

Vergunningen-, Toezicht- en Handhavingsplan 2019-2023

Inleiding

De gemeente heeft de taak om de fysieke leefomgeving veilig, gezond, aantrekkelijk en duurzaam te houden. Om dit te realiseren zijn door de wetgever wetten, besluiten en regelingen opgesteld waaraan gebruikers van de leefomgeving (burgers, bedrijven, overheden, passanten) zich dienen te houden. Aanvullend heeft de gemeente haar eigen beleidskaders vastgesteld met verordeningen, die regels geven over hoe de leefomgeving wel en niet mag worden gebruikt.

De regels die in deze wetten, besluiten, regelingen en verordeningen zijn vastgelegd richten zich op de gebruikers van de leefomgeving. Zij worden geacht al deze regels na te leven. Dit gaat niet altijd vanzelf. Regels zijn onbekend, te complex om direct te begrijpen of vragen investeringen van betrokkenen om na te volgen. Van de gemeente wordt daarom verwacht dat zij als (mede)uitvoerder van de wetten en maker van het beleid een inspanning levert om de naleving van de regels te stimuleren. De gemeente kan echter nooit alles vooraf toetsen of controleren en zo alle risico's van niet-naleving neutraliseren. Dat zou teveel tijd en geld kosten en bovendien ligt er primair een eigen verantwoordelijkheid bij de burger/ondernemer/gebruiker. Ook de (administratieve) belasting of impact die toezicht en handhaving voor de gebruiker veroorzaakt, stelt grenzen aan de wijze waarop en de mate waarin we naleving kunnen stimuleren. De gemeente moet dus keuzes maken met betrekking tot hoe men de beperkt beschikbare mensen en middelen het beste denkt te kunnen inzetten om het naleefgedrag te bevorderen.

Keuzes maken houdt in dat men risico's van niet-naleving tegen elkaar afweegt en vervolgens bepaalt welke risico's meer en minder aanvaardbaar zijn. Op basis hiervan kunnen prioriteiten worden gesteld die bij de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving door de gemeentelijke organisatie worden gehanteerd.

Het voorliggende vergunningen, toezicht en handhavingsbeleidsplan (VTH-beleidsplan) omvat het uitvoeringsbeleid en de kaders die de gemeente Katwijk hanteert bij het beheersen van de risico's en het stimuleren van de naleving van vastgestelde regels. Het geeft de kaders waarbinnen de gemeente vergunningen verleent, toezicht houdt en corrigerend optreedt bij geconstateerde overtredingen van de voor de leefomgeving geldende regels en normen.

Vrijwel alle taken die betrekking hebben op activiteiten in de fysieke leefomgeving maken onderdeel uit van het VTH-beleidsplan. Hierbij moet dus niet alleen gedacht worden aan het omgevingsrecht maar ook aan taken uit de Drank- en Horecawet (DHW), de Algemene Plaatselijke Verordening Katwijk 2014 (APV) en bijzondere wetten.

Dit VTH-beleidsplan komt ter vervanging van het huidige VTH-beleidsplan uit 2012.

Opbouw

Dit beleidsplan bestaat uit verschillende onderdelen. In hoofdstuk 1 staat het strategisch beleidskader beschreven. In hoofdstuk 2 vindt u het wettelijk kader en de ontwikkelingen terug. De uitvoeringsdoelstellingen, werkwijzen, technieken en instrumenten op het gebied van vergunningverlening staan beschreven in hoofdstuk 3. Hoofdstuk 4 beschrijft vervolgens de uitvoeringsdoelstellingen, werkwijzen, technieken en instrumenten op het gebied van toezicht en handhaving. Tenslotte wordt in hoofdstuk 5 de uitvoeringsorganisatie besproken.

1. Strategisch beleidskader

1.1 Doel VTH beleidsplan

Het doel van dit VTH-beleidsplan is tweeledig.

In de eerste plaats wordt beoogd om met dit VTH-beleidsplan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving te beschermen en waar mogelijk te versterken, door risicogestuurd te werken en in te zetten op naleving. De beschikbare capaciteit wordt gericht ingezet daar waar de meeste aandacht naar uit moet gaan. Door dit vast te stellen is voor inwoners en bedrijven duidelijk waar de prioriteiten liggen.

In de tweede plaats willen we met dit VTH-beleidsplan de kwaliteit van uitvoering van de VTH-taken op een hoger niveau brengen en borgen. De kwaliteit van de uitvoering wordt enerzijds geborgd door de, door de raad vastgestelde, Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving (hierna: VTH-verordening) en anderzijds door de procescriteria voor de beleidscyclus die in het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor) zijn opgenomen.

In de VTH-verordening is een verplichting opgenomen om te voldoen aan de kwaliteitscriteria 2.2 en om doelen uit te werken op de volgende onderwerpen:

- uitvoeringskwaliteit
- dienstverlening
- financiën

De uitwerking van deze doelen vormt een belangrijk element van het VTH-beleidsplan.

1.1.1 Kwaliteitscriteria 2.2

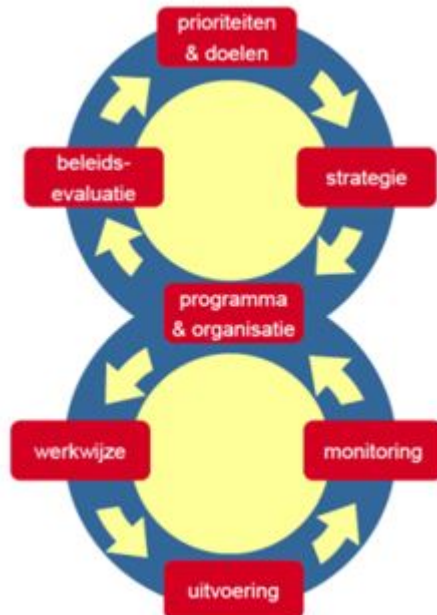
De VTH-verordening verwijst naar de kwaliteitscriteria 2.2. Op de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten zijn de kwaliteitscriteria op het gebied van deskundigheid en beschikbaarheid van toepassing.

De kwaliteitscriteria hebben zowel betrekking op de kwaliteit van de organisatie als de kwaliteit van de medewerkers. Voor de organisatie betekent dit dat er een sluitende beleidscyclus is, een inhoudelijke ondergrens en dat de taken belegd worden bij organisaties die continuïteit in de uitvoering kunnen garanderen. Op medewerker niveau betekent dit dat voldoende deskundigheid en 'vlieguren' gevraagd worden om de taken adequaat te kunnen uitvoeren. Daarnaast zijn er spelregels opgesteld hoe er omgegaan moet worden met de kwaliteitscriteria 2.2, waardoor meer maatwerk mogelijk is om te voldoen aan de criteria.

De gemeente Katwijk voldoet aan de kwaliteitscriteria 2.2.

1.1.2 BIG-8

De procescriteria uit het Bor zijn eisen die worden gesteld aan de beleidscyclus bij de VTH-taken. In totaal zijn er zeven procescriteria, dit zijn: het uitvoerings- en handavingsbeleid, het uitvoeringsprogramma, de uitvoeringsorganisatie, het borgen van de middelen, monitoring van de voortgang en rapportage over de inspanningen; de zogenaamde BIG-8. De BIG-8 is een dubbele plan-do-check-act cyclus waarbij beleid en uitvoering met elkaar verbonden worden. Door het volgen van de BIG-8 worden werkzaamheden doelmatig en planmatig uitgevoerd. Daarnaast zorgt het evaluatieonderdeel van deze cyclus ervoor dat het beleid steeds blijft aansluiten op de uitvoeringspraktijk.



Met dit VTH-beleidsplan wordt inzichtelijk gemaakt hoe de gemeentelijke taken op het gebied van vergunningen, toezicht en handhaving worden uitgevoerd. Er zijn prioriteiten gesteld. Naar aanleiding daarvan zijn de uitvoeringsdoelstellingen bepaald en daar zijn vervolgens prestatie-indicatoren aan gekoppeld. Hiermee wordt getracht om de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving te professionaliseren en de kwaliteit in de organisatie te borgen.

Op basis van dit VTH-beleidsplan worden uitvoeringsprogramma's gemaakt, zodat de uitvoering van deze taken de landelijke en gemeentelijke actualiteit en taakstellingen kan volgen. Het plan geldt voor

een periode van vier jaar. Indien de jaarlijkse evaluatie hier aanleiding toe geeft zal het beleid eerder worden aangepast.

1.2 Missie en visie

De missie van de gemeente Katwijk ten aanzien van de uitvoering van VTH taken is bij te dragen aan een fijne, veilige en gezonde leefomgeving. Hierbij staan onze inwoners, bedrijven en instellingen centraal.

In het Coalitieakkoord 2018-2022 "Samen voor het Katwijk van morgen," draait het om samenwerking. *Met een open houding voor verfrissende, innovatieve ideeën wil het college de komende vier jaar samenwerken aan de opgaven van ons mooie Katwijk, Rijnsburg en Valkenburg.*

De gemeente beseft dat contacten met de gemeente op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving niet altijd als prettig zullen worden ervaren. Een vergunning vraagt men niet voor het plezier aan, controles komen niet altijd uit en handhaving heeft een grote impact voor de betreffende persoon. De gemeente doet het omdat met elkaar is afgesproken dat er een veilige, gezonde en aantrekkelijke leefomgeving moet zijn om te wonen, werken en leven. Soms kan het gedrag van individuele burgers of bedrijven dit streven bedreigen en een risico opleveren. Het is dan aan de gemeente om ervoor te zorgen dat de risico's beheersbaar blijven. Er is echter altijd een grens aan de middelen die de gemeente daarvoor kan en wil inzetten. Deze grens bepaalt daarmee ook de mate van risico die we acceptabel vinden om door de gemeentelijke samenleving te worden gedragen.

De rode draad in ons VTH-beleidsplan is dat de inschatting van de risico's voor de leefomgeving doorslaggevend is voor de prioriteiten die we stellen bij het stimuleren en/of afdwingen van het naleefgedrag. Omdat we de capaciteit die we beschikbaar hebben niet op alles kunnen inzetten ligt onze prioriteit bij de onderwerpen en gevallen waarin de risico's bij niet-naleving het grootst zijn. We kiezen nadrukkelijk voor deze pragmatische aanpak en niet voor een meer principiële aanpak waarbij 'regel is regel' als uitgangspunt dient. Dit is ook in lijn met de Omgevingswet welke in 2021 in werking zal treden.

Deze aanpak heeft echter ook nadelen die we met het vaststellen van het VTH-beleidsplan bewust aanvaarden:

- Niet alles wordt getoetst en/of gecontroleerd. Overtredingen zullen ontstaan, mogelijk juist op de terreinen en onderdelen die minder prioriteit hebben gekregen op basis van het VTH-beleidsplan. De gemeente neemt dus bepaalde risico's op de koop toe. Dit betekent wel dat, daar waar achteraf gecorrigeerd moet worden, er mogelijk meer tijdsinvestering nodig is.
- Partijen die zich uit zichzelf goed aan de regels houden zullen minder aandacht/last van de gemeente krijgen dan partijen die regelmatig de regels niet (volledig) naleven.

1.3 Dienstverlening

Zoals uit de begroting 2019 blijkt is het van belang dat de dienstverlening naar de burger centraal staat. De burger moet als klant zo goed mogelijk bediend worden, welk kanaal hij of zij ook kiest om de gemeente te benaderen.

Kwaliteit staat voorop. Professionele medewerkers maken hierbij het verschil. Ze zijn deskundig, weten wat er speelt en zijn uitstekend bereikbaar en benaderbaar. Wij verbeteren continu onze werkprocessen wat resulteert in kwalitatief hoogwaardige producten en service. Voor de verbetering van de dienstverlening sluiten wij aan bij de dienstverlening principes van de aanstaande Omgevingswet. Deze vormen de richtlijnen voor de gewenste klantbeleving.

Dienstverleningsprincipes:



1.4 Sturing op naleving

De gemeente ziet het beheersen van de risico's die de leefomgeving bedreigen als gedrag sturing. Ze probeert het gedrag van gebruikers van de fysieke leefomgeving te beïnvloeden zodat zij zich aan de verschillende geldende regels zullen houden. Om het gedrag effectief te beïnvloeden staan diverse instrumenten ter beschikking. Het gaat erom die instrumenten te kiezen die het beste aansluiten op de motieven van de doelgroep om de regels te overtreden. Onderstaande interventie Piramide hanteren we hierbij:



Onderin de piramide staan werkwijzen die een breed en langdurig effect hebben, het meest inwerken op 'norm-internalisatie' (het eigen maken van de norm) en het minst belastend zijn voor burgers en bedrijven. Helemaal in de punt staat handhaving in de vorm van controleren en sanctioneren. Dit is met name van belang als een stok achter de deur. De ervaring leert dat effecten van sancties alleen gunstig zijn zolang de handhaving actief is, bovendien gaat het om een aanpak die doorgaans ingrijpender is voor burgers en bedrijven. Daarnaast is handhaving voor de overheid een kostbaar middel dat gedoseerde inzet vergt.

Daarbij gelden de volgende uitgangspunten:

- De gemeente gaat ervan uit dat het overgrote deel van de gebruikers van de leefomgeving uit zichzelf bereid is de verschillende normen die er gelden na te leven. De benadering van de doelgroep is daarom gebaseerd op het vertrouwen in hun goede bedoelingen.

- Daar waar mogelijk wordt daarom gebruik gemaakt van instrumenten en middelen die recht doen aan de goede bedoelingen van de doelgroep, zoals voorlichting, het wegnemen van obstakels etc.
- Zowel bij bewuste als bij onbewuste niet-naleving kan de gemeente de haar ter beschikking staande juridische sanctiemiddelen inzetten om het gewenste naleefgedrag af te dwingen.

1.5 Risico analyse

De inschatting van het risico voor de leefomgeving staat centraal bij de keuzes die gemaakt worden en de prioriteiten die worden gesteld. Risico is daarbij de kans dat niet-naleving tot ongewenste effecten leidt en de schade die dit voor de leefomgeving oplevert. Hoe groter de kans op niet-naleving en hoe groter de schade voor de leefomgeving hoe meer de gemeente zal sturen op naleving.

De gemeente bepaalt haar toets-, toezicht- en handavingsprioriteiten daarom zoveel mogelijk op basis van een inschatting van de volgende twee belangrijke factoren:

- het naleefgedrag van de gebruikers van de leefomgeving
- de hinder en de onveilige situatie die kan ontstaan in geval van niet-naleving

De negatieve effecten worden hierbij niet alleen uitgedrukt in kosten voor de samenleving, maar ook in termen van bijvoorbeeld leefgenot/overlast, herstelbaarheid, gezondheid en imago van de overheid.

Bij vrijwel alle Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) activiteiten (zoals bouwen en gebruik) vindt het toetsen van vergunningaanvragen risico gestuurd plaats op basis van (landelijke) risicomatrixen, toets protocollen en/of risicokaarten. Voor evenementen betekent dit dat er getoetst wordt aan het Kader evenementenveiligheid van de Veiligheidsregio Hollands Midden. Door de verschuiving van vergunningsplicht naar vergunningsvrij (wel algemene regels en meldingen) komt het zwaartepunt meer te liggen bij toezicht en handhaving, terwijl daarvoor beperkt budget beschikbaar is.

1.6 Naleefdoelstellingen

Om de capaciteit en middelen voor vergunningverlening, toezicht en handhaving zo effectief en efficiënt mogelijk in te zetten is het van belang dat het risiconiveau van niet-naleving dat de gemeente accepteert bekend is. De gemeente benoemt daarom in de uitvoeringsprogramma's de naleefdoelstellingen voor het naleefgedrag van gebruikers van de fysieke leefomgeving. Deze naleefdoelstellingen zouden moeten worden gehaald bij de uitvoering van een aselechte steekproef op de naleving van deze regels. Worden deze naleefdoelstellingen niet behaald op bepaalde onderdelen, dan is dat een reden om als gemeente een extra inspanning te leveren om het streefniveau alsnog te halen. De benoeming en monitoring van de naleefdoelstellingen voor het naleefgedrag is expliciet bedoeld om de VTH-inspanningen beter te kunnen richten op de beheersing van de risico's die daar het meest om vragen.

Indien uit de steekproeven en analyses blijkt dat de nagestreefde naleefdoelstellingen worden behaald, dan kunnen de handavingsinspanningen op het betreffende onderdeel worden beperkt en kan de vrijgekomen capaciteit worden ingezet op de onderdelen waar de naleefdoelstellingen nog niet worden behaald.

2. Wettelijk kader en ontwikkelingen

Bij de uitvoering van onze VTH-taken vormen de volgende wetten, besluiten, regelingen en verordeningen met (beleids-)documenten de belangrijkste (beleids-)kaders:

- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)
- Besluit omgevingsrecht (Bor)
- Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor)
- Wet ruimtelijke ordening
- Bouwbesluit 2012
- Wet milieubeheer
- Drank- en horecawet
- Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob)
- Wet natuurbescherming
- Algemene plaatselijke verordening (APV) en alle onderliggende beleidsdocumenten.

Hieronder volgt een korte beschrijving van enkele wettelijke ontwikkelingen.

2.1 Omgevingsrecht

Omgevingsrecht is de verzameling van wetten en regels die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. De inhoud van deze leefomgeving wordt bepaald door ruimtegebruik, milieu en natuur. Deze factoren zijn onderwerp van een groot aantal wetten, waaronder de Wet ruimtelijke ordening, de Wet milieubeheer en de Wet natuurbescherming. De regels in deze en andere wetten bepalen wat

gebruikers in hun leefomgeving aan ruimtelijke ingrepen mogen doen. Er is bijvoorbeeld bepaald wat mag worden gebouwd, welke bedrijfsactiviteiten zijn toegestaan en met welke diersoorten rekening moet worden gehouden. Daarmee is het omgevingsrecht de basis voor de overheid om ruimtelijk beleid vast te stellen en uit te (laten) voeren.

Het omgevingsrecht is de laatste tien jaar fors aan veranderingen onderhevig. Meer en meer komt de nadruk te liggen op integraal en programmagericht werken. Terugkerende elementen zijn effectievere en efficiëntere handhaving, vermindering van de administratieve lastendruk, minder vergunningsplichtige activiteiten, meer algemene regels en de introductie van cyclisch werken. Daarnaast eist de maatschappij steeds meer dat vergunningverlening, toezicht en handhaving eenduidiger en transparanter plaatsvinden. Doordat er meer algemene landelijke regels gaan gelden, in plaats van gedetailleerde vergunningen die wij als gemeente afgeven, komt het accent voor gemeenten meer te liggen op toezicht en handhaving in plaats van vergunningverlening.

Het omgevingsrecht is nu in verschillende wetten geregeld. De belangrijkste is de Wabo, hierin zijn verschillende wetten tot één wet samengevoegd. De Wabo is uitgewerkt in het Bor en de Mor. In deze regelingen zijn kwaliteitseisen opgenomen waaraan een goede, professionele handhaving moet voldoen. Hierin is ook de eerder genoemde BIG-8 vastgelegd, een beleidscyclus die de basis is van het VTH-beleidsplan (zie paragraaf 1.1.2).

2.2 Wet Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving

De Wet Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (wet VTH) trad 14 april 2016 in werking. In de Wet VTH is de vernieuwing van het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving vastgelegd. De Wet VTH is de verankering van de afspraken tussen de rijksoverheid, de provincies en gemeenten om de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving van het omgevingsrecht te verbeteren en te borgen.

De wet regelt dat een basistakenpakket omgevingsrecht voortaan door de omgevingsdiensten wordt uitgevoerd. Gemeenten en provincies blijven wel bevoegd gezag voor deze taken. Achterliggende gedachte is, dat door de bundeling van de uitvoering van taken en deskundigheid bij de omgevingsdiensten, de kwaliteit wordt verbeterd.

Naast de wet is op 1 juli 2017 het Besluit verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving ("Besluit VTH") in werking getreden. Dit besluit vormt samen met de bijbehorende ministeriële regeling het sluitstuk van de wijzigingen die de wetgever met de Wet VTH heeft willen doorvoeren. Met het Besluit VTH is hoofdstuk 7 van het Bor en de daarbij behorende bijlagen IV en V gewijzigd en uitgebreid.

2.3 Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving

Met de inwerkingtreding van de Wet VTH is de verplichting voor de raad opgetreden een Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving (hierna: VTH-verordening) vast te stellen. Deze verordening is op 28 maart 2019 door de raad vastgesteld en regelt de kwaliteit van de door en in opdracht van het college uitgevoerde vergunningverlening, toezicht en handhaving van het omgevingsrecht.

2.4 Omgevingswet

De Omgevingswet behelst een grootschalige transitie van het Omgevingsrecht. In 2021 treedt de Omgevingswet volgens de huidige planning in werking. Door regelgeving op het gebied van omgevingsrecht te bundelen en te vereenvoudigen, ontstaat er meer samenhang in het beleid. De wijzigingen in wet- en regelgeving vereisen straks een hele nieuwe manier van werken van overheden. Namelijk (nog meer) integraal, participatief, meer digitaal en gebruikmakend van lokaal maatwerk. In onderstaande figuur staan de verbeterdoelen van de Omgevingswet.

Waarom stelselherziening: verbeterdoelen



De gemeente zet intensief in op een goede implementatie van de Omgevingswet. Zo zijn er verschillende ontwikkelteams bezig met de implementatie van verschillende deelprojecten. Op VTH gebied worden alle processen getoetst aan de uitgangspunten van de Omgevingswet. Ook beschikt de gemeente inmiddels over een vastgestelde Omgevingsvisie. De doelstellingen uit de Omgevingsvisie zijn dan ook de basis voor het Katwijk van morgen, zo blijkt uit het Coalitieakkoord 2018-2022.

De doelstellingen uit de Omgevingsvisie zijn:

1. Versterken en innovatiever maken van de economie
2. Een energieneutraal, veilig en klimaatbestendig Katwijk in 2050
3. Versterken en verduurzamen bestaand stedelijk gebied met behoud van groene kwaliteiten
4. Bouwen aan inclusieve dorpen met sterke sociale samenhang
5. Kiezen voor duurzame en veilige mobiliteit
6. Ontwikkelen van een gezonde en veilige gemeente
7. Benutten van Katwijks historische en landschappelijke kwaliteiten en erfgoed

De uitvoeringsdoelstellingen voor de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving zijn hier dan ook van afgeleid, zie hiervoor paragraaf 3.3 en 4.4.

2.5 Wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen

Dit wetsvoorstel is op 21 februari 2017 aangenomen door de Tweede Kamer en regelt de invoering van een nieuw stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen waarbij private partijen meer verantwoordelijkheid dragen. Om dit te realiseren worden de aansprakelijkheidsregels voor de bouwers aangescherpt en moeten private partijen zelf aantonen op welke wijze de kwaliteit van het bouwwerk wordt geborgd, ofwel 'private kwaliteitsborging'. Hierdoor is het niet meer noodzakelijk dat de gemeente een technische bouwplantoets uitvoert en toezicht houdt tijdens de uitvoering van (ver)bouwwerkzaamheden. Private kwaliteitsborgers nemen een deel van de taken van de gemeente over door zowel tijdens het ontwerp als uitvoering de kwaliteit te borgen van het bouwwerk, zodat het bouwwerk in de as-built situatie ten minste voldoet aan de bouwregelgeving. Dit geldt op dit moment voor bouwwerken welke vallen onder gevolgklasse 1 als bedoeld in het Bouwbesluit. Voor een aantal bouwwerken (zoals bijvoorbeeld monumenten) geldt dat de daarop betrekking hebbende technische toets en toezicht wel door de gemeente wordt gedaan. De technische toetsing van en toezicht bij bouwwerken die vallen onder gevolgklasse 2 en 3, als bedoeld in het Bouwbesluit, blijven voorsnog door de gemeente gedaan worden. De gemeente blijft nog wel verantwoordelijk voor welstand, ruimtelijke ordening en omgevingsveiligheid, maar voor een deel dus niet meer voor de technische kwaliteit.

Op 14 mei jl. heeft ook de Eerste Kamer ingestemd het wetsvoorstel. De inwerkingtreding van de wet wordt nu voorzien samen met die van de Omgevingswet op 1 januari 2021. De gemeente Katwijk heeft in anticipatie op de invoering van de Wkb het toetsen aan het Bouwbesluit sinds 2016 al uitbesteed aan Bouwkundig Adviesbureau Sier (zie ook paragraaf 3.2.1).

2.6 Drank- en horecawet

De huidige Drank- en Horecawet biedt de gemeente meer mogelijkheden beleid te ontwikkelen op lokaal niveau. Met deze beleidsruimte is de gemeente beter in staat sturing te geven aan een effectieve aanpak van de lokale alcoholproblematiek. Hierbij is het van belang de verschillende beleidsterreinen integraal aan te pakken: alcoholmatiging, gezondheid, openbare orde en veiligheid en handhaving en toezicht.

Naar aanleiding hiervan heeft de gemeente Katwijk het Horecabeleid in 2016 aangepast en is in de Algemene Plaatselijke Verordening Katwijk (APV), Afdeling 8A Bijzondere bepalingen over horecabedrijven als bedoeld in de Drank- en Horecawet opgenomen.

Op 28 maart 2019 is een nieuw ontwerp van de Drank- en Horecawet (DHW) ter consultatie aangeboden. Naast een naamswijziging van de wet naar 'Alcoholwet' voegt het wetsvoorstel o.a. de strafbaarstelling van 'weder verstrekking' toe. Daardoor is – kort gezegd – de meerderjarige die alcohol 'doorgeeft' aan een minderjarige ook strafbaar.

Straks kunnen dus twee boetes opgelegd worden: één aan de meerderjarige voor het doorgeven, en één aan de minderjarige die in het bezit raakt van alcoholhoudende drank.

Na afloop van de consultatieperiode worden de reacties bekeken en eventueel verwerkt in het wetsvoorstel. Naar verwachting treedt de Alcoholwet – al dan niet in gewijzigde vorm – in 2021 in werking.

3. Vergunningen

In dit hoofdstuk wordt inzichtelijk gemaakt hoe wij zorg dragen voor een goede kwaliteit op het gebied van vergunningverlening. Het geeft inzicht in onze werkwijze bij vergunningverlening en het afhandelen van meldingen, onze prioriteitenstelling, onze uitvoeringsdoelstellingen en de methodiek die wij gebruiken om te bepalen of onze doelen worden bereikt.

3.1 Voorlichting

Vanuit het principe dat het overgrote deel van goed naleefgedrag voortkomt uit het goed communiceren van verwachtingen zijn de VTH-taken ingericht. Als gebruikers weten waaraan ze moeten voldoen en ook weten wat de gemeente van hen verwacht, dan kunnen veel misverstanden worden vermeden.

Door op het gebied van de gemeentelijke VTH-taken algemene informatie te verstrekken op de website(s) van de gemeente en naar behoefte aanvullende informatie te verstrekken, bijvoorbeeld telefonisch, per mail, op afspraak of met een principeverzoek (vooroverleg) voorafgaand aan de vergunningverleningsfase, probeert de gemeente het naleefgedrag te stimuleren en aan haar klanten een passende (digitale) dienstverlening te bieden.

Via de landelijke website Omgevingsloket online is het bijvoorbeeld mogelijk om een vergunningscheck te doen om te kijken of een vergunning nodig is en er zijn verschillende checklists beschikbaar om te kunnen controleren of de aanvraag voor een omgevingsvergunning compleet en dus ontvankelijk is. Ook het aanvragen van een omgevingsvergunning of het doen van een melding kan via deze website.

De gemeente stimuleert klanten die vragen hebben door middel van dienstverlening in eerste instantie zelf het beschikbare voorlichtingsmateriaal op de website(s) te raadplegen. Als de klant er op basis van het beschikbare voorlichtingsmateriaal op de website of met de hulp van het Klant Contactcentrum niet uit komt, wordt deze telefonisch doorverbonden met de betreffende vakspecialist of kan de klant kiezen voor een gesprek op afspraak.

Ook via de website is het mogelijk een afspraak te maken. Na het inplannen van een afspraak neemt een medewerker van team Vergunningen contact op om de afspraak voor te bereiden. De gemeente werkt op afspraak om zo zelf goed voorbereid te zijn als ook de klant de gelegenheid te geven zich goed voor te bereiden. Gesprekken op afspraak vinden plaats door vakspecialisten die ook de formele aanvragen behandelen.

Daarnaast is het mogelijk een gratis vooronderzoek (principeverzoek) te laten doen om te bekijken of de bouw- of verbouwplannen mogelijk zijn. Men kan dan een mail sturen met de plannen. Tijdens het vooronderzoek wordt o.a. bekeken of de plannen volgens het bestemmingsplan mogelijk zijn, er een positief advies kan worden gegeven door de stadsbouwmeester en of er ook een aanvraag voor een monumentenvergunning moet worden ingediend. Men ontvangt schriftelijk de uitkomst van het onderzoek.

De gemeente streeft er naar om de potentiële vergunning aanvrager zo'n goed mogelijke inschatting te geven van de haalbaarheid van zijn of haar initiatief.

3.2 Werkwijze behandelen aanvragen en prioritering

Voor de behandeling van milieumeldingen, aanvragen van omgevingsvergunningen, evenementenvergunningen, Drank- en horecawet vergunningen etc. zijn procesbeschrijvingen opgesteld. Deze zijn opgenomen in Key2Vergunningen, een applicatie voor alle processen rondom Vergunningen,

Toezicht en Handhaving. Deze applicatie is bekend en beschikbaar voor een ieder die de betreffende meldingen/ aanvragen behandelt.

Er wordt continu gestreefd naar verbetering door het wegnemen van knelpunten en onnodige activiteiten in het proces. Wij verbeteren dus continu onze werkprocessen wat resulteert in kwalitatief hoogwaardige producten en service. Met het zicht op de Omgevingswet vindt er wekelijks een BVTH-overleg (Beleid, Vergunningen, Toezicht, Handhaving) plaats waarbij van elk taakveld een collega is vertegenwoordigd. Tijdens dit overleg worden verbeteringen in het huidige proces uitgewerkt.

Voor de uitvoering geldt dat wij te allen tijde alle aanvragen en meldingen in behandeling moeten nemen. Maar op basis van een risicoanalyse is het wel toegestaan om te prioriteren en verschillen in diepgang van toetsing aan te brengen.

Een van onze uitvoeringsdoelstellingen (zie paragraaf 3.3) is dat alle aanvragen (WABO, APV, DHW) tijdig, binnen de daarvoor geldende wettelijke termijn, worden behandeld. Ook op meldingen reageren we tijdig.

In de begroting 2019 is opgenomen dat wij klantgericht adviseren op vergunningverlening bouwaanvragen (ruimtelijke initiatieven). Het betreft hier een ontwikkeling in de richting van integraal werken in het kader van de Omgevingswet. Hier wordt de komende jaren naar toegewerkt.

De gemeente is verantwoordelijk voor het tijdig afgeven van goede vergunningen. Initiatiefnemers zijn in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor het (tijdig) indienen van een volledige en juiste aanvraag. Ook zijn initiatiefnemers zelf verantwoordelijk voor het creëren van draagvlak en acceptatie van de voorgenomen plannen bij belanghebbenden. Gemeente Katwijk respecteert de wensen van de initiatiefnemer. Omgekeerd verwacht de gemeente begrip van de aanvrager als een initiatief in zijn eerste vorm niet vergunbaar is. Van inwoners en bedrijven verwachten wij dat zij zelf verantwoordelijkheid nemen om problemen op te lossen, bijvoorbeeld door in overleg te treden met de omgeving.

Oplossingen die in gezamenlijkheid worden gevonden hebben de voorkeur boven oplossingen die van bovenaf worden opgelegd, omdat dat beter past bij de eigen verantwoordelijkheid van aanvragers en de ruimte die de gemeente voor initiatieven wil bieden.

De gemeente heeft de taak om de verschillende belangen vanuit de verschillende disciplines te coördineren. Er wordt gewerkt met casemanagement: bij elke aanvraag wordt een behandelend ambtenaar toegewezen. De aanvrager beschikt hierdoor over één vast aanspreekpunt bij de gemeente. De betreffende medewerker draagt zorg voor het vragen van interne en externe adviezen en zorgt ervoor dat die verwerkt worden in het besluit. Op deze manier ontstaat een integraal besluit, waarbij tegenstrijdige voorschriften in principe niet mogelijk zijn.

Bij het beoordelen van vergunningaanvragen (niet alleen WABO) zoeken wij naar de mogelijkheden om de aangevraagde activiteiten te vergunnen. Onze focus ligt dus niet op de beperkingen die voort kunnen vloeien uit wet- en regelgeving, maar juist op het zoeken naar oplossingen om binnen de wettelijke kaders en rekening houdend met de belangen van aanvrager en omgeving de activiteiten mogelijk te maken. Dit laat onverlet dat landelijke, regionale of lokale regelgeving, desondanks kunnen leiden tot het uiteindelijk weigeren van een vergunning.

3.2.1 Omgevingsvergunning

In wet- en regelgeving is bepaald voor welke activiteiten burgers en ondernemers een vergunning moeten aanvragen om ze te mogen uitvoeren of ondernemen en welke activiteiten gemeld moeten worden. Elke aanvraag voor een omgevingsvergunning wordt getoetst aan het bestemmingsplan, het Bouwbesluit, de Bouwverordening en aan de redelijke eisen van Welstand.

Een omgevingsvergunning kan een 'gebonden beschikking' zijn. Dat betekent dat het bevoegd gezag de gevraagde vergunning moet verlenen wanneer een aanvraag voldoet aan de criteria. Wanneer een aanvraag niet voldoet aan alle criteria, bijvoorbeeld wanneer een aangevraagde activiteit niet past binnen de regels van het bestemmingsplan, wordt onderzocht of het mogelijk is om alsnog een omgevingsvergunning te verlenen.

De wijze van indiening van de aanvraag, de voorbereidingsprocedures, de wijze van beschikken en de termijnen zijn wettelijk vastgelegd. Het bevoegd gezag heeft een beperkte vrijheid in de wijze waarop daar uitvoering aan wordt gegeven.

Het Bouwbesluit 2012 geeft landelijk geldende regels voor de technische eisen waaraan bouwwerken dienen te voldoen. Het is onmogelijk om vooraf aan te tonen dat een bouwwerk 100% zal gaan voldoen aan het Bouwbesluit 2012. Wettelijk gezien dient de aanvrager daarom 'slechts' aannemelijk te maken dat het bouwwerk zal gaan voldoen aan de technische voorschriften van het Bouwbesluit. Het is de taak van de gemeente om te controleren of de aanvrager dat voldoende aannemelijk heeft gemaakt. Het is praktisch onmogelijk om alle geldende technische voorschriften uit het Bouwbesluit 2012 uitputtend te toetsen. Bovendien vraagt niet elk bouwwerk om deze controle. Toetsing aan het Bouwbesluit 2012 is door de gemeente Katwijk uitbesteed aan een externe partij. Voor het toetsen van vergunningaanvragen aan het Bouwbesluit 2012 hanteert deze partij de methodiek van het integraal Toezichtprotocol BWT (iTP) zoals in de in 2002 werd ontwikkeld (en structureel geactualiseerd) onder de verantwoordelijkheid van de Vereniging BWT Nederland (zie ook paragraaf 4.2.2.1). Dit protocol is speciaal ontwikkeld om te kunnen differentiëren in toets intensiteit per onderdeel van het Bouwbesluit al naar gelang het bouwwerktype en de risico's die men verziet. Binnen de iTP-methodiek is landelijk een toets niveau vastgesteld, dat door de beroepsgroep als een minimaal acceptabel niveau wordt gezien. De externe partij maakt gebruik van de BRIStoets. De BRIStoets is een online toets programma dat werkt op basis van het iTP, waarmee op een eenduidige en transparante manier getoetst kan worden aan het Bouwbesluit 2012.

Daarnaast wordt advies gevraagd aan partijen zoals de Erfgoedcommissie, het Hoogheemraadschap van Rijnland, de Veiligheidsregio Hollands Midden, de stadsbouwmeester en de omgevingsdiensten.

3.2.2 Brandveilig gebruik en milieumeldingen

Voor de activiteiten brandveilig gebruik en milieu geldt dat de wetgever door de wijze van de opzet van wet- en regelgeving al verschillende toetsingsniveau 's heeft toegepast. Voor brandveiligheid is dat geregeld in het Bouwbesluit 2012 en het Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen, voor de activiteit milieu is dat geregeld in het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (Activiteitenbesluit) en bijlage 1 onderdeel c van het Bor. De Veiligheidsregio Hollands Midden, waar de brandweer onderdeel van uit maakt, adviseert de gemeente inzake brandveilig gebruik. Voor wat betreft milieu geldt dat de uitvoering van het "basistakenpakket" is ondergebracht bij de Omgevingsdienst West Holland. Onder het "basistakenpakket" valt in ieder geval de afhandeling van milieuvergunningen voor type C bedrijven en meldingen conform het Activiteitenbesluit voor bedrijven uit het "basistakenpakket", dit betreffen de branches staalbouw en agrarisch. De andere milieumeldingen conform het Activiteitenbesluit handelt de gemeente zelf af.

De toetsing voor vergunningverlening voor risicovolle bedrijven gebeurt volgens de Ministeriele regeling omgevingsrecht (Mor) en gebeurt voor 100%.

3.2.3 Evenementenvergunning melding

Een evenementenvergunning/ melding wordt aangevraagd / gedaan middels het daartoe bestemde formulier. Aan de hand van de activiteiten die men wil gaan houden wordt bepaald of men aanvullende stukken zoals een verkeersplan, plattegrond, hekkenplan e.d. dient in te leveren. Daarnaast wordt aan de hand van een risico analyse bepaald of het een A-evenement (beperkt risico), een B-evenement (enig risico) of een C-evenement (risicovol) betreft. Aan de hand van de risicoclassificatie wordt de verdere aanpak bepaald. Voor B- en C evenementen geldt dat hierbij, grotendeels, gewerkt wordt conform het "Kader evenementenveiligheid van de Veiligheidsregio Hollands Midden".

Bij fysieke veiligheid gaat het om het voorkomen, beperken en bestrijden van risico's in de gemeente. Het is een constante cyclus, waarbij alles in het werk moet worden gesteld om gevaarlijke situaties te voorkomen. De gemeente, politie, brandweer en andere hulpdiensten werken hierbij nauw samen. De gemeente wil dan ook de (grootschalige) risicovolle evenementen risicogericht voorbereiden. Dit betekent dat wij de regie willen houden op veiligheid en indien nodig een "operationele informatiekaart" opstellen.

Bij meldingen wordt getoetst of zij voldoen aan de voorwaarden zoals die zijn gesteld in de APV. De werkwijze voor het afhandelen van een evenementenvergunning/ melding staat beschreven in het vigerende evenementenbeleid.

Daarnaast wordt advies gevraagd aan externe partijen zoals de politie, de regionale brandweer en de GHOR.

3.2.4 Drank- en horecawetvergunning

Op grond van de Drank- en Horecawet worden vergunningaanvragen ingediend voor commerciële /para commerciële inrichtingen of slijterijen, aanvragen voor het bij- en/of afschrijven van leidinggevend en meldingen voor het wijzigen van een inrichting. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van door de minister vastgestelde formulieren. In de Drank- en Horecawet en in het Horecabeleid zijn de indieningsvereisten opgenomen. Elke aanvraag/melding wordt in behandeling genomen op volgorde

van binnenkomst. De aanvragen worden verwerkt in Key2Vergunningen waarin de processtappen zijn uitgewerkt.

3.3 Uitvoeringsdoelstellingen

In de VTH-verordening is de verplichting opgenomen om de doelen uit te werken op de volgende onderwerpen:

- Uitvoeringskwaliteit, de mate waarin een product voldoet aan de juridische en organisatorische doelen (zoals geformuleerd in de relevante wet- en regelgeving en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur) en bijdraagt aan de omgevingsdoelen, met andere woorden de inhoudelijke kwaliteit.
- Dienstverlening, de manier waarop (in communicatie, snelheid, service) de organisatie met belanghebbenden (aanvragers, omgeving, klagers, etc.) omgaat.
- Financiën, de inzet van middelen in relatie tot de kwaliteit van de geleverde diensten/producten.

De doelstellingen uit de Omgevingsvisie zijn doorvertaald naar uitvoeringsdoelstellingen van vergunningverlening. Om te bepalen of de uitvoeringsdoelstellingen van vergunningverlening behaald worden zijn prestatie indicatoren opgesteld. Dit leidt tot de volgende doelstellingen en indicatoren:

Dienstverlening (proces)

- *Alle aanvragen (WABO, APV, DHW) tijdig behandelen (100%)*
Er worden geen vergunningen van rechtswege verleend. Er worden geen dwangsommen betaald wegens niet tijdig beslissen.
- *Transparante vergunningverlening*
Binnen 10 werkdagen na het indienen van een aanvraag om een omgevingsvergunning ontvangt de aanvrager een gekwalificeerde ontvangstbevestiging met o.a. informatie over het proces (100%). Binnen 7 dagen na het indienen van een aanvraag om een Drink- en Horecawetvergunning of een vergunning voor een (middel)groot evenement ontvangt de aanvrager een ontvangstbevestiging met o.a. informatie over het proces (100%).
Daarnaast wordt verkend of het zaakstelsel kan worden uitgebreid met een track en trace systeem, zodat alle klanten te allen tijde de status van hun zaak kunnen inzien.
Bij schaarse vergunningen krijgen potentiële gegadigden gelijke kansen om in een transparante procedure mee te dingen naar zo'n vergunning.
- *Alle bezwaarschriften tijdig behandelen (100%)*
Als een bezwaarschrift wordt ingediend wordt hier binnen de behandeltermijn op besloten.

Dienstverlening (gedrag)

- *Bij negatieve beslissingen in alle gevallen telefonisch/ persoonlijk contact met de aanvrager*
Bij goede dienstverlening hoort persoonlijk contact.
- *Goede dienstverlening*
Brieven, e-mails en contactformulieren worden uiterlijk binnen drie weken afgehandeld door middel van brief, telefonisch of persoonlijk contact.
Als een aanvraag moet worden aangevuld wordt de aanvrager daarover binnen 2 weken geattendeerd.

Uitvoeringskwaliteit

- *Kwalitatief goede producten*
Besluiten houden stand (90%) na advies van de Commissie Bezwaarschriften, bij de rechtbank/ Raad van State.

Financiën

De kosten voor een deel gedekt uit de opbrengsten van de leges en voor een deel uit de exploitatie. De verwachte opbrengsten en kosten zijn opgenomen in de meerjarenbegroting.

4. Toezicht en handhaving

In dit hoofdstuk wordt inzichtelijk gemaakt hoe wij zorg dragen voor een goede kwaliteit op het gebied van toezicht en handhaving. Het geeft inzicht in onze werkwijze, onze prioriteitenstelling, onze uitvoeringsdoelstellingen en de methodiek die wij gebruiken om te bepalen of onze doelen worden bereikt.

4.1 Werkwijze

Binnen de gemeente Katwijk is de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving van de bebouwde omgeving fysiek samengebracht onder team Vergunningen van de afdeling Ruimte en Veiligheid. Dit biedt goede mogelijkheden om het integraal werken zoals ingezet bij de invoering van de Wabo, nog verder te versterken. Het toezicht op de openbare ruimte is weliswaar geborgd in een ander team,

maar dit vindt ook plaats binnen de afdeling Ruimte en Veiligheid. Controle op evenementen en controles op de naleving van de DHW tijdens evenementen, vindt gedeeltelijk en in afstemming, plaats met team Toezicht openbare ruimte. De handhaving hierop vindt plaats bij team Vergunningen.

Een belangrijke ontwikkeling in wet- en regelgeving (Omgevingswet), is dat initiatiefnemers van activiteiten of projecten in toenemende mate moeten voldoen aan algemene regels en, zolang zij daaraan voldoen, geen vergunning van de gemeente nodig hebben.

Als gevolg hiervan verschuift het accent bij het uitvoeren van de gemeentelijke VTH-taken van vergunningverlening naar toezicht. De toetsing aan wet- en regelgeving vindt niet meer vooraf plaats door het beoordelen van vergunningaanvragen, maar tijdens en achteraf door middel van controles en toezicht. Toezicht houden en 'naar buiten gaan' worden belangrijker. Dit leidt verder 'aan de voorkant' tot een grotere behoefte aan voorlichting van initiatiefnemers over wet- en regelgeving en de algemene regels die gelden. En 'aan de achterkant' tot het goed door de gemeente vastleggen en benutten van informatie uit het toezicht, om herhaling van eventuele overtredingen te voorkomen.

De toezichthouder beoogt maatschappelijke risico's te beperken. Door slagvaardig te reageren op wat hij aantreft ('zacht waar het kan, hard waar het moet'), kan de toezichthouder naleving van regels bevorderen. Het uitvoeren van controles en opleggen van sancties is geen doel op zich. Er wordt derhalve gekozen voor risicogericht toezicht. Dat wil zeggen dat daar waar de grootste risico's worden gelopen toezicht wordt gehouden.

Toezicht en handhaving krijgt vorm aan de hand van de principes van Programmatisch Handhaven. Programmatisch Handhaven is een structurele en integrale aanpak van toezicht en handhaving, gebaseerd op één integraal toezichts- en handavingsprogramma. Programmatisch Handhaven is nadrukkelijk een cyclisch proces. Het uitvoeringsprogramma van toezicht en handhaving vormt het hart van deze cyclus en is de concrete uitwerking van het VTH-beleidsplan. Het uitvoeringsprogramma wordt jaarlijks wordt geëvalueerd en geactualiseerd.

Handhaving op niet-prioritaire terreinen is niet van tevoren geprogrammeerd en is derhalve doorgaans repressief van karakter. Handhaving vindt daarbij vooral plaats naar aanleiding van vermoedens van overtredingen, klachten of concrete verzoeken om ergens handhavend op te treden, of informatie over specifieke situaties waarmee burgers worden geconfronteerd. Professioneel handhaven betekent dat het bestuur, als het op de hoogte raakt van een mogelijke of daadwerkelijke overtreding, in actie komt: handhaven is de regel en niet handhaven is de uitzondering. Programmatisch handhaven kan niet helemaal voorkomen dat incidenten zich voordoen. Het is daarom belangrijk als organisatie om vrije ruimte te behouden om bijvoorbeeld een adequate reactie te kunnen geven op klachten van burgers.

De verwachting is dat er door deze wijze van toezicht ruimte zal ontstaan voor thematisch toezicht (projecten zoals bijv. strand). Mocht dit niet het geval zijn dan zal extra capaciteit worden ingekocht voor thematisch toezicht.

4.1.1. Samenwerking

Een goede samenwerking tussen de gemeente en haar partners is van belang. De zorg voor de kwaliteit en de veiligheid van de leefomgeving verbetert als de samenwerkende partners elkaar versterken. Samenwerking levert kwalitatief betere adviezen, gebaseerd op gedeelde informatie en uitgangspunten. De voortgang van een hechtere samenwerking is een belangrijk element in de uitvoering van het toezicht en de handhaving van de deelnemers. Voorbeelden hiervan zijn versterking van het signaaltoezicht, de oog- en oorfunctie tussen gemeenten en deelnemers en periodiek contact. Afspraken over doelstellingen en ambities moeten daarom goed worden gedeeld. Niet alleen op bestuurlijk niveau, maar ook op de werkvloer. Belangrijke ketenpartners zijn:

- Omgevingsdienst West-Holland
Op basis van de *Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst West-Holland* is een deel van de vergunning-, toezicht en handhavingstaken op het gebied van milieu, ondergebracht bij de Omgevingsdienst West-Holland. Het betreft alleen de taken genoemd in de zogenaamde package deal (complexe bedrijven en activiteiten met een bovenlokale uitstraling). Deze bedrijven zijn opgenomen in de toezichts- en handavingscyclus van de Omgevingsdienst. Het toezicht op de minder complexe bedrijven is bij de gemeente zelf gewaarborgd. Over vergunningverlening, toezicht en handhaving wordt regelmatig overleg gevoerd en werkzaamheden worden afgestemd.
- Politie
Met betrekking tot (grootschalige) evenementen en horeca vindt wekelijks coördinatie-overleg plaats met de politie, brandweer en, zo nodig, ook de GHOR (Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio). Hier worden o.a. aandachtspunten voor toezicht en

handhaving besproken. Tevens adviseert de politie de gemeente bij diverse aanvragen op grond van de APV. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan aanvragen voor een standplaats of ontheffingen sluitingsuur.

- Veiligheidsregio Hollands Midden
Tussen de gemeente en de Veiligheidsregio Hollands Midden zijn procesafspraken gemaakt over vergunningverlening, toezicht en handhaving. Voor het onderdeel toezicht adviseert Brandweer Hollands Midden de gemeente over handhavingsbeleidsplannen en uitvoeringsplannen. Zij stellen tevens een planning op.

In overleg met de brandweer worden acties gecoördineerd, zij adviseren bij toezicht tijdens de bouwfase, brandgevoelige objecten en evenementen en zij nemen deel aan projectmatig toezicht. Van het hiervoor genoemde wekelijks overleg met betrekking tot horeca en evenementen maakt ook de brandweer deel uit.

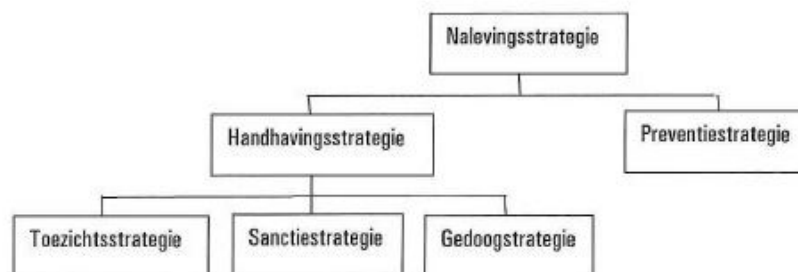
4.2 Nalevingsstrategie

De nalevingstrategie omvat alles wat nodig is om te komen tot een verbetering van de naleving van de wet- en regelgeving. De nalevingstrategie geeft aan op welke wijze en met de inzet van welke instrumenten de naleving van de wet- en regelgeving en de gestelde doelen worden bereikt.

Het effectief bevorderen van de naleving van wet- en regelgeving begint bij een bewuste keuze van het instrument om die naleving te beïnvloeden. Dat betekent dat de verschillende instrumenten moeten zijn afgestemd op de doelgroep. Soms kan voorlichting en informeren voldoende zijn. In andere gevallen zal er meer druk moeten worden uitgeoefend om naleving af te dwingen. Er zijn veel factoren die invloed hebben op het naleefgedrag: is men bekend met de regelgeving, is er sprake van sociale controle door derden, wat is de afweging van iemand ten aanzien van de pakkans bij overtreding van een regel, enzovoort. Goed naleefgedrag draagt bij aan een veilige, schone en duurzame leefomgeving. Inwoners en bedrijven zijn voor een belangrijk deel zelf verantwoordelijk hiervoor.

Gemeenten moeten op grond van het Besluit omgevingsrecht een nalevingsstrategie hebben, waaruit volgt op welke wijze en met de inzet van welke instrumenten de gestelde doelen en naleving van wet- en regelgeving worden bereikt. De strategie omvat de activiteiten die de gemeente kan ondernemen om naleving van regelgeving zoveel mogelijk te waarborgen en verbeteren.

De nalevingsstrategie is op te delen in de preventiestrategie en de handhavingstrategie. De handhavingstrategie bestaat uit een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en een gedoogstrategie.



Deze instrumenten kunnen niet los van elkaar gezien worden, ze vullen elkaar aan en versterken elkaar. Per doelgroep kan de mate van inzet van een instrument verschillen. Ook binnen doelgroepen verschillen individuen in motivatie en mate van spontane naleving. Hierna zullen wij de verschillende instrumenten bespreken, waarbij nadrukkelijk geldt dat een combinatie van deze instrumenten tot een betere naleving moet leiden.

4.2.1 Preventiestrategie

Voorkomen is beter dan genezen. In deze schakel spelen voorlichting en toezicht een belangrijke rol. Door een gestructureerde aanpak wil de gemeente de bekendheid over en de acceptatie van regels verhogen en daardoor voorkomen dat deze niet nageleefd worden.

Er wordt expliciet ingezet op preventie, vanuit goede voorlichting, communicatie en overleg. Uitgangspunt is daarbij dat de meeste initiatiefnemers en aanvragers bereid zijn te voldoen aan de gestelde regels en kaders. Voorwaarde daarvoor is dat ze daarvan tijdig en goed op de hoogte zijn gebracht. Veel schade aan de fysieke leefomgeving kan worden voorkomen door vroegtijdig helder te maken welke kaders er gelden. Dit vereist een goede en gerichte voorlichting en communicatie richting inwoners, bedrijfsleven, bezoekers en, in algemene zin, belanghebbenden. Vanuit deze basisgedachte zet de gemeente Katwijk in op een preventieve insteek om te voorkomen dat het naleven van de regels moet worden afgedwongen met het inzetten van dwangmiddelen. Helderheid verschaffen over de

geldende kaders gebeurt via onder meer de gemeentelijke website, klantcontacten, vooroverleggen, algemene informatiebrieven en tijdens controlebezoeken. .

Toezichthouders spreken de betrokkene aan of informeren hem indien een inspectie hier aanleiding toe geeft. Deze informele interventie is vooral aan de orde bij goedwillende burgers en ondernemers die onbedoeld niet naleven en die gemotiveerd zijn de niet naleving zo snel mogelijk zelf op te lossen. Indien de informele interventie niet afdoende blijkt te zijn wordt alsnog een eerste formele waarschuwingsbrief verzonden. Dit is noodzakelijk voor het vervolg in het eventuele handhavingstraject.

Burgers en ondernemers worden daar waar mogelijk gestimuleerd om zelf mee te denken over situaties en betrokken bij het zoeken naar oplossingen. Uitgangspunt is een klantgerichte en klantvriendelijke benadering waarbij binnen de vigerende kaders steeds gezocht wordt naar een passende oplossing. Ook het laten zien dat een 'overtreder' wordt aangepakt is een vorm van preventieve handhaving.

4.2.2 Handhavingsstrategie

Het bevorderen van naleving van de wet- en regelgeving betekent dat er actief toezicht gehouden moet worden en kan uiteindelijk betekenen dat er handhavend opgetreden moet worden.

De handhavingsstrategie bestaat uit een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en gedoogstrategie.

4.2.2.1 Toezichtstrategie

Op basis van de eisen in het Besluit omgevingsrecht en de landelijke kwaliteitscriteria 2.2 dient de gemeente te beschikken over een toezichtstrategie. Hierin moet zijn aangegeven welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is (die vervolgens in protocollen nader wordt uitgewerkt).

Door onaangekondigd toezicht te houden onderzoeken wij of wet- en regelgeving spontaan wordt nageleefd. Als toezicht regelmatig wordt uitgevoerd, leidt dit over het algemeen tot een betere naleving vanwege de 'pakkans' die mensen dan ervaren. Het toezicht heeft verschillende vormen van uitvoering. Niet voor elke situatie kunnen wij het toezicht op dezelfde wijze uitvoeren. De controlevorm moet goed afgestemd zijn op de concrete situatie. Als bijvoorbeeld gecontroleerd moet worden of een vergunninghouder zich houdt aan het verbod om aan minderjarigen alcohol te schenken is het zinloos om dit vooraf aan te kondigen en/of dat de toezichthouder zich bekend maakt bij binnenkomst. Bij de meeste bouwcontroles daarentegen kan het juist zinvol zijn om van tevoren een afspraak te maken, zodat in de juiste bouwfase met de juiste persoon gesproken kan worden. Bij dit soort controles is ook sprake van een grote mate van voorlichting en bijsturing door de toezichthouder gedurende de bouw. Globaal onderscheiden wij actief toezicht en reactief toezicht.

Actief en reactief toezicht

Actief toezicht verrichten wij programmatisch en verdelen wij onder in routinematig toezicht en projectmatig toezicht. Routinematige controles vinden plaats bij doorlopende activiteiten. Dit zijn bijvoorbeeld de controles in het kader van bouwtoezicht bij te realiseren bouwwerken of controles in het kader van milieutoezicht bij bedrijven en controles op de naleving van de Drank- en Horecawet. Projectmatig toezicht bestaat uit controles die op een specifiek thema gericht zijn in een bepaalde periode.

Wij verrichten reactief toezicht naar aanleiding van klachten, meldingen, calamiteiten en handhavingsverzoeken. Klachten en meldingen van inwoners en bedrijven vormen een waardevolle aanvulling op ons actief toezicht.

Integraal toezicht

Het toezicht vindt zoveel mogelijk integraal plaats. Onnodige contactmomenten met inwoners en bedrijven kunnen zodoende worden beperkt. Integraal toezicht kan op verschillende manieren plaatsvinden, waarbij de vorm afhankelijk is van de complexiteit en context van de activiteit waarop het toezicht wordt gehouden. Niet elke taak leent zich namelijk voor een volledig integrale aanpak waarbij één toezichthouder op alle aspecten controleert. We onderscheiden twee niveaus van toezicht, afhankelijk van de complexiteit van de wijze waarop toezicht wordt gehouden:

- Samen controleren (intern en extern): gezamenlijk controles uitvoeren in het kader van bouwen, brandveiligheid, milieu en andere regelgeving. Dit is vooral van belang in complexere situaties waar de relevante aandachtspunten vragen om meerdere interne en/of externe specialismen voor een goede beoordeling van de situatie;
- Voor elkaar signaleren (signaaltoezicht): facetcontrole door één toezichthouder, waarbij deze op hoofdpunten ook kijkt naar andere aspecten en bijzonderheden en deze meldt aan de betrokken collega's. Dit is vooral relevant in situaties waar een aspect om specialistische kennis vraagt en waar de overige aspecten op basis van meer algemene kennis en vaardigheden kunnen worden

gecontroleerd. De collega die op de hoogte gesteld wordt kan vervolgens zelf een aanvullende controle uitvoeren naar aanleiding van het signaal dat hij ontvangen heeft.

Integraal Toezichtprotocol

Conform de eisen uit de kwaliteitscriteria 2.2 moet toezicht plaatsvinden op basis van een systematiek zoals beschreven in het integraal toezichtprotocol BWT (hierna: iTP). Het iTP is ontwikkeld door het ministerie van VROM en landelijke vakorganisaties voor toezicht en handhaving (Vereniging Bouw en Woning Toezicht Nederland, Platform milieuhandhaving grote gemeenten en Brandweer Nederland).

Het iTP is "het" hulpmiddel om te komen tot en het uitvoeren van integraal, kwalitatief, meetbaar en efficiënt toezicht op naleving van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Het iTP helpt om te komen tot een programmatische, strategische, onderling afgestemde uitoefening van het toezicht door de verschillende vakdisciplines. Op dit moment zijn dit de vakdisciplines Bouwen, Brandweer en Milieu. Anders gezegd, het integraal Toezicht Protocol is een praktisch werkinstrument voor het toezicht tijdens de realisatiefase, de gebruiksfase en de sloopfase van een gebouw, bedrijf of activiteit. De gemeente Katwijk houdt toezicht conform het iTP.

Vormen van toezicht

In onderstaand schema is weergegeven welke vormen van toezicht worden onderscheiden:

Overzicht vormen van toezicht

| Vergunningsgericht | Objectgericht | Gebiedsgericht | Thematisch |
|---------------------------|---------------------------------|---|-------------------|
| Bouwen en Wonen | Inrichtingsgebonden milieueisen | Regulier gebiedsgericht toezicht op bouwen en gebruik | Projecten |
| Slopen | Drank & Horeca | Bodemsanering Besluit bodemkwaliteit | |
| Aanleggen | Brandveiligheid | Precario | |
| Monumenten | Klachtencontrole | Klachtencontrole | |

Vergunningsgericht toezicht

Vergunningsgericht toezicht is toezicht op de uitvoering van verleende omgevingsvergunningen voor de activiteiten bouwen, slopen, aanleggen en/of wijzigen van monumenten. Tijdens deze fase vindt controle plaats op de voorschriften die aan een omgevingsvergunning zijn verbonden.

Vergunningsgericht toezicht heeft de volgende doelstelling:

"Het tijdens de uitvoering van verleende omgevingsvergunningen waarborgen van een basiskwaliteit ten aanzien van de bouwkundige staat, veiligheid, en de milieukundige, ruimtelijke en cultuurhistorische kwaliteit van de bebouwde en onbebouwde omgeving en bouw- en slooplocaties"

Objectgericht toezicht

Objectgericht toezicht is toezicht op bestaande objecten tijdens de gebruiksfase. De gebruiksfase begint nadat een object (bijvoorbeeld een gebouw) is opgericht, is ingericht en "gebruiksklaar" is. Objectgericht toezicht vindt plaats op grond van een verleende omgevingsvergunning (controleren van voorschriften) of algemeen geldende voorschriften (bijvoorbeeld bij meldingsplichtige objecten). Objecten (met name gebouwen/ bedrijven) worden volgens een vastgestelde controlefrequentie periodiek gecontroleerd. De complexiteit van een object bepaalt het benodigde kennisniveau van de toezichthouder.

Objectgericht toezicht heeft de volgende doelstelling:

"Het tijdens het gebruik van bouwwerken, inrichtingen en evenementen waarborgen en/of versterken van kwaliteiten op het gebied van (brand)veiligheid, milieu en leefbaarheid"

Hoofdzakelijk betreft objectgericht toezicht periodieke controles op de naleving van het Bouwbesluit 2012, de Wet Milieubeheer, het Activiteitenbesluit milieubeheer en de APV. Afgelopen jaren was er, als gevolg van deregulering, een sterke verschuiving van vergunning naar meldingsplichten en algemene voorschriften, zoals:

- door het vervallen van het Gebruiksbesluit en de wijziging van het Bouwbesluit 2012 is er voor veel objecten geen vergunning meer nodig voor brandveilig gebruik (de voormalige gebruiksvergunning), maar kan worden volstaan met een melding op basis van algemene voorschriften.
- door de komst en wijzigingen van het Activiteitenbesluit vallen veel inrichtingen onder de hierin opgenomen algemene voorschriften, al dan niet aangevuld met maatwerkvoorschriften.
- wijziging van de APV, nadere regels voor het plaatsen van voorwerpen op, aan of boven de weg.

Gebiedsgericht toezicht

Gebiedsgericht toezicht heeft betrekking op toezicht en handhaving van activiteiten die zijn gerelateerd aan geografische gebieden. Hierbinnen zijn de volgende thema's te onderscheiden:

- Toezicht op (strijdig) gebruik en het zonder de vereiste omgevingsvergunning oprichten van bouwwerken,
- Toezicht op niet inrichting gebonden milieuactiviteiten.

Gebiedsgericht toezicht heeft de volgende doelstelling:

"Het waarborgen en/of versterken van ruimtelijke, esthetische en landschappelijke kwaliteiten en het verbeteren van de veiligheid en leefbaarheid van de (openbare) ruimte."

Voor het toezicht/de handhaving op bouw-/milieuregelgeving geldt in principe dat de knip ligt bij datgene wat vanaf de openbare ruimte (straat) zichtbaar is. Het overige valt onder vergunningsgericht of objectgericht toezicht. Bij het constateren van complexe(re) overtredingen op het gebied van bouw, milieu en/of brandveiligheid heeft de gebiedsgerichte toezichthouder voornamelijk een signaalfunctie.

Het gebiedsgericht toezicht vindt op twee manieren plaats:

1. Controles naar aanleiding van meldingen, klachten en verzoeken.
2. Regulier gebiedstoezicht op bouwen en gebruik op basis van ogen en oren op straat, waarbij op binnen het gebiedsgericht toezicht vallende taken wordt gelet.

Thematisch toezicht

Thematisch toezicht is toezicht op objecten of gebieden waarvoor door bepaalde specifieke kenmerken en/of problematiek een thematische aanpak aangewezen is. n. Een voorbeeld hiervan is de toezicht- en handhavingstrategie van het strand, die gestart is in 2018. Een ander voorbeeld zijn de controles die uitgevoerd worden naar aanleiding van ministeriële circulaire's, zoals de controle op de constructies van balkons. Per thema wordt een toezichtstrategie bepaald.

4.2.2.2 Sanctiestrategie

Op basis van de eisen in het Bor en de landelijke kwaliteitscriteria 2.2 dient de gemeente te beschikken over een vastgestelde sanctiestrategie waarin de basisaanpak voor het bestuursrechtelijke en strafrechtelijke optreden bij overtredingen is vastgelegd. Hierbij wordt aangegeven hoe en wanneer de diverse instrumenten worden ingezet, gelet op de zwaarte van de overtreding en de termijn waarbinnen een einde aan de overtreding moet zijn gemaakt. Het toepassen van de Landelijke Handhavingstrategie (hierna: de LHS) is verplicht volgens het bepaalde in de kwaliteitscriteria 2.2.

Tijdens het Bestuurlijk Omgevingsberaad van 4 juni 2014 hebben alle betrokken partijen¹ zich verbonden aan de LHS. Handhavende instanties, zoals overheden, omgevingsdiensten, het OM en de politie treden dan op eenzelfde manier op bij vastgestelde overtredingen.

Het is de wens van alle betrokkenen om de organisatie en uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving te verbeteren. Dit omwille van een 'gelijk speelveld' voor natuurlijke of rechtspersonen voor wie een bepaalde norm of voorschrift geldt. En ook omwille van een maatschappij die ervan uit mag gaan dat handhavers zo optreden dat haar rechtsgevoel wordt gerespecteerd en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft.

De LHS geeft hier inhoud aan door het centraal stellen van sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavinginstanties met een beginselplicht tot handhaven. Die passend interveniëren bij iedere bevinding. Dat wil zeggen afhankelijk van de situatie weloverwogen kiezen voor alleen bestuursrechtelijk, bestuurs- én strafrechtelijk of alleen strafrechtelijk optreden. En die in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes maken, interventies op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen.

De term 'handhavingstrategie' drukt uit dat interveniëren breder is dan het opleggen van sancties naar aanleiding van overtredingen. Omdat interveniëren ook tijdens toezicht kan plaatsvinden, bijvoorbeeld in de vorm van aanspreken en informeren raakt de LHS ook de toezichtstrategie. De LHS erkent dat er omstandigheden kunnen zijn om van (bestuursrechtelijk) handhaven af te zien, hiermee raakt de LHS ook de gedoogstrategie.

Het overnemen en invoeren van de LHS is onderdeel van de kwaliteitscriteria 2.2. Dit waarborgt landelijke eenduidigheid in twee opzichten, te weten:

1) Het Openbaar ministerie, het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Unie van Waterschappen, het ministerie van Infrastructuur en Milieu, de Inspectie Leefomgeving en Transport, de Inspectie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Nationale Politie en de vereniging van omgevingsdiensten.

1. dat iedere bevinding een passende interventie krijgt; en,
2. dat het proces om tot een passende interventie te komen overal hetzelfde verloopt.

Lokale bestuurlijke afwegingsruimte zit in keuzes over toezichtprioriteiten en de manier van toezicht houden, maar niet in het toepassen van de LHS. De LHS is een landelijk geldend afwegingsinstrument dat iedereen volgt om van bevinding naar interventie te komen.

De LHS biedt een breed toepasbaar kader voor handhaving.

Handhavers wegen de ernst van de bevinding in combinatie met het gedrag van de overtreder en de feiten en omstandigheden van de situatie. Vervolgens bepalen zij welke interventie in het specifieke geval passend is. Een passende interventie wil zeggen dat de interventie, gegeven de verzamelde feiten en de beoordeling van de aard en/of omstandigheden van de bevinding en de betrokkene, zo effectief en efficiënt mogelijk leidt tot spoedig herstel van de situatie voor de bevinding, naleving waarborgt, herhaling voorkomt en/ of straft daar waar dit passend is of noodzakelijk om de betrokkene tot naleven te bewegen, dan wel de norm te bevestigen.

Dit betekent dat twee keuzen noodzakelijk zijn:

1. Hoe wordt opgetreden: alleen bestuursrechtelijk, bestuurs- én strafrechtelijk, of alleen strafrechtelijk?
2. Welke interventie(s) wordt (worden) ingezet?

Deze keuzes worden gemaakt met behulp van de interventiematrix:

| | | | | | |
|--------------------------------------|--|---|--|---|--|
| DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN: | Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar 4 | | | | |
| | Van belang 3 | | | | |
| | Beperkt 2 | | | | |
| | Vrijwel nihil 1 | | | | |
| | | A | B | C | D |
| | | Goedwillend: <ul style="list-style-type: none"> • Onbedoeld • Proactief | Moet kunnen: <ul style="list-style-type: none"> • Onverschillig | Calculerend: <ul style="list-style-type: none"> • Bewust belemmerend en/of risico nemend | Bewust en structureel / Crimineel: <ul style="list-style-type: none"> • Fraude • Oplichting • Witwassen |

GEDRAG VAN DE OVERTREDER

Legenda

| | |
|--|--|
| | Lichte segmenten. Bestuursrechtelijk optreden is aangewezen. |
| | Middensegmenten. Bestuursrechtelijk, bestuursrechtelijk én strafrechtelijk of strafrechtelijk optreden is aangewezen. Strafrechtelijk optreden komt vooral in beeld, naarmate er (meer) verzwarende aspecten zijn (zoals 'verkregen financieel voordeel'). |
| | Zware segmenten. Strafrechtelijk optreden is in elk geval aangewezen, terwijl in veel gevallen ook bestuursrechtelijk optreden is aangewezen. |

De LHS gaat uit van het in principe zo licht mogelijk starten met interveniëren gericht op herstel en het vervolgens snel inzetten van zwaardere interventies als naleving uitblijft.

De handhaver gebruikt daarbij onderstaande matrix:

| | | | | | | |
|---------------------------------|---|---|---|--|--|---|
| DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN: | Aanzienlijk, dreigend en/of onomekeerbaar | 4 | Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD Verscherpt toezicht | Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht | Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaaf of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD | Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaaf of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD |
| | Van belang | 3 | Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen | Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht | Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht | Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Exploitatieverbod / sluiting, schorsen of intrekken vergunning certificaaf of erkenning Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD |
| | Beperkt | 2 | Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren | Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen | Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD, Verscherpt toezicht | Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Tijdelijk stilleggen, LOB, LOD |
| | Vrijwel nihil | 1 | Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren | Bestuursrecht herstellend Aanspreken / informeren | Strafrecht BSBm / PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek Waarschuwen | Strafrecht PV Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek, Waarschuwen |
| | | | A | B | C | D |
| | | | Goedwillend: <ul style="list-style-type: none"> • Onbedoeld • Proactief | Moet kunnen: <ul style="list-style-type: none"> • Onverschillig | Calculerend: <ul style="list-style-type: none"> • Bewust belem- merend en/of risico nemend | Bewust en structureel / Crimineel: <ul style="list-style-type: none"> • Fraude • Oplichting • Witwassen |
| GEDRAG VAN DE OVERTREDER | | | | | | |

Voor een uitgebreidere toelichting over de toepassing hiervan verwijzen wij u naar de "Landelijke handhavingstrategie (LHS), een passende interventie bij iedere bevinding". De LHS maakt integraal onderdeel uit van dit beleidsplan.

4.2.2.3 Gedoogstrategie

Er zijn uitzonderlijke situaties denkbaar waarin wij in beginsel handhavend zouden moeten optreden, maar het opleggen van sancties door de specifieke omstandigheden toch niet gewenst is. In dat geval kunnen we een overtreding gedogen.

Onder gedogen wordt verstaan: de expliciete schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan om tegen een bepaalde overtreding niet handhavend op te treden terwijl het bestuursorgaan in beginsel juridisch bevoegd en feitelijk in staat is om op te treden. Gedogen is echter wel aan voorwaarden gebonden. De

nota 'Gedogen in Nederland' van de rijksoverheid, bevat het landelijke kader voor gedogen: een gedoogsituatie is van tijdelijke aard doordat het handelen binnen afzienbare tijd ophoudt dan wel doordat waarschijnlijk een vergunning zal worden verleend. Ingeval tot gedogen wordt besloten dient dit landelijk kader voor gedogen te worden gevolgd. Naast de plicht voor de burger om normen na te leven, staat de plicht voor de overheid bij niet-naleving van wettelijke normen handhavingsbevoegdheden in te zetten. Alleen in uitzonderingsgevallen kan gedogen aanvaardbaar of zelfs geboden zijn. Van de bevoegdheid tot gedogen dient terughoudend, zorgvuldig en verantwoord gebruik te worden gemaakt en daadwerkelijk tot uitzonderingsgevallen beperkt blijft.

In principe komen de volgende situaties voor het afzien van bestuursrechtelijk handhavend optreden in aanmerking:

- 1) *Overmachtsituaties*. Het gaat hierbij om onvoorziene situaties die niet voor legalisatie in aanmerking komen, maar waarbij de overtreder geen enkel verwijt kan worden gemaakt. De belangenafweging kan er in die situaties toe leiden om de overtreding tijdelijk te gedogen.
- 2) *Situaties waarin handhavend optreden onevenredig is*. Kenmerk van deze situaties is dat geen sprake is van overmacht of van zicht op legalisatie van de overtreding op afzienbare termijn, maar wel van één of meer zodanig bijzondere omstandigheden dat de belangenafweging aanleiding geeft om af te zien van bestuursrechtelijk handhavend optreden.
- 3) *Overgangssituaties*. Concreet zicht op legalisatie van de overtreding is de voornaamste bijzondere omstandigheid die leidt tot het afzien van handhavend optreden. Is daarvan sprake dan is het belang om handhavend op te treden relatief gering en wordt het toepassen van een bestuursrechtelijke maatregel veelal onrechtmatig geacht. Reden waarom in deze situaties in de regel geen daadwerkelijk gebruik kan worden gemaakt van de handhavingsbevoegdheid. Om te kunnen spreken van (voldoende) concreet zicht op legalisatie, is nodig dat er concrete stappen zijn gezet tot legalisatie en bijvoorbeeld een te honoreren ontvankelijke vergunningaanvraag voorligt en/of een kansrijke afwijkingsprocedure is gestart. De noodzakelijke belangenafweging en de jurisprudentie omtrent concreet zicht op legalisatie, kan ertoe leiden dat soms moet worden afgezien van handhavend optreden tegen overtreders ondanks dat er sprake is van verwijtbaar gedrag.
- 4) *Gevalen waarin het achterliggende belang overduidelijk beter is gediend met gedogen*. Hiertoe behoren onder andere de eerder genoemde overgangs- en overmachtsituaties, maar ook situaties waarin het door de wettelijke regeling beschermde belang uiteindelijk beter is gediend door gedogen en situaties waarin een zwaarwegender belang het gedogen rechtvaardigt.

In de praktijk kunnen zich dus uitzonderingsgevallen kunnen voordoen, waarbij handhaving niet de meest aangewezen methode is om uiteindelijk tot een legale situatie te komen. Gedogen kan onder omstandigheden meer in overeenstemming zijn met het recht dan handhaven. Het belang van handhaving is niet altijd het meest zwaarwegende.

4.3 Prioritering

Beleid opstellen betekent keuzes maken. Met het maken van keuzes wordt de toezichts- en handhavingscapaciteit efficiënter ingezet. Daar waar geen of zeer geringe risico's zijn, is toezicht en handhaving niet aan de orde. Toezichts- en handhavingstaken met de grootste risico's krijgen de hoogste prioriteit.

Daarbij geldt dat niet de wet of de regel het uitgangspunt is, maar dat wat een burger of een ondernemer doet of nalaat en welke overlast (impact) dat eventueel veroorzaakt. Het toezicht is bijvoorbeeld niet primair gericht op het bevorderen van de naleving van de wet, maar in eerste instantie op het voorkomen van negatieve effecten als gevolg van bijvoorbeeld het uitbaten van een horecabedrijf of het in werking hebben van een chemisch bedrijf en het bouwen in afwijking van een verleende omgevingsvergunning en het gebruiken van een bouwwerk in strijd met het bestemmingsplan.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de activiteiten waarop dit beleidsplan van toepassing is. In de tweede kolom is voor sommige activiteiten aangegeven wat de controlefrequentie is. Dit is alleen gedaan bij de categorieën waar de gemeente reeds op periodieke basis toezicht houdt. De kans op slecht naleefgedrag is te vinden in de derde kolom. In de laatste kolom wordt aangegeven wat het effect is van slecht naleefgedrag. Deze risico's zijn medebepalend voor de tijdsinzet van vergunningverlening, toezicht en handhaving.

| Activiteit | Controlefrequentie programmatisch per jaar | Kans op slecht naleefgedrag | Effect van slecht naleefgedrag |
|--|--|-----------------------------|--------------------------------|
| Onder Wkb bouwbesluittoetsvrije bouwwerken | - | Laag | Laag |
| Onder Wkb gevolgklasse 1 bouwwerken | - | Gemiddeld | Gemiddeld |
| Onder Wkb gevolgklasse 2 en 3 bouwwerken | - | Hoog | Hoog |

| | | | |
|---------------------------------------|-----|-----------|-----------|
| Monument | - | Hoog | Hoog |
| Sloopmeldingen | - | Gemiddeld | Hoog |
| Binnenplanse afwijking | - | Gemiddeld | Laag |
| Buitenplanse kleine afwijking | - | Gemiddeld | Gemiddeld |
| Afwijkingen binnen vastgesteld beleid | - | Laag | Laag |
| Buitenplanse afwijking | - | Gemiddeld | Hoog |
| Tijdelijke afwijking | - | Gemiddeld | Gemiddeld |
| Kappen | - | Hoog | Hoog |
| Meldingsplichtige evenementen | - | Gemiddeld | Laag |
| Melding brandveilig gebruik | - | Gemiddeld | Hoog |
| Evenementen A | - | Gemiddeld | Gemiddeld |
| Evenementen B | - | Hoog | Gemiddeld |
| Evenementen C | - | Laag | Hoog |
| DHW inrichting (para commercieel) | 4 | Hoog | Hoog |
| Milieumeldingen cat. 1 en 2 | 1/6 | Gemiddeld | Gemiddeld |
| Milieumeldingen cat. 3 | 1/2 | Laag | Gemiddeld |
| Overige aanvragen | - | Laag | Laag |

Bouwen

Ten aanzien van de activiteit bouwen is besloten om de risicoclassificatie van de toekomstige Wet kwaliteitsborging voor het bouwen te hanteren. In deze wet worden bouwwerken ingedeeld in zogenaamde gevolgklassen. In welke gevolgklasse een bouwwerk valt is afhankelijk van de risico's en de aard van het bouwwerk. De eerste groep bouwwerken betreft de bouwbesluit toetsvrije bouwwerken. Dit zijn bouwwerken die nu al veelal vergunningsvrij zijn maar vanwege hun ligging vergunningplichtig zijn. Dit betreft bijvoorbeeld een dakkapel aan de voorzijde van een woning. De volgende groep bouwwerken vallen onder gevolgklasse 1. Dit zijn relatief eenvoudige bouwwerken zoals een grondgebonden woning. Gevolgklasse 2 en 3 zijn in het huidige wetvoorstel nog niet volledig uitgewerkt. Onder deze gevolgklassen vallen in elk geval bouwwerken met een milieumelding of een melding brandveilig gebruik en monumenten. Een voorbeeld van een dergelijk bouwwerk is een appartementencomplex.

Ten aanzien van afwijkingen op het geldende bestemmingsplan hanteren wij verschillende vormen van afwijken met elk een oplopend risicoprofiel. Waarbij binnenplanse afwijkingen, afwijkingen betreffen met weinig risico en buitenplanse afwijkingen meer risico's hebben, met name ten aanzien van bestuurlijke sensitiviteit.

Omgevingsvergunningen voor nieuwbouw- en verbouwlocaties worden gecontroleerd en er vindt gebiedsgericht toezicht plaats voor de bestaande bouw. Het toezicht vindt plaats conform het iTP. Toezicht naar aanleiding van meldingen over illegale bouw/gebruik is geborgd in het objectgericht toezicht.

Controle op strijdig gebruik vindt binnen het reguliere gebiedstoezicht zeer globaal plaats. De beoordeling of een bepaald gebruik inderdaad strijdig is (met het bestemmingsplan) is vaak specialistisch werk. Als een gebiedsgericht toezichthouder tijdens een controle vermoedens heeft dat een bouwwerk of terrein strijdig met het bestemmingsplan wordt gebruikt, dan wordt er een melding doorgegeven aan de toezichthouder omgevingsrecht (bouwinspecteur).

Monument

Wanneer een omgevingsvergunning een gemeentelijk- of rijksmonument betreft wordt in principe altijd toezicht gehouden, tenzij het een bouwwerk betreft dat zelf geen monumentale status heeft, maar alleen in de nabijheid van het monument wordt gerealiseerd.

Sloop

Er worden conform het iTP controles bij sloopactiviteiten uitgevoerd om te controleren of men zich houdt aan de regels van het Bouwbesluit 2012 en indien er een vergunning is afgegeven voor de activiteit slopen, of de voorschriften van de vergunning worden nageleefd. Meldingen over sloopwerkzaamheden, waarvoor geen sloopmelding is gedaan dan wel een omgevingsvergunning is aangevraagd en verleend, hebben prioriteit vanwege de grote kans op onomkeerbaarheid van de gevolgen van de werkzaamheden.

Brandveilig gebruik

De prioritering voor wat betreft brandveilig gebruik wordt door Brandweer Hollands Midden jaarlijks beschreven in het "uitvoeringsplan risicobeheersing". Daarnaast kunnen onze gemeentelijke toezichthouders omgevingsrecht en omgevingskwaliteit controleren op brandveiligheid op basis van een stukje signaaltoezicht.

Milieumeldingen

Voor de milieumeldingen wordt de bezoekfrequentie bepaald door de risicocategorie waartoe de inrichting behoort. Deze controlefrequentie is in lijn met controlefrequenties die gehanteerd worden elders in het land.

Toezicht en handhaving van milieuregels bij inrichtingen vinden integraal plaats. Dit betekent dat bij de controle van een inrichting de naleving van milieuvoorschriften altijd 'volledig' op alle facetten (energie, water, bodem, afvalstoffen, lucht, geluid, stookinstallaties, koelinstallaties, opslag gevaarlijke stoffen etc.) gebeurt. Hierbij worden de algemene voorschriften gecontroleerd.

Indien een bedrijf onder de Wet Milieubeheer valt, wordt bekeken welk type inrichting het betreft; een inrichting type A, B of C.

De gemeentelijke toezichthouders controleren de type A en type B inrichtingen op basis van de geldende milieuwet- en -regelgeving. De type A bedrijven vallen onder de wetgeving, maar hoeven zich bij oprichting of bij wijziging van de inrichting niet te melden bij het bevoegd gezag. De type B bedrijven dienen vier weken voor de start van hun bedrijf of bij wijziging een melding te doen bij het bevoegd gezag.

De type C bedrijven moeten een vergunning aanvragen en verkrijgen voordat zij met hun bedrijf kunnen starten. De controles op deze bedrijven worden op grond van de packagedeal uitgevoerd door toezichthouders van de Omgevingsdienst West Holland.

Evenementenvergunning/-melding

Voor evenementen hanteren wij eveneens landelijke risicoprofielen. In dit risicoprofiel hebben de meldingsplichtige evenementen de minste risico's en C evenementen de grootste risico's hebben. De precieze criteria voor deze risicoprofielen zijn te vinden in het vigerende evenementenbeleid.

Tijdens het wekelijkse handhavingsoverleg, waar ook onze samenwerkingspartners politie en brandweer aan deelnemen, worden afspraken gemaakt over het toezicht en de handhaving bij de evenementen die de komende week op het programma staan en worden de aandachtspunten en risico's met betrekking tot nog komende evenementen besproken. Indien dat nodig is, worden nog aparte overleggen georganiseerd voor specifieke evenementen. Prioriteit ligt bij de risicovolle (B en C) evenementen. Ook wordt in dit overleg besproken of een evaluatiegesprek met de organisator van een evenement nodig is, naar aanleiding van constatering van de diverse toezichthouders tijdens het evenement. Een evaluatie van de grotere evenementen vindt standaard plaats.

Daarnaast regisseert de gemeente voorafgaand aan een risicovol evenement een schouw, waaraan de organisator, interne gemeentelijke diensten en de operationele diensten deelnemen. De gemeente beslist na de schouw op basis van de bevindingen of het evenement kan starten, dan wel of er nog aanpassingen nodig zijn.

In het kader van preventief toezicht bij evenementen hebben de toezichthouders ter voorkoming van geluidsoverlast de afgelopen jaren gewerkt met een automatisch en draadloos meetsysteem, waarmee het geluidsniveau op een meetpunt online kan worden uitgelezen. Ook de vergunninghouder kan hierop meekijken en zo zelf de geluidemissie beheersen. Het gebruik van dit systeem heeft positieve effecten opgeleverd ten aanzien van de naleving van de gestelde geluidsnormen in de evenementenvergunningen. Het gebruik van dit systeem zal worden voortgezet. Hiernaast wordt ook nog met handmeters gemeten.

Drank- en horecawetvergunning

Sinds 1 januari 2013 is de burgemeester verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de Drank- en Horecawet (hierna: DHW). Voorheen hield de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit toezicht op de naleving van deze wet. Aangezien wij pilotgemeente waren, voordat deze taak werd overgedragen aan de gemeenten, is er ruime ervaring op het toezichthouden op de naleving van de DHW. Voor de uitvoering van het toezicht heeft de burgemeester gemeentelijke toezichthouders DHW aangewezen. Daarnaast kan een politieagent als algemeen opsporingsambtenaar optreden op basis van de DHW. Een politieagent is echter geen toezichthouder.

Hoogste prioriteit is zonder twijfel tegengaan van het schenken/verkoop van alcoholhoudende dranken aan minderjarigen. Veruit de meeste toezichtscapaciteit gaat zitten in deze controles. In het verleden

werd de focus hierbij gelegd bij de slecht scorende sectoren inzake de naleving van de leeftijdsgrenzen. Uit het in 2017 uitgevoerde nalevingsonderzoek blijkt dat het op veel plekken voor minderjarigen moeilijker wordt om alcohol te kopen. Maar het blijkt ook dat een aantal jaar niet handhaven tot gevolg heeft dat de verkoopcijfers aan jongeren weer stijgen, bijvoorbeeld bij supermarkten. Derhalve wordt de prioriteit nu niet meer voornamelijk gelegd bij de slecht scorende sectoren maar zal er bij alle sectoren steekproefsgewijs worden gecontroleerd op de naleving van de leeftijdsgrenzen.

Voor wat betreft de vergunning worden de DHW inrichtingen regulier gecontroleerd door de gemeentelijke toezichthouders omgevingskwaliteit. De prioriteit ligt bij de nieuwe inrichtingen. Overige inrichtingen worden steekproefsgewijs danwel naar aanleiding van klachten/ meldingen van burgers en andere handhavingpartners zoals de politie worden gecontroleerd. Verder vinden controles plaats bij vermoedens dat een bedrijf mogelijk het horecabedrijf uitvoert, conform artikel 3 DHW, zonder over de daarvoor benodigde DHW-vergunning te beschikken. Bij verbouwingwerkzaamheden die er op wijzen dat ergens horeca gevestigd gaat worden, nemen de toezichthouders ook de DHW mee als aandachtspunt.

Bodemsanering en Besluit bodemkwaliteit

Katwijk is slechts voor kleine bodem- en grondwatersaneringen bevoegd gezag. In veruit de meeste gevallen is de provincie Zuid Holland het bevoegd gezag. Toch wordt er jaarlijks 150 uur vrijgemaakt voor toezicht op enerzijds kleine bodem- en grondwatersaneringen en anderzijds op de uitvoering van het Besluit bodemkwaliteit. Deze laatste taak is vooral een administratieve taak (meldingen afdoen en certificaten bodempartijen) maar er zal ook worden samengewerkt met de ketenpartners voor grondstromen. Dat betekent dat de gemeente in de keten behulpzaam is bij de zwakke(re) schakels op het gebied van afgraven, transport en verwerking van grondstromen. Deze activiteiten passen binnen het gebiedsgerichte toezicht.

Kappen

Toezicht op kapactiviteiten vindt plaats via signaaltoezicht en eventuele verzoeken om handhaving plaats.

APV en bijzondere wetten

Het onderdeel APV en bijzondere wetten kent een grote diversiteit aan aspecten waarbij het meestal gaat om activiteiten in de openbare ruimte. Denk hierbij aan controles op het gebied van parkeren, hondenpoep, weesfietsen, markten, zwerfafval, overlast, etc. In tegenstelling tot bouwen en milieu heeft het toezicht op de APV en bijzondere wetten aanzienlijk meer betrekking op activiteiten in de leefomgeving die niet onder een vergunningplicht vallen. Verhoudingsgewijs wordt daarom ook een groter deel van de beschikbare capaciteit gebruikt voor het controleren van regels waarvoor geen vergunningplicht geldt. Ook wordt er capaciteit ingezet voor het afhandelen van meldingen. Het is afhankelijk van welke bepaling van de APV of wordt overtreden, door welk team deze wordt afgehandeld. Bij meerdere onderwerpen, wordt er gezamenlijk opgetreden.

Overig toezicht

Het controleren van precario en WOZ/BAG gegevens geschiedt doortoezichthouders in het team Vergunningen voor een afdeling die niet (rechtstreeks) bij de Wabo handhaving is betrokken.

4.4 Uitvoeringsdoelstellingen

In de VTH-verordening is de verplichting opgenomen om de doelen uit te werken op de volgende onderwerpen:

- Uitvoeringskwaliteit, de mate waarin een product voldoet aan de juridische en organisatorische doelen (zoals geformuleerd in de relevante wet- en regelgeving en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur) en bijdraagt aan de omgevingsdoelen, met andere woorden; de inhoudelijke kwaliteit.
- Dienstverlening, de manier waarop (in communicatie, snelheid, service) de organisatie met belanghebbenden (aanvragers, omgeving, klagers, etc.) omgaat.
- Financiën, de inzet van middelen in relatie tot de kwaliteit van de geleverde diensten/producten.

De doelstellingen uit de Omgevingsvisie zijn doorvertaald naar uitvoeringsdoelstellingen voor toezicht en handhaving. Om te bepalen of de uitvoeringsdoelstellingen van toezicht en handhaving behaald worden zijn de volgende prestatie-indicatoren opgesteld:

Dienstverlening

- Er wordt minimaal 80% binnen de wettelijk beslistermijnen besloten op een verzoek om handhaving.
- Op minimaal 90% van de verleende vergunningen wordt toezicht gehouden.
- In 90% van de gevallen wordt toezicht gehouden conform het integraal Toezichtprotocol. Dit is 'het' hulpmiddel om te komen tot en het uitvoeren van integraal, kwalitatief, meetbaar en efficiënt

- toezicht. Het percentage is geen 100% omdat er zaken zijn waar het protocol niet voor geschreven is. Sommige zaken zijn dusdanig complex dat het protocol hiervoor niet gebruikt kan worden.
- Minimaal 50% van geconstateerde overtredingen wordt beëindigd na een informele aanpak door de toezichthouders.
 - Er wordt binnen drie werkdagen na ontvangst van een klacht/melding/verzoek om informatie of handhaving contact opgenomen met de melder/verzoeker.
 - Er wordt binnen 10 werkdagen na ontvangst van een verzoek om handhaving een ontvangstbevestiging met uitleg van de procedure naar de verzoeker verzonden.
 - Bedrijven worden vooraf op ons initiatief voorzien van advies op het gebied van milieu aspecten zoals geur en geluid zodat ze voor de omgeving geen overlast zullen veroorzaken.

Uitvoeringskwaliteit

Kwalitatief goede producten:

- In maximaal 5% van de ingediende bezwaarschriften tegen handhavingsbesluiten blijft het handhavingsbesluit niet in stand.
- Maximaal 5% van de ingediende beroepschriften wordt 'gegrond' verklaard.

Effectiviteit van de gebruikte instrumenten:

Er zal gemeten worden hoeveel zaken worden afgedaan na de informele aanpak, het verzenden van een constaterings- of waarschuwingsbrief, een vooraanschrijving, een handhavingsbesluit en/of na een bezwaar-/beroepsprocedure.

Naleefdoelstellingen

In een ideale situatie zou de gemeente streven naar een naleefgedrag van honderd procent. Met naleving wordt in dit geval bedoeld, het gewenste gedrag dat mensen spontaan de regels naleven. In de praktijk ligt het percentage naleving lager dan 100%. De volgende naleefdoelstellingen worden nagestreefd:

- Op het gebied van bouwen en wonen 80%
- Op het gebied van milieu 70%
- Op het gebied van brandveiligheid 95 %
- Op het gebied van Drank- en Horeca 60%
- Op het gebied van APV 80%

5. Uitvoeringsorganisatie

In dit hoofdstuk wordt uiteengezet hoe de uitvoering van het VTH-beleidsplan geborgd wordt. De uitvoering van alle VTH-taken gebeurt binnen de afdeling Ruimte en Veiligheid (RenV) en is verdeeld over verschillende teams, zoals weergegeven in onderstaand organogram. Ambtelijke afstemming vindt wekelijks plaats. Bestuurlijk afstemming vindt plaats in portefeuillehouders overleggen.



Figuur 1: Organogram RenV

5.1 Middelen

Om de VTH-taken uit te kunnen voeren en de beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren, zijn middelen beschikbaar gesteld (formatie, opleiding, ondersteunende diensten, enz.). Beschikbaar gesteld budget is geborgd binnen de programmabegroting 2019-2023 (bijlage 1 personele middelen). Hoe deze middelen jaarlijks exact worden ingezet wordt bepaald in uitvoeringsprogramma's.

Voor de uitvoering van de in dit beleidsplan beschreven VTH-taken is de volgende capaciteit beschikbaar:

| | Beschikbare uren |
|--------------|------------------|
| Vergunningen | 20776 |
| Toezicht | 8400 |
| Handhaving | 1702 |

5.2 Uitvoeringsprogramma's en evaluatie hiervan

Het VTH-beleidsplan zal worden uitgewerkt aan de hand van uitvoeringsprogramma's. Hierin wordt uiteengezet hoe er in het betreffende jaar specifiek invulling gegeven wordt aan het VTH-beleidsplan en hoe de beschikbare capaciteit wordt ingezet. Jaarlijks worden de uitvoeringsprogramma's geëvalueerd. Daarbij wordt in acht genomen in hoeverre het uitvoeringsprogramma daadwerkelijk heeft bijgedragen aan de realisatie van het VTH-beleidsplan en waar nodig moet worden bijgestuurd.

5.3 Mogelijke aanpassing van het VTH-beleidsplan

Het VTH-beleidsplan wordt voor een beleidsperiode vastgesteld. Het beleid wordt echter wel, zoals hierboven beschreven, continu gezien door het herijken van de uitvoeringsplannen naar aanleiding van de evaluaties. Wanneer dit nodig blijkt, kan het VTH-beleidsplan aangepast worden. Mogelijke redenen om het VTH-beleidsplan tussentijds aan te passen zijn:

- evaluatie van de uitvoeringsprogramma's;
- calamiteiten en/of bijzondere gevallen op landelijk dan wel lokaal niveau die veel capaciteit vergen;
- einde van de beleidsperiode.

5.4 Evaluatie VTH-beleidsplan

Na het verstrijken van een beleidsperiode wordt het VTH-beleidsplan geëvalueerd. Deze evaluatie dient als bron bij het opstellen van een nieuw VTH-beleidsplan.

Evaluatie kan alleen plaatsvinden, indien de uitvoering van het beleid gemonitord wordt. De jaarlijkse uitvoeringsprogramma's worden geëvalueerd waarbij ook gedurende het jaar gemonitord wordt in hoeverre de geplande uitvoering overeenkomt met de gerealiseerde uitvoering.