

Beleidsplan voor de uitvoering van VTH-taken Wabo en Apv+ Leidschendam-Voorburg

Burgemeester en wethouders van Leidschendam-Voorburg,
gelet op artikel 7.2 van het Besluit omgevingsrecht;
Besluiten vast te stellen:
Beleidsplan voor de uitvoering van VTH-taken Wabo en Apv+ Leidschendam-Voorburg

1. Algemeen

1.1 Inleiding

Voor u ligt het vergunningen, toezicht en handavingsbeleidsplan (lees verder: VTH-beleidsplan) van de gemeente Leidschendam-Voorburg. Dit VTH-beleid schetst het kader waarbinnen uitvoering wordt gegeven aan de vergunning, toezicht en handavingstaken (VTH-taken) die voortvloeien uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (lees verder: Wabo), de Algemene Plaatselijke Verordening (Apv) en bijzondere wetten, zoals de Drank en Horecawet (lees verder tezamen: Apv+). Dit VTH-beleidsplan ziet niet toe op de milieu gerelateerde taken die uit deze wetten voortvloeien. Deze worden namelijk door de Omgevingsdienst Haaglanden uitgevoerd. De Omgevingsdienst Haaglanden stelt, in opdracht van en vanuit nauwe samenwerking met de deelnemende gemeenten en provincie, zelf VTH-beleid en uitvoeringsprogramma's op voor de betreffende taken.

Voorliggend beleid vervangt het "Handavingsbeleid 2016-2019 Leidschendam-Voorburg". Anders dan in het "Handavingsbeleid 2016-2019 Leidschendam-Voorburg"; is in voorliggend stuk ook het onderdeel 'vergunningverlening' opgenomen. Een belangrijk uitgangspunt om tot één beleidsplan te komen voor zowel vergunningverlening, als toezicht en handhaving is het borgen en bevorderen van integraliteit.

Dit plan geldt voor de periode 2020 tot en met 2023.

1.2 Doel van het VTH beleidsplan

Het uiteindelijke doel van het VTH-beleidsplan is te komen tot een eenduidige werkwijze en een integrale afweging van de inzet van beschikbare middelen.

Het VTH-beleidsplan biedt verder de belangrijkste basis voor het jaarlijks opstellen van een uitvoeringsprogramma.

1.3 Totstandkoming van het VTH-beleidsplan

Dit VTH-beleidsplan is tot stand gekomen middels afstemming tussen vergunningverleners, toezicht-houders, handavers, juristen, maatschappelijk en ruimtelijke adviseurs, de betrokken teammanagers en verschillende partners, zoals de politie, de Omgevingsdienst Haaglanden en de veiligheidsregio Haaglanden.

De evaluatie van het "Handavingsbeleid 2016-2019 Leidschendam-Voorburg"; het coalitieakkoord "Samen aan zet - Coalitieakkoord Leidschendam Voorburg - 2018-2022" en het Pilotproject 'Project IRPL organisatieprincipes' hebben ter input gediend voor dit VTH-beleidsplan.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de context geschetst waarbinnen de VTH-taken worden uitgevoerd, door de wettelijke en politiek-bestuurlijke kaders nader af te bakenen en inzicht te geven in relevante ontwikkelingen. Vervolgens worden in hoofdstuk 3 de missie, visie en de beleidsdoelen beschreven en de wijze waarop deze worden nagestreefd. In hoofdstuk 4 zijn de risicoanalyse en de risicoprioritering weergegeven. In hoofdstuk 5 wordt algemeen beschreven welke werkwijzen en strategieën de gemeente toepast bij de uitvoering van de VTH-taken. In hoofdstuk 6 wordt beschreven hoe de uitvoering van het VTH-beleidsplan geborgd wordt binnen de organisatie.

2. De context van het VTH-beleidsplan

In dit hoofdstuk wordt de context beschreven waarbinnen de VTH-taken worden uitgevoerd. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de wettelijke context, de politiek-bestuurlijke context en relevante ontwikkelingen die zich afspelen die van invloed (kunnen) zijn op de uitvoering van de VTH-taken.

2.1 Wettelijke context

Bij de uitvoering van de VTH-taken vormen de volgende wetten en documenten de kaders:

Wetten:

- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo);
- Algemene wet bestuursrecht (Awb);
- Gemeentewet (GemW.);
- Wet publieke gezondheid (Wpg);
- Wet Kenbaarheid Publiekrechtelijke Beperkingen (WKPB);
- Besluit omgevingsrecht (Br);
- Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor);
- Bouwbesluit 2012;
- Wet Natuurbescherming;
- Wet veiligheidsregio's (Wvr)
- Wet ruimtelijke ordening (Wro);
- Drank en Horeca Wet (DHW);
- Warenwet;
- Wegenverkeerswet 1994 (WVW);
- Wet Bibob;
- Wet milieubeheer (Wm);
- Wet op de kansspelen (Wok);
- Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Wpbr);
- Winkeltijdenwet;
- Woningwet.

Beleidsdocumenten/verordeningen:

- Welstandsnota;
- Bouwverordening 2016;
- Beleidsregel voor strijdig gebruik;
- Algemene Plaatselijke Verordening (Apv);
- Marktverordening 2019;
- Afvalstoffenverordening Leidschendam-Voorburg 2016;
- Bibob-beleidslijn;
- Winkeltijdenverordening;
- Horecanota 2011;
- Beleid inzake ondersteunende horeca in detailhandel 2011;
- Beleid inzake sluitingstijden 2011;
- Beleidsregels Terrassen Gemeente Leidschendam-Voorburg 2015;
- Coffeeshopbeleid Leidschendam-Voorburg 2003
- Uitvoeringsbeleid Evenementen 2010;
- Kader evenementenveiligheid VRH;
- Vent- en standplaatsenbeleid 2008;
- Besluit vergunningsvrije en meldingsplichtige voorwerpen op de openbare plaats of een gedeelte daarvan en daaraan verbonden nadere regels.

2.2 Politiek-bestuurlijke context

Na de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 is het coalitieakkoord "Samen aan zet – Coalitieakkoord Leidschendam Voorburg – 2018-2022" vastgesteld door het College van burgemeester en wethouders. Het betreft een akkoord op hoofdlijnen, waarin ambities en aandachtspunten benoemd worden. Verschillende van deze ambities en aandachtspunten zijn van invloed op of hebben raakvlak met de uitvoering van de VTH-taken. Deze worden daarom hieronder opgesomd.

- Minder bepalen, meer samenwerken: Overbodige regels kunnen worden afgeschaft.
- Samenwerken in de regio: Het college stelt dat de gemeente regionale samenwerking nodig heeft om haar doelen te bereiken.
- Groene karakter: Veel inwoners vinden de gemeente fijn vanwege het groene karakter. De gemeente stelt dat een groene omgeving, ook een leefbare omgeving is en zet in op het behoud en de aanplant van groen.
- Participatie: Inwoners worden gestimuleerd om zoveel mogelijk zelf verantwoordelijkheid te nemen voor het eigen handelen en - samen met anderen en de overheid - zorg voor de samenleving op te pakken.
- Winkelcentra met beleving: Het college zet in op winkelcentra waar wat te beleven is. Winkeliers krijgen de ruimte om van een winkelbezoek een beleving te maken. Leegstand wordt tegengegaan door te bekijken of de bestemming van een pand veranderd kan worden en te kijken of een leegstandsverordening een voldoende middel is. Het college past daarnaast het terrassenbeleid aan zodat de mogelijkheid bestaat tot meer terrassen en ruimere openingstijden. Hierbij is oog voor omwonenden. Ondernemers bepalen zoveel mogelijk zelf hun openingstijden.
- Veiligheid: Om de politie te ondersteunen pleit het college voor een meer structurele en effectieve inzet van Buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's). Zij zijn, ook 's avonds en in het weekend, zichtbaar aanwezig in de wijk en in de winkelcentra en zorgen voor een beter veiligheidsgevoel. Het college versterkt de samenwerking tussen de politie en de gemeentelijke handhavers. Initiatieven van inwoners en winkeliers zoals buurtpreventieteams en WhatsApp-groepen worden toegejuicht. Waar mogelijk ondersteunt de gemeente deze initiatieven met cursussen en trainingen.

2.3 Ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelgeving

Er komen diverse ontwikkelingen op de gemeente af die van invloed kunnen zijn op de uitvoering van de VTH-taken. Deze ontwikkelingen worden onderstaand beschreven. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen ontwikkelingen m.b.t. wijzigingen in wet- en regelgeving, ontwikkelingen op het gebied van beleid en ontwikkelingen op het gebied van de fysieke leefomgeving en ontwikkelingen in de uitvoering.

2.3.1 Ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelgeving

- *Wet kwaliteitsborging voor het bouwen*

Met de komst van de Wkb heeft het bevoegd gezag bij de toetsing van de aanvraag en het toezicht tijdens de bouw geen inhoudelijke rol meer met betrekking tot de bouwtechnische voorschriften en zal het bevoegd gezag niet meer toetsen of het aannemelijk is dat het bouwwerk hieraan voldoet. Dit wordt namelijk door marktpartijen gedaan. Het bevoegd gezag toetst nog wel aan welstand, ruimtelijke ordening en omgevingsveiligheid (zowel bij de toetsing van de aanvraag als tijdens de bouw). Daarnaast controleert het bevoegd gezag de risicobeoordeling die door een private partij geleverd wordt. Vervolgens blijft het bevoegd gezag verantwoordelijk voor de toezicht op de bestaande bouw.

1 Januari 2021 is de beoogde inwerkingtreding. De nieuwe wet geldt dan eerst alleen nog voor een bepaald type bouwwerken ("Gevolgklasse 1, gedefinieerd in artikel 1:35 Bouwbesluit). Na 1 januari 2024 wordt de werking mogelijk uitgebreid tot alle nieuwe bouwwerken.

- *Omgevingswet*

De komst van de Omgevingswet betekent dat er veel verandert. De wet bundelt 26 bestaande wetten voor onder meer bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur. In de Omgevingswet staat de decentrale besluitvorming door de gemeente centraal. Gemeenten krijgen meer beleidsvrijheid en verantwoordelijkheid en meer mogelijkheden om lokale afwegingen te maken en rekening te houden met gezondheid en wensen van inwoners. Ook maakt de wet het mogelijk om beter in te spelen op actuele ontwikkelingen. De gemeenten krijgen hiervoor nieuwe (kern)instrumenten, die zij kunnen inzetten om hun doelen en ambities t.a.v. de fysieke leefomgeving te verwezenlijken, namelijk de omgevingsvisie, het programma en het omgevingsplan.

Een omgevingsvisie is een strategische visie, met ambities en beleidsdoelen, voor de lange termijn voor de gehele fysieke leefomgeving. De gemeente stelt voor het gehele grondgebied 1 omgevingsvisie vast. Het programma bevat de uitwerking van beleid en bevat maatregelen die leiden tot de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving (omgevingswaarde). Er zijn verplichte (geluid en dreigende overschrijding van omgevingswaarden) en onverplichte programma's. Het omgevingsplan neemt binnen de Omgevingswet een prominente rol in. De gemeente kan de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving, zoals beschreven in de omgevingsvisie, concreter maken door die ook stevig juridisch vast te leggen. Het omgevingsplan bevat juridisch bindende regels voor de gemeente en haar burgers en ondernemers. De regels kunnen betrekking hebben op de gehele gemeente of op slechts delen daarvan.

Met de komst van de Omgevingswet per 1 januari 2021 moet een groot aantal rijksregels decentraal (in het omgevingsplan) worden geregeld, zoals verschillende milieuregels uit het Activiteitenbesluit. Deze specifieke rijksregels zijn opgenomen in de bruidsschat om te voorkomen dat er een juridisch gat ontstaat voor onderwerpen c.q. specifieke regels die tot het moment van inwerkingtreding landelijk geregeld werden, maar na inwerkingtreding van de Omgevingswet gedecentraliseerd zijn. Het Rijk verwacht namelijk niet van gemeenten om een omgevingsplan (waar deze onderwerpen voortaan in geregeld gaan worden) direct bij inwerkingtreding van de Omgevingswet vast te stellen. De gemeente krijgt wel de verantwoordelijkheid voor deze regels. De overgangsfase loopt van 2021 tot 1 januari 2029. In die tijd kunnen gemeenten keuzes maken over hoe én of deze tijdelijke regels worden opgezet.

Onder de Omgevingswet zullen de algemene rijksregels minder vergunningplichten voor activiteiten bevatten. Voor de meest voorkomende activiteiten, zoals milieubelastende activiteiten en bouwactiviteiten, geldt nog steeds een plicht om een omgevingsvergunning aan te vragen. De wetgever heeft op rijksniveau voor zoveel mogelijk activiteiten algemene regels gemaakt. Daardoor heeft de initiatiefnemer van een activiteit niet meer altijd toestemming nodig. Ten aanzien van de omgevingsvergunning wijzigt het volgende:

1. De reguliere procedure wordt standaard
2. De vergunning van rechtswege vervalt
3. Eén loket, gemeenten bij meervoudige aanvragen bevoegd gezag
4. Meldingen en aanvragen komen binnen via DSO, per mail of analoog
5. Nieuwe definities, begrippen en terminologie
6. Nieuwe aanvraagvereiste m.b.t. participatie
7. De 'knip' (en Wet kwaliteitsborging voor het bouwen, Wkb)
8. Omgevingsvergunning geen omgevingsdocument, wel verplichting na 5 jaar verwerken in het omgevingsplan
9. Nieuw toetsingskader inhoudelijke beoordeling en toezicht en handhaving.

In bijlage 1 is een nadere toelichting opgenomen van bovenstaande veranderingen. De gemeente heeft een Programmaplan Implementatie Omgevingswet opgesteld om bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet goed voorbereid te zijn.

- *Wet aanpak woonoverlast*

Per 1 juli 2017 is de Wet aanpak woonoverlast in werking getreden. Door de wet heeft de burgemeester de mogelijkheid gekregen om specifieke gedragsaanwijzingen te geven aan overlastgevers in zowel huur- als koopwoningen. Het vergroot de wettelijke mogelijkheden die gemeenten hebben in de aanpak van woonoverlast. In 2019 is voor het eerst met de Wet woonoverlast gewerkt en zijn de eerste ervaringen opgedaan. Ook in de aankomende jaren zal gewerkt worden met dit nieuwe instrumentarium.

- *Wijziging Drank en horecawet (DHW)*

Naar aanleiding van het Nationaal Preventieakkoord en de evaluatie van de DHW ligt er een wetsvoorstel om de DHW op een aantal punten te wijzigen. Zo worden prijsacties met meer dan 25% korting niet langer toegestaan en wordt wederverstrekking van alcohol door een meerderjarige aan een minderjarige strafbaar gesteld. Toezicht op prijsacties en alcoholverkoop via internet komt bij de Voedsel- en Warenautoriteit te liggen. De burgemeester blijft het bevoegd gezag voor 'reguliere' verkoop binnen de gemeente, bijvoorbeeld in horecagelegenheden, slijterijen en supermarkten. Daarnaast komt het Besluit eisen inrichtingen Drank- en horecawet grotendeels te vervallen en volstaat het Bouwbesluit. De wet krijgt ook een naamswijziging en gaat de Alcoholwet heten. Het wetsvoorstel wordt na internetconsultatie, die in maart 2019 heeft plaatsgevonden, voorbereid om aan de Tweede Kamer aan te bieden.

Naast bovenstaande wetswijziging is er nog een voorstel tot wijziging van de DHW, het initiatiefvoorstel Ziengs Wet regulering mengformules. Met dit voorstel worden de mogelijkheden voor 'blurring' uitgebreid. Dit voorstel is in behandeling bij de Tweede Kamer.

- *Wet regulering sekswerk (Wrs)*

De Wet regulering sekswerk (lees verder: Wrs) heeft als doel om misstanden in de seksbranche tegen te gaan. De consultatieronde van dit wetsvoorstel is afgerond in december 2019 en gaat de verdere besluitvorming in. De Wrs brengt verschillende veranderingen met zich mee die van invloed zijn op het takenpakket van de gemeenten.

Zo komt er een vergunningplicht voor prostituees. Het voorstel is dat prostituees straks bij twaalf tot achttien, door de minister aangewezen, gemeenten een landelijke vergunning kunnen aanvragen voor de duur van vijf jaar. De aanvraag geschiedt mondeling bij een door de burgemeester aangewezen

ambtenaar. Voor het seksbedrijf komt eveneens een landelijke vergunningplicht. De exploitant vraagt een vergunning aan bij de burgemeester in de gemeente waar de exploitant zijn bedrijf wil gaan uitoefenen. De vergunning voor een seksbedrijf kan voor één of meer seksinrichtingen worden verleend. De burgemeester beslist binnen twaalf weken op de aanvraag.

Met het toezicht in een gemeente op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de Wet regulering sekswerk zijn door de burgemeester aangewezen ambtenaren en de aangewezen ambtenaren aangesteld voor de uitvoering van de politietaak. De aangewezen ambtenaren mogen niet de ambtenaren zijn die aangewezen zijn voor het voeren van het vergunning gesprek. Daarnaast is de burgemeester bevoegd tot het opleggen van een bestuurlijke boete ter handhaving van enkele artikelen ten aanzien van de prostituee. De minister stelt beleidsregels op inzake toepassing van de boetebevoegdheid.

Er komt naast de vergunningplicht een landelijk register prostitueevergunningen en een landelijk register vergunningen seksbedrijven. In beide registers wordt iedere verleende vergunning ingeschreven onder een uniek nummer.

- *Experimentenwet Rechtspleging*

Diverse pilots met laagdrempelige, toegankelijke rechtspraak, zoals regelrechter, wijkrechter en schuldenrechter worden in 2020 voortgezet of geëvalueerd. De Experimentenwet Rechtspleging wordt in 2020 in het parlement behandeld. Na inwerkingtreding kunnen nieuwe experimenten starten met eenvoudigere procedures die conflicten niet op de spits drijven, maar partijen bij elkaar brengen en een echte oplossing voor het probleem bieden. Dergelijke projecten kunnen oplossingen bieden in overlast-situaties en burenruzies, waar vaak een beroep op de gemeente wordt gedaan, maar eigenlijk sprake is van civielrechtelijke conflicten. In de gemeente Den Haag is een proefproject 'de Wijkrechter' opgezet met de Rechtbank Den Haag (dit loopt tot januari 2020), waarbij de wijkrechter de wijken intrekt en inwoners helpt met conflicten.

2.3.2 Beleidsontwikkelingen

- *Aanpak asbestdaken*

In juni 2019 is het Wetsvoorstel dat een verbod op asbestdaken mogelijk maakt door de Eerste Kamer verworpen. Oktober 2019 heeft staatssecretaris van Velthoven laten weten op welke wijze zij verder wilt met de aanpak van asbestdaken. Er komt naar verwachting per 2020 een fonds waar huiseigenaren geld kunnen lenen om hun asbestdak te verwijderen. Van gemeenten wordt verwacht dat zij in de stimulering en facilitering van de asbestdakensanering een belangrijke rol op zich nemen. Sommige verzekeraars gaan asbestdaken in de toekomst uitsluiten of aan scherpere voorwaarden verbinden. Dit kan niet alleen leiden tot aanzienlijke financiële consequenties voor eigenaren van asbestdaken, maar kan ook gevolgen hebben voor het opruimen van asbest bij calamiteiten.

- *Stikstof en PFAS:*

De stikstofproblematiek heeft door een uitspraak van de Raad van State grote gevolgen voor onder meer woningbouw, aanleg van nieuwe snelwegen en de landbouw. Er is een handelingskader opgesteld aan de hand van het advies van het RIVM over risicogrenzen voor PFOS, PFOA en GenX (stofgroep PFAS). Met lokaal beleid blijft het voor decentrale bevoegde gezagen mogelijk om beargumenteerd af te wijken van de landelijke norm.

- *Duurzaamheid*

In de maatschappij krijgt verduurzaming veel aandacht, vooral waar het gaat om klimaatverandering. Alom zijn burgers, bedrijven, niet-gouvernementele organisatie 's en overheden duurzaamheidsinitiatieven gestart en er is volop aandacht in de media. De aanpak van sommige hardnekkige opgaven is ook veranderd. In het klimaatbeleid is bijvoorbeeld sprake van een stroomversnelling: er is politieke consensus over verregaande reductiedoelen voor de langere termijn; getuige ook de ingediende Klimaatwet. Bovendien is er meer ruimte voor investeringen en ambitieuzer beleid nu de economische crisis achter de rug is. De gemeente Leidschendam-Voorburg geeft hier invulling aan middels het "Uitvoeringsprogramma duurzaamheid 2019-2020".

- *Politie terug naar de kerntaken*

Door de toenemende werkdruk en beperkte aanwezigheid van middelen is al langere tijd zichtbaar dat de politie een terugtrekkende beweging maakt. Dit betekent dat de politie taken afstoot die niet als kerntaken van de politie zijn aangemerkt. Hierdoor is de politie minder aanwezig in de openbare ruimte en wordt er verwacht dat gemeenten dit gat opvullen.

2.3.3 Ontwikkelingen in de omgeving

- *Overlast van afval*

Binnen de gemeente ervaren inwoners overlast op het gebied van afval. Deze ontwikkeling vraagt om aandacht.

- *Ondermijning*

Ondermijning is een steeds groter thema in de landelijke en lokale politiek en verschijnt op vele agenda's in het publiek domein. De aanpak van ondermijning is al langer geen exclusieve taak van de politie en het Openbaar Ministerie. Een effectieve aanpak van ondermijning vraagt om een georganiseerde (lokale) overheid die alle middelen en instrumenten inzet die ze tot haar beschikking heeft.

- *Veranderende maatschappij*

De maatschappij en omgeving veranderen. In een complexere samenleving neemt de culturele, economische en etnische diversiteit toe, dit kan leiden tot polarisatie en individualisering. Daarbij worden burgers en ondernemers steeds 'mondiger' en weten zij de gemeente steeds beter te vinden. Enerzijds kan dit leiden tot meer handhavingsverzoeken en klachten, anderzijds tot een grotere behoefte aan participatie. Burgers nemen regelmatig zelf en samen het initiatief om de vormgeving van hun leefomgeving en andere maatschappelijke belangen ter hand te nemen. De overheid kiest er dan ook voor om meer en meer te 'dereguleren'. De verantwoordelijkheid van de inwoners wordt daarmee groter. In lijn met de Omgevingswet en de aangepaste APV, vraagt dit om een andere rol van VTH-medewerkers.

- *Veranderende lokale fysieke leefomgeving*

In de gemeente Leidschendam-Voorburg doen enkele ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving zich voor. Grote ontwikkelingen, zoals de "Mall of the Netherlands" zullen blijvend extra aandacht van de gemeente vragen. Aan de andere kant is 70% van de bestaande bouwvoorraad van voor 1970. Veel gebouwen hebben houten palen of funderingen. Mede door de veranderingen in ons klimaat treden er wijzigingen in de grondwaterstand op, die gevolgen kunnen hebben voor deze funderingen. De verwachting is dat de komende decennia bij steeds meer oudere woningen funderingsherstel nodig zal zijn. Daarnaast neemt binnen de gemeente de hoeveelheid gemeentelijke monumenten toe, waardoor andere regels gelden voor deze bouwwerken.

Een andere ontwikkeling in de fysieke leefomgeving is de aanpak van "landjepik" ofwel kwesties omtrent het eigenaarschap van grond. Op dit moment wordt hiervoor het project 'snippergroen' ten uitvoer gebracht. Dit project richt zich op het in orde krijgen van situaties m.b.t. in gebruik genomen grond. Wanneer dit project is afgerond zal er een evaluatie plaatsvinden om te beoordelen of en hoe er verder ingezet zal worden om 'landjepik' blijvend het hoofd te bieden.

3. Missie, visie en beleidsdoelen

In dit hoofdstuk zijn de missie, visie én beleidsdoelen beschreven. Deze zijn mede gebaseerd op het Coalitieakkoord en de ontwikkelingen genoemd in hoofdstuk 2.

3.1 Missie

De gemeente heeft binnen de scope van voorliggend beleid de volgende missie:

Het behouden en bevorderen van een schone, veilige, groene en leefbare omgeving waarin inwoners en bedrijven in harmonie met elkaar samenleven en wet- en regelgeving naleven.

3.2 Visie

Om bovenstaande missie te bereiken optimaliseert de gemeente de *samenwerking* tussen de gemeentelijke afdelingen en met ketenpartners. Er wordt vroegtijdig ingespeeld op (juridische) ontwikkelingen en de gemeente investeert in het verbeteren van de *kwaliteit* van de uitvoering van taken en een sluitende beleidscyclus. De gemeente heeft de ambitie om de beste gemeentelijke dienstverlener te zijn. *Excellente dienstverlening* en *klantvriendelijkheid* richting de inwoners, bedrijven en haar bezoekers staan centraal. Binnen de uitvoering van de VTH-taken betekent dit dat de gemeente meedenkt en een open houding heeft naar de inwoners en bedrijven en hun ideeën en meningen. De gemeente werkt *oplossingsgericht* en past waar nodig en wenselijk maatwerk toe. Met het doel een oplossing te vinden

waarbij alle partijen gebaat zijn, is de gemeente *flexibel*, maar werkt de gemeente uiteraard wel *conform wetgeving*.

Echter, wanneer afspraken niet worden nagekomen of een overtreding daartoe aanleiding geeft, zal de gemeente *effectief en daadkrachtig* handhaven. Voor iedereen gelden immers, naast de wet, de regels die gemeenteraad, college en burgemeester hebben vastgesteld. Dit past in ons democratisch systeem. Als wensen niet haalbaar zijn, legt de gemeente dit op een duidelijke en *transparante* manier uit. De gemeente probeert altijd een daadwerkelijke overtreding voor te blijven door goede *informatieverstrekking en duidelijke regelgeving en beleidsregels*.

3.3 Beleidsdoelen

Er staan drie doelstellingen centraal, waaraan verschillende activiteiten zijn gekoppeld. In de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's worden de activiteiten concreet uitgewerkt en wordt toegelicht wat de gemeente dat betreffende jaar gaat ondernemen ten aanzien van deze activiteiten en doelstellingen.

#	Beleidsdoelstelling	Activiteiten binnen de beleidsperiode (in volgorde van prioriteit)
1	Het behouden en bevorderen van een schone, veilige, groene en leefbare woon- en werkomgeving	Het ten uitvoer brengen van de vergunningen- en leefstrategie, waarbij zowel repressief als preventief wordt ingezet door de gemeente
2.	Het verlenen van een kwalitatief adequate, professionele en excellente dienstverlening.	<ul style="list-style-type: none"> a. De organisatie voldoet aan de kwaliteitscriteria 2.2 (of wijkt hier verantwoord van af); b. Het deugdelijk motiveren van besluiten; c. Het éénduidig helpen van inwoners, bedrijven en instellingen; d. Het vroegtijdig inspelen op (juridische) ontwikkelingen; zoals de Omgevingswet en de Wkb; e. Het bevorderen van monitoring en registratie. f. Ondernijning wordt tegen gegaan. g. Er wordt een nieuwe BIBOB-beleidslijn opgesteld, geïmplementeerd en uitgevoerd. h. Het zoveel mogelijk voorkomen van juridische procedures. i. Toepassen van Hostmanship principes in de dienstverlening en uitvoering geven aan het Project IRPL organisatieprincipes.
3.	Er wordt integraal gewerkt en de samenwerking met interne- en externe partijen wordt verbeterd.	<ul style="list-style-type: none"> a. Samenwerking en integraal werken met interne partners, zoals tussen Vergunningverlening en Handhaving versterken. b. ICT systemen worden geïntegreerd op het gebied van vergunningen. c. (Be)Houden van integrale controles. d. Waar nodig opstellen van samenwerkingsafspraken. e. Gemaakte samenwerkingsafspraken met de politie worden bewaakt en uitgevoerd. f. Versterken van de relatie met de partners, (o.a. de ODH, politie en VRH). g. De mogelijkheden tot werken met wijkrechters binnen de gemeente worden verkend.

4. Risicoanalyse en prioritering

Er zal nooit voldoende capaciteit zijn om alle VTH-taken uitputtend uit te voeren. VTH-beleid opstellen betekent dan ook keuzes maken, oftewel, prioriteiten stellen. Deze prioriteiten zijn door het college van de gemeente Leidschendam-Voorburg gemaakt met behulp van een risicoanalyse. In dit hoofdstuk wordt uitgelegd hoe de risicoanalyse is uitgevoerd en de prioriteiten zijn vastgesteld. Vervolgens wordt inzicht gegeven in de resultaten. Tot slot wordt uitgelegd hoe de uitkomst van de risicoanalyse wordt gebruikt in de praktijk.

4.1 Uitleg risicoanalyse en prioriteitenberekening

Eerst zijn verschillende VTH-categorieën vastgesteld. Vervolgens is per categorie het risico bepaald door een score te geven op de volgende beoordelingscriteria:

- Veiligheid;
- gezondheid;
- leefomgeving (Wabo)/ Leefbaarheid (Apv+);
- financieel;
- bestuur.

Op basis hiervan wordt een gemiddeld risico berekend. In de risicoanalyse wordt ook de kans op slecht naleefgedrag toegekend, wat voor een opslag op het gemiddelde risico zorgt. Uit dit allen vloeit vervolgens een prioriteit voort (zeer laag, laag, gemiddeld, hoog, zeer hoog).

4.2 Uitkomsten risicoanalyse: de prioritering

Onderstaand wordt de prioritering weergegeven die voortvloeit uit de risicoanalyse. De onderbouwing hiervan wordt weergegeven in bijlage 2 voor de Wabo-categorieën en in bijlage 3 voor de Apv+ categorieën.

Wabo

Categorie	Prioriteit
Industriefunctie	Hoog
Gezondheidszorgfunctie met bedgebied	Hoog
Onderwijsfunctie	Hoog
Illegale bouw	Hoog
Kamerverhuur	Hoog
Celfunctie	Gemiddeld
Logiesfunctie	Gemiddeld
Bijeenkomstfunctie	Gemiddeld
Winkelfunctie	Gemiddeld
Woonfunctie gevolgklasse 1	Gemiddeld
Woonfunctie gevolgklasse 2 en 3	Gemiddeld
Slopen (zonder asbest)	Gemiddeld
Monumenten	Gemiddeld
Evenementen	Gemiddeld
Handelen in strijd met bestemmingsplan	Gemiddeld
Kappen	Gemiddeld
Gezondheidszorgfuncties overig	Laag
Kantoorfunctie	Laag
Bouwwerk geen gebouw zijnde	Laag
In-/uitrit	Laag

Aanlegactiviteiten	Laag
Bouwbesluittoetsvrije bouwwerken	Zeer laag

Apv+

Categorie	Prioriteit
Woonoverlast (burenruzies, drugspanden, verwarde personen e.d.)	Zeer hoog
Evenementen vergunningplichtig	Hoog
Seksbedrijven	Hoog
Alcohol verstrekken < 18	Hoog
Overlast (verontreiniging, overlast gevende dieren, e.d.)	Hoog
Vuurwerk afsteken	Hoog
DHW vergunning	Gemiddeld
Exploitatievergunning	Gemiddeld
Afval	Gemiddeld
Avondwinkels	Gemiddeld
Kleine ergernissen (hondenpoep, fietsen in het winkelcentrum e.d.)	Gemiddeld
Parkeren	Gemiddeld
DHW wijziging leidinggevende(n)	Laag
Evenementen meldingsplichtig	Laag
Incidentele festiviteiten	Laag
Kansspelen	Laag
Marktstandplaats	Laag
Standplaatsen	Laag
Collecte- en werving	Laag
Voorwerpen openbare plaats (containers, reclame, terrassen, uitstallingen, steigers)	Laag
Ligplaats vaartuigen	Laag
Winkeltijden regulier	Laag

4.3 Hoe wordt de prioritering gebruikt?

Op basis van de prioritering wordt bepaald hoeveel diepgang, ofwel, hoeveel uren uiteindelijk worden besteed aan een vergunningstraject dan wel een traject van toezicht en handhaving. In de uitvoeringsprogramma's wordt dan ook de ureninzet geraamd per categorie. De prioritering wordt ook gebruikt om keuzes te maken betreffende welke casussen voorrang krijgen bij verzoeken tot handhaving.

5. Strategieën en werkwijzen

In dit hoofdstuk worden de strategieën en werkwijzen uiteengezet die worden toegepast bij de uitvoering van de VTH-taken. De strategieën en werkwijzen dienen de missie, visie en beleidsdoelen, zoals deze in het vorige hoofdstuk beschreven zijn. Eerst wordt de vergunningen strategie uiteengezet, vervolgens de naleefstrategie, de toezichtstrategie, de sanctiestrategie en de gedoogstrategie. Tot slot wordt inzicht gegeven in de (structurele) samenwerkingspartners.

5.1 Vergunningenstrategie

In deze paragraaf wordt inzicht gegeven in de werkwijze van vergunningverlening en de afhandeling van meldingen.

5.1.1 De binnenkomst van een aanvraag

Een aanvraag voor een Wabo-omgevingsvergunning wordt digitaal aangevraagd via het OmgevingsLoket Online. Het zaakstelsel van de gemeente is gekoppeld aan het OmgevingsLoket Online en maakt, na het aanmaken van een zaaknummer, automatisch een aanvraagdossier aan in de backoffice vergunningenapplicatie. Een aanvraag voor de overige vergunningen wordt digitaal ingediend middels een webformulier die te vinden is op de website van de gemeente Leidschendam-Voorburg. (De gemeente Leidschendam-Voorburg geeft nog altijd de mogelijkheid om een vergunning per post in te dienen. Dit komt incidenteel voor. Een handmatige vergunningaanvraag wordt door de postadministratie in het zaakstelsel en in de backoffice vergunningenapplicatie verwerkt). Wanneer de aanvraag verwerkt is komt deze terecht bij Vergunningenadministratie.

De Vergunningenadministratie doet de kwaliteitscontrole op het digitale dossier. Dit houdt in nagaan of alle informatie compleet en op de juiste wijze is aangeleverd (het gaat hier dus niet om de ontvanke-lijkheidstoets). De vergunningenadministratie zet vervolgens het aanvraagdossier digitaal door naar de werkbak van de vergunningverlener(s). De Senior Vergunningverlener houdt hierop controle, ook voor wat betreft totaaloverzicht en werkverdeling. Indien benodigd corrigeert de Senior Vergunningverlener en wijst een andere vergunningverlener toe wanneer dit nodig is, gelet op vereiste kennis en expertise.

Binnen maximaal vijf werkdagen na ontvangst van de aanvraag is er een contactmoment met de aanvrager. De vergunningverlener zelf behandelt daarna als "casemanager" de aanvraag, toetst op ontvanke-lijkheid, wint (deel)adviezen in en beoordeelt de aanvraag aan alle wettelijk gestelde kaders.

5.1.2 Toetsingskaders

Een aanvraag voor een omgevingsvergunning wordt getoetst op de wettelijke kaders die uiteengezet zijn in hoofdstuk 2. Hieronder wordt de werkwijze beschreven.

Bestemmingsplan

Iedere aanvraag wordt door een vergunningverlener getoetst aan de voorschriften van het vigerende bestemmingsplan dan wel het geldende planologisch regime.

Wanneer een aanvraag niet voldoet aan de gestelde voorschriften stelt de vergunningverlener een advies op voor de jurist van de afdeling Vergunningen. Deze jurist controleert dit advies op juistheid en overlegt indien benodigd met de Senior Vergunningverlener. Wanneer nodig wordt advies gevraagd aan de afdeling Ruimtelijke Ordening.

Welstand

De gemeenteraad heeft welstandscriteria en de wijze waarop getoetst wordt vastgesteld in de 'Welstandsnota Leidschendam-Voorburg'. Iedere aanvraag voor het wijzigen van een bouwwerk wordt conform deze welstandsnota getoetst. Indien de aanvraag niet ambtelijk kan worden afgedaan, wordt deze voor advies voorgelegd aan de Welstandscommissie.

Bouwbesluit 2012

De gemeente Leidschendam-Voorburg toetst bouwwerken aan de voorschriften van het Bouwbesluit 2012. Het Bouwbesluit 2012 beschrijft de landelijk geldende voorschriften en technische eisen waaraan bouwwerken dienen te voldoen. Het is niet mogelijk om in alle gevallen volledig te toetsen aan de voorschriften van het Bouwbesluit 2012. Onder verantwoordelijkheid van de Vereniging BWT is daarom een toetsingsprotocol ontwikkeld; De Landelijke toetsmatrix Bouwbesluit 2012 (LTB 2012). Dit protocol is speciaal ontwikkeld om te kunnen differentiëren in toetsintensiteit (toetsniveaus) per onderdeel van het Bouwbesluit. De gemeente Leidschendam-Voorburg gebruikt het Landelijke toetsmatrix Bouwbesluit 2012 als uitgangspunt.

In het onderstaand schematische overzicht worden de verschillende toetsniveaus weergegeven. Ook worden in dit schema de toetsniveaus uit de Landelijke toetsmatrix Bouwbesluit gekoppeld aan de Wabo risico-analyse van de gemeente Leidschendam-Voorburg (zie hoofdstuk 4).

Tabel 1: Overzicht van toetsniveaus uit de Landelijke toetsmatrix Bouwbesluit 2012 (LTB 2012)

Niveau	Toetsniveau	Prioriteit uit risi-co-analyse	Beschrijving
1	Snel toetsen	Zeer Laag	Dit is een uitgangspunttoets. Er wordt getoetst of alle stukken beschikbaar zijn om de uitgangspunten van de

			aanvraag te kunnen beoordelen. De toets beperkt zich tot de aangeleverde stukken en is in feite een ontvanke-lijkheidstoets. Dit niveau is de minimale invulling die wordt toegepast wanneer de kans op risico's klein is en de gevolgen zeer gering zijn.
2	Visueel toetsen	Laag	Kloppen de uitgangspunten en zijn de uitkomsten aan-nemelijk? Gecontroleerd wordt of de aangeleverde stukken ten aanzien van het betreffende aspect in de juiste vorm staan en of het aanne-melijk is dat daarmee aan de eisen uit het Bouwbesluit voldaan wordt.
3	Representatief toetsen	Gemiddeld	Controle van de maatgevende onderdelen. Nagegaan wordt of de uitgangspunten juist zijn en of deze aanne-melijk zijn. Maatgevende berekeningen worden gecon-troleerd dan wel nagekend.
4	Integraal toet-sen	Hoog	Deze aspecten worden volledig getoetst, ook in samen-hang met andere aspecten. Nagegaan wordt of de uit-gangspunten juist zijn en de uitkomsten worden gecon-troleerd en nagekend.

Na de inwerkingtrede van de Wkb (zie hoofdstuk 2.3.1) zal de dus niet meer toetsen of bouwwerken voldoen aan de voorschriften van het Bouwbesluit, daar waar deze toetsing geprivatiseerd wordt. De nieuwe wet geldt eerst alleen nog voor de "Gevolgklasse 1 bouwwerken" (gedefinieerd in artikel 1:35 Bouwbesluit). Na 1 januari 2024 wordt de werking mogelijk uitgebreid tot alle nieuwe bouwwerken.

Bouwverordening

In de gemeentelijke 'Bouwverordening Leidschendam-Voorburg 2012' staan voorwaarden waaraan bouwwerken dienen te voldoen. Het grootste gedeelte hiervan is echter vervallen. Er zijn dan ook nog maar een paar relevante toetsingscriteria van toepassing in de gemeentelijke Bouwverordening.

Bibob

Bij sommige aanvragen moet rekening worden gehouden met de Bibob-toets. Bibob staat voor 'Bevor-dering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur'. Met de Bibob-toets kan de gemeente onderzoek doen naar de partijen die een vergunning of subsidie aanvragen of participeren in een vastgoed/grondtransactie met de gemeente. Zo kan de gemeente voorkomen dat dat de gemeente criminele activiteiten faciliteert en wordt de concurrentiepositie van bonafide ondernemers beschermd. In de Bibob beleidslijn is de Bibob-toets nader uitgewerkt.

Apv en bijzondere wetten

De gemeente Leidschendam-Voorburg toetst ook of de betreffende aanvraag voldoet aan de voorschriften van de Apv en bijzondere wetten. In de Apv staat de gemeentelijke regelgeving op het gebied van openbare orde en veiligheid en milieu. Denk bijvoorbeeld aan plaatsen van voorwerpen in de openbare ruimte of een standplaatsvergunning. Daarnaast voorzien bijzondere wetten in de nodige kaders en voorschriften, zoals de Drank en Horeca Wet en de Wet op de kansspelen.

5.1.3 Opvragen van adviezen

Bij de afhandeling van een aanvraag kan, afhankelijk van het type aanvraag, advies worden opgevraagd bij externe partijen. Zo kan er voor brandveiligheidsaspecten bijvoorbeeld advies opgevraagd worden bij de Veiligheidsregio Haaglanden (gebaseerd op de lijst 'risicoclassificering bouwwerken' die samen met de gemeente is opgesteld), voor milieuaspecten bij de Omgevingsdienst Haaglanden en voor onderwerpen omtrent openbare orde en veiligheid kan advies worden ingewonnen bij de Nationale Politie. De vergunningverlener coördineert de uitvraag van deze adviezen en verwerkt de ontvangen adviezen uiteindelijk in de vergunning.

5.1.4 Afhandeling van de vergunning

Een besluit op een aanvraag wordt altijd gecontroleerd en goedgekeurd door een Senior Vergunning-verlener of een jurist. Het uiteindelijke besluit betreft een collegebevoegdheid of een burgemeestersbe-voegdheid. Indien een aanvraag wordt geweigerd wordt vooraf een vooraankondiging hierover gestuurd naar de aanvrager en wordt de aanvrager in de gelegenheid gesteld om de aanvraag aan te passen dan wel in te trekken. Het samen zoeken naar oplossingen om de aanvraag wel te realiseren is al jarenlang een vaste werkwijze (dit dus al in geest van de aankomende 'Omgevingswet').

5.1.5 Meldingen sloop en asbestverwijdering

Inwoners van de gemeente dienen voor het uitvoeren van sloopwerkzaamheden en/of asbestverwijdering digitaal een melding te doen via het OmgevingsLoket Online.

Wanneer het gaat om een beperkte hoeveelheid (minder dan 10 m²), mogen particulieren het asbest-dan wel sloopmateriaal zelf verwijderen en afvoeren. In dit geval dient de inwoner minimaal vijf dagen van tevoren een melding te maken. Wanneer het gaat om grotere hoeveelheden dient hier een gespecialiseerd bedrijf voor ingeschakeld te worden. In dit geval dient er minimaal vier weken van tevoren een melding te worden gedaan bij de gemeente.

De afhandeling van asbestverwijdering/slopen met asbesthoudende materialen is per 01-01-2020 volledig uitbesteed aan de Omgevingsdienst Haaglanden. Sloopmeldingen zonder asbest zullen blijvend worden afgedaan door de gemeente.

5.1.6 Terugkerende en meldingsplichtige evenementen

De meeste meldingen die gedaan dienen te worden in kader van de 'Apv+-taken' verlopen wat betreft het proces hetzelfde als de relevante vergunningaanvragen.

Op het gebied van evenementen wordt aan organisatoren die al een evenement in de gemeente hebben gehouden wel de mogelijkheid geboden om eenvoudig een melding te doen. Alle organisatoren die een evenement hebben georganiseerd, ontvangen namelijk in de laatste vier maanden van het jaar een oproep waarin hen wordt gevraagd of een evenement het komende jaar wederom zal plaatsvinden. Wanneer een evenement ten opzichte van voorgaand jaar ongewijzigd is en dit jaar nogmaals zal plaatsvinden, wordt de bevestiging van een organisator op deze oproep als melding voor het plaatsen op de evenementenkalender gezien. De melding wordt dan in het zaaksysteem verwerkt en op de evenementenkalender geplaatst.

Daarna wordt in overleg met politie en VRH een behandelaanpak gekozen. Voor A-evenementen zonder wezenlijke wijzigingen geldt dat deze zonder adviezen voor voornoemde diensten kan worden verleend. Bij gewijzigde evenementen wordt wel advies aangevraagd. Bij B- en C- evenementen volgt na de aanvraag een vooroverleg met de organisatie en diensten, voordat de vergunning kan worden verleend.

Daarnaast wordt in 2020 de meldingsplicht voor kleine evenementen (buurtbarbecues, straatfeesten, enz.) uitgebreid. Er mogen bijvoorbeeld grotere voorwerpen worden geplaatst, zodat een dergelijk evenement eerder afgedaan kan worden met een melding.

5.2 Preventiestrategie

De preventiestrategie richt zich op het voorkomen van overtreding van wet- en regelgeving door inwoners, ondernemers, instellingen en bezoekers. De gemeente gebruikt drie middelen om preventief in te zetten op de bevordering van naleefgedrag, namelijk: duidelijke regelgeving, het vergroten van eigen verantwoordelijkheid en communicatie.

5.2.1 Duidelijke regelgeving

De VTH-taken in de gemeente worden uitgevoerd op basis van landelijke wetten en op plaatselijke regelgeving. De landelijk geldende wetten kunnen complex zijn. De gemeente zet in om deze wetten zo goed als mogelijk uit te leggen (zie verder 5.1.3). In het kader van de Omgevingswet en het DSO, is de gemeente hiernaast bezig om wettelijke normen om te zetten in toepasbare regels.

Op de regels die de gemeente zelf vaststelt heeft zij meer invloed. Om de kans op naleving te vergroten wordt de plaatselijke regelgeving namelijk niet alleen kwalitatief goed, maar ook zo eenvoudig én duidelijk als mogelijk vastgesteld. Plaatselijke regelgeving wordt daarom alleen vastgesteld als wordt voldaan aan de volgende drie criteria:

- Actueel (op basis van geldende wet- en regelgeving);
- op één manier uit te leggen;
- niet tegenstrijdig en controleerbaar.

5.2.2 Vergroten van het eigen verantwoordelijkheidsgevoel

Een belangrijk uitgangspunt om naleefgedrag preventief te bevorderen binnen de gemeente Leidschendam-Voorburg is het creëren van een sfeer binnen de gemeente waarin mensen zich verantwoordelijk voelen voor elkaar en zich durven uit te spreken. Kortom, de gemeente zet zich in om de sociale cohesie, en daarmee de sociale controle, te behouden dan wel te bevorderen. Dit is een grote uitdaging in een tijd waarin de maatschappij snel verandert (zie hoofdstuk 2).

In eerste instantie streeft de gemeente bovenstaande na door participatie te vergroten. Zoals al in het coalitieakkoord gesteld wordt; inwoners en winkeliers die participeren in bijvoorbeeld buurtpreventieteams en WhatsApp-groepen worden gesteund en gefaciliteerd.

In tweede instantie streeft de gemeente de sociale controle te behouden dan wel te bevorderen na door 'zichtbaar' te zijn in de openbare ruimte en het gesprek aan te gaan met inwoners. De toezichthouders en handhavers horen de bewoners, denken mee en proberen inwoners zoveel als mogelijk met elkaar te verbinden. Zichtbaarheid van het 'uniform' in de openbare ruimte heeft daarbij al een preventieve werking op zichzelf. Hiermee snijdt het mes aan twee kanten.

5.2.3 Communicatie

De gemeente streeft er ook naar om via communicatie (voorlichting) in te zetten op het bevorderen van naleefgedrag. Voorlichting en communicatie worden bijvoorbeeld ingezet om:

- De bewoners, bezoekers, instellingen en bedrijven voor te lichten over regels en draagvlak te creëren voor het naleven ervan;
- te informeren over complexe en veranderde regelgeving;
- bewustwording en groter besef van verantwoordelijkheid te creëren bij betrokken partijen;
- positieve voorbeelden uit te dragen;
- aan te geven waar toezicht zich op gaat richten;
- de weg te wijzen naar de juiste (hulpverlenende) instanties.

5.3 Toezichtstrategie

In deze paragraaf wordt de toezichtstrategie uiteengezet. Eerst wordt in kaart gebracht hoe toezicht in zijn algemeenheid wordt voorbereid en uitgevoerd. Vervolgens wordt specifiek ingegaan op hoe dit geschiedt voor de controle op geluid, stoffen en trillingen op de bouwplaats. Hierna wordt inzicht gegeven in hoe een rapportage wordt opgesteld en hoe gevolg hiervan wordt geborgd. Tot slot wordt inzicht gegeven in hoe controle wordt gehouden op de bestaande bouw.

5.3.1 Voorbereiding toezicht

Toezicht in het kader van APV+ wordt ook preventief gedaan. Het gaat hierbij om surveillance. Voor deze vorm van preventieve toezicht vindt geen voorbereiding plaats. In al de andere gevallen bereiden de toezichthouders zich altijd voor alvorens zij een controle uitvoeren. Allereerst wordt bepaald of een toezichtscontrole eventueel een projectmatige, sectorale of integrale aanpak verdient. Op basis hiervan wordt vervolgens daadwerkelijk de toezichtscontrole voorbereid.

Dit betekent dat altijd eerst de relevante documenten beoordeeld worden die een casus toebehoren. Deze casus is bij het stadium van vergunningverlening aangemaakt in het zaakstelsel. In deze applicatie worden de documenten per casus gestructureerd opgeslagen. De relevante documenten worden door de toezichthouders beoordeeld op volledigheid en de vergunningsvoorwaarden. Wanneer voor het betreffende bouwplan ook een bouwveiligheidsplan benodigd is, wordt ook deze getoetst op volledigheid. In geval van een integrale controle wordt altijd eerst een overleg gehouden met betrokken partijen, alvorens een toezichtscontrole wordt uitgevoerd.

5.3.2 Uitvoering toezicht ter plekke

Na het uitvoeren van de documentanalyse (en het eventueel houden van overleg) zoals hierboven beschreven, gaan de toezichthouders, al dan niet integraal, het veld in om de toezichtscontrole uit te voeren. Zij gaan hierbij de gesprekken aan met betrokkenen. Bevindingen worden genotuleerd. Constaties kunnen volgens een vaste structuur in een rapportage worden vastgesteld. De rapporten worden vervolgens in het zaakstelsel opgeslagen. Bij projectmatige of integrale controles wordt één rapport opgesteld waarin alles aan de orde komt.

Indien een overtreding wordt geconstateerd, wordt door de toezichthouder een 'vervolgtaak' aangemaakt (voor bijvoorbeeld een handhavingsjurist). Deze taak komt dan in de digitale werkbak terecht van degene die de vervolgtaak dient op te volgen. De taak verdwijnt pas uit de digitale werkbak op het moment dat deze ook daadwerkelijk is opgevolgd.

Indien geen overtreding wordt geconstateerd kan worden volstaan met een aantekening in het digitale systeem. Hierin wordt dan aangegeven wanneer de controle heeft plaatsgevonden, waarop is gecontroleerd en dat er geen overtredingen zijn geconstateerd.

Indien de controle heeft plaatsgevonden naar aanleiding van een verzoek om handhaving en er wordt geen overtreding geconstateerd, moet vanwege het besluit dat volgt op het ingediende verzoek wel een rapport worden opgemaakt van de controle. Ook in het geval van een lopend handhavingstraject, waarbij tijdens een hercontrole geen overtredingen meer worden geconstateerd, wordt een rapport opgemaakt.

5.3.3 Toezicht op geluid, stoffen en trillingen op de bouwplaats

Op elke bouwplaats kan hinder ontstaan door geluid, stoffen en trillingen. De gemeente Leidschendam-Voorburg toetst deze aspecten op basis van visuele waarneming. Op het moment dat twijfel bestaat of relevante normen worden overschreden wordt een objectieve controle uitgevoerd. De gemeente besteedt dit uit aan de Omgevingsdienst Haaglanden of gespecialiseerde bedrijven.

5.3.4 Bestaande bouw

Het bouwkundig toezicht op bestaande bouw richt zich er op dat bouwwerken blijvend voldoen aan de gestelde bouwtechnische eisen in het Bouwbesluit. Dit toezicht vindt plaats op grond van meldingen, maar ook naar aanleiding van signalen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over bouwtechnische zaken die mogelijk gebreken vertonen.

Ook als onderdeel van projecten vindt toezicht plaats op bestaande bouw. Uit dergelijke projecten komen zaken naar voren die weer specifieke aandacht en toezicht vragen, zoals de funderingsproblematiek, die nog altijd actueel is.

Het gebruiktoezicht bij bestaande bouw is gericht op het bestrijden van overlast gevend gebruik. Bij het gebruiktoezicht op bestaande bouw gaat het veelal om overlast van vervallen of vervuilde woningen. Deze woningen zijn doorgaans in gebruik door mensen die verminderd zelfredzaam zijn. Toezicht op brandveiligheid wordt uitgevoerd door de Veiligheidsregio Haaglanden, dit is geregeld in het uitvoeringsplan van de regio dat samen met de gemeenten overeen is gekomen.

5.3.5 Nieuwbouw

Het toezicht op nieuwbouw blijft in het jaar 2020 volledig onder verantwoordelijkheid van de gemeente vallen. De inwerkingtrede van de Wkb, die vooralsnog gepland staat op 1 januari 2021, brengt hier verandering in. Het toezicht op de nieuwbouw valt dan onder verantwoordelijkheid van 'de markt' voor wat betreft bouwwerken die vallen onder gevolgklasse 1.

De gemeente blijft tot tenminste 1 januari 2024 verantwoordelijkheid voor het toezicht op de nieuwbouw van bouwwerken die vallen onder gevolgklasse 2 en 3. Gevolgklasse 2 bestaat uit onder meer scholen en kantoren. Gevolgklasse 3 bestaat uit bouwwerken met de grootste maatschappelijke risico's bij falen, zoals hoogbouw boven 70 meter, ziekenhuizen, tunnels etc.

5.4 Sanctiestrategie

Om naleving van regels af te dwingen staan de gemeente zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke instrumenten ter beschikking. In deze sanctiestrategie wordt beschreven welke middelen op welk moment worden ingezet.

5.4.1 DHW handhavingsstrategie

Bij de wijziging van de DHW in 2013 is een sanctiematrix DHW opgesteld waaraan overtredingen van de DHW worden getoetst. Deze sanctiematrix is in bijlage 4 opgenomen. In bijlage 5 is een uitleg opgenomen van deze sanctiematrix. De gemeente Leidschendam-Voorburg past deze sanctiematrix DHW toe.

5.4.2 Landelijke handhavingstrategie

Voor de niet 'DHW-gerelateerde' onderwerpen wordt de landelijke handhavingstrategie door de gemeente als uitgangspunt genomen bij het sanctioneren. Deze is in samenwerking tussen de Rijksoverheid, provincies en gemeenten ontwikkeld. In deze strategie is een matrix opgenomen aan de hand waarvan kan worden beoordeeld welke sanctie passend is bij een geconstateerde overtreding. De landelijke handhavingstrategie is in bijlage 6 opgenomen.

5.4.3 Overtredingen van andere bestuursorganen

De gemeente ziet erop toe dat de regels worden nageleefd. Ook de gemeente zelf moet zich aan regels houden. Wanneer een eigen gemeentelijke afdeling een overtreding begaat zal deze eerst op de hoogte worden gesteld van deze overtreding om die ongedaan te maken. Indien dit niet tot het gewenste resultaat leidt, zal in een uiterst geval ook handhavend worden opgetreden.

Indien overtredingen door andere overheden zijn begaan, wordt hiertegen gehandhaafd net als tegen ieder ander.

5.5 Gedoogstrategie

Waar het bestuur de keuze heeft om te handhaven kan er ook worden gekozen om te gedogen. Onder gedogen wordt in dit VTH-beleid verstaan: "Het door de gemeente al dan niet onder voorwaarden gedurende een zo kort mogelijke periode bewust niet handhavend optreden in overmacht- of overgangssituaties."

In bijlage 7 wordt uiteengezet wat overmachtssituaties en overgangssituaties zijn, wat het gedoogkader is en hoe de procedure verloopt.

5.6 Samenwerking met externe partijen

De gemeente Leidschendam-Voorburg werkt integraal aan haar VTH-taken. In dit deelhoofdstuk is inzicht gegeven in met welke actoren samen wordt gewerkt en welke afspraken met deze partijen zijn gemaakt.

5.6.1 Samenwerkingspartners

In onderstaand schema wordt weergegeven met welke regionale instanties structureel wordt samengewerkt, op welk gebied, en hoe afspraken m.b.t. deze samenwerking zijn vastgesteld.

Partner	Samenwerking	Hoe en waar zijn afspraken vastgelegd?
Politie en Openbaar Ministerie	Op het vlak van veiligheid en overige strafrechtelijke stukken. Hierbij is het Openbaar Ministerie bevoegd gezag.	Er zijn verschillende convenanten met de ketenpartners opgesteld, o.a.: de integrale aanpak van hennepkwekerijen; RIEC-convenant.
HEIT (Haags Economisch Interventie Team)	In het regionale interventieteam (afgekort met HEIT) werken gemeenten, politie, Belastingdienst, Douane, Inspectie SZW en het UWV samen om ondermijnende en criminele bedrijven en misstanden in de prostitutie aan te pakken binnen de gemeente Den Haag en omstreken. Het team valt onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de burgemeester van Den Haag. De bestuurlijke handhaving ligt bij de gemeente, de strafrechtelijke opsporing bij het HEIT.	RIEC-convenant.
Omgevingsdienst Haaglanden (ODH)	De ODH voert de milieutaken uit voor de gemeente Leidschendam-Voorburg. De directeur van de ODH is hiervoor gemandateerd.	De Omgevingsdienst heeft in samenspraak met het bestuur de koers en beleidskaders voor de komende vier jaar vastgelegd in het

		"Koersplan 2018-2021". Deze wordt jaarlijks uitgewerkt in werkplannen.
Veiligheidsregio Haaglanden	Op het gebied van brandveiligheid.	In het document 'Meerjarenbegroting 2020-2023' heeft de Veiligheidsregio Haaglanden haar afspraken met de gemeenten weergegeven. Het college heeft het meerjarenbeleidsplan "Koersen op 2020, Brandweer Haaglanden" van de VRH vastgesteld. Dit meerjarenbeleidsplan vormt daarmee een onderdeel van het handhavingsbeleid van de gemeente. (Dit meerjarenbeleidsplan zal op (korte) termijn worden geactualiseerd)
GGD Haaglanden	Op het gebied van woningvervuiling en adresfraude.	In het document 'Convenant GGD en Omgevingsdienst in de regio Haaglanden' zijn de samenwerkingsafspraken tussen de GGD Haaglanden en de Omgevingsdienst Haaglanden weergegeven.
Woningcorporaties	Op het gebied van woningvervuiling en adresfraude.	Afspraken tussen de gemeente, de woningcorporaties en de huurdersorganisaties bevinden zich in het document 'Prestatieafspraken Leidschendam-Voorburg - 2019 tot 2021'.

6. Borging en monitoring van het VTH-beleidsplan

In dit hoofdstuk wordt uiteengezet hoe de uitvoering van het VTH-beleidsplan geborgd is in de organisatie en wordt gemonitord.

6.1 Middelen

Om de VTH-taken uit te kunnen voeren en de beleidsdoelen te kunnen realiseren, zijn financiële en personele middelen nodig. Dit benodigd budget is geborgd binnen de programmabegroting. De inzet van de middelen wordt jaarlijks specifiek uitgezet binnen de uitvoeringsprogramma's.

6.2 Uitvoeringsprogramma's

Het VTH-beleidsplan wordt jaarlijks uitgewerkt in uitvoeringsprogramma's voor zowel vergunningverlening als toezicht en handhaving. In het uitvoeringsprogramma zullen de prioriteiten, doelen, activiteiten en methoden uit dit beleid tot op operationeel niveau worden verwerkt. In een uitvoeringsprogramma wordt het VTH-beleidsplan dan ook vertaald naar een concreet actieplan voor het betreffende jaar. Zo wordt in het uitvoeringsprogramma benoemd op welke activiteiten (en daarmee dus ook op welke beleidsdoelen) uit dit VTH-beleidsplan specifiek ingezet wordt in het betreffende jaar. Ook wordt in het uitvoeringsplan aangegeven hoe en waarop de (financiële en personele) middelen in het betreffende jaar worden ingezet.

6.3 Evaluatie uitvoeringsprogramma's en monitoring beleidsdoelstellingen

De uitvoeringsprogramma's worden vervolgens jaarlijks geëvalueerd. Hierbij wordt minimaal beoordeeld of:

- Voorgenomen activiteiten uit het uitvoeringsprogramma zijn uitgevoerd;
- De uitvoering van deze activiteiten uit het uitvoeringsprogramma hebben bijgedragen aan de voortgang van de beleidsdoelen uit het VTH-beleidsplan;
- Het VTH-beleidsplan (mede op basis van bovenstaande) eventueel aangepast dient te worden.

6.4 Evaluatie VTH-beleidsplan

Periodiek, maar in ieder geval nadat een beleidsperiode verstreken is, wordt het VTH-beleidsplan geëvalueerd. Er wordt dan beoordeeld of:

- Vastgestelde beleidsdoelen uit het VTH-beleid zijn bereikt (zie hoofdstuk 3.3);
- De voorgenomen activiteiten uit het uitvoerings- en handhavingsbeleid zijn uitgevoerd (zie hoofdstuk 3.3);
- Er aan de afspraken is voldaan die met externe partijen gemaakt zijn (zie hoofdstuk 5.6).

Met oog op de verwachte inwerkingtreding van de Omgevingswet en de Wet Kwaliteitsborging voor het bouwen zal het VTH-beleidsplan ook eind 2020 al geëvalueerd worden (en geactualiseerd waar nodig).

6.5 Borging uitvoering proces

De werkwijzen van vergunningverlening, afhandelen van meldingen en toezicht en handhaving zijn vertaald naar specifieke procesbeschrijvingen. Deze procesbeschrijvingen zijn bekend gemaakt bij alle betrokken medewerkers en zijn geborgd binnen het digitale zaaksysteem. Nieuwe medewerkers worden bekend gemaakt met deze werkbeschrijvingen.

*Aldus vastgesteld in de vergadering van burgemeester en wethouders van 7 april 2020.
A van Mazijk, K.Tigelaar
secretaris, burgemeester*

BIJLAGE 1 NADERE TOELICHTING VERANDERINGEN OMGEVINGSWET

Nadere toelichting veranderingen Omgevingswet

Net als onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)) kan het zijn dat burgers, bedrijven en overheden toestemming moeten vragen om activiteiten in de fysieke leefomgeving te mogen uitvoeren. Dit gebeurt door het aanvragen van een omgevingsvergunning. In sommige gevallen moet een initiatiefnemer een melding doen voordat de activiteit mag worden uitgevoerd. Een initiatiefnemer kan een burger, bedrijf of de overheid zijn.

Wat is er anders?

Onder de Omgevingswet zullen de algemene rijksregels minder vergunningplichten voor activiteiten bevatten. Voor de meest voorkomende activiteiten, zoals milieubelastende activiteiten en bouwactiviteiten, geldt nog steeds een plicht om een omgevingsvergunning aan te vragen. De wetgever heeft op rijksniveau voor zoveel mogelijk activiteiten algemene regels gemaakt. Daardoor heeft de initiatiefnemer van een activiteit niet meer altijd toestemming nodig. Ten aanzien van de omgevingsvergunning wijzigt het volgende:

1. De reguliere procedure wordt standaard
2. De vergunning van rechtswege vervalt
3. Eén loket, gemeenten bij meervoudige aanvragen bevoegd gezag
4. Meldingen en aanvragen komen binnen via DSO, per mail of analoog
5. Nieuwe definities, begrippen en terminologie
6. Nieuwe aanvraagvereiste m.b.t. participatie
7. De 'knip' (en Wet kwaliteitsborging voor het bouwen, Wkb)
8. Omgevingsvergunning geen omgevingsdocument, wel verplichting na 5 jaar verwerken in het omgevingsplan
9. Nieuw toetsingskader inhoudelijke beoordeling en toezicht en handhaving.

Hieronder worden de wijzigingen afzonderlijk toegelicht.

1. De reguliere procedure wordt standaard

Met de komst van de Omgevingswet wordt de reguliere procedure voor vergunningverlening de standaard. Omgevingsvergunningaanvragen moeten in nog maar 8 weken (i.p.v. 6 maanden) behandeld worden. Daarbij komt dat onder de Omgevingswet ook grotere ontwikkelingen met een reguliere procedure in plaats van met een uitgebreide procedure afgehandeld mogen worden. De onderzoekslasten en de gewenste afstemming is hierbij vaak groter.

De gemeenteraad heeft nog wel de mogelijkheid om de uitgebreide procedure toe te kennen aan een omgevingsplanactiviteit met een grote impact of wanneer er veel betrokkenen zijn. Hiertoe moet een afwegingskader opgesteld worden. Dit moeten, gezien 'de geest van de Omgevingswet' wel een uitzondering blijven. De gemeenteraad kan ook besluiten zichzelf tot adviseur met instemming aan te wijzen. Hierbij beslist de raad dat het in bepaalde gevallen gehoord wil worden en een advies wil geven. De adviestermijn voor de raad bedraagt 4 weken en moet ingepast worden in de reguliere proceduretijd. De raad krijgt eveneens de mogelijkheid om gevallen aan te wijzen waarbij participatie verplicht wordt gesteld.

2. De vergunning van rechtswege vervalt

Het verlenen van een vergunning van rechtswege kan problemen opleveren als het gaat om de toedeling van functies aan locaties door het Rijk en de provincie in verband met nationale en provinciale belangen. Deze toedeling vindt zo veel mogelijk plaats in het omgevingsplan om de inzichtelijkheid voor de burger te vergroten. Dergelijke belangen op het terrein van de fysieke leefomgeving kunnen schade ondervinden door een van rechtswege verleende omgevingsvergunning. Om die reden is de 'lex silencio positivo' oftewel de 'vergunning van rechtswege' geschrapt.

Als de beslistermijn is verstreken, maar er nog geen besluit genomen, dan kan het zijn het bevoegd gezag een dwangsom moet betalen aan de aanvrager.

3. Eén loket, gemeenten bij meervoudige aanvragen bevoegd gezag

De Omgevingswet gaat uit van één loket, één bevoegd gezag en eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag. De wet zet daarmee de uitgangspunten uit de Wabo voort en stuurt aan op een verdere integratie. Het loket wordt grotendeels fysiek vormgegeven doormiddel van de landelijke voorziening in het DSO. Het DSO bundelt het oude OLO, ruimtelijke plannen en het AIM (voor meldingen). Daarnaast worden de verschillende informatiehuizen zoals de BAG, de BRO en het kadaster gebundeld. De functionaliteit van het digitale loket is grotendeels afhankelijk van de gemeentelijke voeding. Door middel van toepasbare regels kan er een overzicht gegeven worden van wat er kan en mag. Het Waterschap en de provincie blijven voor specifieke taken net zoals onder de huidige situatie bevoegd gezag, daardoor zal het één loket idee niet geheel vormkrijgen.

4. Meldingen en aanvragen komen binnen via DSO, per mail of analoog.

Nadat de Omgevingswet in werking is getreden komen er geen aanvragen en meldingen meer binnen via het OLO of vanuit het AIM, deze beide functies zijn gecombineerd in het nieuwe Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO). Om met het nieuwe omgevingsloket te kunnen communiceren zijn nieuwe VTH-

applicaties nodig. Ook de aansluiting moet aangepast worden aan de nieuwe landelijke standaarden. Onder de Omgevingswet mogen de aanvragen ook nog steeds analoog ingediend mogen.



5. Nieuwe definities, begrippen en terminologie

Met de Omgevingswet wordt een groot aantal nieuwe termen en begrippen geïntroduceerd, dat heeft een weerslag op de huidige standaard documenten en formulieren en ICT-systemen.

In de Stelselcatalogus Omgevingswet staan begrippen en definities, waardelijsten en informatieproducten die iets te maken hebben met de Omgevingswet. Overheden en andere organisaties kunnen de gegevens in de catalogus gebruiken in hun eigen werkprocessen. Het zorgt ervoor dat iedereen dezelfde taal spreekt en het maakt interbestuurlijk werken gemakkelijker. Elke overheid kan haar eigen begrippen, definities en informatie-producten toevoegen en beheren in de stelselcatalogus. Hiervoor moeten overheden met lokale software aansluiten op de stelselcatalogus.

Om de regels goed vindbaar en goed leesbaar in het Omgevingsloket te krijgen, zijn er eisen aan de opmaak van omgevingswetbesluiten. Hiervoor zijn standaarden ontwikkeld. Overheden moeten deze besluiten publiceren via een nieuw publicatieplatform, de Landelijke voorziening bekendmaken en beschikbaar stellen (LVBB). De Standaard voor officiële publicaties (STOP) ondersteunt de functies opstellen, vaststellen, bekendmaken en beschikbaar stellen van officiële overheidspublicaties. De TPOD-standaarden zorgen ervoor dat juridische regels aan werkingsgebieden en geometrie zijn gekoppeld. Zo kun je ook op een kaart zien welke regels waar gelden.

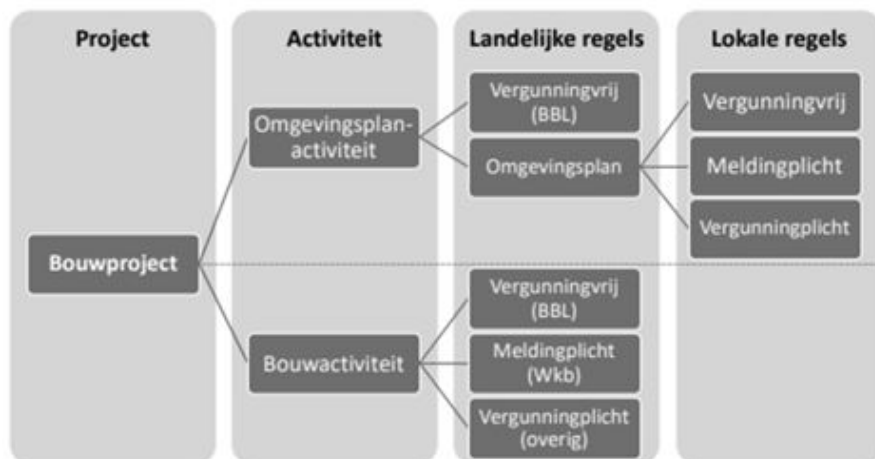
6. Nieuw aanvraagvereiste m.b.t. participatie

Participatie is een belangrijke pijler onder de Omgevingswet. Het vroegtijdig betrekken van de omgeving moet zorgen voor meer draagvlak en betere besluiten ten aanzien van een aanvraag. Draagvlak kan ook zorgen voor snellere procedures omdat er minder snel in beroep gegaan wordt. Participatie bij de vergunningverlening is niet omkaderd vanuit de wet, het betreft maatwerk omdat iedere situatie anders is. In beginsel is de initiatiefnemer verantwoordelijk voor het betrekken van zijn omgeving. De gemeente kan hierbij wel helpen. Het is dan ook van groot belang dat de gemeente in een vroeg stadium haar rol heeft bepaald.

De toetsing van participatie is wettelijk nog vormvrij. Participatie is een aanvraagvereiste, waarbij de aanvrager aan moet geven of er participatie is toegepast en zo ja, hoe dit is gebeurd. Participatie is geen wettelijke weigeringsgrond, maar maakt deel uit van de integrale afweging. De gemeenteraad heeft wel de bevoegdheid om in 'zwaarwegende' gevallen, waarbij veel belanghebbende betrokken zijn, participatie verplicht te stellen.

7. De 'knip' (en Wet kwaliteitsborging voor het bouwen, Wkb)

Voor de omgevingsvergunningaanvraag voor de activiteit bouwen geldt onder de Wabo een weigeringsgrond wegens strijdigheid met het Bouwbesluit, redelijke eisen van Welstand en het bestemmingsplan. Met de Omgevingswet wordt dit anders. De Omgevingswet maakt een splitsing in de activiteit 'bouwtechnische toets' aan het Bbl (ziet uitsluitend toe op de technische eisen waaraan een bouwwerk en zijn omgeving moet voldoen) en de activiteit 'omgevingsplanactiviteit' (toets aan de planologische aspecten in het omgevingsplan).



Door deze 'knip' en de komst van de Wet Kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) verandert de rol van de gemeente bij technische toetsing van bouwaanvragen. De technische eisen komen terecht in het Bkl en worden uiteindelijk getoetst door private kwaliteitsborgers.

Voor de gemeente komt hierdoor vooral de nadruk op het aanwijzen van zaken waarvoor zij een vergunningplicht willen handhaven onder andere vanwege de evenwichtige toedeling van functies. Dit bedraagt in vele gevallen een lokale keuze waarvan de resultaten in het omgevingsplan moeten landen. Via het omgevingsplan kunnen er nog wel extra technische eisen worden toegevoegd bijv. op het gebied van duurzaamheid. Dit gaat in eerste instantie wel om een bestuurlijke keuze die voortkomt uit de omgevingsvisie.

8. *Omgevingsvergunning geen omgevingsdocument wel verplichting na 5 jaar verwerken in omgevingsplan*

De actualisatieplicht die bij bestemmingsplannen verplicht was, geldt niet voor de omgevingsplannen (ook voor het bestemmingsplan geldt geen actualisatieplicht meer, vanwege de komst van de Ow, echter moeten wijzigingen binnen het plan wel binnen een 'redelijke' termijn verwerkt zijn in het plan). Dit past bij het meer dynamische karakter van het omgevingsplan als onderdeel van de, door de met de Ow geïntroduceerde, beleidscyclus. In de praktijk betekent de redelijke termijn dat de omgevingsvergunning binnen 5 jaar in het omgevingsplan verwerkt moet zijn. Dit vereiste zorgt ervoor dat de afgegeven vergunningen nauwkeurig geregistreerd moeten worden wanneer er gevolgen zijn voor het omgevingsplan.

9. *Nieuw toetsingskader inhoudelijke beoordeling en toezicht en handhaving*

Hoofdstuk 18 van de Omgevingswet beschrijft alle regels m.b.t. handhaving. De opzet en inhoud van dit hoofdstuk zijn gebaseerd op hoofdstuk 5 van de huidige Wabo en beschrijft in drie afdelingen de bestuursrechtelijke handhaving, de strafrechtelijke handhaving en de handhaving van een projectbesluit. De Ow introduceert twee nieuwe bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten, namelijk de bestuursdwangbevoegdheid voor het instemmend bestuursorgaan en voor de minister van Infrastructuur en Milieu. Daarnaast is de bevoegdheid tot het intrekken van een begunstigende beschikking en de bestuurlijke boete overgenomen in de Ow.

Wat kan/moet de gemeente er mee?

De algemene toepassing van de reguliere procedure, de digitale verwerking in het DSO en de nieuwe inhoudelijke beoordeling van de vergunning hebben zeker organisatorische gevolgen. Er zal opnieuw gekeken moeten worden naar de manier waarop aanvragen binnenkomen en intern worden doorgezet en afgehandeld. Ook moeten er nieuwe werkafspraken worden gemaakt over het (op tijd) aanleveren van gegevens en adviezen. De integrale afweging van de vergunning moet worden vormgegeven en de vergunning moet volledig digitaal worden afgehandeld in een nieuwe digitale omgeving. Dit heeft gevolgen voor de werkprocessen zoals ze nu zijn vastgelegd.

De vergunningplichten uit de verordeningen gaan deel uitmaken van het omgevingsplan en worden dus onderdeel van de integrale afweging ten aanzien van een evenwichtige toedeling van functies. Dit kan betekenen dat vergunningplichten uit de verordeningen kunnen komen te vervallen of geïntegreerd worden met vergunningplichten uit de 'oude' bestemmingsplannen. Deze ontwikkeling heeft ook gevolgen voor de manier waarop de vergunningverlening van de APV en bijzondere wetten nu is georganiseerd. De technische toets van de vergunning komt bij een externe kwaliteitsborger te liggen. Dit zal ook gevolgen hebben voor de hoeveelheid en de inhoud van het werk.

De gevolgen zijn mede afhankelijk van de opstelling van de gemeente ten aanzien van de vergunningverlening. Wordt er gekozen voor ruime ontwikkelingsmogelijkheden met weinig vergunningplichten of wordt er gekozen voor maatwerk, met specifieke voorschriften en vergunningplichten per locatie. Met de komst van de Omgevingswet kunnen de functies en takenpakketten binnen organisaties veranderen. Dit betekent dat er nieuwe rollen (pakket aan taken) binnen de gemeente moeten worden gedefinieerd, waarvoor mogelijk ook andere competenties noodzakelijk zijn.

BIJLAGE 2 RISICOANALYSE, PRIORITERING EN UITLEG SCORE (WABO)

Bijlage 2: Risicoanalyse, prioritering en uitleg score (Wabo)

Categorie	Gezondheid	Veiligheid	Leefomgeving	Financieel	Bestuurlijk	Kans op slecht naleefgedrag	Risico	Prioriteit
Industriefunctie	4,0	3,0	3,0	2,0	4,0	Middel	3,7	2. Hoog
Gezondheidszorgfunctie met <u>bedgebed</u>	3,5	4,0	2,0	2,0	3,5	Laag	3,0	2. Hoog
Onderwijsfunctie	3,0	4,0	3,0	3,0	4,0	Middel	3,9	2. Hoog
Illegale bouw	2,5	2,5	3,0	2,0	2,5	Hoog	3,3	2. Hoog
Kamerverhuur	3,0	3,0	2,0	1,5	3,0	Hoog	3,3	2. Hoog
<u>Celfunctie</u>	2,0	4,0	3,0	2,0	3,0	Laag	2,8	3. Gemiddeld
Logiesfunctie	2,0	3,0	2,0	1,5	3,0	Middel	2,7	3. Gemiddeld
Bijeenkomstfunctie	2,0	3,0	2,0	2,5	2,0	Middel	2,6	3. Gemiddeld
Winkelfunctie	2,0	3,0	2,0	2,0	3,0	Middel	2,8	3. Gemiddeld
Woonfunctie gevolgklasse 1	2,0	2,0	1,0	1,5	1,5	Hoog	2,1	3. Gemiddeld
Woonfunctie gevolgklasse 2 en 3	2,0	4,0	1,5	2,0	2,0	Middel	2,6	3. Gemiddeld
Slopen (zonder asbest)	2,0	2,0	1,0	2,0	2,0	Hoog	2,3	3. Gemiddeld
Monumenten	2,0	2,0	3,0	2,0	2,0	Middel	2,5	3. Gemiddeld
Evenementen	1,5	3,0	2,0	1,0	3,0	Middel	2,4	3. Gemiddeld
Handelen in strijd met bestemmingsplan	1,5	2,5	3,0	1,0	2,0	Hoog	2,6	3. Gemiddeld
Kappen	1,0	1,0	3,0	1,0	2,5	Hoog	2,2	3. Gemiddeld
Gezondheidszorgfuncties overig	2,0	3,0	2,0	0,5	0,5	Laag	1,6	4. Laag
Kantoorfunctie	2,0	2,0	2,0	1,0	1,0	Middel	1,8	4. Laag
Bouwwerk geen gebouw zijnde	1,0	1,5	2,0	0,5	1,5	Middel	1,5	4. Laag
In-/uitrit	0,5	2,0	2,0	1,0	1,0	Middel	1,5	4. Laag
Aanlegactiviteiten	0,5	0,5	2,0	1,0	1,0	Hoog	1,3	4. Laag
<u>Bouwbesluittoetsvrije bouwwerken</u>	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	Middel	0,6	5. Zeer laag

Effect (rekening houdende met de Maximum Credible Accident (MCA))					
Score	Gezondheid	Veiligheid	Leefomgeving	Financieel	Bestuur
	In hoeverre is er een afname van een gezond leefklimaat voor de mens	In hoeverre is er directe schade aan mensen, dieren en goederen	In hoeverre wordt de leefomgeving aangetast (uiterlijk aanzien en ruimtelijke ordening)	Wat zijn de kosten voor de gemeenschap	Wat is de imagoschade die instaat voor het bestuur
0	geen effect	geen effect	geen effect	geen effect	geen effect
1	gevaar voor de gezondheid	pijn of letsel bij een individu	enige verstoring van de leefomgeving	€ 1 tot € 10.000 kosten voor de gemeenschap	nauwelijks bestuurlijke belasting/aantasting imago
2	groot gevaar voor de volksgezondheid	letsel bij meerderen of zwaar letsel bij enkelen	aantasting van de leefomgeving	€ 10.000 tot € 200.000 kosten voor de gemeenschap	lokaal bestuurlijk belang/aantasting imago
3	veel gevallen van ziekten	dood bij een enkeling en zwaar letsel bij meerderen	aantasting van de leefomgeving voor langere duur	€ 200.000 tot € 1000.000 kosten voor de gemeenschap	regionaal bestuurlijk belang/aantasting imago
4	sterfgevallen	meerdere doden	permanent schade aan de leefomgeving	> € 1.000.000 kosten voor de gemeenschap	landelijk bestuurlijk belang/aantasting imago

BIJLAGE 3 RISICOANALYSE, PRIORITERING EN UITLEG SCORE (APV+)

Bijlage 3: Risicoanalyse, prioritering en uitleg score (APV+)

Categorie	Gezondheid	Veiligheid	Leefbaarheid	Financieel	Bestuurlijk	Kans op slecht naleefgedrag	Risico	Prioriteit
Woonoverlast (burenruzie, drugsbanden, verwarde personen e.d.)	3,5	3,5	4,0	2,0	3,0	Hoog	4,2	1. Zeer hoog
Evenementen vergunningplichtig	3,0	4,0	2,5	1,5	3,5	Middel	3,3	2. Hoog
Seksbedrijven	3,0	3,0	2,0	1,0	3,0	Hoog	3,4	2. Hoog
Alcohol verstrekken < 18	4,0	2,5	3,0	1,0	3,0	Hoog	3,5	2. Hoog
Overlast (verontreiniging, overlast gevende dieren, e.d.)	3,5	3,5	3,0	2,0	2,5	Hoog	3,8	2. Hoog
Vuurwerk afsteken	1,5	3,0	3,0	2,0	2,0	Middel	3,2	3. Gemiddeld
DHW vergunning	3,0	2,0	3,0	1,5	3,0	Middel	2,9	3. Gemiddeld
Exploitatievergunning	2,5	3,0	3,0	1,5	3,0	Middel	3,0	3. Gemiddeld
Afval	3,0	1,5	3,0	2,0	3,5	Middel	2,8	3. Gemiddeld
Avondwinkels	1,0	1,0	3,0	1,0	2,5	Hoog	2,2	3. Gemiddeld
Kleine ergernissen (hondenpoep, fietsen in het winkelcentrum e.d.)	1,0	1,0	3,0	2,0	2,0	Hoog	2,3	3. Gemiddeld
Parkeren	0,0	2,0	3,0	1,5	3,0	Middel	2,2	3. Gemiddeld
DHW wijziging leidinggevende(n)	2,0	2,0	2,0	1,5	2,0	Laag	1,9	4. Laag
Evenementen meldingsplichtig	1,0	1,0	2,0	1,0	2,0	Middel	1,6	4. Laag
Incidentele festiviteiten	1,0	1,0	2,5	1,0	1,0	Middel	1,5	4. Laag
Kansspelen	2,0	1,0	2,0	1,0	1,0	Middel	1,6	4. Laag
Marktstandplaats	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	Laag	1,0	4. Laag
Standplaatsen	1,0	2,0	2,0	1,0	1,0	Hoog	1,8	4. Laag
Collecte- en werving	0,5	1,0	1,5	0,5	1,0	Middel	1,0	4. Laag
Voorwerpen openbare plaats (containers, reclame, terrassen, uitstallingen, steigers)	1,0	2,5	2,0	1,0	1,5	Middel	1,7	4. Laag
Ligplaats vaartuigen	1,0	2,5	2,0	1,0	1,0	Middel	1,6	4. Laag
Winkeltijden regulier	1,0	1,0	2,0	1,0	1,0	Middel	1,4	4. Laag

Effect (rekening houdende met de Maximum Credible Accident (MCA))					
Score	Gezondheid	Veiligheid	Leefbaarheid	Financieel	Bestuur
	In hoeverre is er een afname van een gezond leefklimaat voor de mens	In hoeverre is er directe schade aan mensen, dieren en goederen	In hoeverre leiden de gevolgen tot afbreuk van het sociale leefmilieu (verloedering, gevoel van veiligheid, etc.)	Wat zijn de kosten voor de gemeenschap	Wat is de imagoschade die instaat voor het bestuur
0	geen effect	geen effect	geen effect	geen effect	geen effect
1	gevaar voor de gezondheid	pijn of letsel bij een individu	toename onveiligheidsgevoel	€ 1 tot € 10.000 kosten voor de gemeenschap	nauwelijks bestuurlijke belasting/aantasting imago
2	groot gevaar voor de volksgezondheid	letsel bij meerderen of zwaar letsel bij enkelen	redelijke toename van het onveiligheidsgevoel	€ 10.000 tot € 200.000 kosten voor de gemeenschap	lokaal bestuurlijk belang/aantasting imago
3	veel gevallen van ziekten	dood bij een enkeling en zwaar letsel bij meerderen	grote toename van het onveiligheidsgevoel	€ 200.000 tot € 1000.000 kosten voor de gemeenschap	regionaal bestuurlijk belang/aantasting imago
4	sterfgevallen	meerdere doden	zeer grote toename van het onveiligheidsgevoel	> € 1.000.000 kosten voor de gemeenschap	landelijk bestuurlijk belang/aantasting imago

BIJLAGE 4 SANCTIEMATRIX DRANK- EN HORECAWET EN VERWANTE ARTIKELEN UIT DE ALGEMENE PLAATSELIJKE VERORDENING

Sanctiematrix Drank- en Horecawet en verwante artikelen uit de Algemene plaatselijke verordening

Regelgeving	Artikel	Overtreding	Toelichting (indien nodig)	Stap (eerst waarschuwen = 1, direct optreden = 2)	Sanctiemiddel bij (direct) optreden (geadviseerd)	Indicatie hoogte dwangsom	Indicatie beginstigingsstermijn	Bestuurlijke boete in euro's bij < 50 werknemers (kolom I van bijlage bij het Besluit bestuurlijke boete DHW). Verhoging boete bij recidive binnen 12 mnd conform Besluit bestuurlijke boete DHW.	Bestuurlijke boete in euro's bij 50 of meer werknemers (kolom II van bijlage bij het Besluit bestuurlijke boete DHW). Verhoging boete bij recidive binnen 12 mnd conform Besluit bestuurlijke boete DHW.
DHW	3	Bedrijf exploiteert zonder (rechtsgeldige) vergunning	Geen vergunning en geen zicht op legalisatie; vergunning niet aangevraagd of geweigerd	2	Last onder bestuursdwang (sluiting horecabedrijf of geen alcohol schenken/verkoppen)	Geen dwangsom	2 weken	1360 (vergunning niet aangevraagd of geweigerd)	2720 (vergunning niet aangevraagd of geweigerd)
DHW	3	Bedrijf exploiteert zonder (rechtsgeldige) vergunning	Geen vergunning en geen zicht op legalisatie; wel aangevraagd, maar (nog) niet-ontvankelijk	2	Last onder dwangsom of bestuursdwang (sluiting horecabedrijf of geen alcohol schenken/verkoppen); sanctie afhankelijk van welke gegevens nog ontbreken	€ 3.000,- per week, max. € 18.000,-	2 weken	680 (vergunning nog verleend (wel aangevraagd, maar (nog) niet-ontvankelijk))	1360 (vergunning nog niet verleend (wel aangevraagd, maar niet-ontvankelijk))
DHW	8	Leidinggevende voldoet niet langer aan een of	Artikel 31 verplicht in	2	Intrekking vergunning	Geen dwangsom	1 week	Niet mogelijk	Niet mogelijk

		meerdere aan hem gestelde vereisten (alle leidinggevenden moeten hier aan voldoen)	dat geval tot intrekking van de vergunning				tot 12 weken, afhankelijk van vereiste	(art. 44a DHW)	(art. 44a DHW)
DHW	10	Inrichting voldoet niet langer aan een of meerdere gestelde inrichtingseisen	Artikel 31 verplicht in dat geval tot intrekking van de vergunning	2	Intrekking vergunning	Geen dwangsom	1 week tot 12 weken, afhankelijk van inrichtingsaanpassingen	Niet mogelijk (art. 44a DHW)	Niet mogelijk (art. 44a DHW)
DHW	12, lid 1 en 2	Verstrekken alcoholhoudende drank in een niet op de vergunning vermelde lokaliteit		1	Last onder dwangsom	€ 2.000,- per overtreiding, max. € 12.000,-	2 weken	1020	2040
DHW	13, lid 1	Verbod verstrekking alcohol voor gebruik elders dan ter plaatse		1	Last onder dwangsom	€ 2.000,- per overtreiding, max. € 12.000,-	1 dag	1360	2720
DHW	13, lid 2	Verbod verstrekking alcohol voor gebruik ter plaatse in slijtersbedrijf	Slechts toegestaan indien een klant erom vraagt de alcoholhoudende drank eerst te proeven	1	Last onder dwangsom	€ 3.000,- per overtreiding, max. € 18.000,-	1 dag	1360	2720
DHW	14, lid 1	Verbod andere bedrijfsactiviteiten in slijtersbedrijf	In het Besluit aanvulling omschrijving slijtersbedrijf staat welke activiteiten in het slijtersbedrijf zijn toegestaan	1	Last onder dwangsom	€ 2.000,- per overtreiding, max. € 12.000,-	2 weken	1020	2040

DHW	14, lid 2 en 15, lid 1	Verbod kleinhandel in horecalokali- teit of op terras		1	Last onder dwangsom	€ 2.000,- per over- treding, max. € 12.000,-	2 we- ken	1020	2040
DHW	15, lid 2	Verbod recht- streekse verbin- ding tussen slijte- rij en andere ne- ringruimte voor kleinhandel		1	Last onder dwangsom	€ 2.000,- per week, max. € 12.000,-	6 we- ken	1020	2040
DHW	16	Verbod automa- tenverkoop alco- hol	M.u.v. hotelka- mers	1	Last onder dwangsom	€ 2.000,- per over- treding, max. € 12.000,-	1 dag	1020	2040
DHW	17	Verbod verstrek- ken alcoholhou- dende drank an- ders dan in geslo- ten verpakking	Dit geldt voor su- permark- ten en slijterij- en, niet voor ho- recabe- drijven	1	Last onder dwangsom	€ 2.000,- per over- treding, max. € 12.000,-	1 dag	1020	2040
DHW	18, lid 1 en 2	Verkoopverbod zwak-alcoholische drank anders dan in slijtersbedrijf of levensmiddelenbe- drijf voor gebruik elders dan ter plaatse		1	Last onder dwangsom	€ 2.000,- per over- treding, max. € 12.000,-	1 dag	1360	2720
DHW	18, lid 3	Onderscheid tus- sen zwak-alcohol- houdende en alco- holvrije dranken ontbreekt in ruime van het levens- middelenbedrijf		1	Last onder dwangsom	€ 2.000,- per over- treding, max. € 12.000,-	1 dag	1020	2040
DHW	19, lid 1	Verbod op bestel- service sterke drank voor ander bedrijf dan slijters- bedrijf en partijen- catering		2	Last onder dwangsom	€ 2.000,- per over- treding, max. € 12.000,-	1 dag	1020	2040
DHW	19, lid 2	Verbod bestelser- vice zwak-alcohol- houdende drank, behalve vanuit de uitzonderingen genoemd in arti- kel 19, lid 2		2	Last onder dwangsom	€ 2.000,- per over- treding, max. € 12.000,-	1 dag	1020	2040
DHW	20, lid 1	Verkoop alcohol aan persoon < 18 jaar (niet vastge- steld dat hij 18 jaar of ouder is) en > 18 jaar kenne- lijk bestemd voor jonger dan 18		2	* Last on- der dwang- som * Art. 19a DHW (three stri- kes out) voor ge- noemde bedrijven (detailhan-	€ 3.000,- per over- treding, max. € 18.000,-	1 uur	* 1360 * Geen bestuur- lijke boete mogelijk bij toe- passing van art. 19a	* 2720 * Geen be- stuurlijke boete mogelijk bij toe- passing van art. 19a DHW (three

					del); tijdelij- ke ontzeg- ging be- voegdheid verkoop zwakalco- holhouden- de drank min. 1 en max. 12 weken			DHW (three strikes out).	strikes out).
DHW	20, lid 2	Persoon < 18 jaar, zonder toezicht van persoon 21 jaar of ouder, toe- gelaten in slijters- bedrijf		2	Last onder dwangsom	€ 3.000,- per over- treiding, max. € 18.000,-	1 uur	1360	2720
DHW	20, lid 4	Niet duidelijk aan- gegeven leeftijds- grenzen		1	Last onder dwangsom	€ 750,- per week, max. € 4.500,-	2 we- ken	680	1360
DHW	20, lid 5	Dronken personen of onder invloed van drugs toegela- ten in horeca- en slijtersbedrijf		2	Last onder dwangsom	€ 3.000,- per over- treiding, max. € 18.000,-	1 uur	Niet mo- gelijk (art. 44a DHW)	Niet mo- gelijk (art. 44a DHW)
DHW	20, lid 6	Onder invloed (dronken of drugs) aan het werk zijn in horeca- en slij- tersbedrijf		2	Last onder dwangsom	€ 3.000,- per over- treiding, max. € 18.000,-	1 uur	Niet mo- gelijk (art. 44a DHW)	Niet mo- gelijk (art. 44a DHW)
DHW	21	Alcohol verstre- ken wat tot versto- ring openbare or- de, veiligheid of zedelijkheid leidt		2	Last onder bestuurs- dwang (sluiting al- coholver- koop)	Geen dwang- som	1 uur	Niet mo- gelijk (art. 44a DHW)	Niet mo- gelijk (art. 44a DHW)
DHW	22, lid 1 en 2	Verbod alcohol- houdende drank te verstrekken in tankstations e.d.		2	Last onder dwangsom	€ 2.000,- per over- treiding, max. € 12.000,-	1 dag	1360	2720
DHW	24, lid 1 en 2	Geen leidingge- vende of vereiste persoon aanwezig in horeca- of slij- tersbedrijf		1	Last onder dwangsom	€ 2.000,- per over- treiding, max. € 12.000,-	1 dag	1020	2040
DHW	24, lid 3	Verkoop alco- hol/dienst door personen < 16 jaar		2	Last onder dwangsom	€ 2.000,- per over- treiding, max. € 12.000,-	1 uur	1020	2040
DHW	25, lid 1	Verbod aanwezig- heid alcoholhou- dende drank be- houdens uitzonde- ring		1	Last onder dwangsom	€ 2.000,- per over- treiding, max. € 12.000,-	1 dag	1360	2720
DHW	25, lid 2	Verbod nuttig alcoholhoudende drank ter plaatse in niet-horecabe-		1	Last onder dwangsom	€ 2.000,- per over- treiding, max. € 12.000,-	1 dag	1360	2720

		drijf, behoudens uitzondering							
DHW	25, lid 3	Verbod alcoholhoudende drank in vervoermiddel, behoudens enkele uitzonderingen		1	Last onder dwangsom	€ 2.000,- per overtreding, max. € 12.000,-	1 dag	Niet mogelijk (art. 44a DHW)	Niet mogelijk (art. 44a DHW)
DHW	29, lid 3	Vergunning, aanhangsel e.d. niet aanwezig in de inrichting		1	Last onder dwangsom	€ 750,- per overtreding of per dag, max. € 4.500,-	1 week	680	1360
DHW	30 jo 31, lid 1, sub d	Vergunninghouder heeft geen melding gedaan van wijziging in inrichting conform artikel 30	Imperatieve intrekingsgrond	1	Intrekking vergunning	Geen dwangsom	1 week	Niet mogelijk (art. 44a DHW)	Niet mogelijk (art. 44a DHW)
DHW	30a, lid 1 jo 31, lid 1, sub d	Geen melding nieuwe leidinggevende of doorhaling gedaan	Imperatieve intrekingsgrond	1	Intrekking vergunning	Geen dwangsom	1 week	Niet mogelijk (art. 44a DHW)	Niet mogelijk (art. 44a DHW)
DHW	31, lid 1, sub c	Gevaar voor openbare orde, veiligheid of zedelijkheid door voorgedane feiten	Imperatieve intrekingsgrond	2	Intrekking vergunning	Geen dwangsom	1 dag	Niet mogelijk (art. 44a DHW)	Niet mogelijk (art. 44a DHW)
DHW	31, lid 2	Handelen in strijd met vergunningvoorschriften of regels uit DHW	Facultatieve intrekingsgrond	1	* Schorsing vergunning (art. 32 DHW) * Intrekking vergunning	Geen dwangsom	termijn afhankelijk van omstandigheden concrete geval	Niet mogelijk (art. 44a DHW)	Niet mogelijk (art. 44a DHW)
DHW	31, lid 3	Resultaat Wet bibob en minimaal 3x weigering bij inschrijving persoon op aanhangsel	Facultatieve intrekingsgrond	2	* Schorsing vergunning (art. 32 DHW) * Intrekking vergunning	Geen dwangsom	termijn afhankelijk van omstandigheden concrete geval	Niet mogelijk (art. 44a DHW)	Niet mogelijk (art. 44a DHW)
DHW	35, lid 1	Zonder ontheffing zwak-alcoholhoudende drank verstrekken		2	Last onder bestuursdwang (sluiting alcoholverkoop)	Geen dwangsom	1 uur	Niet mogelijk (art. 44a DHW)	Niet mogelijk (art. 44a DHW)
DHW	35, lid 2	Niet voldoen aan beperkingen/voorschriften die ge-		2	Last onder bestuursdwang (sluiting al-	Geen dwangsom	1 uur	1020	2040



		koppeld zijn aan ontheffing			coholverkoop of alsnog voldoen aan voorschriften en beperkingen)				
DHW	35, lid 4	Ontheffing niet aanwezig		1	Last onder dwangsom	€ 750,- per overtreding, max. € 4.500,-	1 dag	680	1360
DHW	44	Niet meewerken aan artikel 5:20 Awb	Verplichting aan een toezichthouder binnen de door hem gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden.	1	Last onder bestuursdwang (afhankelijk van waaraan niet meegevoerd wordt)	Geen dwangsom	Zeer korte termijn, aangezien de werkzaamheden door moeten kunnen gaan	Niet mogelijk (art. 44a DHW)	Niet mogelijk (art. 44a DHW)
DHW	45	Alcohol bij zich hebben op publiek toegankelijke plaatsen door < 18 jaar, m.u.v. in winkels	Bepaling met strafrechtelijke aard	2	Strafrechtelijk (PV)	Geen dwangsom		Niet mogelijk (art. 44a DHW)	Niet mogelijk (art. 44a DHW)
Paracommercie									
DHW en APV	4 DHW jo 2:34b APV	Verboden om alcohol te schenken/verkoopen buiten genoemde periode (schenktijden) en tijdens bijeenkomst van persoonlijke aard		1	Last onder dwangsom	€ 750,- per overtreding, max. € 4.500,-	1 dag	1020	2040
DHW en APV	4 DHW jo 2:34c, lid 1, APV	Verbod op sterke drank verstrekken/schenken zonder ontheffing		1	Last onder dwangsom	€ 750,- per overtreding, max. € 4.500,-	1 dag	1020	2040
DHW en APV	4 DHW	Instelling houdt zich niet aan be-		1	Last onder dwangsom	Afhankelijk van de	Afhankelijk	Niet mogelijk	Niet mogelijk

	jo 2:34c, lid 2, APV	perkingen of voor- schriften vergun- ning				concrete overtre- ding	van de con- crete over- tre- ding	(art. 44a DHW)	(art. 44a DHW)
DHW	4, lid 5	Ontheffing niet aanwezig		1	Last onder dwangsom	€ 500,- per overtre- ding, max. € 3.000,-	1 week	680	1360
DHW	9	Geen registratie van barvrijwilli- gers of reglement aanwezig bij para- commercieel hore- cabedrijf		1	Last onder dwangsom	€ 500,- per overtre- ding, max. € 3.000,-	2 we- ken	680	1360
Ove- rig									
APV	2:28, lid 1	Verbod een open- bare inrichting (in- cl. eventueel ter- ras) te exploiteren zonder vergun- ning van de burge- meester. Een lei- dinggevende is niet in enig op- zicht van slecht le- vensgedrag	Openba- re inrich- ting = onder andere horeca- bedrijf; zie 2:27 APV). Geen vergun- ning en geen zicht op legalisa- tie	2	Last onder dwangsom / bestuurs- dwang	€ 3.000,- per week, max. € 18.000,-	2 we- ken	Niet mo- gelijk (art. 44a DHW)	Niet mo- gelijk (art. 44a DHW)
APV	2:28 A, lid 1	Verbod zonder vergunning van de burgemeester een of meer terras- sen op de weg te hebben of in te richten, indien dit terras of deze ter- rassen behoren bij een openbare in- richting als be- doeld in artikel 2:28, vierde of vijf- de lid	Terras- vergun- ning voor niet exploita- tiever- gunning- plichtige openba- re inrich- tingen	2	Last onder dwangsom / bestuurs- dwang	€ 2.000,- per week, max. € 12.000,-	2 we- ken	Niet mo- gelijk (art. 44a DHW)	Niet mo- gelijk (art. 44a DHW)
APV	2:29, lid 2	Verbod een open- bare inrichting voor bezoekers geopend te heb- ben, of bezoekers in de inrichting te laten verblijven na sluitingstijd		1	Last onder dwangsom	€ 2.000,- per over- tre- ding, max. € 12.000,-	1 dag	Niet mo- gelijk (art. 44a DHW)	Niet mo- gelijk (art. 44a DHW)
APV	2:29 A, lid 3	Verbod een terras van een openbare inrichting voor be- zoekers geopend te hebben, of be- zoekers op een		1	Last onder dwangsom	€ 2.000,- per over- tre- ding, max. € 12.000,-	1 dag	Niet mo- gelijk (art. 44a DHW)	Niet mo- gelijk (art. 44a DHW)



		terras te laten verblijven na sluitingstijd.							
APV	2:31 jo 2:30, lid 1	Verbod om de orde te verstoren en zich te bevinden na sluitingstijd of gedurende de tijd dat de inrichting gesloten dient te zijn op grond van een besluit krachtens artikel 2:30, eerste lid		2	Last onderbestuursdwang (sluiting openbare inrichting)	Geen dwangsom	Termijn afhankelijk van omstandigheden concrete geval	Niet mogelijk (art. 44a DHW)	Niet mogelijk (art. 44a DHW)
APV	02:32	De exploitant van een openbare inrichting staat niet toe dat een handelaar of een voor hem handelend persoon in die inrichting enig voorwerp verwerft, verkoopt of op enige andere wijze overdraagt		1	Last onderdwangsom	€ 2.000,- per overtreding, max. € 12.000,-	1 dag	Niet mogelijk (art. 44a DHW)	Niet mogelijk (art. 44a DHW)

BIJLAGE 5 UITLEG DHW SANCTIEMATRIX

Uitleg DHW sanctiematrix

Toelichting bij de Sanctiematrix Drank- en Horecawet en verwante artikelen uit de Algemene plaatselijke verordening gemeente Leidschendam-Voorburg

De in de sanctiematrix Drank- en Horecawet en verwante artikelen uit de Algemene Plaatselijke verordening gemeente Leidschendam-Voorburg worden verschillende sanctie genoemd. De verschillende sancties zijn onder te verdelen in drie categorieën, te weten een herstellend bestuurlijk traject, een bestraffend bestuurlijk traject en strafrecht. Hieronder wordt op de verschillende trajecten ingegaan.

Herstellend bestuurlijk traject

Een herstellend bestuurlijk traject houdt in dat gerichte interventie plaatsvindt om er voor te zorgen dat de overtredingen worden ongedaan gemaakt en/of het voorkomen van verdere/herhaalde overtredingen. In een herstellend traject zijn verschillende stappen en sancties te onderscheiden. In de sanctiematrix staat aangegeven wanneer een herstellend traject wordt gestart met een waarschuwing en wanneer er direct wordt opgetreden (last onder dwangsom of last onder bestuursdwang; vooraf gegaan met een voornemen). Hiervan kan gemotiveerd in een voorkomend geval worden afgeweken. Indien sprake is van recidive wordt in beginsel direct opgetreden.

De in de sanctiematrix genoemde bedragen en hersteltermijnen worden in beginsel gehanteerd. Ook hier kan gemotiveerd van worden afgeweken.

• Stap 1: waarschuwen met hersteltermijn

De burgemeester van de gemeente kan ten aanzien van een overtreding eerst een waarschuwing geven. Waarschuwen betekent dat de normadressaat naar aanleiding van een inspectie een waarschuwingsbrief ontvangt. Daarin is opgenomen welke maatregelen of voorzieningen getroffen moeten worden om na te leven en binnen welke (redelijke) termijn. In de brief staat ook dat er verdergaande bestuursrechtelijke interventies zullen worden ondernomen (last onder bestuursdwang, last onder dwangsom), als blijkt dat de in de waarschuwingsbrief opgenomen maatregelen of voorzieningen niet zijn getroffen na het verstrijken van de termijn.

Afsprakenrapport = waarschuwing

Tijdens een inspectie kan de toezichthouder een afsprakenrapport invullen. Hierop wordt aangegeven van welke overtredingen sprake is, welke maatregelen of voorzieningen moeten worden getroffen en binnen welke termijn. Het afsprakenrapport wordt door de toezichthouder en de normadressaat ondertekend. Het afsprakenrapport wordt gelijkgesteld met een waarschuwing.

Na de gegeven hersteltermijn zal een hercontrole worden uitgevoerd. Is de overtreding niet beëindigd, dan zal een volgende stap (zie stap 2) worden ingezet.

• Stap 2: last onder dwangsom of last onder bestuursdwang

Last onder dwangsom

Een last onder dwangsom (artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)) is een op herstel gerichte interventie voor het ongedaan maken van overtredingen en/of het voorkomen van verdere/herhaalde overtreding. De normadressaat krijgt een verplichting (een last) opgelegd om binnen een gegeven termijn de overtreding te beëindigen door iets te doen of na te laten op straffe van het verbeuren van een dwangsom wanneer de last niet tijdig wordt uitgevoerd. De op te leggen dwangsom moet voldoende hoog zijn om de overtreding te beëindigen. Een last onder dwangsom kan alleen worden opgelegd als hiervoor een wettelijke bevoegdheid bestaat.

Het opleggen van een last onder dwangsom gebeurt volgens zorgvuldig te volgen stappen. In het algemeen worden de volgende stappen doorlopen:

1. Voornemen sanctiebeschikking; het bekend maken van het voornemen om een last onder dwangsom op te leggen met een termijn om zienswijzen bekend te maken.
2. Sanctiebeschikking, dat wil zeggen: het opleggen van een last onder dwangsom met een hersteltermijn. Indien niet (tijdig) hersteld:
3. Verbeuren en innen dwangsom.

De stap last onder dwangsom kan meerdere keren worden genomen voor een geconstateerde overtreding. Indien een eerste last onder dwangsom geen resultaat heeft gehad, kan worden overwogen een nieuwe, hogere last onder dwangsom op te leggen. Dit vereist dan wel een nieuw besluit. Ook kan besloten worden om een last onder bestuursdwang op te leggen.

Last onder bestuursdwang

Een last onder bestuursdwang (artikel 125 van de Gemeentewet en artikel 5:21 van de Awb) is een op herstel gerichte interventie voor het ongedaan maken van een overtreding waarbij het bestuursorgaan (in deze de burgemeester), wanneer de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd, op kosten van de overtreder, een overtreding beëindigt door zelf daadwerkelijk in te (laten) grijpen. Een last onder bestuursdwang kan alleen worden toegepast als hiervoor een wettelijke bevoegdheid bestaat.

Voor de last onder bestuursdwang gelden dezelfde zorgvuldig te doorlopen stappen als voor de last onder dwangsom. Hier kan, bijvoorbeeld in spoedeisende situaties, van worden afgeweken:

1. Voornemen sanctiebeschikking: het bekend maken van het voornemen om een last onder bestuursdwang op te leggen met een termijn om zienswijzen bekend te maken.
2. Sanctiebeschikking, dat wil zeggen: het opleggen van een last onder bestuursdwang met een hersteltermijn. Indien niet (tijdig) hersteld:
3. Uitvoeren bestuursdwang en kosten verhaal.

In spoedeisende situaties en bij ernstige overtredingen is de last onder bestuursdwang de meest geschikte bestuursrechtelijke interventie. Het bestuursorgaan kan verzoeken om onmiddellijke beëindiging van de overtreding. Als blijkt dat de normadressaat niet bereid is aan dit verzoek te voldoen, kan het bestuursorgaan zelf en in spoedeisende gevallen zonder voorafgaande last feitelijk optreden. Wel moet het bestuursorgaan zo spoedig mogelijk nadien alsnog een formele sanctiebeschikking uitvaardigen.

Preventieve last onder dwangsom of bestuursdwang

De last onder dwangsom en de last onder bestuursdwang kan ook preventief worden opgelegd (artikel 5:7 van de Awb). Van een preventieve last is sprake als de last wordt opgelegd voordat enige overtreding heeft plaatsgevonden. Hiervoor geldt dat het gevaar van de overtreding klaarblijkelijk dreigt, dat wil zeggen dat de overtreding zich met een zekerheid grenzende waarschijnlijkheid zal voordoen.

Bestraffend bestuurlijk traject

Naast een herstellend bestuurlijk traject bestaat in een aantal gevallen ook de mogelijkheid om een bestraffend bestuurlijk traject in te zetten. Dit traject is niet gericht op herstel maar is bestraffend (punitief).

• Intrekking of schorsing van de vergunning

Als de normadressaat houder is van een begunstigend besluit (vergunning of ontheffing), dan kan het geheel of gedeeltelijk (al dan niet tijdelijk) intrekken van dat besluit een passende interventie zijn.

Deze interventie is met name passend als de normadressaat niet in actie komt naar aanleiding van eerdere correctieve interventies, zoals een last onder dwangsom (dus bij recidive). Het geheel of gedeeltelijk intrekken van een begunstigend besluit is een vergaande interventie die zorgvuldig moet worden voorbereid.

Een bestraffende sanctie bestraft een overtreding die 'in het verleden' begaan is. Er is dus een overtreding geconstateerd en dat feit wordt bestraft.

In de sanctiematrix staat aangegeven in welke gevallen de Drank- en horecawet (DHW) verplicht om de vergunning in te trekken en in welke gevallen het een mogelijkheid is om de vergunning te schorsen of in te trekken. Daarnaast kan volgend op stap 2 (bij niet voldoen aan de lastgeving of in geval van herhaling van de overtreding (recidive)) over worden gegaan tot het (tijdelijk) geheel of gedeeltelijk intrekken van de vergunning. Ook in ernstige gevallen kan worden overgegaan tot (tijdelijk) geheel of gedeeltelijk intrekken van de vergunning.

• Bestuurlijke boete

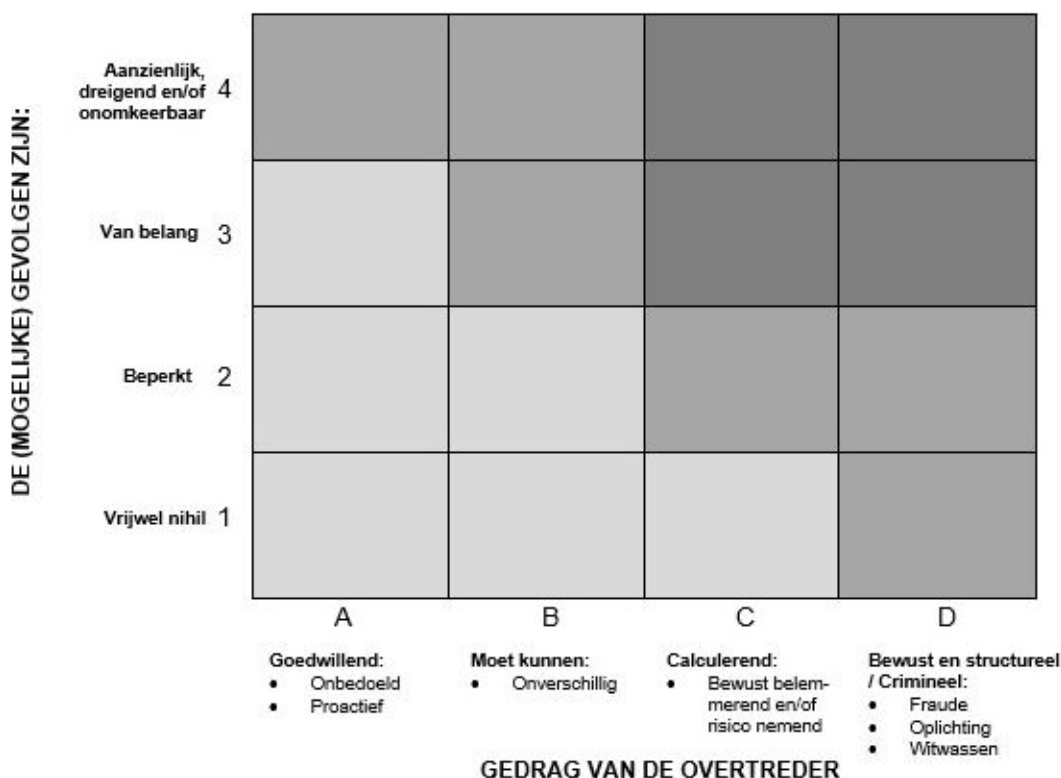
Een bestuurlijke boete is een bestuurlijke bestraffende sanctie die door een daartoe bevoegde bestuursorgaan zonder tussenkomst van het OM of een rechter kan worden opgelegd. Een bestuurlijke boete houdt de onvoorwaardelijke verplichting in tot betaling van een geldsom en kan naast een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang worden opgelegd. Het opstellen van het boeterapport gebeurt door de toezichthouder/handhaver. De kennisgeving, beschikking en inning worden opgesteld door een juridisch medewerker van de afdeling Handhaving en door de gemandateerden namens de burgemeester ondertekend. De maxima en bandbreedtes van boetebedragen zijn vastgelegd in het Besluit bestuurlijke boete DHW en genoemd in de sanctiematrix. Een belangrijk verschil met de bestuurlijke strafbeschikking (BSB) is dat bezwaar en beroep bij het bestuursorgaan dienen te worden aange-tekend, terwijl de normadressaat tegen de BSB in verzet kan komen bij het OM.

Gebruik bevoegdheid opleggen bestuurlijke boete

De burgemeester kan in geval van een overtreding van een van de artikelen genoemd in artikel 44a van de DHW gebruik maken van zijn bevoegdheid en een bestuurlijke boete ter hoogte van het in de

matrix genoemde bedrag opleggen. Om te bepalen wanneer een bestuurlijke boete wordt opgelegd wordt onderstaande interventiematrix van de Landelijke Handhavingsstrategie (zie fig. 1) gehanteerd. Om te bepalen wat de gevolgen zijn (verticale lijn in de interventiematrix) dient aansluiting te worden gezocht bij de meest recente risicoanalyse met betrekking tot de Drank- en horecawet behorende bij het handhavingsbeleid van de gemeente Leidschendam-Voorburg.

Indien sprake is van het middensegment of het zware segment zal de burgemeester in beginsel gebruik maken van zijn bevoegdheid een bestuurlijke boete op te leggen.



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.

Fig. 1 Interventiematrix Landelijke handhavingsstrategie

Recidive

In geval van een herhaling van de overtreding (recidive) maakt de burgemeester gebruik van zijn bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen. Indien al eerder een bestuurlijke boete is opgelegd voor dezelfde overtreding zal een tweede bestuurlijke boete worden opgelegd waarbij het bedrag wordt verhoogd conform het Besluit bestuurlijke boete DHW.

Strafrecht

• **Proces-verbaal (PV)**

BOA's die een strafbaar feit vermoeden of constateren, kunnen een PV opmaken. Dit optreden valt onder het strafrechtelijk optreden. Een PV is de basis voor het verdere optreden van het OM dat kan leiden tot sancties als: een geldboete, een werkstraf, een gevangenisstraf, ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, publicatie van het vonnis, stillegging van de onderneming en verbeurdverklaring. Voor wat betreft de DHW gaat het om overtreding van artikel 45 van de DHW. In dit artikel is bepaald dat het degenen die de leeftijd van 18 jaar nog niet hebben bereikt, met uitzondering van personen van



16 of 17 jaar die dienst doen in een inrichting waarin het horecabedrijf wordt uitgeoefend, waaronder begrepen het zijn van barvrijwilliger in een inrichting in beheer bij een paracommerciële rechtspersoon, verboden is op voor het publiek toegankelijke plaatsen alcoholhoudende drank aanwezig te hebben of voor consumptie gereed te hebben, met uitzondering van plaatsen waar bedrijfsmatig of anders dan om niet alcoholhoudende drank voor gebruik elders dan ter plaatse wordt verstrekt. BOA's kunnen bij overtreding hiervan een PV opmaken. Ook kan een HALT verwijzing worden gedaan.

BIJLAGE 6 LANDELIJKE HANDHAVINGSTRATEGIE

Landelijke handhavingstrategie

Een passende interventie bij iedere bevinding

Versie 1.7, 24 april 2014

Inhoudsopgave

1. Inleiding

- 1.1 Achtergrond en aanleiding
- 1.2 Beoogde brede werking, doel en positionering
- 1.3 Werking, implementatie en monitoring en evaluatie

2. Visie landelijke handhavingstrategie

- 2.1 Onafhankelijkheid – sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavinginstanties
- 2.2 Professionaliteit en vakmanschap – training, opleiding, kennis- en informatie-uitwisseling
- 2.3 Betrouwbaarheid – beginselplicht tot handhaven en verantwoording afleggen
- 2.4 Eenvoud – een passende interventie bij iedere bevinding en hoe daar toe te komen
- 2.5 Gezamenlijkheid – overleg, afstemming en planmatig en informatiegestuurd gezamenlijk optreden

3. Realisatie landelijke handhavingstrategie – stappenplan

- 3.1 Stap 1 – Positionering bevinding in de interventiematrix
- 3.2 Stap 2 – Bepalen verzwarende aspecten
- 3.3 Stap 3 – Bepalen of overleg van het bestuur met politie en OM, dan wel van politie en OM met het bestuur, over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is
- 3.4 Stap 4 – Optreden met de interventiematrix
- 3.5 Stap 5 – Vastlegging

Bijlage 1 Begrippen

Bijlage 2 Toelichting interventies van licht naar zwaar1

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

Op 11 april 2013 zijn de grondslagen van het nieuwe stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). (Het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving voor de Wabo, Uitvoering met ambitie.nl, Vastgesteld BO 11 april 2013) voor de Wabo bestuurlijk vastgesteld. Het nieuwe stelsel beoogt een robuuste professioneel werkende uitvoeringsstructuur, waarin de Omgevingsdiensten een centrale rol vervullen, die:

- knelpunten oplost, zoals die onder andere zijn vastgesteld door de Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving; (De Tijd is Rijp, juli 2008)
- bijdraagt aan de realisatie van beleidsdoelen in de fysieke leefomgeving (een schoner milieu, natuur en water, veiliger leefomgeving, betere naleving);
- leidt tot vermindering van de door het bedrijfsleven ervaren regel- en toezichtsdruk en tot een gelijk speelveld voor bedrijven.
- een heldere rolverdeling regelt en ook eenvoudige en effectieve afstemming tussen het bestuurs- en strafrecht.

Het nieuwe VTH-stelsel is in 2013 en wordt gedurende 2014 verder ontwikkeld en geïmplementeerd op drie essentiële onderdelen:

1. generieke condities waaronder het stelsel kan functioneren en waaronder een (verdere) verbetering van de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving kan plaatsvinden. Hierbij valt te denken aan een infrastructuur voor kennis- en informatie-uitwisseling en training en opleiding van handhavers;
2. onderling afgestemd en effectief handelen van alle instanties die een rol hebben in de handhaving van het omgevingsrecht, waaronder het maken van afspraken over de afstemming van landelijke en regionale prioriteiten en het zo effectief mogelijk bestuurs- en/of strafrechtelijk aanpakken ervan;
3. monitoring, verantwoording en zo nodig bijsturing van het (gezamenlijke) overheidsoptreden in het nieuwe stelsel.

De onderhavige landelijke handhavingstrategie is primair uitgewerkt voor onderdeel 2, in de vorm van een instrument voor alle overheden om eenduidig te interveniëren naar aanleiding van tijdens het toezicht gedane bevindingen.

De landelijke handhavingstrategie heeft ook raakvlakken met de onderdelen 1 en 3. Met onderdeel 1 vanwege het uitwisselen van ervaringen met (het toepassen van) de landelijke handhavingstrategie, teneinde de (uitvoering van de) strategie stap voor stap te verbeteren. Met onderdeel 3 vanwege de

monitoring en verantwoording van de toepassing van de landelijke handhavingstrategie en de op termijn voorziene evaluatie van het VTH-stelsel en de landelijke handhavingstrategie.

Voor het opstellen van de landelijke handhavingstrategie is gebruik gemaakt van bestaande strategieën. Met de toepassing van de landelijke handhavingstrategie komen de bestaande handhavingstrategieën, die daarin goeddeels zijn geïncorporeerd, te vervallen.

1.2 Beoogde brede werking, doel en positionering

Beoogde brede werking

De landelijke handhavingstrategie is ontwikkeld vanuit het milieurecht, met oog voor het bredere omgevingsrecht, en heeft in eerste instantie betrekking op de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de in artikel 5.1 van de Wabo opgenomen wetten. (Op de publicatiedatum van onderhavig document is hoofdstuk 5 van de Wabo ('Bestuursrechtelijke handhaving') voor wat betreft de handhaving van toepassing op de volgende wetten, voor zover dit bij of krachtens deze wetten is bepaald: de Flora- en faunawet, de Monumentenwet 1988, de Natuurbeschermingswet 1998, de Ontgrondingenwet, de Wet bodembescherming, de Wet geluidhinder, de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Wet milieubeheer, de Wet ruimtelijke ordening, de Waterwet en de Woningwet. De Kernenergiewet en de Wet bescherming Antarctica ontbreken in voornoemde opsomming, omdat de landelijke handhavingstrategie daarop (vooralnog) niet van toepassing is). Toepassing van de landelijke handhavingstrategie leidt tot afgestemd en effectief bestuurs- en/of strafrechtelijk handelen. Daarom is de landelijke handhavingstrategie breder toepasbaar dan alleen op het omgevingsrecht.

Doel

De overheid is verantwoordelijk voor het handhaven van de wetgeving. Voor wat het omgevingsrecht betreft ligt de basis van deze verantwoordelijkheid voor het bestuur in diverse bijzondere wetten, de Algemene wet bestuursrecht en in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de zogenoemde beginselplicht tot handhaven. (Geformuleerd in ABRvS 7 juli 2004, LJN AP8242). Voor het OM ligt de basis van deze verantwoordelijkheid in artikel 124 van de Wet op de rechterlijke organisatie en in de Europese richtlijn inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht. (EG richtlijn nr. 2008/99/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008). Uitgangspunt is dat bestuur en OM, elk handelend vanuit de eigen verantwoordelijkheid, hun handelen afzonderlijk en in combinatie richten op het naleven van wet- en regelgeving.

Uit het oogpunt van rechtsgelijkheid is het doel van de landelijke handhavingstrategie, voortbouwend op de hiervoor geschetste verantwoordelijkheden van bestuur en OM: uitvoering geven aan de beginselplicht tot handhaven, passend interveniëren bij iedere bevinding, in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes maken en interventies op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen, landsbreed door het bestuurlijk bevoegd gezag / de Omgevingsdiensten, landelijke inspecties, politie en het OM. Hiertoe bevat de landelijke handhavingstrategie een duidelijke visie op handhaven (hoofdstuk 2) en een uitgeschreven en geïnstrumenteerde aanpak (hoofdstuk 3).

Positionering

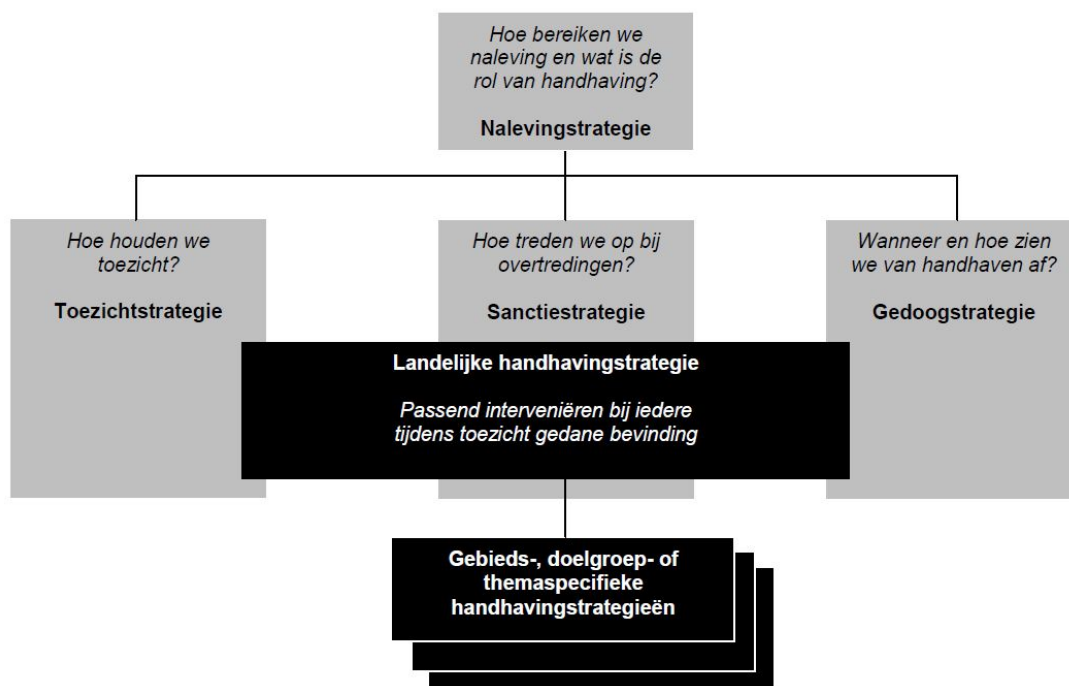
Handhavinginstanties moeten op grond van het Besluit omgevingsrecht (Bor) een nalevingstrategie hebben, bevattende een toezicht-, sanctie- en gedoogstrategie. De landelijke handhavingstrategie ondersteunt dit, door één lijn te brengen in hoe instanties reageren op tijdens het toezicht gedane bevindingen. In figuur 1 is de positionering van de landelijke handhavingstrategie weergegeven.

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 landelijke handhavingstrategie in figuur 1 de toezichtstrategie aan. De landelijke handhavingstrategie gaat niet over het toezicht als zodanig (prioriteiten, manieren van toezicht houden, en dergelijke).

De landelijke handhavingstrategie raakt in figuur 1 ook de gedoogstrategie aan. Dit betekent dat de landelijke handhavingstrategie erkent dat er omstandigheden kunnen zijn om van (bestuursrechtelijk) handhaven af te zien. Dit laat eventuele strafvervolgning door het OM overigens onverlet. (Gedogen in Nederland 25085, nr 2, 1996-1997)

Figuur 1 toont tot slot dat er specifieke strategieën, die sporen met de landelijke handhavingstrategie, onder de landelijke handhavingstrategie kunnen hangen voor gebieden (bijvoorbeeld Natura 2000), groepen van normadressaten (BRZO bedrijven) of speciale thema's. Indien een met de landelijke handhavingstrategie sporende specifieke strategie voorhanden en bestuurlijk vastgesteld is, wordt

deze specifieke strategie gevolgd. Reeds onderkend is dat het voor bepaalde domeinen, zoals 'water', 'erfgoed' en 'bouwen en wonen', noodzakelijk kan zijn om spoedig een specifieke, met de landelijke handhaving-strategie sporende, handhavingstrategie te ontwikkelen.



Figuur 1: Positionering landelijke handhavingstrategie

1.3 Werking, implementatie en monitoring en evaluatie

Voor de Wabo en de in artikel 5.1 van de Wabo opgenomen wetten (Vooralsnog met uitzondering van de Kernenergiewet en de Wet bescherming Antarctica) is de landelijke handhavingstrategie voor gebruik in het VTH-stelsel opgeleverd aan het Bestuurlijk omgevingsberaad.

Het overnemen en invoeren van de landelijke handhavingstrategie is onderdeel van de VTH kwaliteitscriteria voor Wabo bevoegde overheden. (Paragraaf 5.2.4 Kwaliteitscriteria 2.1 voor vergunningverlening, toezicht en handhaving krachtens de Wabo, Uitvoering met ambitie.nl, 7 september 2012). Dit waarborgt landelijke eenduidigheid in twee opzichten, te weten:

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

Lokale/regionale bestuurlijke afwegingsruimte zit gezien het voorgaande in keuzes over toezichtprioriteiten en de manier van toezicht houden, maar niet in het toepassen van de landelijke handhavingstrategie. De landelijke handhavingstrategie is een landelijk geldend afwegingsinstrument dat iedereen volgt om van bevinding naar interventie te komen. Dit onderstreept dat de landelijke handhavingstrategie vooral een instrument is voor uitvoerders.

Als stelselverantwoordelijke VTH voor de Wabo, draagt de minister van IenM voor wat betreft het omgevingsrecht zorg voor het monitoren en evalueren van de toepassing van de landelijke handhavingstrategie en het zo nodig voorstellen van maatregelen naar aanleiding hiervan. Alle partijen die met de landelijke handhavingstrategie werken kunnen voorstellen voor maatregelen doen. Besluitvorming over voorgestelde maatregelen vindt voor wat betreft het omgevingsrecht plaats in het Bestuurlijk omgevingsberaad.

2. Visie landelijke handhavingstrategie

Als richtinggevend visie zijn de volgende vijf uitgangspunten van het nieuwe VTH-stelsel voor de Wabo voor de handhaving geoperationaliseerd.

2.1 Onafhankelijkheid – sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavinginstanties

Handhavinginstanties en hun medewerkers handelen consequent en vasthoudend op basis van de geldende wet- en regelgeving en de landelijke handhavingstrategie. Het belang van sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhavinginstanties is groot. Provincies en gemeenten dragen hier als bevoegd gezag voor de Wabo aan bij, door voor de aan hun Omgevingsdiensten opgedragen taken een duidelijk en ruim mandaat te verstrekken, op grond waarvan de directeur bevoegd is tot het toepassen van bestuursrechtelijke interventies, waaronder sancties.

2.2 Professionaliteit en vakmanschap – training, opleiding, kennis- en informatie-uitwisseling

Handhavers wegen de ernst van de bevinding, het gedrag van de normadressaat en de feiten en omstandigheden van de situatie. Handhavers bepalen vervolgens welke interventie in het specifieke geval passend is. Dit vereist professionaliteit en vakmanschap. Handhaving-instanties brengen en houden daarom de voor handhaven vereiste (Onder andere voldoen aan de voor het VTH-stelsel voor de Wabo gedefinieerde kwaliteitscriteria) kennis en kunde op peil en ondersteunen binnen hun organisaties een cultuur waarin (elkaar aanspreken op) kennis en informatie uitwisselen, samenwerken en handhavers die zich blijven ontwikkelen vanzelfsprekend zijn.

Ook uitwisseling van kennis en leerervaringen tussen handhavinginstanties is van groot belang. De landelijke handhavingstrategie op papier is immers het begin, maar waar het vervolgens om gaat is dat alle instanties de papieren strategie op soortgelijke wijze blijven toepassen en daarover met elkaar in contact blijven en leerervaringen en beste praktijken uitwisselen. Anders zullen praktijken ongewild toch weer uit elkaar gaan lopen.

Landelijk overleg over de implementatie en uitvoering van de landelijke handhavingstrategie gebeurt tijdens de implementatieperiode voor wat het omgevingrecht betreft in het Implementatieberaad. Regionaal overleg ter zake vindt plaats in (de voorportalen van) het door de provincie geïnitieerde Bestuurlijk Handhavingsoverleg (BHO) van de bevoegde overheden en het Functioneel Parket van het OM.

2.3 Betrouwbaarheid – beginselplicht tot handhaven en verantwoording afleggen

Handhavinginstanties hebben een beginselplicht tot handhaven. (Geformuleerd in ABRvS 7 juli 2004, LJN AP8242.) Handhavend optreden is zowel eerlijk tegenover normadressaten uit het oogpunt van een gelijk speelveld, als tegenover de maatschappij die ervan uit mag gaan dat handhavers zodanig optreden dat haar rechtsgevoel wordt gerespecteerd en de leefomgeving veilig, schoon en gezond blijft.

In het VTH-stelsel is de primaire verantwoordingsrelatie die van het bevoegd gezag aan het eigen democratisch controlerend orgaan (bijvoorbeeld Gemeenteraad en Provinciale Staten in het geval van gemeenten respectievelijk provincies). De toepassing van de landelijke handhavingstrategie is onderdeel van deze verantwoordingsrelatie.

2.4 Eenvoud – een passende interventie bij iedere bevinding en hoe daar toe te komen

Met de landelijke handhavingstrategie wordt ingezet op een passende interventie bij iedere bevinding. Handhavers hanteren de landelijke handhavingstrategie bij iedere bevinding en maken daarbij gebruik van de in de strategie opgenomen instrumenten. Omwille van rechtsgelijkheid waarborgt dit passend interveniëren en eenduidig optreden, dat wil zeggen: het in vergelijkbare zaken maken van vergelijkbare keuzes en het op vergelijkbare wijze kiezen en toepassen van interventies, landsbreed.

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 normadressaat, 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 normadressaat tot naleven te bewegen, dan wel de norm te bevestigen.

Dit betekent dat twee keuzen noodzakelijk zijn:

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

Ad. 1

Hoe wordt opgetreden is vastgelegd in hoofdstuk 3 van deze landelijke handhavingstrategie. Bestuursrechtelijk optreden is vooral gericht op het herstellen van de situatie, dat wil zeggen op het in overeenstemming brengen met de wet- en regelgeving, opdat vastgesteld beleid wordt geëffectueerd. Straf-

rechtelijk optreden is vooral gericht op het straffen van de overtreder en het wegnemen van diens wederrechtelijk genoten (concurrentie)voordeel. Bestuurs- en strafrechtelijk optreden dienen daarnaast allebei tot ontmoediging, ofwel tot individuele en algemene preventie. Omdat deze aspecten vaak tegelijk aan de orde zijn, is een weloverwogen inzet van het bestuursrecht en/of het strafrecht conform de landelijke handhavingstrategie noodzakelijk.

Ad. 2

De keuze van de in te zetten bestuursrechtelijke interventie(s) vindt plaats aan de hand van de in hoofdstuk 3 van de landelijke handhavingstrategie opgenomen interventieladder en interventiematrix, waarbij het spoedig herstellen van de situatie voor de bevinding de eerste prioriteit is.

2.5 Gezamenlijkheid – overleg, afstemming en planmatig en informatiegestuurd gezamenlijk optreden

Toezicht houden gebeurt op basis van door bevoegde overheden bestuurlijk vastgestelde handhavingprogramma's, inclusief financiering en menskracht, die zijn afgestemd met alle bij het omgevingsrecht betrokken instanties. Afgestemde handhavingprogramma's en de landelijke handhavingstrategie borgen in combinatie dat de overheden planmatig gezamenlijk optreden, bij het toezicht en bij bevindingen die tijdens dat toezicht zijn gedaan. (Beperking toezichtlast: naleving bewerkstelligen tegen zo gering mogelijke kosten). Informatie is voor goede risicoanalyses en daarop gebaseerde handhavingprogramma's onontbeerlijk.

3. Realisatie landelijke handhavingstrategie – stappenplan

Dit hoofdstuk geeft een stappenplan voor het toepassen van de in hoofdstuk 2 opgenomen visie. Startpunt van het stappenplan is een tijdens het toezicht gedane bevinding.

3.1 Stap 1 – Positionering bevinding in 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.

Figuur 2: De interventiematrix

De handhaver bepaalt ten eerste in welk segment van de in figuur 2 opgenomen interventiematrix hij de bevinding positioneert (Geldt enkel voor bevindingen die een overtreding zijn) door: (1) het beoordelen van de gevolgen van de bevinding voor milieu, natuur, water, veiligheid, gezondheid en/of maatschappelijke relevantie en (2) het typeren van de normadressaat.

Ad. 1

De gevolgen van bevindingen beoordeelt de handhaver als:

1. vrijwel nihil; of
2. beperkt; of
3. van belang – er is sprake van aanmerkelijk risico dat de bevinding maatschappelijke onrust geeft en/of milieuschade, natuurschade, waterverontreiniging en/of doden, ziekten of gewonden (mens, plant én dier) tot gevolg heeft; of
4. aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar – onder andere het geval als de overtreding maatschappelijke onrust en/of ernstige milieuschade, ernstige natuurschade, ernstige waterverontreiniging en/of doden, ziekten of gewonden (mens, plant én dier) tot gevolg heeft.

Ad. 2

De handhaver typeert de normadressaat als:

- A. goedwillend, proactief en geneigd om de regels te volgen, de bevinding is het gevolg van onbedoeld handelen; of
- B. onverschillig/reactief, neemt het niet zo nauw met het algemeen belang, heeft een onverschillige houding, de bevinding en de gevolgen van zijn handelen laten hem koud; of
- C. is opportunistisch en calculerend, er is sprake van het bewust belemmeren van controlerenden, er is sprake van mogelijkheidsbewustzijn, maar de gevolgen van het handelen worden op de koop toe genomen, bewust risico nemend; of
- D. bewust en structureel de regels overtredend en/of crimineel of deel uitmakend van een criminele organisatie, houdt zich bezig met fraude, oplichting of witwassen.

Bij de typering van de normadressaat kijkt de handhaver dus verder dan de bevinding op zich en neemt hij diens gedrag en toezicht- en handhavinghistorie mee in beschouwing. Als de handhaver niet in staat is om de normadressaat te typeren, dan is typering B (onverschillig/reactief) het vertrekpunt.

De handhaver bepaalt tot slot of er sprake is van verzachtende of verzwarende argumenten. Bij verzachtende argumenten wordt de in de interventiematrix gepositioneerde bevinding één segment naar links en vervolgens één segment naar onder verplaatst. Bij verzwarende argumenten, waaronder recidive, is de verplaatsing één segment naar rechts en vervolgens één segment naar boven. Als er meer verzachtende of verzwarende argumenten zijn, levert dit toch maar één verplaatsing op.

Als legalisatie van de bevinding mogelijk is, is dat de aangewezen weg gelet op de hieruit voortvloeiende rechtszekerheid voor alle betrokkenen. Dit laat het toepassen van de landelijke handhavingstrategie en de interventiematrix onverlet, omdat er maatregelen nodig kunnen zijn om de overtreding te beïnvloeden en de gevolgen te beperken of weg te nemen. Bij het toepassen van de interventiematrix is de mogelijkheid van legalisatie een verzachtende omstandigheid.

Er kunnen tot slot omstandigheden zijn om bij een bevinding van handhaven af te zien op basis van een vastgestelde gedoogstrategie. Onder gedogen wordt verstaan het expliciete besluit van een bestuursorgaan om tegen een bepaalde overtreding niet handhavend op te treden. De nota 'Gedogen in Nederland' (Gedogen in Nederland 25085, nr 2, 1996-1997) bevat het landelijke kader voor gedogen: een gedoogsituatie is van tijdelijke aard doordat het handelen binnen afziebare tijd ophoudt dan wel

doordat waarschijnlijk een vergunning zal worden verleend. Ingeval tot gedogen wordt besloten dient het landelijke kader voor gedogen onverkort te worden gevolgd. Gedogen laat eventuele strafvervolgning door het OM overigens onverlet.

3.2 Stap 2 – Bepalen verzwarende aspecten

De handhaver bepaalt of er verzwarende aspecten zijn die moeten worden betrokken bij de afweging om het bestuurs- en/of strafrecht toe te passen. Hoe meer verzwarende aspecten, des te groter de reden om naast bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk te handhaven. Vooral voor bevindingen die na stap 1 in de middensegmenten van de interventiematrix zijn gepositioneerd (A4, B3, B4, C2 en D2), kunnen de verzwarende aspecten reden zijn om naast bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk op te treden. De volgende verzwarende aspecten worden afgewogen:

1. Verkregen financieel voordeel (winst of besparing). De normadessaat heeft door zijn handelen financieel voordeel behaald of financieel voordeel halen was het doel.
2. Status verdachte / voorbeeldfunctie. De normadessaat is: een regionaal of landelijk maatschappelijk aansprekende of bekende (rechts)persoon, een overheid, een toonaangevend brancheonderdeel, een certificerende instelling, een persoon die een openbaar ambt bekleedt, de eigen organisatie.
3. Financiële sanctie heeft vermoedelijk geen effect. Een bestuurlijke boete kan waarschijnlijk niet geïnd worden of is waarschijnlijk door de normadessaat als (bedrijfs)kosten ingecalculiseerd.
4. Combinatie met andere relevante delicten. Andere handelingen zijn gepleegd ter verhulling van de feiten, zoals valsheid in geschrift, corruptie of witwassen.
5. Medewerking van deskundige derden. De normadessaat is bij zijn handelen ondersteund door deskundige derden, zoals vergunningverlenende of certificerende instellingen, keuringinstanties en brancheorganisaties. De handhaver moet onderbouwen op grond van welke aanwijzingen hij het vermoeden heeft dat de deskundige derde op de hoogte was en/of medewerking heeft verleend aan de geconstateerde bevinding(en).
6. Normbevestiging. Bij dit aspect geldt dat het doel van de handhaving ligt in het onder de aandacht brengen van het belang van een bepaalde norm bij de branche of bij het bredere publiek. Strafrechtelijke handhaving vindt mede plaats in het kader van normhandhaving of normbevestiging met het oog op grotere achterliggende te beschermen rechtsbelangen. Hierbij speelt de openbaarheid van het strafproces een grote rol. Als in het openbaar, door middel van een onderzoek ter terechtzitting of de publicatie van een persbericht bij een transactie of strafbeschikking, verantwoording wordt afgelegd van gepleegde strafbare feiten krijgt de normhandhaving of normbevestiging het juiste effect.
7. Waarheidsvinding. Soms kan strafrechtelijk optreden met toepassing van opsporingsbevoegdheden met het oog op de strafrechtelijke waarheidsvinding en afdoening aangewezen zijn. Bijvoorbeeld als een controle of inspectie aanwijzingen aan het licht brengt dat er meer aan de hand is, maar de bestuursrechtelijke instrumenten ontoereikend zijn om de waarheid aan het licht te brengen.

3.3 Stap 3 – Bepalen of overleg van het bestuur met politie en OM, dan wel van politie en OM met het bestuur, over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is

De handhaver bepaalt of overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is op basis van de beoordeling van de bevinding met de interventiematrix (stap 1) en de afweging van verzwarende aspecten (stap 2). Dit overleg beoogt een weloverwogen inzet van het bestuursrecht, het bestuurs- én strafrecht of alleen het strafrecht. Dit overleg is derhalve tweerichtingsverkeer: bestuursrechtelijke handhavers zoeken indien noodzakelijk het overleg op met politie en OM en omgekeerd.

Overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht is altijd noodzakelijk als de handhaver de bevinding na stap 1 heeft gepositioneerd in de middensegmenten (A4, B3, B4, C2, D2 en D1) of zware segmenten (C3, C4, D3 en D4) van de interventiematrix. Overleg kan ook zinvol zijn bij bevindingen die de handhaver weliswaar heeft gepositioneerd in de lichte segmenten van de interventiematrix (A1, A2, A3, B1, B2 en C1), maar waarbij er op grond van stap 2 sprake is van één of meer verzwarende aspecten.

In situaties waarin een handhavinginstantie een BSBm oplegt is overleg met het OM niet geïndiceerd en is strafrechtelijk optreden door het OM niet aan de orde.

Als de handhaver concludeert dat overleg over de toepassing van het bestuurs- en/of strafrecht geïndiceerd is, wordt gehandeld op basis van vooraf tussen bestuursrechtelijke handhavinginstanties, politie en OM gemaakte algemene afspraken over hun samenspel. Alleen zo kan accuraat en effectief optreden in voorkomende gevallen worden gewaarborgd, in het bijzonder als er sprake is van spoed en heterdaad. Situaties waarin de vooraf gemaakte algemene afspraken niet voorzien, zullen apart door handhavinginstantie, politie en OM worden beoordeeld, in een regulier overleg of door middel van ad hoc overleg als snelheid vereist is. Uit het overleg volgt hoe de betreffende bevinding wordt opgepakt: alleen bestuursrechtelijk, bestuurs- én strafrechtelijk of alleen strafrechtelijk. Het laatste veelal startend met een opsporingsonderzoek onder leiding van de Officier van Justitie.

Tenslotte is, afgezien van de interventiematrix, aangifte bij het OM standaard als toezicht-houders de volgende ernstige bevindingen doen:

- Situaties waarin bewust het toezicht onmogelijk wordt gemaakt, zoals het weigeren van toegang, intimidatie, geweldsdreiging, fraude, vernietiging van bewijs en poging tot omkoping.
- Situaties waarin de toezichthouder constateert dat er opzettelijk mensen in gevaar worden gebracht, door onder andere: sabotage, vernieling of het bewust verstrekken van verkeerde informatie.

3.4 Stap 4 – Optreden met de interventiematrix

De landelijke handhavingstrategie 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 de interventiematrix van figuur 3 daarbij als volgt:

1. De handhaver kijkt naar de interventies in het segment van deze interventiematrix waarin hij de bevinding eerder met behulp van stap 1 (paragraaf 3.1) heeft gepositioneerd.
2. De handhaver kiest voor de minst zware (combinatie) van de in het betreffende segment opgenomen interventies, tenzij de handhaver motiveert dat een andere (combinatie van) interventie(s) in de betreffende situatie passender is.

De interventies in de (segmenten van de) matrix lopen van beneden naar boven op in zwaarte. In bijlage 2 staan alle interventies eveneens van licht naar zwaar toegelicht.

Waar in de matrix van figuur 3 'PV' staat betreft het de middelzware en zware segmenten die in stap 3 zijn afgestemd tussen handhavinginstantie en OM. Als in overleg is besloten dat het OM niet optreedt, zijn er in deze situaties de in figuur 3 aangegeven op herstel en/of op bestraffing gerichte bestuursrechtelijke interventies om te overwegen, en ook de BSBm als strafrechtelijke interventie.

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

Figuur 3: De interventiematrix voor het bepalen van de eerste interventie(s) – zie ook bijlage 2

De handhaver zet de betreffende (combinatie van) interventie(s) in totdat sprake is van naleving. Als naleving binnen de door de handhaver bepaalde termijn uitblijft, pakt de handhaver direct door, door middel van het inzetten van een zwaardere (combinatie van) interventie(s). In algemene zin geldt voor termijnen het volgende:

- Gedragsvoorschriften dienen direct in acht genomen te worden. Hiervoor dient geen of hooguit een zeer korte termijn te worden gesteld om de overtreding te beëindigen en/of herhaling ervan te voorkomen.
- In alle andere gevallen – waaronder ook plannen of voorzieningen waarvoor investeringen vereist zijn – geldt: hoe urgenter de situatie des te korter de termijn. Daarbij rekening houdend met de technische en organisatorische realiseerbaarheid in die termijn.

Het optreden in stap 4, zoals tot nu toe beschreven, heeft betrekking op gedane bevinding(en) die op grond van de interventiematrix worden aangepakt. Uiteraard kunnen handhavinginstanties aanvullend ook hun toezichtstrategie bij het betreffende bedrijf als zodanig aanpassen, in de zin van bijvoorbeeld het verhogen/verlagen van de toezichtfrequentie, het initiëren van de herijking van de vergunningensituatie, et cetera.

3.5 Stap 5 – Vastlegging

De doorlopen stappen en genomen beslissingen worden verifieerbaar en transparant vastgelegd volgens de binnen de handhavinginstantie geldende administratieprocedures en -systemen, zodanig dat hieruit kan worden afgeleid dat is voldaan aan: het motiverings-beginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het verbod van willekeur en het verbod van misbruik van bevoegdheid.

Bijlage 1 Begrippen

Begrippen

Begrip	Toelichting
Beginselplicht tot handhaven	Uitgangspunt dat het bevoegd gezag verplicht is om op te treden bij een geconstateerde overtreding. De term 'beginselplicht' impliceert dat er omstandigheden kunnen zijn om van handhaven en/of het opleggen van een sanctie af te zien. Dit is in het recht geregeld via artikel 5:5 Awb (het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke sanctie op voor zover voor de overtreding een rechtvaardigingsgrond bestond) en artikelen 39 en verder van het Wetboek van strafrecht (strafuitsluitingsgronden). Uit de rechtspraak volgt voorts dat overwogen kan worden van handhaven af te zien als er concreet zicht op legalisatie bestaat, of wanneer handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.
Bestuurlijk handhavingoverleg	Een overleg onder coördinatie van de provincie waaraan de handhavingpartners deelnemen. Het BHO stelt uitgaande van de landelijke handhavingprioriteiten de regionale / lokale handhavingprioriteiten vast.
Bestuurlijk Omgevingsberaad	Centraal bestuurlijk overleg over het stelsel VTH o.l.v de Minister van IenM, gericht op afstemming van de verschillende taken en verantwoordelijkheden. Aan het Bestuurlijk omgevingsberaad doen in ieder geval mee: de ministers van I&M en V&J, drie vertegenwoordigers van de omgevingsdiensten, vertegenwoordigers van de bevoegde overheden en het OM.
Bestuurlijke boete	Een boete die door een daartoe bevoegde overheidsdienst zonder tussenkomst van het OM of een rechter kan worden opgelegd. Het CJIB verzorgt de inning en incasso van bestuurlijke boetes van diverse overheidsdiensten, waaronder de NVWA, de Inspectie SZW en de Inspectie Leefomgeving en Transport.
Bestuurlijke strafbeschikking milieu	Een strafrechtelijke boete die bij strafbeschikking wordt opgelegd ter afdoening van relatief eenvoudige overtredingen. De gevallen waarin dit instrument kan worden toegepast zijn opgenomen in het Feitenboekje Bestuurlijke strafbeschikking milieu- en keurfeiten.
Bevinding	Waarneming die ten aanzien van een bepaald onderwerp van onderzoek tijdens een inspectie wordt gedaan. Na beoordeling ervan kunnen bevindingen leiden tot de kwalificatie wel/geen overtreding.
Functioneel Parket	Specialistisch, landelijk opererend onderdeel van het OM, dat zich toelegt op de bestrijding van complexe fraude en milieucriminaliteit.
Fysieke leefomgeving	De fysieke leefomgeving omvat de inrichting van de woonwijk/gemeente inclusief de wegen, parken, industrieterreinen. De kwaliteit van de fysieke leefomgeving wordt deels bepaald door de milieukwaliteit.
Gedooagstrategie	Een bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd in welke situaties en onder welke condities inzet van sancties tegenover overtreders tijdelijk achterwege kan blijven.
Handhaving	Het door toezicht bewerkstelligen en zo nodig met toepassing van bestuursrechtelijke of strafrechtelijke middelen bereiken dat de regelgeving wordt nageleefd.
Handhavingprogramma	Op onderkende risico's en vastgestelde prioriteiten gericht handhaving-activiteitenprogramma, inclusief financiering en capaciteit.
Interventie	Actieve handeling om een geconstateerd probleem op te lossen.
Legalisatietoets	Toets om na te gaan of legalisatie van een overtreding mogelijk is.
Motiveringsbeginsel	In de Algemene wet bestuursrecht vastgelegd beginsel dat de overheid haar besluiten goed moet motiveren: de feiten moeten kloppen en de motivering moet logisch en begrijpelijk zijn.

Nalevingstrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd met welke instrumenten naleving wordt gerealiseerd en welke rol handhaving daarbinnen speelt. Een nalevingstrategie bevat in ieder geval een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en een gedoogstrategie.
Normadressaat	Natuurlijke of rechtspersoon voor wie een bepaalde norm of voorschrift geldt.
OM	Openbaar Ministerie.
Omgevingsdiensten	Diensten van provincies en gemeenten voor de uitvoering van de VTH-taken. De Omgevingsdiensten werden eerder ook wel aangeduid als Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's).
Rechtsgelijkheid	Rechtsbeginsel dat bepaalt dat gelijke gevallen gelijk dienen te worden behandeld en ongelijke verschillend naar de mate van het verschil.
Rechtvaardigingsgrond	Omstandigheid die de wederrechtelijkheid van een handeling bij nader inzien wegneemt. Mogelijke reden om uiteindelijk geen sanctie op te leggen.
Sanctie	Straf of maatregel die wordt toegepast als rechtsregels worden overschreden.
Sanctiestrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin de basisaanpak voor het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden bij overtredingen is vastgelegd. De sanctiestrategie omvat ten minste: <ul style="list-style-type: none"> a. een op elkaar afgestemd bestuursrechtelijk – strafrechtelijk optreden tegen overtreding van de gestelde milieunormen; b. een passende reactie op geconstateerde overtredingen; c. een stringentere reactie bij voortdurend van de overtreding; d. een regeling voor optreden tegen overtredingen door de eigen organisatie en andere overheden; e. transparantie over te stellen termijnen voor het opheffen van (standaard)overtredingen en over de zwaarte van sancties daarvoor.
Schulduitsluitingsgrond	Omstandigheid die de verwijtbaarheid van een handeling bij nader inzien wegneemt. Mogelijke reden om uiteindelijk geen sanctie op te leggen.
Strafuitsluitingsgronden	Er zijn twee categorieën strafuitsluitingsgronden: rechtvaardigheidsgronden en schulduitsluitingsgronden. Zie aldaar.
Strategische milieukamer	Overleg tussen het Functioneel Parket van het OM, de inspecteurs-generaal van de ILT, NVWA en de Inspectie SZW, de Nationale Politie, een vertegenwoordiging van de Omgevingsdiensten en het bestuurlijk bevoegd gezag. De SMK stelt de landelijke prioriteiten vast voor de strafrechtelijke handhaving en de afstemming van de strafrechtelijke handhaving op de bestuurlijke handhaving.
Toezicht	Het controleren of en in hoeverre wettelijke bepalingen worden nageleefd.
Toezichtstrategie	Bestuurlijk vastgesteld document, waarin is vastgelegd welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is.
VTH kwaliteitscriteria	Kwaliteitscriteria die inzichtelijk maken welke kwaliteit burgers, bedrijven en instellingen, maar ook overheden onderling en opdrachtgevers mogen verwachten bij de uitvoering of de invulling van taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH taken).
Zorgvuldigheidsbeginsel	In de Algemene wet bestuursrecht vastgelegd rechtsbeginsel, dat de overheid een besluit zorgvuldig moet voorbereiden en nemen: correcte handeling van de burger, zorgvuldig onderzoek naar de feiten en belangen, procedure goed volgen en deugdelijke besluitvorming.

Bijlage 2 Toelichting interventies van licht naar zwaar

Bestuursrecht herstellend

Aanspreken/informeren

Aanspreken/informeren is een informele interventie (geen wettelijke basis) naar aanleiding van een inspectie die ertoe moet leiden dat de normadressaat naleeft of in staat is na te leven. Aanspreken/informeren gebeurt mondeling, door het verstrekken van schriftelijke informatie of door verwijzing naar websites. Aanspreken/informeren is vooral aan de orde bij goedwillende normadressaten die onbedoeld niet naleven en die gemotiveerd zijn de niet naleving zo snel mogelijk zelf op te lossen.

Waarschuwen – brief met hersteltermijn

Waarschuwen betekent dat de normadressaat naar aanleiding van een inspectie een waarschuwingsbrief ontvangt. Daarin is opgenomen welke maatregelen of voorzieningen getroffen moeten worden om na

te leven en binnen welke (redelijke) termijn. In de brief staat ook dat de handhavinginstantie verdergaande bestuursrechtelijke interventies zal nemen (LOB, LOD), als blijkt dat de in de waarschuwingsbrief opgenomen maatregelen of voorzieningen niet zijn getroffen na het verstrijken van de termijn.

Bestuurlijk gesprek

Een bestuurlijk gesprek met (de leiding van) de normadressaat in kwestie is een aanvullende escalerende interventie op waarschuwen.

Verscherpt toezicht

Verscherpt toezicht als interventie betreft het naar aanleiding van een inspectie meer of intensiever toezicht houden op de normadressaat. Een bestuurlijk gesprek zal hier vaak aan vooraf gaan. Verscherpt toezicht moet worden aangekondigd, als ook onder welke voorwaarden het verscherpt toezicht weer zal worden opgeheven.

Last onder dwangsom – LOD

Een last onder dwangsom is een op herstel gerichte interventie voor het ongedaan maken van overtredingen en/of het voorkomen van verdere/herhaalde overtreding. De normadressaat krijgt een verplichting (een last) opgelegd om binnen een gegeven termijn de overtreding te beëindigen door iets te doen of na te laten op straffe van het verbeuren van een dwangsom wanneer de last niet tijdig wordt uitgevoerd. De op te leggen dwangsom moet voldoende hoog zijn om de overtreding te beëindigen. Een last onder dwangsom kan alleen worden opgelegd als hiervoor een wettelijke bevoegdheid bestaat.

Het opleggen van een last onder dwangsom gebeurt volgens zorgvuldig te volgen stappen. In het algemeen worden de volgende stappen doorlopen:

1. Bestuurlijke waarschuwing, dat wil zeggen: het bekend maken van het voornemen om een last onder dwangsom op te leggen met een hersteltermijn plus de termijn om zienswijzen bekend te maken. -> Indien niet tijdig hersteld:
2. Sanctiebeschikking, dat wil zeggen: het opleggen van een last onder dwangsom met een hersteltermijn -> Indien niet tijdig hersteld:
3. Verbeuren en innen dwangsom.

Last onder bestuursdwang – LOB

Een last onder bestuursdwang is een op herstel gerichte interventie voor het ongedaan maken van een overtreding waarbij de handhavinginstantie, wanneer de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd, op kosten van de overtreder, een overtreding beëindigt door zelf daadwerkelijk in te (laten) grijpen. Een last onder bestuursdwang kan alleen worden toegepast als hiervoor een wettelijke bevoegdheid bestaat.

Voor de last onder bestuursdwang gelden dezelfde zorgvuldig te doorlopen stappen als voor de last onder dwangsom. Ook hier kan, bijvoorbeeld in spoedeisende situaties, van deze stappen worden afgeweken:

1. Bestuurlijke waarschuwing, dat wil zeggen: het bekend maken van het voornemen om een last onder bestuursdwang op te leggen met een hersteltermijn plus de termijn om zienswijzen bekend te maken. Indien niet tijdig hersteld:
2. Sanctiebeschikking, dat wil zeggen: het opleggen van een last onder bestuursdwang met een hersteltermijn. Indien niet tijdig hersteld:
3. Uitvoeren bestuursdwang.

In spoedeisende situaties en bij ernstige overtredingen is de last onder bestuursdwang de meest geschikte bestuursrechtelijke interventie. De handhavinginstantie kan verzoeken om onmiddellijke beëindiging van de overtreding. Als blijkt dat de normadressaat niet bereid is aan dit verzoek te voldoen, kan de handhavinginstantie zelf en in spoedeisende gevallen zonder voorafgaande last feitelijk optreden. Wel moet de handhavinginstantie zo spoedig mogelijk nadien alsnog een formele sanctiebeschikking uitvaardigen.

Tijdelijk stilleggen

Tijdelijk stilleggen betekent dat activiteiten of voertuigen als gevolg van de overtreding tijdelijk worden stilgelegd, tot de overtreding is hersteld en van naleving sprake is. Er kan aanleiding zijn om bij tijdelijk stilleggen beleid en/of politiek te informeren. Tijdelijk stilleggen kan onder de LOB vallen.

Bestuursrecht bestraffend

Bestuurlijke boete

Een bestuurlijke boete is een bestuurlijke bestraffende sanctie die door een daartoe bevoegde overheidsdienst zonder tussenkomst van het OM of een rechter kan worden opgelegd. Het CJIB verzorgt

de inning en incasso van bestuurlijke boetes van diverse overheidsdiensten, waaronder de NVWA, de Inspectie SZW en de Inspectie Leefomgeving en Transport.

Een bestuurlijke boete houdt de onvoorwaardelijke verplichting in tot betaling van een geldsom en kan naast een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang worden opgelegd. Het opstellen van het boeterapport gebeurt door de toezichthouder/handhaver, maar de kennisgeving, beschikking en inning gebeuren door het boetebureau (o.a. CJIB). De maxima en bandbreedtes van boetebedragen zijn veelal vastgelegd in de wetgeving. Een belangrijk verschil met de BSBm is dat bezwaar en beroep bij het bestuursorgaan dienen te worden aangetekend, terwijl de normadressaat tegen de BSBm in verzet kan komen bij het OM.

Schorsen of intrekken vergunning, certificaat of erkenning

Als de normadressaat houder is van een begunstigend besluit (vergunning of ontheffing), dan kan het geheel of gedeeltelijk intrekken van dat besluit een passende interventie zijn. Deze interventie is met name passend als de normadressaat niet in actie komt naar aanleiding van eerdere correctieve interventies, zoals een last onder dwangsom. Het geheel of gedeeltelijk intrekken van een begunstigend besluit is een vergaande interventie die zorgvuldig moet worden voorbereid.

Exploitatieverbod, sluiting

Voor niet vergunningplichtige normadressaten bestaat de mogelijkheid op basis van de Fraudewet om het bedrijf te sluiten of de exploitatie ervan te verbieden. Ook dit zijn vergaande interventies die zorgvuldig moeten worden voorbereid en waarbij het informeren van beleid en politiek noodzakelijk is.

Strafrecht

Bestuurlijke strafbeschikking milieu – BSBm

De bestuurlijke strafbeschikking milieu is een op het strafrecht (artikel 257ba Wetboek van Strafvordering) gebaseerde interventie die daartoe bevoegde handhavinginstanties zonder tussenkomst van het OM kunnen opleggen. Voor feiten uit het zogenoemde 'Feitenboekje Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu- en Keurfeiten' wordt een combibon uitgeschreven (geldboete) die ter afdoening wordt gezonden aan het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). De BSBm kan los van (óf óf), parallel met (én én) of volgtijdelijk aan (eerst...dan...) op herstel gerichte interventies worden ingezet.

De BSBm is bedoeld voor relatief eenvoudige overtredingen, waarbij er over de schuldvraag geen twijfel bestaat. De 'Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingbevoegdheid milieu- en keurfeiten' geeft in paragraaf 2.7 de beleidsvrijheid binnen gestelde grenzen aan en in paragraaf 2.8 de contra-indicaties voor het uitvoeren van een BSBm. Als geen BSBm kan worden uitgevaardigd is in veel gevallen overleg met het OM noodzakelijk.

Proces-verbaal (PV)

BOA's die een strafbaar feit vermoeden of constateren, kunnen een PV opmaken. Dit optreden valt onder het strafrechtelijk optreden dat in deze landelijke handhavingstrategie is geregeld. Een PV is de basis voor het verdere optreden van het OM dat kan leiden tot sancties als: een geldboete, een werkstraf, een gevangenisstraf, ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, publicatie van het vonnis, stillegging van de onderneming en verbeurdverklaring.

BIJLAGE 7 UITWERKING GEDOOGSTRATEGIE

Uitwerking gedoogstrategie

Wanneer is er sprake van een overmachtssituatie en een overgangssituatie?

Er is alleen sprake van overmacht in de zin van dit gedoogkader in situaties van onverwachte, niet voorzienbare van buiten komende oorzaken/omstandigheden. Het gaat hierbij om andere gevallen dan waarbij in artikel 5:5 van de Awb is voorzien.

In overgangssituaties kan gedogen aanvaardbaar zijn als de consequenties van handhaving niet in redelijke verhouding staan tot de belangen die met (onmiddellijke) handhaving gemoeid zouden zijn. Kenmerkend voor een overgangssituatie is, dat er concreet zicht dient te zijn op beëindiging van de illegale situatie. Aanvaardbare overgangssituaties zijn bijvoorbeeld (niet limitatief):

- * Wanneer zonder toereikende vergunning wordt gewerkt, omdat door omstandigheden die buiten de macht van de vergunninghouder liggen, de nieuwe vergunning niet aansluitend op de oude (verlopen) vergunning is verleend;
- * wanneer op formele gronden een vergunning is vernietigd en een nieuwe verleend kan worden;
- * wanneer een onderzoek moet worden verricht om overtreding van bepaalde voorschriften te beëindigen;
- * wanneer nieuwe wetgeving in voorbereiding is, waardoor er in de nabije en voorzienbare toekomst geen sprake meer zal zijn van een overtreding. Hierbij valt te denken aan het moment dat een wetsvoorstel van de Tweede Kamer aan de Eerste Kamer wordt gezonden;
- * wanneer er door een rechterlijke uitspraak verandering komt in de vergunningplicht.

Bestuursrecht vs strafrecht

In de Rijksnotitie 'Gedogen in Nederland' (Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 085, nrs 1-2) is aangegeven welke grenzen en voorwaarden de Rijksoverheid aan gedogen stelt. De beslissing van de gemeente om een overtreding bestuursrechtelijk te gedogen impliceert niet dat er strafrechtelijk wordt gedoogd. Deze afweging is aan het Openbaar Ministerie voorbehouden. Hetzelfde geldt voor het geval dat een ander bestuursorgaan op grond van een haar toekomende bevoegdheid bestuursrechtelijk handhavend kan optreden. Een bestuursorgaan is in beginsel niet gebonden aan een gedoogbeschikking van een ander bestuursorgaan.

Het gedoogkader

- A. Uitgangspunt is dat slechts in bepaalde gevallen en bij uitzondering mag worden overgegaan tot gedogen. Er moet sprake zijn van een overgangs- of overmachtssituatie en de uitkomst van een belangenafweging dient het gedogen niet in de weg te staan.
- B. Indien de situatie op bovenstaande gronden voor gedogen in aanmerking komt, worden de volgende procedurele voorwaarden in acht genomen:
 1. Indien op de situatie van toepassing (vooral bij overgangssituaties) dient aan het gedogen een ontvankelijke vergunningaanvraag ten grondslag te liggen, waarvan de verwachting is dat deze vergunning binnen afzienbare tijd ook daadwerkelijk verleend kan worden.
 2. Het gedogen geschiedt uitdrukkelijk en schriftelijk.
 3. Er wordt alleen na een kenbare belangenafweging tot gedogen overgegaan.
 4. Het gedoogbesluit voldoet aan alle relevante eisen uit de Awb. De procedurele vereisten betreffende het horen en de bekendmaking worden in acht genomen.
 5. De te gedogen activiteit wordt regelmatig gecontroleerd door de gemeente.
 6. Handhavingpartners worden, afhankelijk van de ernst van de overtreding en de betrokken belangen, betrokken in de besluitvorming ofwel op de hoogte gesteld van het genomen besluit. Desgewenst wordt een gedoogbeschikking overgelegd.
 7. In de beschikking wordt aangegeven dat de gedoogde activiteit geheel voor eigen risico van de overtreder plaatsvindt. De beschikking vermeldt dat het de handhavingsbevoegdheden van andere organen dan het gedogende orgaan onverlet laat.
- C. Naast de procedurele vereisten, is het zaak inhoudelijk een juiste beslissing te nemen. Daarbij gelden de volgende randvoorwaarden:
 1. Waar nodig wordt de gedoogbeschikking voorzien van beschermende voorwaarden.

2. Bij niet-naleving van de gedoogvoorwaarden wordt tot naleving gemaand. Als dit niet het gewenste effect heeft, wordt alsnog handhavend opgetreden tegen de onderliggende overtreding of worden de voorwaarden aangepast.
3. In de gedoogbeschikking wordt opgenomen dat de gedoogbeschikking zijn rechtskracht verliest indien één of meerdere voorwaarden uit de gedoogbeschikking worden overtreden.
4. Een situatie wordt slechts tijdelijk gedoogd en de tijdsperiode moet zo kort mogelijk zijn. In de beschikking wordt een concrete eindtermijn genoemd.
5. Aan de beschikking ligt een zorgvuldige liggende belangenafweging ten grondslag.
6. Als binnen één project diverse activiteiten in aanmerking komen voor gedogen, wordt ten aanzien van onlosmakelijk met elkaar verbonden activiteiten (als bedoeld in artikel 2.7 van de Wabo) een integrale afweging gemaakt.

Ad A.) Indien een overtreding wel te legaliseren is, maar er geen concreet zicht op legalisatie bestaat, is dit geen reden om van handhavend optreden af te zien. In dat geval wordt bij het inzetten van een sanctiemiddel de overtreder, of andere rechthebbende, op de hoogte gesteld van de legalisatiemogelijkheden. Indien van een legalisatiemogelijkheid gebruik wordt gemaakt, kan er op dat moment concreet zicht op legalisatie ontstaan, waardoor gedogen op dat moment aan de orde kan zijn. Indien er geen gebruik wordt gemaakt van de legalisatiemogelijkheid, ontstaat er geen concreet zicht op legalisatie, waardoor de mogelijkheid van legalisatie niet (meer) in de weg staat aan handhavend optreden.

Ad C. 4) Gedogen is slechts aanvaardbaar zolang en voor zover de uitzonderingssituatie zich voordoet. Zodra de reden tot gedogen niet langer aanwezig is, moet binnen redelijke termijn tot handhaving worden overgegaan. Ook kan de noodzaak om te gedogen weggenomen worden door de situatie te legaliseren. Is (tijdelijke) legalisering van de overtreding mogelijk dan heeft dit altijd de voorkeur boven gedogen.

Ad C. 5) Gedogen gebeurt in beginsel altijd in de vorm van een beschikking. Een gedoogbeschikking moet expliciet en na zorgvuldige kenbare belangenafweging worden genomen. Naast het algemeen belang worden ook de belangen van derden in de belangenafweging meegenomen.

Alleen gedoogbeschikkingen expliciet en ook schriftelijk zijn genomen en van een zorgvuldige en kenbare motivering zijn voorzien, zijn ze ook daadwerkelijk onderworpen aan de mogelijkheid van controle. Het besluit zal eveneens duidelijk moeten zijn over de gedragingen en activiteiten die gedoogd worden, de (eind)termijnen en de voorwaarden die aan het gedogen worden gesteld. Ook moet in de beschikking staan dat derden tegen de beschikking bezwaar kunnen maken en, indien aan de orde, het eventuele strafrechtelijke vervolging door het Openbaar Ministerie onverlet laat.

Gedoogbeschikking is geen vergunning

Gedoogbeschikkingen moeten niet worden verward met vergunningen. Dit blijkt vooral wanneer de handhaving van gedoogvoorwaarden aan de orde is. Gedoogvoorwaarden bevatten de condities waaronder het bestuursorgaan bereid is om geen gebruik te maken van de handhavingsbevoegdheid. Omdat de overtreding van de gedoogvoorwaarden niet kan worden gezien als overtreding van een wettelijk voorschrift kan de overtreding van dergelijke voorwaarden geen grondslag vormen voor het nemen van een handhavingsbesluit. Daarom wordt in de gedoogbeschikking altijd een voorwaarde opgenomen waarin is bepaald dat de gedoogbeschikking zijn rechtskracht verliest indien een of meer voorwaarden uit de gedoogbeschikking worden overtreden. Dan kan wel direct van de oorspronkelijke handhavingsbevoegdheid gebruik worden gemaakt.

Tot slot is van belang dat een gedoogbeschikking niet overdraagbaar is. Dit wordt expliciet in gedoogbeschikkingen vermeld.

Procedure gedoogbeschikking

De procedure om tot een gedoogbeschikking te komen ziet er als volgt uit: Bij de gemeente moet een verzoek tot het nemen van een gedoogbeschikking zijn ingediend. Alleen als feiten en omstandigheden daartoe nopen gaat de gemeente ambtshalve over tot het nemen van een gedoogbeschikking. Een gedoogbeschikking wordt niet in mandaat genomen. Na afstemming met de portefeuillehouder wordt voorgesteld om al dan niet een gedoogbeschikking te nemen en om het voornemen daartoe bekend te maken. Het voornemen om een gedoogbeschikking te nemen wordt verstuurd aan degene die een verzoek om gedogen heeft ingediend of aan degene die het bij een ambtshalve besluit betreft. Daarnaast wordt het voornemen om een gedoogbeschikking te nemen bekend gemaakt door middel van publicatie in de Gemeenterubriek. Hierbij worden belanghebbenden in de gelegenheid gesteld om binnen twee weken hun zienswijze over het voornemen een gedoogbeschikking te nemen naar voren te brengen.

Als er geen zienswijzen zijn ingediend wordt de definitieve gedoogbeschikking genomen met inachtneming van de zienswijzen.



De definitieve gedoogbeschikking wordt aangetekend verstuurd aan de verzoeker om de gedoogbeschikking of degene die het betreft. Aan degene die een zienswijze heeft ingediend tegen het voornemen wordt een brief gestuurd met een reactie op de zienswijze met daarbij een kopie van de definitieve gedoogbeschikking. Daarnaast wordt de gedoogbeschikking bekend gemaakt door middel van publicatie in de Gemeenterubriek. De gedoogbeschikking wordt zes weken ter inzage gelegd op het Servicecentrum in Leidschendam. Dit wordt vermeld in de publicatie.

Degene tot wie de gedoogbeschikking zich richt heeft geen mogelijkheid om bezwaar te maken. Belanghebbenden daarentegen hebben zes weken de tijd om een bezwaarschrift tegen de gedoogbeschikking in te dienen.