

Gedoogstrategie omgevingsrecht

Provincie Limburg

Behoort bij het VTH-beleidsplan, vastgesteld door Gedeputeerde Staten van Limburg d.d. 28 maart 2017.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
2.	Potentiële gedoogsituaties	3
	2.1 Overmachtsituaties	4
	2.2 Situaties waarin handhavend optreden onevenredig is	5
	2.3 Situaties waarin sprake is van concreet zicht op legalisatie	6
3	Gedoogvormen en –voorwaarden	8
	3.1 Algemeen inhoudelijke eisen	9
	3.2 Specifieke eisen in geval van overmacht of onevenredigheid	9
	3.3 Specifieke eisen in geval van concreet zicht op legalisatie	9
4.	De handhaving van gedoogbesluiten	10

1. Inleiding

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 onverenigbaar is met het door de overtreden rechtsregel beschermde belang (lees: de beleidsdoelstelling), is - behoudens overmacht - ontoelaatbaar.

Voor wat betreft de opbouw van de gedoogstrategie wordt onder 2 aangegeven wat onder gedogen wordt verstaan en welke situaties in principe voor gedogen in aanmerking komen. Aansluitend wordt onder 3 ingegaan op de diverse vormen van gedogen en de daaraan te verbinden voorwaarden. Afgesloten wordt onder 4 met de handhaving van gedoogbesluiten.

2. Potentiële gedoogsituaties

Onder gedogen wordt hier verstaan het - al dan niet op verzoek - door Gedeputeerde Staten 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 artikel 5:4 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 bestuursrechtelijk handhavend op te treden dan wel deze te gedogen.

Deze beleidsruimte wordt evenwel nadrukkelijk ingeperkt door diverse wettelijke bepalingen, alsmede door de (geschreven en 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 Gedeputeerde Staten 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 bestuurlijke sanctie 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. Bestuursrechtelijke handhaving is weliswaar een discretionaire bevoegdheid, maar dat laat onverlet dat sprake is van een *beginselplicht tot handhaving*¹. Dit laatste geldt te meer wanneer één of meer belanghebbenden 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.

2.1. 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 in werking getreden vergunning alsnog wordt vernietigd en geen reëel zicht meer bestaat op legalisatie. Daarnaast valt te denken aan calamiteiten, zoals een ernstige verstoring in de bedrijfsvoering van een afvalverwerker, met als gevolg dat andere bedrijven niet (tijdig) kunnen afvoeren en meer en/of gedurende een langere termijn afval opslaan dan vergund of een breuk in een brandstofleiding of hoogspanningskabel, die node leidt tot met het bestemmingsplan strijdig gebruik van gronden en/of bouwwerken. De vereiste belangenafweging kán er in vorenstaande situaties toe nopen de bewuste overtreding gedurende beperkte tijd (actief) gedogen.

¹ De beginselplicht tot handhaving van de bouw- en ruimtelijke regelgeving is duidelijk zichtbaar in de jurisprudentie. Sinds medio 2004 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.”* (ABRS 7 juli 2004, nr. 200306199/1)

2.2 *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 2.3), 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;
- situaties waarin een overtreding voortvloeit uit een uitspraak van de bestuursrechter waarbij een verleende vergunning (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 vergunningaanvraag ter legalisatie 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 dan wel dient de overtreding zo mogelijk via een bestuurlijke strafbeschikking strafrechtelijk te worden afgedaan (zie 2.3).

2.3 *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 bestuursrechtelijk handhavend optreden tegen een overtreding van het omgevingsrecht. 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 opleggen van een bestuurlijke sanctie 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 Gedeputeerde Staten in voorkomend geval in de regel geen daadwerkelijk gebruik kunnen maken van de bevoegdheid tot bestuursrechtelijk handhavend optreden. Mede ter voorkoming van schadeclaims wegens het onrechtmatig opleggen van enige bestuurlijke sanctie, resteert Gedeputeerde Staten in gevallen waarin sprake is van concreet zicht op legalisatie maar 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 3.3). Daarbij geldt evenwel dat vooral bij verwijtbaar gedrag van de overtreder proces-verbaal dient te worden opgemaakt. Door het opmaken van proces-verbaal gevolgd door het strafrechtelijk afdoen van de overtreding, dient gemakzuchtig/nalstig handelen van overtreders in deze situaties te worden bestreden. Bij wijze van alternatief kan voor de in de Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingsbevoegdheid milieu- en keurfeiten genoemde strafbare feiten (de zogenaamde feitenlijst) gebruik worden gemaakt van de bestuurlijke strafbeschikking. Met de inzet van dit instrument kunnen eenvoudige milieu- en natuurdelicten door bestuursorgaan op een strafrechtelijke wijze worden afgehandeld.

Rest de vraag wanneer sprake is van (voldoende) concreet zicht op legalisatie van een overtreding. Indien ter legalisatie het vigerende *bestemmingsplan* wordt gewijzigd dient er, gezien de beschikbare jurisprudentie, vanuit te worden gegaan dat in de regel het ontwerp van deze wijziging ter inzage moet zijn gelegd. Behoudens in een situatie waarin op voorhand duidelijk is dat de ter legalisatie vereiste planwijziging geen rechtskracht zal verkrijgen, kan aan het feit dat het ontwerp ter inzage is gelegd (voldoende) concreet zicht op legalisatie van de overtreding van het vigerende bestemmingsplan worden ontleend. Is slechts een voorontwerp van de ter legalisatie vereiste planwijziging ter inzage gelegd, dan is dat doorgaans onvoldoende om uit te kunnen gaan van concreet zicht op legalisatie. Een uitzondering daarop kan echter aan de orde zijn, indien het op grond van bijkomende omstandigheden alleszins aannemelijk is dat de ter legalisatie vereiste planwijziging rechtskracht zal verkrijgen. Geen concreet zicht op legalisatie bestaat, indien louter sprake is van het enkele voornemen om ter legalisatie het vigerende bestemmingsplan te wijzigen, maar zijn daartoe geen concrete stappen zijn gezet.

Is ter legalisatie van de overtreding een *vergunning* (waaronder in dit verband tevens een daarmee vergelijkbare toestemming wordt verstaan) vereist, dan geldt op grond van de voorliggende jurisprudentie als hoofdregel dat in principe sprake is van (voldoende) concreet zicht op legalisatie van de overtreding, nadat daartoe een ontvankelijke (toereikende) aanvraag is ingediend, Gedeputeerde Staten op basis van deze aanvraag over voldoende gegevens beschikken om vast te stellen dat de bewuste activiteit te legaliseren is (verenigbaar is met het door de rechtsregel beschermde belang) en bij voorkeur bijkomende omstandigheden de vergunbaarheid casu quo de mogelijkheid tot legalisatie van de betrokken activiteit bevestigen. Daarnaast moet aannemelijk zijn dat na inwerkingtreding van de nader te verlenen vergunning geen sprake meer is van een overtreding. Bestaat aanleiding om te veronderstellen dat de betrokken activiteit na inwerkingtreding van de daarvoor vereiste vergunning strijdig zal zijn met één of meer redelijkerwijs daaraan te verbinden voorschriften of beperkingen, dan kan niet worden uitgegaan van (voldoende) concreet zicht op legalisatie van de betreffende illegale situatie.

Op voornoemde hoofdregel dat concreet zicht op legalisatie verlangt dat bij Gedeputeerde Staten een redelijkerwijs te honoreren ontvankelijke vergunningaanvraag ter legalisatie van de illegale situatie voorligt, bestaat blijkens de huidige jurisprudentie een tweetal voor de praktijk relevante uitzonderingen. Ten eerste is een uitzondering op deze hoofdregel aan de orde bij een bouwwerk dat weliswaar in overeenstemming met het ter plaatse geldende bestemmingsplan, maar zonder de daartoe vereiste (omgevings)vergunning ingevolge artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo is gerealiseerd. Voor zover aannemelijk is dat de overtreder bereid is om de vereiste omgevingsvergunning alsnog aan te vragen en - mede gezien de planregels - deze vergunning kan worden verleend, wordt door de bestuursrechter aangenomen dat (reeds) sprake is van concreet zicht op legalisatie van de overtreding. Het feit dat nog geen ontvankelijke vergunningaanvraag ter legalisatie van het illegale bouwwerk voorligt, doet daar in deze specifieke situatie niet aan af.

Een tweede uitzondering op voornoemde hoofdregel kan zich voordoen in voorkomend geval dat sprake is van met het vigerende bestemmingsplan strijdig gebruik waarvoor geen planwijziging aanhangig is (zie hiervoor) en een omgevingsvergunning ingevolge artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo is vereist. In deze situatie kan wegens concreet zicht op legalisatie worden afgezien van bestuursrechtelijk handhavend optreden tegen het strijdig gebruik, indien de overtreder zich bereid heeft verklaard om de vereiste omgevingsvergunning alsnog aan te vragen, Gedeputeerde Staten kenbaar maken voornemens te zijn deze te verlenen en er geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat deze vergunning niet redelijkheid kan worden verleend. Relevant ten aanzien van het laatste punt is in hoeverre aannemelijk is dat de gemeenteraad zich daarmee kan verenigen en een verklaring van geen bedenkingen zal afgeven. Bestaan er aanwijzingen voor het onthouden van de noodzakelijke medewerking door de gemeenteraad, dan gaan Gedeputeerde Staten er vanuit dat geen sprake is van concreet zicht op legalisatie en dit geen aanleiding kan vormen om af te zien van bestuursrechtelijk handhavend optreden.

Behoudens de hiervoor toegelichte uitzonderingsgevallen gaan Gedeputeerde Staten er vanuit dat slechts sprake kan zijn van concreet zicht op legalisatie, indien een ontvankelijke (toereikende) aanvraag ter legalisatie van de illegale situatie is ingediend, deze aanvraag redelijkerwijs kan worden gehonoreerd en na inwerkingtreding van de vergunning geen sprake meer is van een overtreding. Uitgaande van een te legaliseren illegale situatie, zal gaandeweg de (vergunning)procedure (ontwerpbesluit – vergunning) in toenemende mate sprake zijn van zicht op legalisatie en daarmee van de onmogelijkheid om bij afweging van de betrokken belangen tot bestuursrechtelijk handhavend optreden te besluiten. Voorts geldt dat het naar voren brengen van zienswijzen naar aanleiding van een

ontwerpbesluit, het maken van bezwaar en/of het instellen van beroep tegen een verleende (toereikende) vergunning, al dan niet in combinatie met een verzoek om een voorlopige voorziening, als zodanig niet afdoen aan het zicht op legalisatie.

Op grond van de huidige jurisprudentie moet worden aangenomen dat het concrete zicht op legalisatie voortduurt totdat legalisatie van de overtreding een feit is (bijvoorbeeld de vereiste vergunning of bestemmingsplanwijziging in werking is getreden = einde overtreding) dan wel op grond van de houding van de gemeenteraad 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.

Overigens streven Gedeputeerde Staten 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 bijvoorbeeld een ontvankelijke aanvraag om een omgevingsvergunning voorligt welke ruim binnen de beslistermijn van 8 weken kan worden verleend, dan zullen Gedeputeerde Staten in principe daartoe besluiten en niet tot het afzien van bestuursrechtelijk handhavend optreden. Met het voorbereiden van een (gedoog)besluit is immers eveneens de nodige tijd gemoeid. Kortom: Gedeputeerde Staten zullen in de regel 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.

3. Gedoogvormen en –voorwaarden

Voor wat betreft de wijze van gedogen komt, zoals vermeld, uitsluitend actief gedogen in aanmerking. Dit veronderstelt een expliciet (schriftelijk) besluit.

Aan dit besluit wordt een aantal algemeen inhoudelijke eisen gesteld (zie 3.1). 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 situaties waarin wegens overmacht of onevenredigheid wordt gedoogd (zie 3.2) en anderzijds de situaties waarin wegens concreet zicht op legalisatie van de betreffende overtreding wordt afgezien van bestuursrechtelijk handhavend optreden (zie 3.3). Dit onderscheid volgt uit de verschillende omstandigheden.

3.1. Algemeen inhoudelijke eisen

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

- het besluit dient deugdelijk te worden gemotiveerd, waarbij een helder inzicht wordt verschaft in de door Gedeputeerde Staten 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, per omgaande een bestuurlijke sanctie zal worden voorbereid;
- in het besluit wordt aangegeven dat de activiteit geheel voor eigen risico van de overtreder plaatsvindt, de Provincie Limburg niet aansprakelijk is voor eventuele schade en het besluit de mogelijkheid onverlet laat 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, binnen welke termijn bij Gedeputeerde Staten bezwaar kan worden gemaakt en tevens aangegeven welke bestuursrechter daarnaast kan worden verzocht om een voorlopige voorziening te treffen.

3.2. *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, 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, 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.

3.3 *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 gezien de ontvankelijke vergunningaanvraag, het door de

overtreden rechtsregel beschermde belang en/of de in procedure zijnde bestemmingswijziging 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 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 of bestemmingswijziging in werking treedt (= einde overtreding) dan wel blijkt dat Gedeputeerde Staten alsnog de vereiste medewerking aan legalisatie 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.

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 Gedeputeerde Staten 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 per omgaande 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 de Landelijke handhavingsstrategie 2014. In aansluiting op zodanig handhavend optreden, zal het gedoogbesluit worden ingetrokken.