

Bijlage 1. Algemene strategieën

Preventiestrategie

Het doel van preventie is de naleving van regels vergroten. Het naleven van regels is niet altijd vanzelfsprekend. Door de inzet van communicatiemiddelen (voorlichting) en ondersteunend optreden (vooroverleg) wordt het gedrag op een positieve manier beïnvloed. Het is belangrijk om duidelijk te maken welke regels er zijn, waarom ze er zijn en hoe erop wordt toegezien.

Met een goede inzet van communicatiemiddelen verbetert het naleefgedrag aanzienlijk. Pas als regels bekend zijn kunnen inwoners, bedrijven en instellingen deze bewust naleven. Natuurlijk blijft het wel primair de verantwoordelijkheid van de inwoner, ondernemer of instelling zelf om op de hoogte te zijn en blijven van regels. Vergunningverleners en toezichthouders zijn een belangrijke schakel tussen overheid, inwoners en bedrijven en spelen een grote rol in de verbetering van het naleefgedrag. Zij hebben rechtstreeks contact met de inwoners en bedrijven en kunnen regels uitleggen en toelichten. Ook de overige medewerkers hebben een belangrijke rol in contacten met inwoners en bedrijven.

Preventie, toezicht en sanctie kunnen zowel na elkaar als naast elkaar worden ingezet om naleefgedrag te bevorderen. Preventieve instrumenten worden eerder ingezet bij welwillend gedrag, maar kunnen ook bij calculerend gedrag bijdragen aan betere naleving. Het monitoren van het effect van inzet van (preventieve) instrumenten blijft nodig, om te zorgen voor een efficiënte uitvoering. OD Drenthe zet voor haar VTH-taken de volgende preventieve instrumenten in:

Eenvoudige en duidelijke regels

Voorschriften in een omgevingsvergunning/maatwerkvoorschrift die OD Drenthe verleent/oplegt zijn zo eenvoudig en begrijpelijk mogelijk opgesteld. Waardoor zo min mogelijk discussie over de interpretatie ontstaat. OD Drenthe probeert de voorschriften zo te formuleren dat deze voor één uitleg vatbaar zijn.

Stimuleren vooroverleg

Bij initiatieven of plannen voor het ontwikkelen van nieuwe activiteiten wordt bij voorkeur vooroverleg gevoerd. Vooroverleg is een overleg tussen een initiatiefnemer en het bevoegd gezag (OD Drenthe namens bevoegd gezag) die over toestemming voor de initiatieven of plannen gaat. Vooroverleg zorgt ervoor dat vooraf kan worden beoordeeld of een initiatief of plan naar verwachting past binnen kaders en regels en welke voorschriften gaan gelden. De initiatiefnemer kan daar in een vroeg stadium rekening mee houden in zijn planvorming en vergunningaanvraag. Vooroverleg versnelt en stroomlijnt het vergunningproces. Daarnaast beperkt het ook het aantal vergunningaanvragen dat buiten behandeling moet worden gesteld of geweigerd.

(Integraal) samenwerken

Er wordt zo veel mogelijk gezamenlijk en eenduidig opgetreden door de gemeenten, provincie, OD Drenthe en ketenpartners. Landelijke regels worden uniform toegepast. Lokale regels en voorschriften zijn zoveel mogelijk gelijk en afgestemd. Dit geeft duidelijkheid, rechtsgelijkheid en zorgt voor meer begrip. Indien een aanvraag betrekking heeft op een combinatie van milieu met overige activiteiten, heeft OD Drenthe geen mandaat; in dit geval is samenwerking ook vereist.

Zorgen voor begrip

OD Drenthe laat in gesprekken de reden en achterliggende gedachte van regels weten. Iemand die weet en begrijpt waarom regels er zijn is eerder geneigd deze te accepteren en op te volgen. Vergunningverleners en toezichthouders kennen de regels en de achterliggende gedachte en dragen deze gevraagd en ongevraagd uit.

Handhaafbare regels

Regels zijn zo geformuleerd dat ze handhaafbaar zijn. Ze zijn zo eenvoudig mogelijk te controleren. Bij het opstellen van regels of voorschriften wordt een handhaafbaarheidstoets uitgevoerd door vergunningverlening, toezicht en handhaving bij specifieke (niet-standaard) voorschriften.

Zichtbaarheid toezicht en handhavingsactiviteiten

OD Drenthe laat zien dat er toezicht wordt gehouden en handhaaft als dat nodig is. Er wordt gecommuniceerd over toezicht- en handhavingsprioriteiten en grotere handhavingsprojecten. Het openbaar maken van toezichtresultaten op bedrijfsniveau is ook een preventiemiddel. Dit wordt terughoudend toegepast en eigenlijk alleen als dit wettelijk verplicht is (bijvoorbeeld cross compliance). Toezichthouders van OD Drenthe zijn regelmatig zichtbaar aanwezig in het veld. In jaarprogramma's en projectplannen worden preventie en communicatie standaard als instrument opgenomen.

Informatie delen

Overheden en OD Drenthe delen onderling zo veel mogelijk informatie. Zo kunnen handhavingspartners risicogericht en informatiegestuurd toezicht houden en handhaven. Maar ook de handhaving efficiënter en effectiever inrichten. Informatie over milieubelastende activiteiten wordt zoveel mogelijk centraal opgeslagen en is raadpleegbaar voor overheden onderling, mits dit wettelijk is toegestaan. Daarnaast is actieve openbaarmaking onder de Wet open overheid (Woo) ook onderdeel van het delen van informatie.

Maatschappelijke controle stimuleren

Buurtpreventie is een mooie vorm van sociale controle die kan bijdragen aan het oppakken van de eigen verantwoordelijkheid. OD Drenthe wil dat de omgeving de regels kent, overtredingen kan signaleren en met elkaar in gesprek gaat hierover. Daarom zijn vergunningen en besluiten zoveel mogelijk digitaal in te zien. Daarnaast vraagt OD Drenthe klagers vooral (ook) om zelf in gesprek te gaan met de overlastgever om aan te geven dat ze overlast hebben. Dit draagt bij aan het onderling bespreekbaar maken van problemen.

Informeren over (nieuwe) regels en processen

OD Drenthe communiceert waar mogelijk over (nieuwe) regels en geeft voorlichting. Als een ondernemer niet bekend is met de regels, dan weet die soms niet dat hij/zij in overtreding is. Dit geldt ook voor belanghebbenden: als omwonenden weten dat bepaalde activiteiten zijn toegestaan, klagen ze minder snel of dienen ze minder snel een handhavingsverzoek in. OD Drenthe houdt rekening met de doelgroep bij de keuze van een communicatiemiddel.

Er kan bijvoorbeeld gekozen worden voor het plaatsen van een bericht op een website, waarmee meer mensen worden bereikt. Ook kan er gekozen worden voor gerichtere communicatie via een geadresseerde brief.

Vergunningstrategie

Om te komen tot een kwalitatief goede beoordeling bij vergunningverlening, het behandelen van meldingen, rapportages in het kader van informatieplicht en adviesverzoeken worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Initiatiefnemers zijn verantwoordelijk voor het indienen van goede en volledige (conform indieningsvereisten) aanvragen/meldingen/rapportages. OD Drenthe, gemeenten en provincie houden zich bij de taakuitvoering aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het zorgvuldigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel;
- de inhoudelijke beoordeling van vergunning(aanvragen), meldingen en rapportages is risicogericht. Onderzoeksrapporten over milieuthema's die bij de betreffende branche een grote impact hebben, worden diepgaand beoordeeld. Onderzoeksrapporten over milieuthema's met geringe impact worden oppervlakkig inhoudelijk beoordeeld.
- omgevingsvergunningen zijn afgestemd op de geldende wet- en regelgeving (landelijk, provinciaal en lokaal) alsmede op lokaal en provinciaal beleid;
- omgevingsvergunningen zijn afgestemd op landelijke standaarden (zoals de Landelijke Redactie voor Standaardteksten voor de Omgevingsvergunning (LRSO), op gangbare en beproefde methodieken en op de eigen standaarden van OD Drenthe;
- omgevingsvergunningen zijn duidelijk leesbaar, uitvoerbaar, naleefbaar en handhaafbaar;
- besluiten op vergunningaanvragen worden tijdig genomen, conform de wettelijke termijnen en conform specifieke afspraken met deelnemers;
- het proces dat wordt doorlopen is voorspelbaar, transparant, juridisch juist en achteraf verifieerbaar;
- advies wordt in ieder geval ingewonnen bij de aanvragen waar een advies van een ketenpartner wettelijk verplicht is;
- bij een meervoudige vergunningaanvraag worden de verschillende aspecten en wetten op samenhangende wijze behandeld;
- er vindt afstemming, coördinatie of contact plaats met het bevoegd gezag en andere bestuurs- of adviesorganen of belanghebbende derden.

Onder vergunningverlening vallen de volgende taken:

- Het voorbereiden van en het verlenen, weigeren, wijzigen of (gedeeltelijk) intrekken van een omgevingsvergunning naar aanleiding van een aanvraag of actualisatieslag, geheel of gedeeltelijk voor de activiteit milieu;
- Het behandelen van een melding of ingediende rapportage in het kader van informatieplicht;
- Het besluiten over maatwerk en/of gelijkwaardigheid;
- Het besluit nemen over het al dan niet vereisen van een MER (project m.e.r.-beoordeling).
- Verlenen van Ontheffing (Verboden, i.h.k.v. route gevaarlijke stoffen)
- Verlenen vergunning en ontheffing ontbranden vuurwerk (Vuurwerkbesluit)
- Verlenen van overbrengingsvergunning, toestemming voor vervoer explosieven voor civiel gebruik;
- Het (integraal) adviseren op vergunningaanvragen in behandeling bij een (ander) bevoegd gezag.

(Integraal) samenwerken

De Omgevingswet verplicht het werken als 1- loket en een integrale, omgevingsgerichte beoordeling van omgevingsvergunningaanvragen, meldingen en rapportages (informatieplicht). Dit blijkt bijvoorbeeld uit de doelstellingen van deze wet en komt terug in wettelijke voorschriften over de coördinatie- en doorzendplichten en de verplichte integrale omgevingsgerichte belangenafweging.

Daarnaast is een van de uitgangspunten in de Omgevingswet het integraal werken en beoordelen. Het vooroverleg (verkennen en begeleiden initiatief) heeft hierin een belangrijke functie. Wel staat het een aanvrager vrij bepaalde vergunningen voor activiteiten los aan te vragen.

Bij de uitvoering worden wetten en besluiten integraal benaderd. Dit betekent dat OD Drenthe plannen en initiatieven zo vroeg mogelijk integraal beoordeelt. En aanvragen die OD Drenthe behandelt, worden ook door andere relevante bevoegde gezagen beoordeeld. De betrokken bevoegde gezagen en OD Drenthe werken gericht met elkaar samen voor een integrale en samenhangende besluitvorming. Het belangrijkste instrument van integraal werken is casemanagement. Dit is een strategisch uitgangspunt en staat los van waar het binnen de verschillende organisaties ondergebracht is.

Risicogericht werken

Bij het inhoudelijk beoordelen van rapportages (informatieplicht), meldingen en (vergunning) aanvragen en hierbij behorende onderzoeksrapporten wordt risicogericht gewerkt. Alle relevante milieuthema's uit iedere melding, rapportage en (vergunning)aanvraag voor milieubelastende activiteiten worden globaal inhoudelijk beoordeeld door de generieke vergunningverlener. Een diepgaande inhoudelijke beoordeling van meldingen, rapportages en aanvragen vindt door specialisten op basis van milieurisico, risico op ondermijning en maatschappelijk en bestuurlijke impact plaats. Een nadere uitwerking is opgenomen in [bijlage 2](#) voor de locaties met milieuactiviteiten, zorgwekkende stoffen en bodem.

Uitvoeren vergunningverlening

De manier waarop invulling wordt gegeven aan vergunningverlening en casemanagement is sterk afhankelijk van het kader waarbinnen aanvragen worden beoordeeld. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen:

- Omvang en aard van aangevraagde activiteiten (technische complexiteit);
- De specifieke omgeving waarin de activiteiten worden uitgevoerd (sociaal-maatschappelijke context);
- Daarnaast wordt de aanvrager beoordeeld op naleefgedrag en in sommige gevallen op integriteit volgens het Bibob beleid van de deelnemers.

Zo kan een initiatief technisch inhoudelijk niet complex zijn voor wat betreft milieu-, bouw- en brandveiligheidsvoorschriften maar wel complex zijn voor wat betreft de sociale maatschappelijke context omdat er grote bezwaren zijn vanuit de omgeving. Dan speelt casemanagement een grote rol en is extra aandacht nodig voor zorgvuldige communicatie, overleg en/of samenwerking tussen het bevoegd gezag en OD Drenthe.

Technisch-inhoudelijke complexiteit

Elke omgevingsvergunning bestaat uit een mix van standaard- en specifieke voorschriften. Als de technisch inhoudelijke complexiteit van de specifieke situatie (het bedrijf of activiteit in kwestie en/of het gebied waar het bedrijf is gelegen of de activiteit plaatsvindt) klein is, ligt het accent vooral op standaardvoorschriften en minder op specifieke voorschriften. Omgekeerd ligt het accent vooral op specifieke voorschriften en minder op standaardvoorschriften als de technisch-inhoudelijke complexiteit van de situatie (milieubelastende activiteit en/of de locatie) groot is.

Sociaal-maatschappelijke complexiteit

In een omgeving is sprake van objectieve en subjectieve kwetsbaarheid indien op korte afstand sprake is van kwetsbare objecten. Dit is belangrijker naarmate de potentiële impact van een bedrijf groter is. Het gaat hier om de objectieve typering van de omgeving. In het kader van participatie dient een initiatiefnemer te inventariseren of er sprake is van weerstand in de omgeving. Het kan zijn dat er veel milieuklachten zijn of dat er een actiegroep actief is. Hier betreft het de subjectieve typering van de omgeving.

Wanneer de sociaal-maatschappelijke complexiteit van de omgeving gering is, kan het proces van vergunningverlening zonder bijzonderheden zijn. Als de sociaal-maatschappelijke complexiteit van de omgeving daarentegen groot is, ligt het vergunningverleningsproces gecompliceerder. Bijvoorbeeld vanwege de initiatiefnemer en diens voorgeschiedenis of economisch belang en/of aanwezige belangenorganisaties die zich roeren.

In dit geval moet er bestuurlijke afwegingsruimte worden ingevuld en is het proces (waaronder participatie door de initiatiefnemer) minstens zo belangrijk als de inhoud. Afstemming, overleg en/of samenwerking is noodzakelijk tussen het bevoegd gezag (ambtelijk en bestuurlijk), OD Drenthe, het bedrijf of initiatiefnemer in kwestie en belanghebbende derden.

De beoordeling op sociaal-maatschappelijke complexiteit wordt bepaald via:

- Internet en andere open bronnen (bedrijf/naam aanvrager);
- Registratie van milieuklachten;
- De accounthouder;
- Personen met gebied specifieke kennis/branche kennis;
- Andere afdeling of overheid.

Basiswerkwijze voor vergunningverlening en afhandeling meldingen en rapportages

Er is een basiswerkwijze voor vergunningverlening en de afhandeling van meldingen en rapportages. Bij de toedeling van gemeentelijke taken is het uitgangspunt dat de frontoffice is ondergebracht bij het bevoegd gezag en voor wat betreft de provinciale taken ligt dit bij OD Drenthe.

De frontoffice is hiermee voor inwoners en bedrijven dé ingang ten aanzien van het omgevingsrecht. In de backoffice bevinden zich de afzonderlijke gemeentelijke of provinciale disciplines en OD Drenthe voor de taken ten aanzien van milieu (omgevingsveiligheid, geluid, energie, lucht, bodem en zorgwekkende stoffen).

Het bevoegd gezag is verantwoordelijk bij iedere aanvraag, melding en rapportage (informatieplicht) voor:

- De registratie en intake van de klantvraag;
- Het bepalen van bevoegd gezag;
- Het onderzoek welke toestemmingen nodig zijn voor een bepaalde activiteit;
- Het digitaliseren (met ontvangstbevestiging);

- Het casemanagement van meervoudige (méér dan milieu) aanvragen;
- Het uitzetten bij behandelende dienst (ODG of OD Drenthe) en overige interne- en externe adviseurs, evenals bepalen van overlegvorm, zoals omgevingstafel;
- Het publiceren van aanvragen, (ontwerp)beschikkingen en meldingen;
- Het aanspreekpunt voor de aanvrager en informeren aanvrager;
- Het bewaken van termijnen van procedures bij meervoudige (méér dan milieu) aanvragen;
- De besluitvorming op meervoudige aanvragen en na zienswijzen.

OD Drenthe kan op verzoek van het bevoegd gezag een of meerdere van bovenstaande activiteiten uitvoeren. Zo verzorgt OD Drenthe een groot deel van bovenstaande activiteiten voor de provincie Drenthe.

De taken voor OD Drenthe zijn:

- Het casemanagement van milieuaanvragen;
- Het toetsen van volledigheid en ontvankelijkheid op basis van indieningsvereisten en opstellen advies richting bevoegd gezag bij het buiten behandeling laten;
- Het (vak)inhoudelijk toetsen aan alle relevante beoordelingskaders;
- Het uitvoeren van een handhaafbaarheidstoets;
- De besluitvorming op enkelvoudige (milieu)aanvragen en na zienswijzen;
- Het bijwerken van de gegevens om het locatiebestand volledig te houden;
- Het bewaken van termijnen van procedures bij milieuaanvragen;
- Het opstellen van de (ontwerp)beschikking of het advies aan het bevoegd gezag.

Bij het besluiten op een omgevingsvergunningaanvraag wordt de wettelijke reguliere of uitgebreide procedure gevolgd, zoals vastgelegd in de Awb (Algemene wet bestuursrecht) en Omgevingswet. Bij het beoordelen of een ingediende melding of rapportage (informatieplicht) volledig is, volgen wij de wettelijke indieningsvereisten als bedoeld in de Omgevingsregeling, het Besluit activiteiten leefomgeving of het Omgevingsplan.

Op meldingen en rapportages (informatieplicht) volgt geen besluit. Als de melding/rapportage volledig is, ontvangt de melder een bevestigingsbrief. Bij de behandeling wordt ook getoetst of milieuonderzoeken als indieningsvereisten gelden. Indien op de algemeen geldende voorschriften afwijkende, aanvullende of concretiserende voorschriften nodig zijn, worden nadere voorwaarden (in geval van sloop met asbestsanering) of bij besluit maatwerkvoorschriften (in geval van milieu) opgelegd. Dit gebeurt bijvoorbeeld om een knelpunt op te lossen, voor het voorkomen van risico's en/of voor een betere handhaafbaarheid.

De basiswerkwijze voor het behandelen van een aanvraag/melding/rapportage is vastgelegd in het zaak/registratiesysteem van OD Drenthe, waarbij de processtappen worden doorlopen en wordt aangegeven wie waarvoor verantwoordelijk is. Het gaat hier om de processtappen op hoofdlijnen. Voor de meest voorkomende correspondentie, (ontwerp)besluiten, beschikkingen, adviezen en vergunningvoorschriften zijn standaarden (LRSO) beschikbaar. Hierop wordt het vierogen-principe gehanteerd om de kwaliteit te borgen. Voor voorschriften wordt gebruik gemaakt van een standaard voorschriftenpakket. In bepaalde gevallen zijn daarnaast maatwerkvoorschriften mogelijk. Na een verleende vergunning wordt op basis van een risico-inschatting bepaald of een opleveringscontrole moet worden gepland in samenspraak met de toezichthouder die de handhaafbaarheidstoets heeft uitgevoerd.

Ontvankelijkheid/volledigheid

Een goede en inhoudelijk juiste beoordeling van aanvragen is alleen mogelijk, wanneer de vereiste stukken aanwezig zijn. De indieningsvereisten zijn landelijk geüniformeerd en toegeschreven op de verschillende categorieën van activiteiten. Het consequent toetsen op ontvankelijkheid voorkomt dat in het vervolg van het proces de toetsing niet (geheel) kan worden uitgevoerd. Als detailuitwerkingen ontbreken wordt wel alvast een inhoudelijke beoordeling van de overige stukken gedaan. OD Drenthe verricht een volledige ontvankelijkheidstoets bij alle aanvragen, meldingen en rapportages. Voor de toetsing en beoordeling van vergunningaanvragen, meldingen en rapportages wordt gewerkt met checklists. Als de ontbrekende stukken niet, niet op tijd of niet volledig worden aangeleverd, wordt de aanvraag buiten behandeling gelaten. Dat wil zeggen dat de aanvrager een besluit krijgt dat zijn aanvraag buiten behandeling blijft, waartegen bezwaar kan worden ingediend. Bij een melding kan de melder erop gewezen worden dat, als de gegevens niet aangeleverd worden of onvolledig blijven, deze de activiteit niet kan uitvoeren. Tegen het niet óf onvolledig indienen van een rapportage, melding of vergunningaanvraag kan handhavend worden opgetreden als de activiteiten (dan illegaal) al worden uitgevoerd.

Wanneer er een risico bestaat dat door het verlenen van een vergunning strafbare feiten worden gefaciliteerd, of uit strafbare feiten verkregen geld benut gaat worden vindt er door de gemeente of provincie een Bibob-toets plaats. De situaties waarbij een Bibob-toets wordt uitgevoerd, zijn vastgelegd in het Bibob-beleid van het bevoegd gezag.

Actuele vergunningen

Actuele omgevingsvergunningen dragen bij aan verlaging van de druk op de fysieke leefomgeving, bescherming van natuur en verbetering van naleefgedrag. Een actuele omgevingsvergunning met de laatste stand der techniek en kennis erin verwerkt is beter toetsbaar en handhaafbaar.

De Europese Richtlijn Industriële Emissies (RIE) verplicht daarnaast extra actualisatie van vergunningen voor IPPC-installaties.

Een actualisatietoets van een vergunningendossier vindt plaats als:

- Sprake is van nieuwe wet- en regelgeving, waardoor vergunningen binnen een in de wet gestelde termijn aanpassing behoeven. Indien niet alleen binnen de termijn de vergunning aangepast moet worden, maar ook maatregelen genomen moeten zijn, wordt een redelijke termijn in acht genomen voor het doorvoeren van de maatregelen;
- Vergunningen voor IPPC-installaties ten minste eenmaal per vijf jaar en overige vergunningen ten minste eenmaal per tien jaar te toetsen op inhoud, actualiteit van de voorschriften en overzichtelijkheid;
- Als er een nieuwe omgevingsvergunning wordt aangevraagd;
- Als vanuit toezicht is geconstateerd dat de vergunning niet meer actueel is en er sprake is van ernstige overtreding van en tekortkomingen in de vergunning.

Bij de frequentie van toetsing wordt rekening gehouden met de omvang van emissies en aard van de risico's. In het kader van risicogericht vergunnen wordt een nadere strategie opgesteld met betrekking tot de actualisatietoets van vergunningen.

Intrekken vergunningen

Vergunningen voor activiteiten die niet worden gebruikt, kunnen worden ingetrokken. Daarmee wordt voorkomen dat activiteiten gerealiseerd worden volgens verouderde normen.

Vergunningen kunnen door OD Drenthe worden ingetrokken als:

- De aanvrager erom verzoekt;
- Het gevaar bestaat dat de vergunning misbruikt wordt voor criminele activiteiten;
- Van de vergunning drie jaar geen gebruik is gemaakt.

Het laten voortbestaan van ongebruikte rechten uit vergunningen, is ongewenst omdat:

- Voorkomen moet worden dat (nieuwe) planologische en stedenbouwkundige of andere inzichten over de fysieke leefomgeving doorkruist worden door vergunde, nog te realiseren of te slopen bouwwerken en het gebruik ervan;
- Het vanuit administratief oogpunt gewenst is dat het vergunningenbestand zoveel mogelijk overeenstemt met de feitelijke situatie;
- Voorkomen van ongelijkheid in de verplichtingen voor bedrijven als gevolg van verouderde vergunningen en/of voorschriften.
- Het belang van omwonenden. Rechtszekerheid en duidelijkheid voor omwonenden. Opdat zij niet worden verrast met een ontwikkeling of activiteit op basis van een oude/slapende vergunning. Waardoor geen rechtsmiddelen meer open staan.

De Omgevingswet bepaalt deels wanneer een vergunning mag worden ingetrokken en deels is het gebaseerd op jurisprudentie (bijvoorbeeld bij omgevingsvergunningen milieu). OD Drenthe voert een actief intrekingsbeleid voor de activiteit milieu. Indien gedurende drie jaar geen handelingen zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning, kan de procedure voor het intrekken van de vergunning worden opgestart. Het bevoegd gezag wordt hierover per situatie geïnformeerd. Dit vereist ook van de OD een degelijke registratie van de niet-gebruikmaking.

Het intrekken van een omgevingsvergunning heeft met betrekking tot stikstofemissie zin als ook een voor een locatie verleende vergunning Wet natuurbescherming wordt aangepast aan de gewijzigde situatie. Hiervoor is afstemming nodig tussen provincie Drenthe en OD Drenthe.

Toezichtstrategie

Toezicht wordt gehouden om het ontstaan van risico's voor de leefomgeving zo klein mogelijk te houden. In gelijke gevallen wordt op dezelfde manier toezicht gehouden.

Hiermee wordt bereikt:

- Transparantie;
- Professionaliteit;
- Rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor inwoners, bedrijven en instellingen waarop toezicht wordt gehouden;
- Effectiviteit en efficiency bij uitvoering, om met (voor deelnemers) acceptabele inspanning een zo hoog mogelijk milieurendement te bereiken.

Voorwaarde daarbij is wel dat regels eenduidig, correct, duidelijk en toepasbaar zijn op de (zelfde) situatie(s). De toezichtstrategie gaat over de werkwijze van het vaststellen van het toezichtdeel in het jaarprogramma tot en met het al dan niet constateren van de overtreding. Bij overtredingen reageert OD Drenthe volgens de LHSO. Vaak betekent dit dat OD Drenthe handhaaft om te zorgen dat de overtreding stopt en/of zich niet herhaalt.

Wanneer wordt toezicht gehouden?

Het toezicht wordt gericht op de meest risicovolle situaties: waar de kans het grootst is dat het naleefgedrag onvoldoende is en dit leidt (of kan leiden) tot schade aan de leefomgeving, de gezondheid, de veiligheid en natuur (vrije veld controles). Het is namelijk onmogelijk om binnen de beschikbare capaciteit, middelen en tijd alle objecten, activiteiten en locaties op alle punten te

controleren. Dit is ook niet nodig, want niet alle situaties zijn even risicovol. Voor de evaluatie van toezicht, registreert OD Drenthe het naleefgedrag van de overtreder en de zwaarte van de overtreding. Zo kan OD Drenthe de productie en effecten daarvan evalueren.

Naast toezicht zijn er ook andere mogelijkheden om het naleefgedrag te verbeteren, bijvoorbeeld door communicatie. Hier staat meer over in de [preventiestrategie](#). Met een probleem- en risicoanalyse worden prioriteiten voor toezicht bepaald.

Wat is toezicht?

De term toezicht wordt vaak zowel in brede als in enge zin gebruikt. In brede zin is het de overkoepelende term voor al het inspectiewerk in combinatie met het woord handhaving. In enge zin bedoelt men het als het concrete werk van een toezichthouder.

Toezicht is het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen. En het daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan ingrijpen.

Speciaal daarvoor aangewezen toezichthouders voeren het toezicht uit. Een toezichthouder is een persoon namens het bevoegd gezag belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift. Toezicht zorgt voor een belangrijk preventief effect. Bij toezicht wordt een controle uitgevoerd, ook zonder dat een overtreding wordt vermoed. OD Drenthe kan een bezoek aan een activiteit, een bedrijf, een locatie, een bouwwerk of een persoon brengen.

Samengevat: onder toezicht wordt verstaan het controleren of en in hoeverre inwoners, bedrijven of instellingen regels naleven.

Integraal toezicht

OD Drenthe wil voorkomen dat inwoners, bedrijven en instellingen onnodig vaak gecontroleerd worden. Daarom worden toezichtacties zoveel mogelijk afgestemd en voeren verschillende instanties of verschillende onderdelen van instanties controles zoveel mogelijk tegelijkertijd uit. Dan gaat het om gezamenlijk, ofwel integraal toezicht.

Toezichtmethode

OD Drenthe houdt toezicht op de voor de doelgroep meest effectieve en meest efficiënte methode. De keus voor de methode hangt onder andere af van:

- Kennis van regelgeving;
- Kosten en baten;
- Mate van acceptatie;
- Gezagsgetrouwheid doelgroep naar aanleiding van naleefgedrag.

Voor OD Drenthe betekent de toezichtstrategie ook:

- Het krijgen van inzicht in het naleefgedrag en de motieven voor naleving;
- Het krijgen van inzicht door het samenbrengen van specifieke en gezamenlijke gegevens.

Bijvoorbeeld om het effect van toezicht en handhaving te meten of om trends en ontwikkelingen zichtbaar te maken. Met deze gegevens wordt de strategie eventueel aangepast.

Voor de doelgroep betekent dit:

- Heldere communicatie over het naleefgedrag en waar dat onvoldoende is en wat daarvan de consequenties zijn (voor de omgeving, voor doelgroep zelf);
- Inzicht in de mogelijkheden om het gedrag te verbeteren;
- Kennis van algemene preventieve werking en kennis dat OD Drenthe toezicht houdt en overtredingen opmerkt;
- Kennis van wat de consequentie is van voortdurend niet naleven.

Voor de omgeving betekent dit:

- Vertrouwen dat de veiligheid, gezondheid en leefbaarheid voldoende gewaarborgd zijn.

Op basis van een analyse van de situatie vooraf, wordt bepaald of de controle aangekondigd of onaangekondigd plaatsvindt. Als de omstandigheden dit niet toelaten (bijvoorbeeld als een illegale activiteit wordt geconstateerd en deze plaats direct dient te worden betreden) neemt de toezichthouder zo spoedig mogelijk (al dan niet achteraf) contact op met de rechthebbende op het gebruik van de plaats. De toezichthouder meldt zich in ieder geval altijd bij de op het erf/terrein aanwezige uitvoerder/personen.

Van alle controles worden de resultaten in het dossier opgeslagen.

Preventief of repressief toezicht

OD Drenthe gebruikt 2 hoofdvormen van toezicht:

- Preventief toezicht: dit zijn controles die op basis van de risicomethodiek in de verschillende planningen worden opgenomen. Uit de risicomethodiek volgt de controlefrequentie en eventuele aspecten waarop gecontroleerd wordt. Naast periodiek terugkerende controles zijn dit ook opleveringscontroles bij nieuwe activiteiten. Een preventieve controle is gepland;
- Repressief toezicht: dit zijn controles met een specifieke aanleiding zoals signalen, milieuklachten, handhavingsverzoeken, meldingen maar ook de bevindingen van eerdere controles en gegeven hersteltermijnen (hercontroles).

Bij preventieve en repressieve controles worden verschillende toezichtinstrumenten of combinaties van instrumenten ingezet. De methode bevat de meest voor de hand liggende vorm van toezicht, de prioriteit of het thema. Dit kunnen zowel controles ter plekke zijn (fysiek toezicht) als op afstand (administratief/digitaal toezicht).

Vormen van toezicht:

- Integrale controles op alle relevante aspecten;
- Aspectcontroles (van bijvoorbeeld geur, bodem of geluid) of steekproeven op één thema;
- Administratief toezicht;
- Opleveringscontroles;
- Gebiedsgerichte controles;
- Concerntoezicht (bijvoorbeeld op het compliance-systeem, werken volgens verschillende soorten regelgeving bij een concern met meerdere vestigingen);
- Controles in projectvorm (bijvoorbeeld mobiele dieseltanks bij grootschalig grondverzet of bij mestbassins in het vrije veld);
- Ketentoezicht.

De meest geschikte toezichtvorm (of combinatie hiervan) wordt vastgelegd in het jaarprogramma, in een projectplan, in een samenwerkingsprogramma of in een toezichtplan.

Milieuklachten, handhavingsverzoeken en ongewone voorvallen

In het jaarprogramma worden uren gereserveerd voor niet gepland toezicht. Dit zijn onder meer ongewone voorvallen, handhavingsverzoeken en milieuklachten. Na een ongewoon voorval of handhavingsverzoek wordt, afhankelijk van de ernst, door de toezichthouder contact opgenomen met de veroorzaker. Op basis van dit contact maakt de toezichthouder een keuze of een controle ter plaatse dient plaats te vinden.

Milieuklachten worden risicogericht onderzocht. Alle milieuklachten worden geregistreerd; de klager ontvangt altijd binnen 3 werkdagen een behandelbericht van OD Drenthe. Milieuklachten over activiteiten door particulieren en milieuklachten die anoniem zijn ingediend, worden niet gecontroleerd. Overige milieuklachten worden ingedeeld in urgent en niet urgent.

- Urgente milieuklachten zijn milieuklachten met acuut gevaar (veiligheid en gezondheid); binnen 24 uur voert OD Drenthe hier een controle ter plaatse uit. Dit betreft onder meer de meldingen die via de Meldkamer Noord Nederland bij OD Drenthe binnen komen.
- Niet urgente milieuklachten (zonder acuut gevaar) worden binnen één maand gecontroleerd met een administratieve controle of een controle ter plaatse. Waar mogelijk worden deze milieuklachten gebundeld in één controle. Dit geldt onder meer voor milieuklachten over:
 - Installaties zoals warmtepompen en airco's (Besluit Bouwwerken Leefomgeving) of bijv. lucht: formaldehyde in woningen;
 - Geluidsoverlast dieren, knalapparatuur en overige apparaten op agrarische percelen (voorheen) APV;
 - Evenementen in de openbare ruimte
 - Laag frequent geluid of diffuse bronnen.

Milieuklachten worden door klagers ingediend bij de gemeente of provincie. Door de gemeente wordt beoordeeld of de milieuklacht aan OD Drenthe wordt doorgestuurd. (Spoedeisende) milieuklachten en meldingen worden binnen één werkdag door de gemeente/provincie aangeleverd aan OD Drenthe en hiervan wordt OD Drenthe direct telefonisch geïnformeerd, zodat de behandelaren op de hoogte zijn. OD Drenthe heeft hiervoor een 24/7 bereikbaarheid (piket). Een deel van de milieuklachten wordt niet doorgestuurd en bereikt OD Drenthe niet, waardoor het overzicht onvolledig is. Hierdoor kan de naleefscore niet correct worden berekend (immers, iedere milieuklacht leidt tot een verhoging van de naleefscore). Daarnaast ontvangt OD Drenthe signalen met een vertraging. Voor milieuklachten waarbij milieueffecten direct beperkt dienen te worden (bijv. lekkages en geur- en geluidsoverlast), is deze vertraging niet wenselijk. Vanuit de ambitie om (1) negatieve milieueffecten te voorkomen én (2) risicogericht te werken is een meer volledige en snellere klachtafhandeling noodzakelijk.

Ketentoezicht

Een van de voornaamste redenen om landelijk te komen tot een stelsel van omgevingsdiensten is het verkrijgen van zicht en inzicht in complexe ketens van (milieugerelateerde) activiteiten. Het ketentoezicht is als toezichtsinstrument één van de basistaken die door de gemeenten en provincie bij OD Drenthe is belegd. Ketentoezicht is een vorm van toezicht waarbij de hele levenscyclus van producten, grondstoffen en afvalstoffen wordt gevolgd om milieuregels te handhaven. Dit houdt in dat toezicht niet alleen gericht is op individuele bedrijven of activiteiten, maar op de hele keten van productie, transport, gebruik en verwerking. Elk onderdeel van de keten wordt in kaart gebracht en beoordeeld of het voldoet aan de geldende milieuwetten en -regels. Ketentoezicht is vaak een samenwerking tussen verschillende overheden, bedrijven en inspectie-instanties.

De grootste risico's in ketens worden gezien:

- A. bij bedrijven die meerdere schakels (activiteiten) in de keten in huis hebben, al dan niet verspreid over meerdere locaties (beperking administratie door intern transport), met stoffen die relatief gemakkelijk in een andere categorie zijn te brengen;
- B. bij activiteiten met veel financieel gewin / bedrijven die een buitensporige groei doormaken;
- C. waar met veel verschillende grond- en afvalstoffen wordt gewerkt;
- D. waar activiteiten plaatsvinden in afgelegen gebieden, met daardoor een lage pakkans;
- E. waar veel maatschappelijke kosten gemaakt worden als bedrijven regels niet naleven;
- F. waar activiteiten buiten kantooruren plaatsvinden.

Voor het ketentoezicht gelden de volgende beleidsuitgangspunten:

1. In het team ketentoezicht is de kennis en expertise voor het ketentoezicht gebundeld. De capaciteit is voldoende om aan de kwaliteitscriteria te voldoen. Samenwerking met de omgevingsdiensten in Noord-Nederland en Overijssel én ketenpartners in de provincie is bij het ketentoezicht essentieel.
2. Inzet van het team ketentoezicht is het meest noodzakelijk in de ketens grond- en afvalstromen. De aanleiding hiervoor is:
 - a. Deze ketens zijn het meest risicovol, met name omdat activiteiten over de gemeente- en provinciegrenzen heen plaatsvinden;
 - b. De ketens hebben veel aandacht in de provinciale en landelijke media;
 - c. Beide zijn landelijke prioriteiten en daardoor zijn landelijke werkgroepen actief;
 - d. Grond- en afvalstromen worden door vrijwel alle gemeenten en provincie in hun U&H-strategieën hoog geprioriteerd;
 - e. De meeste ketenonderzoeken zijn door OD Drenthe en andere omgevingsdiensten afgelopen jaren uitgevoerd bij grond- en afvalstromen.
3. Na signalen van ketenproblematiek wordt met een strategische en tactische analyse een keten of deel van de keten in beeld gebracht. Jaarlijks wordt minimaal 1 keten verdiept met de Noordelijke OD's. Overige ketens worden verdiept als er meerdere (gelijke of samenhangende) signalen uit het toezicht door OD Drenthe worden ontvangen, signalen van andere inspectie-organen worden ontvangen of landelijke prioriteiten worden benoemd.
4. De analyse beperkt zich niet tot één locatie; ook locaties en activiteiten van branchegenoten worden onderzocht. Het resultaat van ketentoezicht op deze wijze is een rangorde (bijv. Top 50) van te inspecteren locaties of activiteiten: deze patronen, incentives en rangorde waren met alleen reguliere (locatie-gebonden) controles niet boven water gekomen.

De selectie van te analyseren ketens en de resultaten van de ketenanalyses worden door OD Drenthe besproken met de deelnemers.

Toezicht bij gedogen

OD Drenthe houdt actief toezicht op gedoogsituaties. Regelmatig controleert OD Drenthe of de overwegingen van de verklaring om af te zien van handhaving, nog actueel zijn. OD Drenthe kijkt of de verzoeker (waarvoor een gedoogverklaring is afgegeven) de opgelegde beperkingen en voorwaarden naleeft. Zo niet, dan wordt gehandhaafd volgens de [sanctiestrategie](#).

Sanctiestrategie

OD Drenthe hanteert onverkort de meest actuele versie van de LHSO. In aanvulling daarop gelden de volgende bepalingen.

Registratie van LHSO-scores

Bij iedere overtreding wordt een LHSO-score geregistreerd. Deze bestaat uit twee waarden:

- Het gedrag van de overtreder, uitgedrukt in A (goedwillend) tot en met D (notoir/crimineel);
- De zwaarte van de overtreding, uitgedrukt in 1 (vrijwel nihil) tot en met 4 (aanzienlijk en/of onomkeerbaar).

De toezichthouder bepaalt op basis van eigen inzicht en het periodiek delen van kennis de LHSO-score per overtreding. Bij inzet van een handhavingstraject wordt deze score door de handhavingsjurist beoordeeld, waardoor in onderling overleg tot een wijziging van de score kan worden gekomen. De overwegingen na geconstateerde overtredingen en de wijze waarop hierover is gerapporteerd aan het bevoegd gezag en overtreder, worden opgenomen in het dossier.

Begunstigingstermijnen en hoogte van dwangsommen

- Voor besluiten die niet gericht zijn op het voorkomen van herhaling kiest OD Drenthe qua **begunstigingstermijn** bij voorkeur een termijn conform de landelijke leidraad handhavingsacties en termijnen¹⁴. Indien de leidraad geen termijn benoemt, onderbouwt OD Drenthe een termijn die zodanig is, dat het praktisch haalbaar is om aan de last te kunnen voldoen. Verder is de te stellen termijn afhankelijk van de aard van de overtreding (er kan in principe met geen of een korte termijn worden volstaan bij gedragsvoorschriften) en mag de termijn niet zodanig lang zijn, dat sprake is van (impliciet) gedogen van de overtreding.
- De **hoogte van een dwangsom** moet op grond van de Algemene wet bestuursrecht in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van het opleggen van de dwangsom. OD Drenthe relateert de hoogte van de dwangsom o.a. aan de aard en ernst van de overtreding, de potentiële schade, het economisch voordeel dat met de overtreding wordt behaald en de kosten die moeten worden gemaakt om de overtreding ongedaan te maken. Daarbij volgt OD Drenthe bij voorkeur de landelijke leidraad handhavingsacties en termijnen.

OD Drenthe voert een registratie van voorgenomen en opgelegde dwangsommen, zodat de hoogte en termijnen van toekomstige dwangsommen in vergelijkbare lijn wordt bepaald.

Inzet van strafrecht

Conform de LHSO wordt bij overtredingen in bepaalde categorieën de inzet van strafrecht overwogen. Afhankelijk van het gedrag van de overtreder en de zwaarte van de overtreding (impact op milieu) wordt door een buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA) bepaald of strafrechtelijk wordt opgetreden. Het financiële aspect, het zogenaamde wederrechtelijk verkregen voordeel, speelt hierbij een belangrijke rol. BOA's die een strafbaar feit vermoeden of constateren, kunnen een proces-verbaal (PV) opmaken. Een PV is de basis voor het verdere optreden van het OM dat kan leiden tot sancties.

De strafrechtelijke interventie wordt afgestemd met het Functioneel Parket (FP) van het OM. Ook kan worden gekozen voor de bestuurlijke strafbeschikking milieu (BSBm). De BSBm is een op het strafrecht (artikel 257ba Wetboek van Strafvordering) gebaseerde interventie die daartoe bevoegde handhavingsinstanties zonder tussenkomst van het OM kunnen opleggen. Het gaat om een OM-afdoening aan de directeur van de omgevingsdienst geattribueerde bevoegdheid. Hierbij wordt een geldboete uitgeschreven op basis van het *Feitenboekje Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu- en Keurfeiten*, die ter afdoening wordt gestuurd aan het Centraal Justitieel Incassobureau. Deze interventie kan los, of in combinatie met op herstel gerichte interventies worden ingezet.

¹⁴ Zie voor actuele versie <https://iplo.nl/zoeken/@280679/leidraad-handhavingsacties-begunstigingstermijnen/>.

De BSBm is bedoeld voor relatief eenvoudige overtredingen waarbij over de schuldvraag geen twijfel bestaat. Als deze strafbeschikking niet kan worden uitgevaardigd is in veel gevallen overleg met het OM noodzakelijk en wordt PV opgemaakt. Het strafrechtelijk onderzoek en het opmaken van PV's valt onder de bevoegdheid/verantwoordelijkheid/gezag van het FP/OM.

Bij vermoedens van ondermijnende activiteiten wordt ten aller tijde strafrechtelijk doorgepakt. Bij twijfel over de inzet van strafrechtelijke instrumenten, vindt overleg met het OM plaats. Naast de inzet na constatering van overtredingssituaties door toezichthouders, worden door BOA's ook eigenstandig constatering gedaan en voeren BOA's al dan niet tezamen met toezichthouders controles uit. Gezamenlijke controles kunnen bijvoorbeeld plaatsvinden als de locatiehouder geconstateerde overtredingen niet wenst op te heffen, de toegang tot de locatie geweigerd wordt of als dreigende situaties worden verwacht.

OD Drenthe is een volwaardig strafrechtelijke partner door:

- Het op peil hebben van de BOA-capaciteit (omvang) en benodigde kennis en vaardigheden;
- Actieve samenwerking met handhavingspartners op lokaal, regionaal en landelijk niveau, gericht op kennisdelen, samenwerking en ketentoezicht;
- Het strafrecht integraal onderdeel te laten zijn van de sanctiestrategie;
- Deskundige invulling aan de LHSO en strafrechtelijke opvolging van overtredingen;
- Strafrecht onderdeel te laten uitmaken van de aanpak ketentoezicht.

Gedoogstrategie

Bij gedoogsituaties dient te worden aangesloten bij de huidige jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling). Slechts onder bijzondere omstandigheden kan worden gedoogd. Dat kan zich voordoen als sprake is van concreet zicht op legalisatie. Ook kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee gediende belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.'

Het landelijke beleidskader inzake gedogen opgesteld destijds door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu en de minister van Verkeer en Waterstaat en de jurisprudentie van de bestuursrechter zijn als uitgangspunt gebruikt bij het opstellen van voorliggende gedoogstrategie.

Het motto vanuit de preventie is: 'Handhaven is goed, maar preventie is beter.' Wanneer toezicht echter tot handhaven leidt, is daadwerkelijk handhaven de regel en gedogen de uitzondering. Uitsluitend met zicht op legalisatie en/of opheffen van de strijdigheid kan het middel gedogen onder voorwaarden uitkomst bieden en aanvaardbaar worden ingezet. Op de juiste wijze ingezet, kan gedogen zorgen voor de nodige flexibiliteit die in de sfeer van een bepaald normencomplex noodzakelijk is.

Karakter van de gedoogstrategie

Deze gedoogstrategie heeft het karakter van een beleidsregel (in de betekenis die de Awb daaraan toekent): 'een algemene regel over de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van de handhandhavingsbevoegdheden van een bestuursorgaan.' De Awb bepaalt ook het volgende: 'Het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou kunnen hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.'

Wat is gedogen?

De bevoegdheid om te gedogen kan worden afgeleid uit het discretionaire karakter van handhavingsbevoegdheden. In de jurisprudentie wordt een aantal eisen aan het gedogen gesteld:

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

Definitie van gedogen: Het bestuur dat bevoegd is tot handhaving ziet willens en wetens (tijdelijk) af van handhavend optreden.

Verschillende vormen:

- Uitdrukkelijk (vooraf of achteraf);
- Al dan niet vooruitlopend op legalisatie (gekwalificeerd gedogen).

Grensvlak tussen handhaven en gedogen

De overgang tussen handhaven en gedogen is vloeiend. Wanneer houdt handhaving op en begint gedogen? Formeel gezegd: handhaving is het opleggen van een sanctie tegen een overtreding. Als geen sanctie wordt opgelegd, gedooft het bestuur. En juist hier schijnt enige differentiatie op zijn plaats te zijn. Is het de bedoeling een evenwichtig handhavingsbeleid te voeren (het optreden tegen overtredingen om een adequaat niveau van normbevestiging en naleving te bereiken) dan vraagt dat om een zekere prioriteitstelling.

Wanneer voor bepaalde normovertredingen geen actief handhavingsbeleid wordt gevoerd, dan is er geen sprake van gedogen. Als een bestuursorgaan na een zorgvuldige belangenafweging gedooft, is er sprake van expliciet gedogen. Komt gedogen voort uit het onvermogen of uit onwil tot handhaven (regelgeving is slecht uitvoerbaar, handhavende instantie is slecht geëquipeerd, weinig capaciteit, etc.), dan is sprake van impliciet gedogen. Gedogen op laatstgenoemde gronden is onaanvaardbaar.

Wanneer de gedoogtermijn is verstreken en de strijdigheid bestaat nog of voorwaarden van een gedoogverklaring worden niet nageleefd, kan er alsnog bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk handhavend worden opgetreden.

Wanneer is gedogen aanvaardbaar?

Mits op de juiste wijze ingezet, kan gedogen zorgen voor de nodige flexibiliteit die in de sfeer van een bepaald normencomplex noodzakelijk is. Het bestuur kan de gevolgen van het gedogen voor een groot deel zelf in de hand houden door:

- Duidelijkheid te verschaffen over wat wordt gedoogd;
- Hoelang zal worden gedoogd;
- Wiens overtreding wordt gedoogd;
- En onder welke condities wordt gedoogd.

Gedogen is slechts in uitzonderingsgevallen aanvaardbaar en onder de voorwaarde dat de situatie is beperkt in omvang en/of tijd. Gedogen dient expliciet en na zorgvuldige kenbare belangenafweging plaats te vinden en aan controle te zijn onderworpen.

Gelet op het algemeen belang dat is gediend met 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 zicht op legalisatie bestaat of als er sprake is van een overmacht- of overgangssituatie. Dit is een situatie waarbij het achterliggende belang beter gediend is met het tijdelijk afzien van handhavend optreden. Hierna worden deze situaties kort toegelicht.

Overmachtssituatie

Bij een dergelijke situatie heeft het handhaven van wettelijke regels ongewenste consequenties uit het oogpunt van het door de overtreden rechtsregel beschermde belang. In dit soort situaties biedt de afweging van belangen weinig ruimte. De situatie dwingt tot het laten prevaleren van een bepaald belang boven de andere betrokken belangen. Het is een onvoorziene situatie waarin de overtreding in beginsel niet voor (tijdelijke) legalisatie in aanmerking komt en het ontstaan van de situatie het resultaat is van omstandigheden die buiten de beschikkingsmacht en schuld van de overtreder liggen.

Overgangssituatie

In overgangssituaties kan gedogen aanvaardbaar zijn als de consequenties van handhaving niet in redelijke verhouding staan tot de belangen die met (onmiddellijke) handhaving gemoeid zijn. Bij een overgangssituatie kan het bijvoorbeeld gaan om:

- De situatie waarin nieuwe regelgeving in voorbereiding is en redelijkerwijs mag worden verwacht dat daarmee de overtreding ongedaan is gemaakt;
- Situaties waarin een overtreding voortvloeit uit een uitspraak van de bestuursrechter waarbij een verleende vergunning door de bestuursrechter is vernietigd op formele gronden, terwijl de activiteiten redelijkerwijs alsnog (ten volle) vergunbaar moeten worden geacht.

Gedogen kan aanvaardbaar zijn als het achterliggende belang, dat een norm primair beoogt te beschermen, in uitzonderingsgevallen, die de wetgever niet heeft voorzien, beter gediend is met (tijdelijk) al dan niet onder voorwaarden afzien van handhaving. Ook kan een zwaarder wegend belang gedogen soms rechtvaardigen. Rechtsbeginselen kunnen ertoe leiden dat ook andere belangen dan het door de norm te beschermen belang moeten worden meegenomen in de afweging. Voor al deze omstandigheden geldt dat zij slechts in uitzonderingsgevallen en onder zorgvuldige belangenafweging kunnen worden toegepast mits het gedogen zoveel mogelijk in omvang en tijd beperkt is.

Gedogen beperken in omvang en/of tijd

Gedogen is slechts aanvaardbaar zolang en voor zover zich de betreffende uitzonderingssituatie voordoet. Zodra de formele gedoogtermijn is verstreken, of er andere omstandigheden zijn die de gedoogsituatie doen beëindigen, wordt overgegaan tot handhaving. Ook kan de noodzaak om te gedogen worden weggenomen door de situatie te legaliseren. Is (tijdelijke) legalisering van de overtreding mogelijk, dan verdient dit altijd de voorkeur boven gedogen. De situatie mag slechts tijdelijk worden gedoogd. Dit betekent dat er een duidelijke eindtermijn moet worden genoemd. De totale tijdspanne waarna wordt gedoogd, moet zo kort mogelijk zijn.

Gedogen expliciet en na zorgvuldige kenbare belangenafweging

Gedogen moet altijd in de vorm van een schriftelijke beslissing. Een gedoogverklaring dient expliciet en na zorgvuldige kenbare belangenafweging te worden genomen. Alleen als gedoogverklaringen expliciet en dus ook schriftelijk zijn genomen en tevens van een zorgvuldige en kenbare motivering zijn voorzien, zijn ze ook daadwerkelijk onderworpen aan de mogelijkheid van controle. De verklaring zal ook duidelijk moeten zijn over de gedragingen die gedoogd worden en over de (eind)termijnen en voorwaarden die aan het gedogen gesteld worden. Noodzakelijk is ook dat in de verklaring vermeld staat dat de verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie voor de strafrechtelijke rechtshandhaving overeind blijft.

Uit de Awb en jurisprudentie volgt dat een verklaring om te gedogen moet berusten op een verzoek van de normadressaat of ambtshalve kan worden opgelegd. De aanvrager moet in zijn gedoogverzoek gemotiveerd ingaan op de bijzondere omstandigheden die naar diens oordeel gedogen in zijn geval rechtvaardigen. Daarbij kan aansluiting worden gezocht bij de bijzondere omstandigheden die in het algemeen aanleiding kunnen zijn voor een gedoogsituatie, bijvoorbeeld:

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

Een gedoogverklaring is geen besluit in de zin van de Awb en wordt niet met een Awb-besluit gelijkgesteld. En daarom kunnen tegen een gedoogverklaring geen bestuursrechtelijke rechtsmiddelen worden aangewend. Dit blijkt uit de uitspraak van de Afdeling van 24 april 2019. Een uitzondering is gemaakt voor gedoogverklaringen voor coffeeshops (13 september 2023).

Gedoogvoorwaarden bevatten de condities waaronder het bevoegde gezag bereid is geen gebruik te maken van ter beschikking staande bestuursrechtelijke handavingsinstrumenten. Daarbij moet vooral gedacht worden aan beschermende voorwaarden die ervoor zorgen dat het door de overtreden rechtsregel beschermde belang genoegzaam is gewaarborgd en voorkomen wordt dat in zoverre (materieel) gezien een verslechtering optreedt ten opzichte van een legale situatie. Voor zover aan de orde en mogelijk sluiten de gedoogvoorwaarden aan bij de voorschriften die aan een nog te verlenen vergunning zullen worden verbonden. Bij overmacht situaties worden aan de verklaring om te gedogen zodanige voorwaarden verbonden dat de mogelijk nadelige gevolgen voor het door de rechtsregel beschermde belang zoveel mogelijk worden beperkt en geneutraliseerd. In de verklaring kan worden opgenomen dat de gedoogvoorwaarden gedurende de geldigheidsduur van de gedoogverklaring kunnen worden aangevuld of gewijzigd. Als één of meerdere gedoogvoorwaarden niet worden nageleefd maant het bevoegde gezag in de meeste gevallen eerst tot naleving van de gedoogvoorwaarden. Als de situatie daarna niet verandert dan wordt de verklaring tot gedogen ingetrokken en wordt alsnog handhavend opgetreden tegen de overtreding. Dit handhavend optreden wordt uitgevoerd overeenkomstig de LHSO.

Sinds 2022 is er vanuit de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een nieuwe lijn ontwikkeld, waaruit blijkt dat het bestuursorgaan niet in alle gevallen verplicht is af te zien van handhaving indien sprake is van concreet zicht op legalisatie. Dit vergt een belangenafweging.

Gedogen aan controle onderwerpen

Wil de overheid geloofwaardig zijn, dan is het van evident belang dat de gedogende instantie zelf de controle uitoefent. Een actieve houding en extra aandacht zijn dus vereist.

Dat gedoogverklaringen niet moeten worden verward met vergunningen, blijkt vooral wanneer de handhaving van gedoogvoorwaarden aan de orde is. Indien de overtreder zich niet aan de gedoogvoorwaarden houdt, riskeert hij een sanctie. Omdat de overtreding van gedragsvoorwaarden niet kan worden gezien als de overtreding van een wettelijk voorschrift, kan de overtreding van dergelijke voorwaarden geen grondslag vormen voor het nemen van een sanctiebeschikking. Wel kan een dergelijke overtreding de aanleiding vormen voor een sanctie ter zake van de oorspronkelijke overtreding.

Uitgangspunt is dat voorafgaand aan de inzet van bestuurlijke handhavingsinstrumenten een belangenafweging wordt gemaakt. Het feit dat het bestuur een bepaalde overtreding heeft gedoogd, is een factor die op verschillende plaatsen in die belangenafweging een rol speelt waarbij de belangen van de overtreder, van derden en het algemeen belang zorgvuldig dienen te worden afgewogen. Om te voldoen aan de evenredigheidseis kan het echter nodig zijn de overtreder enigszins tegemoet te komen, door bijvoorbeeld een langere termijn te gunnen, feitelijk medewerking te verlenen bij het ongedaan maken van de overtreding.

Afstemming met handhavingspartners

- Interne afstemming: Binnen een handhavende organisatie dient een gedoogverklaring goed afgestemd te worden. Zo vindt er binnen een gemeente veelal overleg plaats tussen milieu, brandweer, ruimtelijke ordening en bouwen. Met als doel het voorkomen van een situatie die vanuit het ene oogpunt wordt gedoogd terwijl dit op andere gebieden niet mogelijk is.
- Externe afstemming: Om een weloverwogen belangenafweging te kunnen maken is het van belang dat ook de handhavingspartners bij het nemen van gedoogverklaringen betrokken worden.

Een afschrift van de gedoogverklaring wordt gezonden aan de betrokken instanties.