een gekwalificeerde overtreding constateert waarvoor niet het eigen bestuur bevoegd is, meldt hij dit bij de voor de dienst of instelling verantwoordelijke portefeuillehouder.

## **2.4 Informatie-uitwisseling bij het handhavingsproces**

Een tot handhaving bevoegd gezag, zoals burgemeester en wethouders, behoort aan alle betrokken handhavingpartners informatie te verstrekken die voor het uitvoeren van hun handhavende taken van belang kan zijn. Indien spoedeisend optreden aan de orde is, dient deze informatieverstrekking onverwijld plaats te vinden. De uitwisseling van met name strafrechtelijke informatie is erg privacygevoelig. Om de actieve uitwisseling van deze informatie mogelijk te maken, moet worden voldaan aan de Wet bescherming persoonsgegevens. Hiertoe is een melding op basis van deze wet gedaan bij het College Bescherming Persoonsgegevens te Den Haag.

Hierna wordt ingegaan op de verschillende informatiestromen. Een nadere uitwerking en schematisch overzicht van de meest relevante informatiestromen treft u aan in bijlage 1. Het handhavingsproces start bij de constatering van een overtreding. De overtreding wordt beoordeeld door degene die deze constateert. Indien aanleiding bestaat om handhavend op te treden, wordt de sanctiestrategie gevolgd. Daarbij moet allereerst worden beoordeeld of sprake is van een gekwalificeerde overtreding.

Overigens wordt in algemene zin benadrukt dat de handhaving van de bouw- en ruimtelijke regelgeving voor het Openbaar Ministerie nog een tamelijk onontgonnen gebied is en de toegankelijkheid van dit gebied te wensen overlaat. Door de grote verscheidenheid aan onder meer bestemmingsplanbepalingen, de vele verleende vrijstellingen en het ontbreken van een vergunningvereiste voor verreweg de meeste gebruiksactiviteiten, is specifieke kennis van de lokale situatie onmisbaar om een overtreding te kunnen herkennen. Deze specifieke kennis is door het Openbaar Ministerie veelal niet eenvoudig te achterhalen. Meer nog dan voor de strafrechtelijke handhaving van het milieurecht, is voor het strafrechtelijk handhaven van de bouw- en ruimtelijke regelgeving dan ook een essentiële voorwaarde dat het Openbaar Ministerie vanwege het bestuur tijdig en uitvoerig wordt geïnformeerd.

### **2.4.1 Informatie-uitwisseling bij een gekwalificeerde overtreding**

Zoals vermeld onder 2.1.2, wordt bij constatering van een gekwalificeerde overtreding altijd procesverbaal opgemaakt. Dit wordt gemeld bij het Openbaar Ministerie. Hoofregel is voorts dat wanneer bij hercontrole blijkt dat de overtreding niet ongedaan is gemaakt, de voorbereiding van een passende bestuursrechtelijke maatregel ter hand wordt genomen. Hiertoe wordt de betrokkene schriftelijk geïnformeerd over het voornemen om een bestuursrechtelijke maatregel toe te passen en in de gelegenheid gesteld daarover zijn zienswijze kenbaar te maken. Eventuele mede bevoegde gezagen en het Openbaar Ministerie worden hierover rechtstreeks geïnformeerd. Indien vervolgens wordt besloten tot het toepassen van een bestuursrechtelijke maatregel, melden burgemeester en wethouders dit (inclusief

een afschrift van de desbetreffende beschikking en informatie omtrent de effectuering van deze beschikking) rechtstreeks aan het Openbaar Ministerie en de eventuele mede bevoegde gezagen. Daartegenover informeert het Openbaar Ministerie de betreffende opsporingsinstantie, burgemeester en wethouders en de mede bevoegde gezagen omtrent de voortgang van de opgemaakte processen-verbaal en de afdoening daarvan.

#### **2.4.2 Informatie-uitwisseling bij overige overtredingen**

Bij constatering van een zogenaamde 'overige overtreding' flankert het Openbaar Ministerie op verzoek van burgemeester en wethouders het bestuursorgaan middels een brief waarin het Openbaar Ministerie aansluit bij de termijnstelling door burgemeester en wethouders, een en ander zoals aangegeven in 2.2.2. De overtreder wordt door het Openbaar Ministerie gewaarschuwd voor mogelijk verbaliserend optreden. Het verzoek om flankerend op te treden wordt vanwege burgemeester en wethouders rechtstreeks naar het Openbaar Ministerie gezonden. De betrokken Basiseenheid van de politie krijgt hiervan een afschrift, zodat deze reeds in een vroeg stadium rekening kan houden met het eventueel beschikbaar stellen van capaciteit. De verdere stappen bij informatie-uitwisseling bij overige overtredingen zijn vanaf de hercontrole identiek aan die bij gekwalificeerde overtredingen (zie 2.4.2).

#### **2.4.3 Verdergaande afspraken tussen partijen**

Burgemeester en wethouders, het Openbaar Ministerie en/of eventuele mede bevoegde gezagen, kunnen met een of meer partijen verdergaande afspraken maken over het uitwisselen van informatie. Deze afspraken worden schriftelijk door de betrokken partijen bevestigd. Voor verdergaande afspraken kan onder meer aanleiding bestaan in geval van ketengerelateerd toezicht. Deze vorm van toezicht betekent het initiëren van toezichts-/controlemomenten in verschillende schakels van de keten. Het gaat dan vrijwel altijd om situaties waarbij producten, stoffen of samenstellingen daarvan van de ene naar de andere locatie worden vervoerd om uiteindelijk te worden toegepast in een (bouw)werk, productieproces of anderszins. Hierbij wordt vooral gedacht aan de ver- en bewerking en (definitieve) verwijdering van afvalstoffen. De betreffende producten dienen aan kwaliteitseisen te voldoen en de reststoffen die ontstaan, moeten op legale wijze worden verwijderd. Vaak vindt tussentijds nog bewerking en/of tussenopslag van stoffen, producten, reststoffen en afvalstoffen plaats. Bij deze verschillende schakels in de keten is in veel gevallen geen sprake van één en hetzelfde bevoegde gezag. Dat betekent dat de bevoegde gezagen elkaar moeten verzoeken om controles uit te gaan voeren of onderzoeken in te stellen. Dat zal met name het geval zijn als een bepaalde schakel, waarvoor men niet het bevoegde gezag is, meerdere malen direct of indirect bij overtredingen betrokken is. Het maken van verdergaande afspraken tussen partijen is in situaties als deze aangewezen, om te waarborgen dat adequaat handhavend wordt opgetreden.

### **3. Gedogen**

Rechtsregels dienen ertoe om beleidsdoelstellingen te (helpen) verwezenlijken. Voor het bereiken van beleidsdoelstellingen is het derhalve essentieel dat op de naleving van rechtsregels wordt toegezien en tegen geconstateerde overtredingen in beginsel handhavend wordt opgetreden. Niet handhavend optreden tegen overtredingen ofwel het gedogen daarvan staat - voor alles - op gespannen voet met de realisatie van het gewenste beleid. Daarnaast doet het afbreuk aan de geloofwaardigheid van het beleid én de overheid. Primair tegen deze achtergrond dient gedogen tot een minimum beperkt te blijven. Uitsluitend in specifieke situaties waarin dit door bijzondere omstandigheden wordt gerechtvaardigd, is gedogen acceptabel. Zoals hierna wordt toegelicht, dient het in voorkomende gevallen steeds te 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 onvereenigbaar is met het door de overtreden rechtsregel beschermde belang (lees: de beleidsdoelstelling), is - behoudens overmacht - ontoelaatbaar.

In de bestuurspraktijk zijn de nadelen van het - zeker in het verleden - veelvuldig (passief) gedogen van overtredingen gaandeweg onderkend. Anders dan voor het milieurecht, geldt voor de bouw- en ruimtelijke regelgeving evenwel dat er nog niet of nauwelijks gedoogbeleid is geformuleerd. Het door de Ministers van VROM en Verkeer en Waterstaat in 1991 aan de Tweede Kamer aangeboden "Gezamenlijk beleidskader inzake het terugdringen van het gedogen van milieuovertredingen" ziet - zoals de naam reeds doet vermoeden - niet op de bouw- en ruimtelijke regelgeving. Daarnaast is de in 1996 door het kabinet uitgebrachte nota "Grenzen aan gedogen" dermate algemeen van aard, dat alleen al daarom aan deze nota geen op de bouw- en ruimtelijke regelgeving toegesneden gedoogbeleid kan worden ontleend. Het is niettemin evident dat er ook voor de bouw- en ruimtelijke regelgeving behoefte bestaat aan duidelijkheid over de (minimale) vereisten voor het gedogen van overtredingen. Een gemeentelijke gedoogstrategie voor de bouw- en ruimtelijke regelgeving is niet enkel van belang uit een oogpunt van rechtszekerheid, maar kan tevens bijdragen aan het (verder) terugdringen van met name het passief gedogen van overtredingen op dit specifieke beleidsterrein. Een en ander in navolging van en zo veel mogelijk in aansluiting op de op 13 oktober 2004 door het B-PMO vastgestelde gedoogstrategie ter zake van milieuovertredingen. Zo veel mogelijk, want laatstgenoemde gedoogstrategie is niet onverkort toepasbaar voor het gedogen van overtredingen van de bouw- en ruimtelijke regelgeving.

Voor wat betreft de opbouw van dit hoofdstuk wordt onder 3.1 aangegeven wat onder gedogen wordt verstaan en welke situaties in principe voor gedogen in aanmerking komen. Aansluitend wordt onder 3.2 ingegaan op de diverse vormen van gedogen en de daaraan te verbinden voorwaarden. Onder 3.3 wordt vervolgens aandacht besteed aan de voorbereiding en bekendmaking van gedoogbesluiten. Afgesloten wordt onder 3.4 met de handhaving van gedoogbesluiten.

#### **3.1 Potentiële gedoogsituaties**

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

Zoals uit de wettelijke basis (zie de artikelen 125 van de Gemeentewet en 5:22 en 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht) alsmede uit voornoemde begripsomschrijving naar voren komt, is bestuursrechtelijk handhavend optreden een discretionaire bevoegdheid en geen algemene plicht. Principieel bestaat een zekere beleidsruimte om tegen een overtreding handhavend op te treden dan wel deze te gedogen. Deze beleidsruimte wordt evenwel nadrukkelijk ingeperkt door diverse wettelijke bepalingen, alsmede de (ongeschreven) algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Meer in het bijzonder vloeit daaruit voort (zie met name artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht) dat burgemeester en wethouders bij

iedere overtreding gehouden zijn de daarbij betrokken belangen zorgvuldig af te wegen, alvorens al dan niet tot bestuursrechtelijk handhavend optreden te besluiten. Tot de af te wegen belangen behoren onder meer het door de overtreden rechtsregel beschermde belang (b.v. 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 (b.v. omwonenden). Essentieel is verder of de overtreding (naar verwachting) op afzienbare termijn zal worden gelegaliseerd. Is daarvan sprake ofwel bestaat concreet zicht op legalisatie, 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.

De laatste jaren wordt, mede als uitvloeisel van calamiteiten te Enschede, Volendam en Maastricht, een hoge(re) prioriteit toegekend aan daadwerkelijke handhaving. Handhaving is weliswaar een discretionaire bevoegdheid, maar veeleer dan voor het milieurecht geldt voor de bouw- en ruimtelijke regelgeving dat sprake is van een *beginselplicht tot handhaving*<sup>1</sup>. Dit laatste geldt te meer wanneer één of meer belanghebbenden (omwonenden) om handhaving verzoeken. Voor de noodzakelijke belangenafweging betekent deze 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 het specifieke geval sprake is van bijzondere belangen die tegen handhaving pleiten en deze belangen duidelijk zwaarder dienen te wegen dan de belangen die voor handhaving pleiten. Ondanks de beginselplicht, kan het dus gerechtvaardigd of zelfs noodzakelijk zijn dat bestuursrechtelijk handhavend optreden achterwege blijft indien de belangenafweging daartoe noopt.

Onverminderd de evidente noodzaak van een zorgvuldige belangenafweging bij iedere overtreding, komen in principe de volgende situaties voor het afzien van bestuursrechtelijk handhavend optreden in aanmerking:

1. overmachtsituaties;
2. situaties waarin handhavend optreden onevenredig is;
3. situaties waarin sprake is van concreet zicht op legalisatie.

De verschillende situaties worden hieronder successievelijk nader toegelicht.

### **3.1.1 Overmachtsituaties**

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 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 reeds van kracht zijnde vergunning alsnog wordt vernietigd en geen reëel zicht meer bestaat op legalisatie. Daarnaast valt te denken aan calamiteiten, zoals een breuk in een brandstofleiding of hoogspanningskabel, die node leiden tot met het bestemmingsplan strijdig gebruik van gronden en/of opstallen dan wel tot het zonder de vereiste vergunning bouwen, slopen of het uitvoeren van aanlegvergunningplichtige

---

<sup>1</sup> De beginselplicht tot handhaving van de bouw- en ruimtelijke regelgeving is duidelijk zichtbaar in de jurisprudentie. Sinds medio 2005 hanteert de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State daartoe de volgende standaardoverweging:

*“Gelet op het algemeen belang dat gediend is bij handhaving, zal in 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. Dit kan zich voordoen indien concreet uitzicht op legalisatie bestaat. Voorts 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.”*

werken of werkzaamheden. De vereiste belangenafweging kán er in vorenstaande situaties toe nopen dat burgemeester en wethouders de bewuste overtreding gedurende beperkte tijd (actief) gedogen.

### **3.1.2 Situaties waarin handhavend optreden onevenredig is**

Kenmerk van de hier bedoelde situaties is dat weliswaar geen sprake is overmacht of (vooralsnog) van concreet zicht op legalisatie van de overtreding (zie 3.1.3), maar wel van één of meer zodanig bijzondere omstandigheden dat in redelijkheid aanleiding bestaat om af te zien van bestuursrechtelijk handhavend optreden. Anders gezegd gaat het om situaties, waarin bij het zorgvuldig afwegen van de betrokken belangen blijkt dat de belangen die tegen bestuursrechtelijke handhaving pleiten evident zwaarder wegen dan de belangen die voor zodanig handhavend optreden pleiten.

Mede uit de beschikbare jurisprudentie komt naar voren dat bestuursrechtelijk handhavend optreden in principe in de volgende situaties als onevenredig kán worden aangemerkt:

- situaties waarin bestuursrechtelijk handhavend optreden tegen de overtreding evident strijdig is met het door de overtreden rechtsregel beschermde belang (b.v. 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 (b.v. de overtreding strookt met een aanstaande wijziging van het Bouwbesluit);
- situaties waarin de aard en ernst van de overtreding gering zijn en derden niet in hun belangen worden geschaad (b.v. 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 bestuursrechtelijk handhavend optreden tegen de overtreding daadwerkelijk een schending oplevert van het vertrouwens-, rechtzekerheids- of het gelijkheidsbeginsel (zodanige schending wordt niet snel aangenomen, maar kan een bijzondere omstandigheid vormen);
- situaties waarin de overtreding historisch is gegroeid, niet legaliseerbaar is, maar op grond van de vereiste belangenafweging een (afbouw)periode moet worden toegestaan om de illegale activiteit (veelal strijdig gebruik) te staken of te verplaatsen (b.v. 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 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 vrijstelling (gedeeltelijk) is geschorst of vernietigd, terwijl de activiteit redelijkerwijs alsnog (ten volle) legaliseerbaar moet worden geacht (er is b.v. 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 wordt ingediend, de overtreding legaliseerbaar moet worden geacht en het (tijdelijk) beëindigen daarvan redelijkerwijs niet mogelijk is dan wel onevenredige schade tot gevolg heeft.

Overigens geldt dat óf de hiervoor aangegeven situaties in een concreet geval gedoogwaardig zijn, uiteraard afhangt van de bijzondere omstandigheden en belangenafweging in het specifieke geval. Anderzijds kan, vanwege de noodzakelijke zorgvuldige belangenafweging per specifiek geval, niet worden uitgesloten dat in andere dan voornoemde situaties sprake is van een gedoogwaardige situatie. Is een situatie wegens onevenredigheid bestuursrechtelijk gedoogwaardig, maar is niettemin sprake van verwijtbaar gedrag, dan dient tegen de overtreder proces-verbaal te worden opgemaakt en de overtreding strafrechtelijk te worden afgedaan.

### 3.1.3 Situaties waarin sprake is van concreet zicht op legalisatie

Concreet zicht op legalisatie is de voornaamste bijzondere omstandigheid die aanleiding kan geven tot het afzien van handhavend optreden tegen 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 de wettelijke bevoegdheid tot bestuursrechtelijk handhavend optreden, 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 belangafweging in de regel tot de slotsom leidt dat moet worden afgezien van bestuursrechtelijk handhavend optreden. Anders gezegd, is het uitgangspunt van de bestuursrechter dat het toepassen van een bestuursrechtelijke maatregel bij concreet zicht op legalisatie onrechtmatig is. Zo bezien is er in situaties waarin concreet zicht op legalisatie bestaat in wezen geen sprake van gedogen in de eigenlijke betekenis (zie ook de begripsomschrijving). Gelet op de jurisprudentie dient er immers vanuit te worden gegaan dat burgemeester en wethouders in voorkomend geval geen daadwerkelijk gebruik kunnen maken van de bevoegdheid tot handhavend optreden. Mede ter voorkoming van schadeclaims wegens het onrechtmatig toepassen van enige bestuursrechtelijke maatregel, resteert burgemeester en wethouders in gevallen waarin legalisatie procedureel niet op korte termijn mogelijk is weinig anders dan *transparant af te zien van bestuursrechtelijk handhavend optreden en dit voorwaardelijk op te schorten* (zie 4.2). Daarbij geldt evenwel dat met name bij verwijtbaar gedrag van de overtreder proces-verbaal dient te worden opgemaakt (zie ook 2.1 en 2.1.2). Door het opmaken van proces-verbaal gevolgd door het strafrechtelijk afdoen van de overtreding, dient gemakzuchtig/nalatig handelen van overtredders in deze situaties te worden bestreden.

Rest de vraag wanneer sprake is van (voldoende) concreet zicht op legalisatie van een overtreding. Op dit punt moet worden vastgesteld dat de jurisprudentie nogal casuïstisch van aard is en niet geheel is uitgekristalliseerd. Vooralsnog gaan burgemeester en wethouders er evenwel vanuit dat voor wat betreft de bouw- en ruimtelijke regelgeving sprake is van (voldoende) concreet zicht op legalisatie van de overtreding indien:

- een ontvankelijke aanvraag om de vereiste bouwvergunning, aanlegvergunning, sloopvergunning of gebruiksvergunning is ingediend en op grond van de relevante gegevens redelijkerwijs mag worden aangenomen dat de bewuste activiteit als zodanig vergunbaar is (verenigbaar is met het door de rechtsregel beschermde belang);
- in een situatie waarin de geldende bestemmingsplanvoorschriften aan legalisatie van de activiteit of het strijdige gebruik in de weg staan, de procedure tot vrijstelling krachtens artikel 17 of artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening dan wel tot wijziging van het bestemmingsplan zo ver is gevorderd dat legalisatie in redelijkheid op korte termijn te verwachten is.

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 geval van een geringe planologische afwijking en/of een aanmerkelijk maatschappelijk belang wordt door bestuursrechter nog wel eens genoegen genomen met het enkele voornemen tot legalisatie. Behoudens voornoemde uitzonderingen, gaan burgemeester en wethouders er vanuit dat sprake is van concreet zicht op legalisatie indien een te honoreren ontvankelijke vergunningaanvraag voorligt. Wordt ter legalisatie het bestemmingsplan gewijzigd, dan moet tenminste het ontwerp van deze wijziging ter inzage zijn gelegd. Daarnaast moet aannemelijk zijn dat gedeputeerde staten te zijner tijd hun goedkeuring zullen hechten aan het gewijzigde bestemmingsplan casu quo zich niet tegen legalisatie zullen verzetten. Wordt toepassing gegeven aan artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, dan wordt aangenomen dat er concreet zicht op legalisatie bestaat wanneer er vanuit mag worden gegaan dat de gemeenteraad zich daarmee kan verenigen en - voor zoveel nodig - gedeputeerde staten de verklaring van geen bezwaar zullen verlenen. Bestaan er aanwijzingen voor het onthouden van de noodzakelijke medewerking door de gemeenteraad of gedeputeerde staten, dan gaan

burgemeester en wethouders er vanuit dat geen sprake is van concreet zicht op legalisatie en dit geen aanleiding kan vormen om af te zien van handhavend optreden. Dit laatste geldt eveneens wanneer de Minister van VROM heeft medegedeeld een zogenaamd vervangingsbesluit te overwegen, dat (wellicht) aan legalisatie in de weg staat.

Overigens streven burgemeester en wethouders er naar om zo veel mogelijk te vermijden dat moet worden besloten tot het afzien casu quo het opschorten van bestuursrechtelijk handhavend optreden wegens concreet zicht op legalisatie. In situaties waarin legalisatie van de overtreding procedureel op korte termijn mogelijk is, heeft dit uiteraard de voorkeur. Indien b.v. een ontvankelijke aanvraag om een aanlegvergunning voorligt welke ruim binnen de beslistermijn van vier weken kan worden verleend, dan zullen burgemeester en wethouders in principe daartoe besluiten en niet tot het afzien van handhavend optreden. Met het voorbereiden van een (gedoog)besluit is immers eveneens de nodige tijd gemoeid. Kortom: burgemeester en wethouders zullen enkel besluiten tot het afzien en voorwaardelijk opschorten van bestuursrechtelijk handhavend optreden wegens concreet zicht op legalisatie, indien legalisatie van de overtreding in de gegeven situatie een (te) lange procedure vergt. In voorkomend geval duurt het concrete zicht op legalisatie voort, totdat legalisatie van de overtreding een feit is (b.v. de vereiste vergunning of bestemmingsplanwijziging in werking is getreden = einde overtreding) dan wel op grond van de houding van de gemeenteraad of gedeputeerde staten casu quo een vervangingsbesluit van de Minister van VROM of een uitspraak van de bestuursrechter 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 handhavend op te treden.

### **3.2 Gedoogvormen en -voorwaarden**

Voor wat betreft de wijze van gedogen komt, zoals vermeld, uitsluitend actief gedogen in aanmerking. Dit veronderstelt dat burgemeester en wethouders een expliciet (schriftelijk) besluit zullen nemen. Aan dit besluit worden een aantal algemeen inhoudelijke eisen gesteld. Daarnaast bestaat er aanleiding voor wat betreft de vorm van het besluit, de daaraan te verbinden voorwaarden en de te stellen termijn, onderscheid te maken tussen enerzijds de onder 3.1.1 en 3.1.2 behandelde gedoogsituaties en anderzijds de onder 3.1.3 aangehaalde situaties waarin sprake is van concreet zicht op legalisatie. Dit onderscheid volgt uit de verschillende omstandigheden (zie 3.1). Onderstaand worden onder 3.2.1 eerst de algemeen inhoudelijke eisen genoemd. Daarna wordt onder 3.2.2 en 3.2.3 achtereenvolgens ingegaan op de specifieke inhoudelijke eisen voor de onderscheiden situaties.

#### **3.2.1 Algemeen inhoudelijke eisen**

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

- het besluit 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 overmachtsituaties, worden aan het besluit 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 overmachtsituaties 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 het besluit wordt vermeld dat voor zover niet wordt voldaan aan één of meer van de aan het gedoogbesluit verbonden voorwaarden en/of daadwerkelijk sprake is van één of meer van de voorbehouden situaties, burgemeester en wethouders per omgaande een bestuursrechtelijke maatregel zullen voorbereiden;

- in het besluit wordt aangegeven dat de activiteit geheel voor eigen risico van de overtreder plaatsvindt, de gemeente niet aansprakelijk is voor eventuele schade en het besluit onverlet laat de mogelijkheid dat door andere bestuursorganen en/of het Openbaar Ministerie bestuursrechtelijk respectievelijk strafrechtelijk handhavend wordt opgetreden;
- in het besluit wordt gememoreerd dat een afschrift daarvan wordt verzonden aan onder meer het Openbaar Ministerie en aan mogelijk belanghebbende andere bestuursorganen;
- in het besluit wordt vermeld door wie en binnen welke termijn bij burgemeester en wethouders bezwaar kan worden gemaakt en tevens wordt aangegeven welke bestuursrechter daarnaast kan worden verzocht om een voorlopige voorziening te treffen (zie ook 3.3.2).

### 3.2.2 Specifieke eisen in geval van overmacht of onevenredigheid

Naast voornoemde algemeen 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 dienen niet enkel het door de overtreden rechtsregel beschermde belang te waarborgen (zie 3.2.1), maar tevens te zijn toegesneden op de concrete gedoogsituatie en - voor zover aan de orde en mogelijk - aan te sluiten 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 (b.v. 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 (b.v. bij het permanent bewonen van recreatiewoningen in gevallen genoemd onder 3.1.2), 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 (b.v. bij het in beperkt mate overschrijden van afstandsgrenzen of bouwmaten) én derden niet in hun belangen worden geschaad, kan aanleiding bestaan om - deugdelijk gemotiveerd - een gedoogbeschikking te verlenen voor onbepaalde duur.

### 3.2.3 Specifieke eisen in geval van concreet zicht op legalisatie

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

- het besluit wordt expliciet aangemerkt als een besluit waarbij bestuursrechtelijk handhavend optreden voorwaardelijk wordt opgeschort, nader aan te duiden als een opschortingsbesluit;
- uit het besluit dient eenduidig naar voren te komen dat bestuursrechtelijk handhavend optreden uitsluitend is opgeschort, voor zover blijkens de ontvankelijke aanvraag en/of de bestemmingsplan- dan wel vrijstellingsprocedure concreet zicht op legalisatie bestaat. Hiertoe dient aan het besluit de voorwaarde te worden verbonden dat de in het kader van de legalisatie van de overtreding van belang zijnde eisen bij of krachtens de Woningwet (b.v. de gestelde eisen in het Bouwbesluit 2003, de bouwverordening en Welstandsnota) en/of de Wet op de Ruimtelijke Ordening (b.v. de bouwgebruiks- of aanlegvoorschriften van de relevante in procedure zijn bestemmingsplanwijziging), stipt dienen te worden nageleefd;
- aangezien op voorhand niet duidelijk is hoelang sprake blijft van concreet zicht op legalisatie, dient in het besluit geen concrete termijn te worden gesteld, maar te worden bepaald dat het opschortingsbesluit zijn geldigheid verliest op het moment dat de vereiste vergunning, de voor

legalisatie relevante bestemmingsplanwijziging of vrijstelling in werking treedt (= einde overtreding) dan wel blijkt dat de gemeenteraad of gedeputeerde staten alsnog de vereiste medewerking aan legalisatie via een bestemmingsplanwijziging of vrijstelling weigeren casu quo op grond van een uitspraak van de bestuursrechter redelijkerwijs moet worden aangenomen dat geen sprake (meer) is van concreet zicht op legalisatie van de overtreding;

- in het besluit dient tevens het voorbehoud te worden 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.

### **3.3 De voorbereiding en bekendmaking van gedoogbesluiten**

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

#### **3.3.1 De voorbereiding van gedoogbesluiten**

De voorbereiding van gedoogbesluiten dient in elk geval plaats te vinden met inachtneming van afdeling 4.1.2 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit betekent met name dat de aanvrager(s) en/of andere belanghebbenden in principe in de gelegenheid gesteld dienen te worden naar keuze schriftelijk of mondeling hun zienswijze naar voren te brengen, alvorens een gedoogbesluit wordt genomen.

Overigens geldt dit niet in alle gevallen. Zo behoeft geen zienswijzengelegenheid te worden geboden wanneer geen sprake is van een situatie als bedoeld in de artikelen 4:7 of 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht. Daarnaast kunnen burgemeester en wethouders op grond artikel 4:11 van de Algemene wet bestuursrecht de toepassing van deze procedure achterwege laten, voor zover de vereiste spoed zich daartegen verzet of de belanghebbenden reeds de gelegenheid hebben gehad hun zienswijze bij een eerdere beschikking of een ander bestuursorgaan kenbaar te maken en sindsdien geen sprake is van nieuwe feiten en omstandigheden.

Onverminderd de aangehaalde uitzonderingen, verdient het omwille van de vereiste zorgvuldige belangenafweging de voorkeur om in elk geval voorafgaand aan het nemen van een *gedoogbeschikking* de gelegenheid te bieden een zienswijze naar voren te brengen conform afdeling 4.1.2 van de Algemene wet bestuursrecht. 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. Burgemeester en wethouders denken daarbij met name aan complexe en (politiek) gevoelige situaties en/of gevallen waarin sprake is van een groot aantal (onbekende) belanghebbenden. Alsdan dienen de mogelijkheden tot inspraak optimaal te zijn. In alle overige situaties bestaat voor een openbare voorbereidingsprocedure geen directe aanleiding. Bovendien is het van belang dat de voorbereiding van gedoogbesluiten vlot en efficiënt verloopt. Op die manier ontstaat zo snel mogelijk een actieve - transparante - gedoogsituatie en wordt vermeden dat de voorbereiding van een gedoogbesluit wellicht ten koste gaat van een vergunning-, vrijstelling- of bestemmingsplan(wijziging)procedure.

Ter voorbereiding van een *opschortingsbesluit* bestaat tot het bieden van een zienswijzengelegenheid in het algemeen minder aanleiding. Los van het feit dat dan soms al de mogelijkheid heeft bestaan om in te spreken in een bestemmingsplan- of vrijstellingsprocedure, geldt als uitgangspunt dat burgemeester en wethouders bij concreet zicht op legalisatie doorgaans geen daadwerkelijk gebruik kunnen maken van de bevoegdheid tot handhavend optreden. Om die reden heeft een zienswijzenmogelijkheid voorafgaand aan een opschortingsbesluit veelal weinig toegevoegde waarde.

#### **3.3.2 De bekendmaking van gedoogbesluiten**

Nadat besluitvorming heeft plaatsgevonden dient een *gedoogbeschikking* of een *opschortingsbesluit* bekend te worden gemaakt met inachtneming van afdeling 3:6 van de Algemene wet bestuursrecht.

Hiertoe dient het besluit te worden toegezonden aan - voor zover van toepassing - de aanvrager, degenen die een zienswijze naar voren hebben gebracht en de overige belanghebbenden. Daarnaast is het - hoewel rechtens niet verplicht - vanwege de gewenste transparantie van belang een kennisgeving van het besluit of de zakelijke inhoud van het besluit te plaatsen in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag- nieuws- of huis-aan-huisblad dan wel op een andere geschikte wijze (b.v. via de gemeentelijke website). Daarbij zal tevens worden vermeld dat belanghebbenden bij burgemeester en wethouders bezwaar kunnen maken tegen het gedoogbesluit en wel binnen 6 weken nadat dit bekend is gemaakt. Verder achten burgemeester en wethouders het, mede gezien de veelal relatief korte werkingsduur van gedoogbesluiten, gewenst daarbij aan te geven welke bestuursrechter daarnaast kan worden verzocht een voorlopige voorziening te treffen. Vermelding daarvan draagt bij aan een goede rechtsbescherming en strookt met de beoogde zorgvuldigheid.

#### **3.4 De handhaving van gedoogbesluiten**

In het belang van de geloofwaardigheid van de overheid én de realisatie van de gewenste beleidsdoelstelling (het door de overtreden rechtsregel beschermde belang), zien burgemeester en wethouders aanleiding om extra toezicht te houden op het naleven van de aan gedoogbeschikkingen en opschortingsbesluiten verbonden voorwaarden en/of voorbehouden. Wordt daarbij geconstateerd dat de voorwaarden en/of voorbehouden niet correct worden nageleefd, dan zal - naast strafrechtelijk optreden - per omgaande bestuursrechtelijk handhavend worden opgetreden tegen het overtreden van de rechtsregel (dus niet tegen het "overtreden" van het gedoog- of opschortingsbesluit). Verwezen wordt in dit verband naar hoofdstuk 2 (de sanctiestrategie). Wordt op basis daarvan besloten tot een bestuursrechtelijke maatregel, dan dient daarbij tevens het gedoogbesluit te worden ingetrokken.

## Bijlage 1 Schematische weergave Informatiestromen

	Informatiedrager	Van wie afkomstig	Naar wie	Op welke wijze	Rol van Handhaving Limburg
1	Brief om gelegenheid tot zienswijze kenbaar te maken <ul style="list-style-type: none"> <li>- brief hercontrole en voornemen opleggen last onder dwangsom</li> <li>- brief hercontrole en voornemen toepassing van bestuursdwang</li> <li>- brief voornemen tot het nemen gedoogbeschikking</li> </ul>	B&W	Mede bevoegd gezag, OM, politie en Handhaving Limburg	Afschrift brief	
2	Sanctie- en gedoogbesluit <ul style="list-style-type: none"> <li>- brief beschikking last onder dwangsom</li> <li>- brief bestuursdwangbesluit</li> <li>- brief stilleggen bouw</li> <li>- brief gedoogbeschikking</li> <li>- brief opschortingsbesluit</li> </ul>	B&W	Mede bevoegd gezag, OM, politie, VROM-Inspectie en Handhaving Limburg	Afschrift brief	Analyse van gegevens t.b.v. provinciebrede probleemanalyse;  Actief/passief beschikbaar stellen van informatie;
3	Effectuering sanctiebesluit <ul style="list-style-type: none"> <li>- brief verbeuring dwangsom</li> <li>- brief inning verbeurde dwangsom</li> </ul>	B&W	Mede bevoegd gezag, OM en Handhaving Limburg	Afschrift brief	Procedurebewaking;  Bewaken implementatie Sanctie- en Gedoogstrategie Bouwregelgeving Limburg.
4	Bestuurlijk afloopbericht <ul style="list-style-type: none"> <li>- brief bestuurlijk afloopbericht</li> </ul>	B&W	Mede bevoegd gezag, OM en Handhaving Limburg	Afschrift brief	

5	Verzoek en behandeling verzoek ketengerichte controle - verzoek aan ander bevoegd gezag om ketengerichte controle - behandeling verzoek	B&W en andere bevoegde gezagen	Belanghebbende partijen en Handhaving Limburg	Afschrift verzoek; Afschrift behandeling verzoek	
6	Constatering van vermoedelijke overtreding(en) in het vrije veld waarvoor zelf geen bevoegd gezag - meldingformulier meerdere bevoegde gezagen	Constaterende instantie	Het bevoegd gezag en Handhaving Limburg	Afschrift meldingsformulier	
7	Constatering van vermoedelijke overtreding(en) binnen inrichtingen waarvoor zelf geen bevoegd gezag - meldingformulier meerdere bevoegde gezagen	Constaterende instantie	Het bevoegd gezag en Handhaving Limburg	Afschrift meldingsformulier	
8	Constatering van een gekwalificeerde overtreding - meldingsformulier gekwalificeerde overtreding	Constaterende instantie - B&W - politie	Het OM in afschrift aan Handhaving Limburg	Afschrift meldingsformulier	
9	Verzoek om flankerend optreden OM - brief verzoek om flankerend optreden	B&W	Het OM in afschrift aan politie en Handhaving Limburg	Afschrift brief	
10	Flankerende brief van het OM	OM	B&W en Handhaving Limburg	Afschrift van de brief aan overtreder	
11	Strafrechtelijk afloopbericht	OM	Belanghebbende partij en Handhaving Limburg	Afschrift afloopbericht	

## Bijlage 2 Handhaven, gedogen of opschorten?

Dit schema dient als hulpmiddel om aan de hand van de gedoogstrategie (hoofdstuk 3) te kunnen bepalen, wanneer moet worden gedoogd, moet worden opgeschort, of wanneer handhavend moet worden opgetreden. Te allen tijde blijft een individuele belangenafweging per geval noodzakelijk!

Nr.	Situaties	Gedogen	Opschorten	Handhaven
	<i>Fase vóór vergunningprocedure (er ligt geen ontvankelijke aanvraag voor):</i>			
1	Geen overmacht- of nader te noemen overgangssituatie			x
2	Er is sprake van een overmachtssituatie	x		
3	De overtreding wordt naar verwachting op korte termijn door nieuwe regelgeving gelegaliseerd*	x		
4	Bestuursrechtelijk handhavend optreden is evident strijdig met het beschermde belang*	x		
5	De overtreding volgt uit nieuwe inzichten of jurisprudentie, waaruit blijkt dat de vergunning onjuist of niet toereikend is*	x		
6	De overtreding volgt uit het feitelijk niet kunnen naleven van bepaalde voorschriften die kunnen worden aangepast*	x		
7	De overtreding volgt uit het feit dat er geen (toereikende) vergunning meer is, maar een (afbouw) periode moet worden toegestaan om de activiteit te staken of te verplaatsen*	x		
8	De overtreding volgt uit het (deels) vernietigen/ schorsen van de vergunning terwijl de activiteit alsnog (ten volle) vergunbaar is*	x		
9	De overtreding volgt uit het (deels) expireren van een vergunning, terwijl aannemelijk is gemaakt dat op goede gronden niet tijdig een aanvraag is ingediend, deze z.s.m. alsnog wordt ingediend en het tijdelijk staken van de activiteiten onmogelijk is of leidt tot onevenredige schade*	x		

\* Deze overgangssituaties zijn *uitsluitend* gedoogwaardig, mits tevens wordt voldaan aan *alle* eisen gesteld in paragraaf 3.1.2

\*\* In deze situaties wordt uitgegaan van concreet zicht op legalisatie (zie paragraaf 3.1.3)

	<i>Tijdens de vergunningprocedure (er ligt een ontvankelijke aanvraag voor):</i>			
10	De activiteit is redelijkerwijs niet (meer) legaliseerbaar			x
11	De activiteit is eerder vergund, niet meer legaliseerbaar, maar redelijkerwijs moet een (afbouw) periode worden toegestaan om de activiteiten te staken of te verplaatsen	x		
12	De activiteit is niet eerder vergund, maar (tijdelijk) legaliseerbaar	x		
13	De activiteit is eerder vergund en (tijdelijk) legaliseerbaar**		x	
14	Het ontwerpbesluit strekt tot (tijdelijke) legalisatie**		x	
15	Het ontwerpbesluit strekt niet tot legalisatie en redelijkerwijs hoeft geen (afbouw)periode te worden toegestaan (zie hiervoor)			x
16	Het ontwerpbesluit strekt niet tot legalisatie, maar redelijkerwijs moet een (afbouw)periode worden toegestaan (zie hiervoor)	x		
17	(definitieve) vergunning verleend**		x	
18	(definitieve) vergunning geweigerd en redelijkerwijs hoeft geen (afbouw)periode te worden toegestaan (zie hiervoor)			x
19	(definitieve) vergunning geweigerd en redelijkerwijs hoeft geen (afbouw)periode te worden toegestaan (zie hiervoor)	x		
20	Beroep ingesteld en/of voorlopige voorziening gevraagd tegen de verleende vergunning**		x	
21	Verzoek om voorlopige voorziening gehonoreerd en aangenomen moet worden dat geen sprake (meer) is van concreet zicht op legalisatie			x
22	Vergunning is in beroep vernietigd en er is geen sprake van een overgangssituatie			x

\* Deze overgangssituaties zijn *uitsluitend* gedoogwaardig, mits tevens wordt voldaan aan *alle* eisen gesteld in paragraaf 3.1.2

\*\* In deze situaties wordt uitgegaan van concreet zicht op legalisatie (zie paragraaf 3.1.3)