

2020 t/m 2023

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



- VTH Beleidsplan Wabo en Apv+
- Concept: ter bespreking met raadscommissie
- Datum vastgesteld door college: 7 april 2020
- Portefeuillehouder: Burgemeester K. Tigelaar

Inhoud

1. Algemeen.....	5
1.1 Inleiding.....	5
1.2 Doel van het VTH beleidsplan.....	5
1.3 Totstandkoming van het VTH-beleidsplan	5
1.4 Leeswijzer.....	5
2. De context van het VTH-beleidsplan	6
2.1 Wettelijke context	6
2.2 Politiek-bestuurlijke context.....	7
2.3 Ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelgeving	7
2.3.1 Ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelgeving	7
2.3.2 Beleidsontwikkelingen.....	10
2.3.3 Ontwikkelingen in de omgeving	10
3. Missie, visie en beleidsdoelen	12
3.1 Missie	12
3.2 Visie	12
3.3 Beleidsdoelen.....	12
4. Risicoanalyse en prioritering	14
4.1 Uitleg risicoanalyse en prioriteitenberekening	14
4.2 Uitkomsten risicoanalyse: de prioritering	14
4.3 Hoe wordt de prioritering gebruikt?	15
5. Strategieën en werkwijzen	16
5.1 Vergunningenstrategie	16
5.1.1 De binnenkomst van een aanvraag.....	16
5.1.2 Toetsingskaders	16
5.1.3 Opvragen van adviezen	18
5.1.4 Afhandeling van de vergunning.....	18
5.1.5 Meldingen sloop en asbestverwijdering	18
5.1.6 Terugkerende en meldingsplichtige evenementen	18
5.2 Preventiestrategie	19
5.2.1 Duidelijke regelgeving	19
5.2.2 Vergroten van het eigen verantwoordelijkheidsgevoel	19
5.2.3 Communicatie.....	19
5.3 Toezichtstrategie	19
5.3.1 Voorbereiding toezicht.....	20
5.3.2 Uitvoering toezicht ter plekke	20

5.3.3 Toezicht op geluid, stoffen en trillingen op de bouwplaats	20
5.3.4 Bestaande bouw	20
5.3.5 Nieuwbouw.....	21
5.4 Sanctiestrategie	21
5.4.1 DHW handhavingsstrategie.....	21
5.4.2 Landelijke handhavingsstrategie	21
5.4.3 Overtredingen van andere bestuursorganen	21
5.5 Gedoogstrategie	21
5.6 Samenwerking met externe partijen.....	21
5.6.1 Samenwerkingspartners.....	22
6. Borging en monitoring van het VTH-beleidsplan	23
6.1 Middelen.....	23
6.2 Uitvoeringsprogramma's	23
6.3 Evaluatie uitvoeringsprogramma's en monitoring beleidsdoelstellingen.....	23
6.4 Evaluatie VTH-beleidsplan	23
6.5 Borging uitvoering proces	23
Bijlagen.....	24
Bijlage 1: Nadere toelichting veranderingen Omgevingswet	25
1. <i>De reguliere procedure wordt standaard</i>	25
3. <i>Eén loket, gemeenten bij meervoudige aanvragen bevoegd gezag</i>	25
4. <i>Meldingen en aanvragen komen binnen via DSO, per mail of analoog.</i>	26
5. <i>Nieuwe definities, begrippen en terminologie</i>	26
6. <i>Nieuw aanvraagvereiste m.b.t. participatie</i>	27
7. <i>De 'knip' (en Wet kwaliteitsborging voor het bouwen, Wkb)</i>	27
8. <i>Omgevingsvergunning geen omgevingsdocument wel verplichting na 5 jaar verwerken in omgevingsplan</i>	27
9. <i>Nieuw toetsingskader inhoudelijke beoordeling en toezicht en handhaving</i>	28
Bijlage 2: Risicoanalyse, prioritering en uitleg score (Wabo)	29
Bijlage 3: Risicoanalyse, prioritering en uitleg score (Apv+)	31
Bijlage 4: DHW sanctiematrix	33
Bijlage 5: Uitleg DHW sanctiematrix.....	34
Bijlage 6: Landelijke handhavingsstrategie	39
Bijlage 7: Uitwerking gedoogstrategie	40
Wanneer is er sprake van een overmachtssituatie en een overgangssituatie?.....	40
Bestuursrecht vs strafrecht.....	40
Het gedoogkader	40

Gedoogbeschikking is geen vergunning.....	41
Procedure gedoogbeschikking	42

1. Algemeen

1.1 Inleiding

Voor u ligt het vergunningen, toezicht en handhavingsbeleidsplan (lees verder: VTH-beleidsplan) van de gemeente Leidschendam-Voorburg. Dit VTH-beleid schetst het kader waarbinnen uitvoering wordt gegeven aan de vergunning, toezicht en handhavingstaken (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 "Handhavingsbeleid 2016-2019 Leidschendam-Voorburg". Anders dan in het "Handhavingsbeleid 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, toezichthouders, handhavers, 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 "Handhavingsbeleid 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 (Bor);
- 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 politietaken. 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 prostituteevergunningen 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 overlastsituaties 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 handhavingverzoeken 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 gebouwenvoorraad 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 naleefstrategie, waarbij zowel repressief als preventief wordt ingezet door de gemeente.
2.	Het verlenen van een kwalitatief adequate, professionele en excellente dienstverlening.	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.

#	Beleidsdoelstelling	Activiteiten binnen de beleidsperiode (in volgorde van prioriteit)
		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.	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 zaak(nummer), 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.¹ 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 ontvankelijkheidstoets). 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 ontvankelijkheid, 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.

¹ 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.

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 risico-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 ontvankelijkheidstoets. 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 aannemelijk? Gecontroleerd wordt of de aangeleverde stukken ten aanzien van het betreffende aspect in de juiste vorm staan en of het aannemelijk 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 aannemelijk zijn. Maatgevende berekeningen worden gecontroleerd dan wel nagerekend.
4	Integraal toetsen	Hoog	Deze aspecten worden volledig getoetst, ook in samenhang met andere aspecten. Nagegaan wordt of de uitgangspunten juist zijn en de uitkomsten worden gecontroleerd en nagerekend.

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 'Bevordering 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 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 Vergunningverlener of een jurist. Het uiteindelijke besluit betreft een collegebevoegdheid of een burgemeestersbevoegdheid. 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 zaakstelsel 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 genoteerd. Constateringen 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 vervolgtask 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 handhavingsstrategie

Voor de niet 'DHW-gerelateerde' onderwerpen wordt de landelijke handhavingsstrategie 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 handhavingsstrategie 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 handavingsbeleid van de gemeente. ²
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

² Dit meerjarenbeleidsplan zal op (korte) termijn worden geactualiseerd.

Partner	Samenwerking	Hoe en waar zijn afspraken vastgelegd?
		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.

Bijlagen

Bijlage 1: 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:

10. De reguliere procedure wordt standaard
11. De vergunning van rechtswege vervalt
12. Eén loket, gemeenten bij meervoudige aanvragen bevoegd gezag
13. Meldingen en aanvragen komen binnen via DSO, per mail of analoog
14. Nieuwe definities, begrippen en terminologie
15. Nieuwe aanvraagvereiste m.b.t. participatie
16. De 'knip' (en Wet kwaliteitsborging voor het bouwen, Wkb)
17. Omgevingsvergunning geen omgevingsdocument, wel verplichting na 5 jaar verwerken in het omgevingsplan
18. 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 procedures af gehandeld 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 adviestertermijn voor de raad bedraagt 4 weken en moet ingepast worden in de reguliere proceduredtijd. 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 informatieproducten 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 handhavingsinstrumenten, 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)

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 bedgebied	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
Celfunctie	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
Bouwbesluittoetsvrije bouwwerken	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	Middel	0,6	5. Zeer laag

<i>Effect (rekening houdende met de Maximum Credible Accident (MCA))</i>					
<i>Score</i>	<i>Gezondheid</i>	<i>Veiligheid</i>	<i>Leefomgeving</i>	<i>Financieel</i>	<i>Bestuur</i>
	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 schading aan de leefomgeving	> € 1.000.000 kosten voor de gemeenschap	landelijk bestuurlijk belang/aantasting imago

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

Categorie	Gezondheid	Veiligheid	Leefbaarheid	Financieel	Bestuurlijk	Kans op slecht naleefgedrag	Risico	Prioriteit
Woonoverlast (burenruzies, drugspanden, 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

<i>Effect (rekening houdende met de Maximum Credible Accident (MCA))</i>					
<i>Score</i>	<i>Gezondheid</i>	<i>Veiligheid</i>	<i>Leefbaarheid</i>	<i>Financieel</i>	<i>Bestuur</i>
	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: DHW sanctiematrix

Zie separate bijlage

Bijlage 5: 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 aangetekend, 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.

DE (MOGELIJKE) GEVOLGEN ZIJN:	Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar 4				
	Van belang 3				
	Beperkt 2				
	Vrijwel nihil 1				
		A	B	C	D
		Goedwillend: • Onbedoeld • Proactief	Moet kunnen: • Onverschillig	Calculerend: • Bewust belemmerend en/of risico nemend	Bewust en structureel / Crimineel: • 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.

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 handhavingsstrategie
Zie separate bijlage

Bijlage 7: 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.