

Kadernota Toezicht en Handhaving fysiek domein Gemeente Rijswijk

In 2017 heeft de gemeenteraad de beleidsnota Strategisch Veiligheidsbeleid 2017-2021 en het college de veiligheidsagenda 2017-2021 vastgesteld. Daarin staan het beleid, de beleidsprioriteiten en de uitvoeringsactiviteiten beschreven. In de Veiligheidsagenda staat aangekondigd dat het handhavingsbeleid voor inspectie openbaar gebied en inspectie bijzondere wetten up to date moet worden gebracht. Het vorige handhavingsbeleidsplan dateert van 2009.

Voor u ligt het beleidsdeel van de Kadernota Toezicht en Handhaving 2019-2023 van de gemeente Rijswijk. Dit beleidsdeel schetst de hoofdlijnen van het handhavingsbeleid en legt de handhavingsstrategie van de gemeente vast. Het heeft een looptijd van vier jaar en wordt vastgesteld door de gemeenteraad.

Daarnaast bevat de nota het Handhavingsuitvoeringsprogramma (HUP) voor 2019. Het HUP wordt jaarlijks uitgebracht door het college en de burgemeester en is een uitwerking van het beleid. In het programma worden jaarlijks actuele probleemanalyses gemaakt, risico's benoemd en prioriteiten voor de uitvoering gesteld. Het programma geeft inzicht in de reguliere toezichtactiviteiten en bijzondere projecten op het vlak van toezicht en handhaving met daarbij de middelen en capaciteit die nodig zijn en die beschikbaar zijn. Rijswijk kende de afgelopen jaren aparte uitvoeringsprogrammeringen voor de verschillende terreinen van toezicht en handhaving.

1. Doel en reikwijdte van het toezicht en handhavingsbeleid

Reikwijdte

Op het vlak van toezicht en handhaving wordt in Nederland een onderscheid gemaakt tussen het toezicht in het fysieke domein op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), de Plaatselijke Verordening (APV) en bijzondere wetten zoals de Drank- en Horecawet, Wet Op de Kansspelen, Opiumwet en Prostitutiewet enerzijds en toezicht in het sociale domein (Wet maatschappelijke ondersteuning - Wmo, Jeugdwet en Leerplichtwet) en voor de Kinderopvang anderzijds. Deze nota richt zich primair op toezicht en handhaving door de gemeente op het fysiek domein: schoon, heel en veilig in de openbare ruimte, leefbaarheid, milieukwaliteit, gezondheid, bouwen, brandveiligheid van gebouwen, gebruik van gebouwen, gebruik van de ruimte en parkeren van voertuigen. Hierbij wordt rekening gehouden met de eisen die de Wabo stelt aan het handhavingsbeleid van overheden. De Wabo wordt opgenomen in de Omgevingswet die naar verwachting in 2021 in werking treedt.

De beleidsnota Strategisch Veiligheidsbeleid heeft betrekking op het gehele spectrum van veiligheid: fysieke veiligheid en sociale veiligheid. Daarom legt de gemeente Rijswijk wel nadrukkelijk een verband tussen het toezicht en handhaving op het fysiek domein en het sociaal domein. Afstemming en samenwerking tussen de domeinen, tussen de betreffende onderdelen van de gemeente en tussen de gemeente en andere handhavingsorganisaties worden de komende jaren steeds belangrijker. De gemeente geeft in de komende jaren aan die relaties expliciet vorm en inhoud middels het organiseren van gereguleerd overleg en afstemming van uitvoeringsplannen.

Doel van het beleid voor toezicht en handhaving

Het doel van dit beleidsdeel is dat de gemeente Rijswijk vastlegt op welke wijze wij vorm en inhoud geven aan toezicht en handhaving. Het toezicht en handhavingsbeleid geeft de burgers en bedrijven inzicht in wat zij kunnen verwachten van de gemeente Rijswijk en in de wijze waarop de gemeente activiteiten onderneemt vanwege de wettelijke (zorg)plicht om regels te handhaven. Het gaat om regels die zich tot burgers en bedrijven richten.

Het is een kerntaak van de gemeente om de veiligheid van de Rijswijkse burgers en de belangen van de lokale samenleving zo goed mogelijk te waarborgen. Daartoe worden onder meer regels opgesteld door de gemeente. Daarnaast zijn er wettelijke regels. Burgers en bedrijven moeten erop kunnen vertrouwen en moeten weten dat de gemeente haar verantwoordelijkheid voor toezicht en handhaving neemt en erop toeziet dat de regels worden nageleefd.

Motieven die aan toezicht en handhaving door de gemeente ten grondslag liggen zijn:

- vermindering van milieu- gezondheids- en veiligheidsrisico's;
- bewerkstelligen van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid;
- bewaken van de kwaliteit van de woon- en leefomgeving.

Doel van gemeentelijk toezicht en handhavingsbeleid is dat:

- voorkomen wordt dat regels worden overtreden;
- overtreding of afwijking van regels wordt beëindigd;
- de gevolgen van overtreding of afwijking van regels ongedaan worden gemaakt;
- bij voortdurende overtreding of afwijking van de regels, de overtreder een sanctie krijgt opgelegd.

Het gaat in dit beleidsplan om toezicht op en handhaving van regels voor:

- bouwwerken, sloop, constructieve veiligheid en brandveiligheid – op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), het Bouwbesluit 2017, de Bouwverordening, de Woningwet en de Monumentenwet en de toekomstige Omgevingswet;
- voorkomen en beëindigen van strijdig gebruik van gebouwen en ruimte – op grond van de Wet ruimtelijke ordening, bestemmingsplannen en beheerverordeningen en de toekomstige Omgevingswet;
- bevordering van leefbaarheid: schoon, heel en veilig in de openbare ruimte en bij gebruik van de openbare ruimte (waaronder parkeren van voertuigen en aanleg van voorzieningen zoals uitwegen) – op grond van de APV en Wabo, en in de toekomst de Omgevingswet;
- regulering van drugsgebruik, prostitutie, kansspelen – op grond van de APV en bijzondere wetten;
- voorkomen en beëindigen adresfraude – in het kader van de wet Basisregistratie personen;
- drank- en horecagelegenheden – op grond van de APV en de Drank- en Horecawet;
- milieukwaliteit en gezondheid – op grond van de Wet milieubeheer
- parkeren van voertuigen – op grond van de Parkeerverordening (betaald parkeren), de APV (plaatsing van bepaalde voertuigen – zoals caravans, aanhangwagens en vrachtauto's – in de openbare ruimte) en de Wegenverkeerswet (fout parkeren).

In wet- en regelgeving is bepaald dat in een aantal gevallen de burgemeester en in andere gevallen het college van burgemeester en wethouders bij deze regels het bevoegd gezag vormt. Toezicht en handhaving worden uitgevoerd door functionarissen van de gemeente. Daarnaast voeren regionale handhavingpartners voor het gemeentelijk bevoegd gezag toezicht en handhaving uit. Dit gebeurt onder meer door de Omgevingsdienst Haaglanden en de Veiligheidsregio Haaglanden – zie verder onder paragraaf 4 Samenwerking bij toezicht en handhaving.

2. Naleving van regels

Naleving van regels om het gebruik van de leefomgeving te ordenen en de kwaliteit, veiligheid en leefbaarheid van de bebouwde en onbebouwde ruimte te beschermen, is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeente, burgers en bedrijven. Het strategisch veiligheidsbeleid van de gemeente Rijswijk legt verantwoordelijkheid en initiatief bij burgers en bedrijven om de regie over de leefbaarheid van hun (woon)omgeving voor een groot deel in eigen hand te houden. Daarbij past geen rol van de gemeente die voortdurend verbiedt, gebiedt, stuurt en voorschrijft, maar juist een rol die ruimte geeft aan burgers om hun verantwoordelijkheid te nemen en die waar dat moet burgers en bedrijven beschermt. De eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven staat ook centraal in het toezicht en handhavingbeleid van onze gemeente.

2.1 Eigen verantwoordelijkheid burgers en bedrijven

Het uitgangspunt van eigen verantwoordelijkheid betekent dat burgers elkaar aanspreken op gedragingen die ten koste gaan van leefbaarheid en veiligheid. Onderlinge geschillen moeten burgers zoveel mogelijk zelf oplossen. Maar als veiligheid in het geding is dan zal de gemeente altijd haar wettelijke verantwoordelijkheid nemen en optreden.

Daar waar de gemeente regels stelt, zijn die helder en eenduidig geformuleerd zodat de burgers en bedrijven weten wat van hen verwacht wordt en wat zij van de gemeente kunnen verwachten. Maar ook in dat kader gaat de gemeente uit van eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven. Zij zijn zelf verantwoordelijk voor het zoveel mogelijk naleven van de regels en meewerken aan bevordering van naleven van regels. Dat betekent dat van hen mag worden verwacht dat zij actie ondernemen als zij door toezichthouders van de gemeente of regionale handhavingpartners worden gewezen op het feit dat hun handelingen of de resultaten daarvan – zoals bouwwerken of verontreiniging van het milieu – strijdig zijn met of op een andere wijze afwijken van de regels.

2.2 Rol van de gemeente

De gemeente faciliteert burgers en bedrijven bij het nemen van de verantwoordelijkheid zoveel mogelijk. Het Hoofdlijnenakkoord 2018-2022 'Rijswijk maken we Samen' stuurt aan op verantwoord besturen bij het toepassen van wetten en regels. De gemeente doet dat op een rechtvaardige manier. We denken flexibel mee en als we afspraken maken dan houden we ons eraan en we handhaven er ook op.

De gemeente voert activiteiten uit die zijn weer te geven in de vorm van een zogenaamde interventiepiramide (figuur 1). Aan de basis ligt regelgeving, zowel van de gemeente als van andere overheden.



Figuur 1: Interventiepiramide

Deze interventiepiramide is primair van toepassing op de uitvoering van de Wabo en is daarnaast richtinggevend voor het toezicht in het kader van de APV en bijzondere wetten.

2.2.1 Regelgeving

De gemeente formuleert in de eigen verordeningen en beschikkingen de regels op een heldere en eenduidige wijze. Daardoor is het voor burgers en bedrijven helder hoe de regels moeten en kunnen worden nageleefd. De gemeente heeft de APV in 2017 geactualiseerd en die daarbij van overbodig geworden regels of moeilijk handhaafbare regels ontdaan.

2.2.2 Voorlichting en informatie gericht op preventie

Communicatie speelt een essentiële rol in de naleving van regels. De gemeente Rijswijk informeert haar burgers en bedrijven actief over de regels. Het gaat daarbij niet alleen om informatie over de eigen regels maar ook over regels die de wetgever heeft gesteld en waarbij de gemeente moet toezien op naleving ervan. De informatie richt zich zowel op groepen als op individuen. De voorlichting en informatievoorziening richten zich op nut en noodzaak van de regels en van een goede naleving ervan. Ze zijn er ook op gericht de burgers en bedrijven te wijzen op hun eigen verantwoordelijkheid om bij te dragen aan leefbaarheid, veiligheid, milieukwaliteit, gezondheid, kwaliteit van bouwen en gebruik van de openbare ruimte.

Voor de algemene informatie over regels en het naleven van regels gebruikt de gemeente haar website, huis aan huisbladen, andere lokale media en nieuwe media. Ook de handhavingpartners Omgevingsdienst, Veiligheidsregio en politie dragen bij aan de voorlichting over regels en regelnaleving. Resultaat van alle voorlichting en informatie is dat burgers en bedrijven in Rijswijk op de hoogte zijn van de regels, het optreden van de toezichthouders en de gevolgen van eventuele overtreding of afwijking van de regels.

Naast algemene communicatie speelt voorlichting en informatievoorziening ook een belangrijke rol in de uitvoering van het toezicht. Gemeentelijke toezichthouders zijn zichtbaar aanwezig in de openbare ruimte. Zij vervullen een gastheerfunctie door burgers en bedrijven te wijzen op regels en regelnaleving. Van hun aanwezigheid gaat ook een preventieve werking uit.

2.2.3 Toezicht en handhaving

In deze paragraaf benoemen wij de uitgangspunten voor het optreden van de gemeente en de wijze waarop de gemeente optreedt als toezichthouder en handhaver.

A. Uitgangspunten toezicht en handhaving

Bij de uitoefening van haar toezicht- en handhavingstaak hanteert Rijswijk de volgende uitgangspunten.

- Toezicht en handhaving zijn proportioneel in relatie tot de overtreding.
- Het toezicht is specifiek en met prioriteit gericht op situaties waar risico's voor veiligheid, gezondheid en schade het grootst zijn; de risico's worden jaarlijks geanalyseerd en geprioriteerd.
- De gemeente neemt objectiviteit en rechtsgelijkheid bij de toepassing van regels en bij toezicht en handhaving in acht.
- De gemeente stelt zich onafhankelijk op bij vraagstukken die tussen burgers onderling spelen, zoals onenigheid over de plaatsing van een schutting. Zij probeert de partijen te bewegen om zelf tot oplossing van hun onderlinge vraagstuk te komen.
- De wijze waarop de gemeente afwegingen maakt en stappen zet in toezicht en handhaving is transparant voor burgers en bedrijven.
- Toezicht en handhaving vinden op een professionele wijze en met vakmanschap plaats. Toezichthouders hebben toereikende kennis en vaardigheden voor de uitvoering van toezicht en handhaving.

ving. De gemeente voldoet aan de kwaliteitscriteria die op grond van de Wabo zijn gesteld. Toezichthouders hebben een onafhankelijke houding en etaleren correct gedrag in contacten met burgers en bedrijven.

B. Toezicht

Bij constatering van overtreding of afwijking trachten toezichthouders in eerste instantie in het contact met de overtreder hem of haar te overtuigen en uit te nodigen om de overtreding of afwijking te beëindigen. De overtreder wordt gewezen op de regels en de wijzen waarop deze kunnen worden nageleefd en op zijn of haar verantwoordelijkheid voor regelnaleving. Hij of zij krijgt informatie over de stappen die zullen volgen als de overtreding of afwijking niet wordt beëindigd. Dit geldt zowel voor toezicht in het kader van de Wabo (vooral bouw- en woningtoezicht en toezicht op gebruik conform de ruimtelijke plannen en regels) als voor toezichthouders in het kader van de APV en bijzondere wetten. Daarnaast kunnen de laatst genoemde toezichthouders echter ook bij geconstateerde overtredingen direct boetes opleggen.

Toezicht in het kader van de Wabo

Afhankelijk van de aard en ernst van de overtreding en het belang dat in het geding is, wordt bij overtredingen in het kader van bouw en woningtoezicht (BWT), milieu en brandveiligheid schriftelijk vastgelegd welke stappen van de overtreder worden verwacht om de overtreding te beëindigen en op welke termijn. Dat is bijvoorbeeld het geval als acuut gevaar voor de volksgezondheid, ernstige bedreiging van milieukwaliteit of een acuut veiligheidsvraagstuk in het geding is. Ook de motieven van de overtreder (onbewust nalatig of regels bewust overtredend of ervan afwijkend) en eventueel recidivisme (bij herhaling de regels overtreden) worden bij de overweging tot optreden door de toezichthouders betrokken.

Toezicht vindt plaats op basis van inspectie van de uitvoering van toegekende vergunningen en meldingen, in het kader van het zogenaamde vrije veld toezicht en naar aanleiding van (al dan niet anonieme) meldingen van burgers.

Toezicht APV en bijzondere wetten

Bij het toezicht op de APV en bijzondere wetten wordt gehandeld naar bevind van zaken van de toezichthouder. Er kan worden gewerkt in stappen of er kan direct worden overgegaan tot handhavend optreden. In veel gevallen kan door informatieverstrekking over de regels en over regelnaleving en overreding de burger of het bedrijf worden bewogen tot beëindiging van een situatie (bijvoorbeeld verplaatsing van een terrasdeel of reclame-uiting of beëindiging van een activiteit). Ook kan de overtreder mondeling of schriftelijk worden geïnformeerd dat bij een volgende constatering een boete wordt uitgedeeld. Daar waar een overtreder niet direct aanwijsbaar is, zoals bij bijplaatsing van afval, kan ook worden overgegaan op het geven van een algemene waarschuwing ter plekke middels bijvoorbeeld een buurtbrief.

Toezicht vindt plaats op basis van signalering bij de 'rondes' van toezichthouders op Rijswijks grondgebied en op basis van (al dan niet anonieme) meldingen van burgers. De genoemde rondes kunnen gericht worden uitgevoerd zoals bij evenementen en op tijdstippen waarop horeca druk wordt bezocht (avonden en weekend).

Parkeertoezicht

Ook bij parkeertoezicht handelen toezichthouders naar bevind van zaken. In het kader van het parkeerbeleid worden weggebruikers geïnformeerd over het parkeerbeleid en parkeermogelijkheden in het kader van 'gastheerschap' van toezichthouders, maar worden ook bij geconstateerde overtredingen boetes uitgedeeld. In Rijswijk worden systematisch controles uitgevoerd gericht op parkeren in het kader van zowel de Parkeerverordening, de Wegenverkeerswet als de APV. Daarbij wordt gestreefd naar een zo groot mogelijk pakkans.

C. Handhaving

Wanneer ondanks afspraken en toezeggingen een overtreding of afwijking niet wordt beëindigd of ongedaan gemaakt, dan kan de gemeente overgaan tot het opleggen van een sanctie aan de overtreder die erop is gericht dat de overtreder de overtreding ongedaan maakt. De gemeente kan zelf handelen om de overtreding ongedaan te maken. Ook kunnen sancties worden opgelegd in de vorm van boetes. Voor handhaving in het kader van de Wabo hanteert de gemeente een driestap-strategie. Voor het toezicht in het kader van de APV en bij het parkeertoezicht is de aanpak afhankelijk van de aard en ernst van de overtreding en het regelgevingsregime.

Handhavingsstrategie Wabo

Vooraf: Waar hieronder over gemeente wordt gesproken kan in de voorkomende gevallen ook een handhavingspartner die taken uitvoert waarvoor het college bevoegd gezag is, worden gelezen: Omgevingsdienst of Veiligheidsregio/brandweer.

Strategie in stappen

De handhavingsstrategie die de gemeente in het kader van de Wabo hanteert bestaat uit drie stappen.

Stap 1

Na constatering van afwijking of overtreding wordt in de eerste aanschrijving aangegeven welke overtredingen er zijn geconstateerd en binnen welke termijn deze ongedaan moeten zijn gemaakt. In dit schrijven wordt tevens vermeld dat wanneer de overtreding niet ongedaan wordt gemaakt, de procedure tot het opleggen van een bestuurlijke sanctiemaatregel wordt gestart.

Nadat de termijn voor het herstellen van de overtredingen of afwijkingen voorbij is, wordt opnieuw ter plaatse gecontroleerd. Als daarbij blijkt dat de overtreding nog niet ongedaan is gemaakt, dan volgt een tweede aanschrijving.

Stap 2

De tweede aanschrijving bestaat uit een brief van de gemeente of handhavingspartner waarin het voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke (herstel) sanctie staat vermeld. De gemeente stelt de betrokkene in de brief nogmaals in de gelegenheid om binnen een te stellen termijn de overtreding ongedaan te maken met aanzegging van een sanctiemaatregel. Tegen deze aanzegging kan degene tot wie de brief is gericht een zienswijze kenbaar maken bij de gemeente. Als na het verstrijken van de termijn voor het indienen van een zienswijze de overtreding niet ongedaan gemaakt is dan volgt de derde stap.

Stap 3

Naar aanleiding van de geconstateerde overtreding gaat de gemeente, rekening houdend met een eventueel ontvangen zienswijze, over tot het definitief toepassen van de eerder aangezegde sanctiemaatregel. Deze beschikking bevat een begunstigingstermijn waarbinnen een eind moet zijn gemaakt aan de overtreding. Indien de overtreding na de begunstigingstermijn nog niet is beëindigd, dan volgt automatisch effectuering van de sanctie.

Bestuursrechtelijke sancties

De sanctie die onder stap 3 is genoemd is een bestuursrechtelijke en kent de volgende vormen:

- een bestuursrechtelijke last onder dwangsom of last onder bestuursdwang;
- een bestuurlijke strafbeschikking, waarbij een boete wordt opgelegd.

• Last onder dwangsom

Een Last onder dwangsom is gericht op het beëindigen van een bepaalde overtreding en herstel van de situatie van voor de overtreding. Een dwangsom bestaat uit een bepaald bedrag dat door de gemeente wordt opgelegd. De dwangsom is geen boete. In de last onder dwangsom wordt vermeld dat bij voortdurende van de overtreding of afwijking van de regels een bedrag verbeurd wordt verklaard. De overtreder moet dit bedrag betalen wanneer hij niet voldoet aan de voorwaarden van de last onder dwangsom. De voorwaarden voor de verbeurdverklaring (per tijdseenheid (uur, dag, week) dat de overtreding voortduurt, per overtreding of ineens) worden in de last onder dwangsom vermeld.

• Last onder bestuursdwang

Last onder bestuursdwang is gericht op het beëindigen van een overtreding en het herstellen van een rechtmatige situatie. In de last onder bestuursdwang wordt de burger gesommeerd de overtreding te herstellen of de afwijking ongedaan te maken. Doet hij dit niet dan doet de gemeente dit of wordt dit in opdracht van de gemeente gedaan. De kosten daarvan worden verhaald op de overtreder.

Bestuurlijke strafrechtbeschikking

De twee hierboven genoemde instrumenten zijn herstelsancties en geen boete, maar zijn gericht op beëindiging van de overtreding en/of herstel van de situatie in overeenstemming met de regels. De bestuurlijke strafrechtbeschikking is wel een bestraffende sanctie (boete) die wordt opgelegd, ongeacht of de overtreding wordt beëindigd.

Afzien van handhaving in het kader van de Wabo

Er zijn omstandigheden waarbij de gemeente niet overgaat tot een handhavingsactie op basis van constatering van een overtreding of afwijking van regels.

1. Hardheidsclausule.
Het college weegt af of door het opleggen van de sanctie er voor de overtreder sprake is van een onvoorzien en onredelijk benadelend gevolg. Dat is vrijwel uitsluitend aan de orde wanneer bijzondere belangen van de overtreder in het geding zijn of bij kleine overtredingen waarbij er geen sprake is van gevaar of schade voor milieu, gezondheid of veiligheid, of hinder of overlast.
2. Tijdelijk gedogen.

- a. Wanneer sprake is van een legaliseerbare situatie kan tijdelijk worden gedoogd. De overtreder wordt gesommeerd om binnen een termijn een aanvraag voor bijvoorbeeld een vergunning in te dienen.
 - b. Het college besluit om in uitzonderlijke gevallen en onder voorwaarden af te zien van een sanctie en de overtreding tijdelijk te gedogen omdat de overtreding binnen afzienbare tijd 'vanzelf' ophoudt. Daarover neemt het college of de burgemeester een formeel besluit in de vorm van een gedoogbeschikking.
3. Overmacht.
Er kan sprake zijn van 'overmacht' bij een overtreding. Op grond van artikel 5.5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kan het college onder voorwaarden afzien van handhavend optreden.

Handhaving APV en bijzondere wetten

Handhaving in het kader van de APV en bij bijzondere wetten kan op eenzelfde wijze plaatsvinden als hierboven is omschreven. In de meeste gevallen worden er echter kortere procedures gevolgd, omdat vraagstukken van veiligheid of gezondheid, of maatschappelijk onwenselijke situaties in het geding zijn. De burgemeester of in andere gevallen het college kan besluiten bestuursdwang toe te passen of een noodmaatregel te nemen.

In een aantal in de APV omschreven gevallen zijn toezichthouders gemandateerd om boetes uit te delen en ongewenste situaties die overlast geven, direct ongedaan te maken.

Handhaving parkeerregelgeving

Bij handhaving in het kader van parkeerregelgeving voor voertuigen worden sancties opgelegd in de vorm van naheffing bij overtreding van regels voor betaald parkeren en boetes bij overtreding van parkeerregels in het kader van de APV en de Wegenverkeerswet (Wet Mulder, onder meer: foutparkeren). De aangewezen inspecteurs (toezichthouders) zijn gemandateerd de naheffingen en boetes op te leggen. In geval van verlaten fietsen ('weesfietsen') kunnen toezichthouders volgens protocol overgaan tot verwijdering van de voertuigen.

2.2.4 Ontwikkelingen in de taakuitvoering

De toezicht- en handhavingstaak van de gemeente is in ontwikkeling. De gemeente Rijswijk wil daar de komende jaren nadrukkelijk in sturen.

Beperking administratieve lasten

In aansluiting wat in paragraaf 2.2.1 is gesteld over regelgeving blijft het college de komende jaren kritisch kijken naar de eigen regelgeving. Regels die door ontwikkelingen overbodig worden of niet langer adequaat geformuleerd zijn, zullen worden aangepast. Het college streeft ernaar de regeldruk en administratieve lasten bij zowel burgers en bedrijven als de gemeente zoveel mogelijk te beperken.

Intensivering van de communicatie

De gemeente zal voorlichting en andere informatievoorziening aan burgers en bedrijven gericht op hun eigen verantwoordelijkheid, kennis van wet- en regelgeving en op het voorkomen van overtredingen de komende jaren intensiveren. Daarbij gaat het zowel om voorlichting en informatievoorziening in het algemeen aan burgers en bedrijven als om informatieverschaffing in individuele gevallen gericht op het voorkomen van overtredingen door burgers of bedrijven. De kennis en expertise van de gemeente op het vlak van effectieve communicatie zal optimaal worden benut. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de nieuwe media bieden.

Daarnaast wordt de aanwezigheid en zichtbaarheid van de toezichthouders voor de burgers verder worden vergroot en hun gastheerschapsrol worden versterkt.

Omgevingswet

De komst van de Omgevingswet waarvan de invoering thans is voorzien in 2021 zal gevolgen hebben voor het toezicht in het fysieke domein. De wet legt ook de eigen verantwoordelijkheid in grotere mate dan tot nu toe bij initiatiefnemers van onder meer bouwwerken en evenementen. Er ligt voorts een wetsvoorstel bij het parlement om het bouwtoezicht te wijzigen en de verantwoordelijkheid voor kwaliteit van bouwen te leggen bij de initiatiefnemers.¹ Dat vergt minder en ander toezicht van de gemeente. Of dit wetsvoorstel ook wet wordt, is op dit moment niet duidelijk. Tegelijkertijd verlegt het voorstel voor de Omgevingswet het accent van controle vooraf (bij de vergunningverlening) naar controle achteraf. Dat heeft ook consequenties voor het toezicht.

1) Wetsvoorstel kwaliteitsborging in de bouw.

In de planperiode van deze nota zullen de ontwikkelingen rond toezicht en handhaving in het kader van de regelgeving zich uitkristalliseren. De gemeente volgt ze nauwgezet en zal het toezichtsbeleid zo nodig aanpassen. In de HUP's zal hier de komende jaren op in worden gegaan.

Rol en positie van gemeentelijke opsporingsambtenaren

Het toezicht op de APV en bijzondere wetten wordt mede uitgevoerd door de Inspecteurs openbaar Gebied (IOG'ers) van de gemeente, ook wel Buitgewoon Opsporingsambtenaren (Boa's) genoemd. Op landelijk niveau is de reikwijdte van de taken, bevoegdheden en uitrusting van de gemeentelijke toezichthouders in discussie. De Nationale politie concentreert haar inzet steeds meer op vraagstukken van (zware) criminaliteit en veiligheid. Leefbaarheid en vraagstukken die daarmee samenhangen raken voor de politie buiten beeld. De gemeentelijke toezichthouders hebben in dat verband thans al meer taken dan in het verleden. Dat roept onder meer de vraag op over de bevoegdheden en uitrusting van de IOG'ers.

De gemeente volgt de discussie op landelijk niveau en draagt via haar inbreng in de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) bij aan de discussie. Vooralsnog staat de gemeente op het standpunt dat het geweldsmonopolie bij de politie ligt. De Rijswijkse IOG'ers zijn met de huidige uitrusting (handboeien) en de samenwerking met optreden door de politie op het vlak van openbare orde en veiligheid voldoende toegerust. Zij hebben een belangrijke taak op het vlak van de leefbaarheid in Rijswijk en zijn alert op ontwikkelingen in de openbare ruimte die aan veiligheidsvraagstukken raken. Zij spreken zo nodig burgers aan op hun gedrag. Voor daadwerkelijk handhavend optreden bij veiligheidsvraagstukken, ook die op het vlak van verkeer, ligt het primaat wettelijk bij de politie. Als onze toezichthouders veiligheidsvraagstukken waarnemen dan zullen die worden gedeeld met de politie.

Als landelijke ontwikkelingen daartoe aanleiding geven zal eventuele aanpassing van de bevoegdheden en uitrusting overwogen worden.

Intensivering toezicht en handhaving

Het Hoofdlijnenakkoord 2018-2022 'Rijswijk maken we samen' zet in op uitbreiding van de capaciteit voor toezicht en handhaving om de aanwezigheid van handhavers in het openbaar gebied te vergroten, effectief te handhaven op zwerfvuil en illegale afvaldump en om fiscaal parkeren effectief te handhaven, zodat het draagvlak behouden blijft.

Digitalisering

De komende planperiode zal de digitalisering van de toerusting van toezichthouders op het vlak van de fysieke leefomgeving zich verder ontwikkelen. Op die wijze kan worden bijgedragen aan verdere vergroting van de effectiviteit en efficiency informatievoorziening en preventie en van het toezicht en de handhaving. Het gaat hierbij om apparatuur die tot de persoonlijk toerusting behoort en om inzet van een scanauto bij parkeertoezicht.

3. Samenwerking bij toezicht en handhaving

De burgemeester en het college van burgemeester en wethouders van de gemeente zijn de bevoegde gezagen op het vlak van vergunningverlening, toezicht en handhaving voor bouwen en ruimtelijke ordening, milieu (voor een deel van de bedrijven – voor het andere deel is dat de provincie), drank en horeca en bij de uitvoering van de APV en een aantal bijzondere wetten. Voor een deel wordt toezicht en handhaving voor de gemeente uitgevoerd door regionale handhavingpartners.

De gemeente werkt bij toezicht en handhaving samen met de volgende regionale instanties:

- politie (regio Haaglanden) op het vlak van veiligheid en overige strafrechtelijke vraagstukken – bevoegd gezag is het Openbaar Ministerie;
- Omgevingsdienst Haaglanden (milieuregelgeving) – directeur van de ODH is door het college gemandateerd besluiten te nemen en aanschrijvingen uit te doen;
- Veiligheidsregio Haaglanden (regels op het vlak van brandveiligheid) – het college is bevoegd gezag.

Voorts wordt samengewerkt met de GGD Haaglanden en woningbouwcorporaties onder meer bij activiteiten op het vlak van hoarding, woningvervuiling en adresfraude. Met het hoogheemraadschap Delfland werkt de gemeente samen op het vlak van vraagstukken die de kwaliteit van grond- en oppervlaktewateren betreffen. Voor toezicht en handhaving rond de stationslocatie wordt samengewerkt met ProRail.

Met GGD en woningbouwcorporaties zal ook steeds meer worden samengewerkt in het kader van toezicht in het sociaal domein. De GGD houdt voor de gemeente toezicht op de kinderopvang in Rijswijk. Het aantal organisaties waarmee op dat vlak wordt samengewerkt ter uitvoering van beleid en regelge-

ving waarbij toezicht en handhaving een instrument is, is nog veel groter. Het gaat daarbij om Wmo-organisaties, jeugdzorgorganisaties, gezondheidsorganisaties en onderwijsorganisaties.

Onderstaande tabel geeft aan wat de taakverdeling is tussen de gemeente en de regionale handhavingpartners op het fysiek domein.

Regionale Handhavingspartner	Gemeente Rijswijk
Politie: toezicht en optreden; beslissingen tot strafrechtelijke sancties door het Openbaar Ministerie.	Waar nodig trekken politie en gemeente samen op en neemt de gemeente de beslissing op bestuursdwang en voert zij deze uit in aanvulling op politieacties (bijvoorbeeld sluiting van een inrichting).
Omgevingsdienst: uitvoering toezicht en handhaving op het vlak van milieu; handhavingbeslissingen worden in mandaat door de directeur van de Omgevingsdienst genomen.	Beslissing op bezwaar.
Veiligheidsregio: uitvoering toezicht en advisering aan gemeente over handhavingmaatregelen.	Handhavingbeslissing en uitvoering.

Tabel 1: Formele bevoegdhedenverdeling handhavingpartners

Regierol van de gemeente

De gemeente heeft in de samenwerking bij toezicht en handhaving een regierol en een coördinerende rol. Dat wil zeggen dat de gemeente informatie verstrekt en zich op haar beurt laat informeren over toezicht en handhavingactiviteiten van de partners en de resultaten ervan. Zij draagt eraan bij dat activiteiten van de handhavingpartners zoveel mogelijk op elkaar worden afgestemd als een burger of ondernemer te maken krijgt met meerdere instanties als meerdere regelingen in het geding zijn. Een onderneming kan bijvoorbeeld te maken krijgen met vraagstukken van brandveiligheid, geluidhinder en sociale veiligheid.

Het doel van regie en samenwerking is meerledig:

- toezicht- en handhavingssacties gericht op een burger of bedrijf worden op elkaar afgestemd;
- effectief toezicht en handhavingssacties gericht op activiteiten van burgers en/of bedrijven waarop verschillende wet- en regelgeving van toepassing zijn;
- burgers en bedrijven worden niet voortdurend door verschillende instanties los van elkaar benaderd;
- de vaak met elkaar samenhangende overtredingen van burgers en bedrijven van regels op verschillende taakgebieden worden afgestemd en daarmee effectief ongedaan gemaakt;
- burgers of bedrijven die veelvuldig regels overtreden, komen scherp in beeld en worden in afgestemde acties effectief benaderd.

Samenwerking en coördinatie

Regie door de gemeente houdt in dat de gemeente bevordert dat waar mogelijk de handhavingpartners nauw samenwerken bij de operationele uitvoering van toezicht en handhaving. Er zijn twee vormen van samenwerking:

Signaaltoezicht

Signaleren van mogelijke overtredingen voor het eigen taakgebied en dat van de handhavingpartners en het aan die partners melden van waarnemingen die men doet. De toezichthouders van de handhavingpartners vormen 'oren en ogen' voor elkaar.

Coördinatie

Met handhavingpartners gezamenlijk toezichtacties uitvoeren bij een bedrijf op bijvoorbeeld het vlak van milieu, bouw en brandveiligheid. Wij noemen deze wijze van toezichthouden en handhaven 'integraal toezicht'. Dit wordt regelmatig toegepast bij acties bij bijvoorbeeld horecaondernemingen. Een ander voorbeeld betreft het gezamenlijk optreden in geval van vermoeden van hennepkwekerijen in leegstaande panden.

Afspraken

De regierol van de gemeente en specifiek van de burgemeester zal de komende jaren verder worden versterkt. De gemeente laat zich niet alleen periodiek door de partners informeren over de wijze waarop zij toezicht en handhaving uitvoeren. Zij maakt ook concrete werkafspraken met de handhavingpartners en sluit dienstverleningsovereenkomsten en convenanten met de regionale partners. Vanaf 2019 worden jaarlijks in het HUP de afstemming en coördinatie van prioriteiten, activiteiten en inzet van capaciteit geactualiseerd. Het HUP wordt een belangrijk sturingsinstrument van de gemeente in de samenwerking. De gemeente Rijswijk geeft de programmatische aanpak van toezicht en handhaving verder vorm en inhoud.

4. Programmatische aanpak van toezicht en handhaving

De gemeente wil de toezicht- en handhavingstaak programmatisch uitvoeren. In die programmatische aanpak worden het vaststellen van beleid en de uitvoering daarvan opgevolgd door evaluatie en bijsturing. Er is sprake van een cyclisch proces. Dit beleidsdeel van de handhavingsnota heeft een werkingstijd van vier jaar. Daarnaast wordt vanaf 2019 jaarlijks een uitvoeringsprogramma vastgesteld. Deze benadering met een beleidscyclus en een programmeringscyclus staat bekend als het werken volgens de 'Big 8'.



Figuur 2: The Big Eight

Dit beleidsdeel van het handhavingsplan bevat het strategisch beleidskader en de uitgangspunten voor de uitvoeringsprogramma's in de periode 2019-2023.

Het jaarlijkse Handhaving UitvoeringsProgramma (HUP) richt zich op de operationele uitvoering van toezicht en handhaving. Het bevat:

- jaarlijkse evaluatie het beleid;
- probleemanalyses op het vlak van naleving van regels;
- risicoanalyses voor naleving van regels;
- reguliere uitvoeringsactiviteiten en projecten;
- verantwoordelijkheden, trekkerschap en betrokkenen bij de uitvoering van het reguliere toezicht en van toezichtsprojecten;
- benodigde en beschikbare inzet van capaciteit en middelen.

Het HUP biedt ook de mogelijkheid om naar aanleiding van een actuele ontwikkeling het beleid tussentijds bij te stellen.

Vaststelling

De gemeente kiest ervoor dat de gemeenteraad dit beleidsdeel van de handhavingsnota vaststelt. Jaarlijks stellen de burgemeester en het college het HUP vast en zenden die ter informatie naar de Gemeenteraad. De toezicht- en handhavingsactiviteiten worden gemonitord en jaarlijks wordt verslag gedaan door de burgemeester. Onderdeel van het jaarlijks verslag is ook de veiligheidsmonitor waarin ook de veiligheidsbeleving van de rijswijkse bevolking wordt gemonitord.

5. Beleidsonderwerpen voor toezicht en handhaving

Toezicht en handhaving zijn beleidsinstrumenten om inhoudelijke beleidsdoelen te bereiken. Er zijn meer instrumenten. Niet alle beleidsdoelen kunnen worden gerealiseerd door regelgeving en toezicht en handhaving. Soms zijn toezicht en handhaving ondersteunend aan andere beleidsinstrumenten, zoals communicatieve instrumenten, financiële instrumenten en fysieke uitvoering van taken – zoals het beheren en onderhouden van de openbare ruimte.

De inhoudelijke kaders voor veiligheid, kwaliteit van de leefomgeving en kwaliteit van de gebouwde omgeving zijn gegeven in verschillende beleidsdocumenten van de gemeente. De kaders zijn op een aantal onderdelen nauw onderling verbonden.

5.1 Veiligheid

Het inhoudelijk beleidskader voor het toezicht en handavingsbeleid wordt gevormd door het Strategisch Veiligheidsbeleid van de gemeente uit 2017. Uit drie van de vijf onderdelen van de Veiligheidsagenda 2017-2021 komen opgaven voor het toezicht en handavingsbeleid van de gemeente naar voren:

- Veilige woon- en leefomgeving;
- Bedrijvigheid en veiligheid;
- Jeugd en Veiligheid.

Deze drie onderwerpen worden hieronder kort aangeduid. Voor een uitgebreidere beschrijving van de onderdelen verwijzen wij naar de Veiligheidsagenda.

5.1.1 Veilige Woon- en leefomgeving

Veilig wonen

- Wijkaanpak Veiligheid: met preventieteams specifieke aandacht in het toezicht op de hotspots die worden aangewezen in de fysieke en sociale veiligheid.
- Veilig wonen: toezicht op woonsituaties van inwoners in samenwerking met partners zoals woningbouwcorporaties, GGD, brandweer en politie.
- Buurtpreventieteams: nauw communiceren en samenwerken met de bestaande en de nog op te richten buurtpreventieteams.
- Woonoverlast: bijdragen vanuit toezicht aan de informatie-uitwisseling met samenwerkingspartners om woonoverlast te voorkomen of op te lossen.

Veilige leefomgeving

- Veilige jaarwisseling: de gemeente houdt samen met politie en brandweer toezicht op het verloop van de jaarwisseling.
- Preventie Fietsendiefstal: de gemeente heeft vooral een signalerende functie en wijst burgers op de wijze waarop fietsendiefstal kan worden voorkomen.

Veiligheid en zorg

- Versterken van regie op zorg en veiligheid: door de gedecentraliseerde taken voor de gemeenten ontstaan steeds meer dwarsverbanden tussen het sociaal domein en het fysiek domein. Het toezicht in beide domeinen moet de komende jaren verder worden afgestemd en waar mogelijk geïntegreerd.
- Opvang van verwarde personen: het gemeentelijke toezicht heeft hier vooral een signalerende functie en zo nodig een eerste opvang.
- Hoarding en woningvervuiling: veelal samen met partners en in afstemming met het sociaal domein kan de gemeente hier optreden en toegang krijgen tot woningen in het kader van toezicht en handhaving van bouw- en woningwetgeving.

5.1.2 Bedrijvigheid en Veiligheid

- Aanpak hennepkwekerijen: de gemeente heeft vanuit toezicht en handhaving een signalerende functie en levert bijdragen aan gezamenlijke acties met partners om hennepkwekerijen te beëindigen.
- Prettig en veilig uitgaan: de gemeente houdt toezicht in het kader van de Drank en Horecawet, onder meer op het toezicht op alcoholverstrekking aan jongeren onder de 18 jaar en samen met partners op aspecten van geluid, geur en overlast.
- Veilige evenementen: veiligheid van evenementen is een verantwoordelijkheid van de initiatiefnemers en wordt gereguleerd via meldingen en vergunningen. De gemeente ziet toe op de naleving van de vergunningen.
- Veiligheid NS-locatie: op deze locatie werkt de gemeente samen met politie en toezichthouders van ProRail. De gemeente richt zich vooral op verlaten fietsen of verkeerd geplaatste fietsen.

5.1.3 Jeugd en veiligheid

Op het vlak van jeugd en veiligheid, mede in relatie tot polarisatie en radicalisering, bestaat in het kader van toezicht vooral een signalerende functie voor de gemeente. Er wordt zoveel als nodig en mogelijk is samenwerking met de politie gezocht.

In de Veiligheidsagenda staan ook de onderdelen Veiligheid en integriteit en Fysieke veiligheid genoemd. Deze onderdelen zijn voor de gemeente als bestuurlijk orgaan en uitvoeringsorganisatie van belang en zijn niet specifiek voor toezicht en handhaving.

5.2 Kwaliteit van de leefomgeving

In de Veiligheidsagenda wordt ook ingegaan op toezicht op parkeren als onderdeel van de kwaliteit van de leefomgeving. Bij kwaliteit van de leefomgeving gaat het om schoon, heel en veilig van de openbare ruimte en de afwezigheid van hinder vanwege bedrijven of nadelen van bedrijvigheid voor de volksgezondheid.

Beleidskaders voor de kwaliteit van de openbare ruimte zijn in Rijswijk onder meer:

- Kadernota Parkeren 2015-2025
- Nota Dierenwelzijn 2017
- Afval- en zwerfafvalbeleid
- Uitvoeringsbesluiten Terrassen c.a. in de gemeente Rijswijk
- Milieubeleidsplan Rijswijk 2012-2020.

5.2.1 Kadernota Parkeren 2015-2025

In de Kadernota Parkeren 2015-2025 worden de ambities van de gemeente voor het parkeerbeleid uit de Structuurvisie Mobiliteit 2020 genoemd en uitgewerkt in concrete maatregelen, zoals invoering van een digitaal parkeersysteem en aanwijzing van gebieden met betaald parkeren. De gemeente kiest voor regulering van de verdeling van de beschikbare parkeer capaciteit en stimulering van vermindering autobezit en autogebruik. De ambitie is dat parkeren het optimaal functioneren van de (verschillende) functies in een gebied ondersteunt en er een eerlijke verdeling van het aantal parkeerplaatsen over de verschillende doelgroepen is. Dit moet gebeuren op een voordelige manier, waarbij de inkomsten en uitgaven in balans zijn.

Handhaving is noodzakelijk voor effectieve parkeerregulering. Daarbij is het uitgangspunt een duidelijke en uniforme aanpak gericht op het voorkomen van overlast door oneigenlijk gebruik van parkeer capaciteit. Het uitgangspunt voor het optreden van de gemeente is niet het schrijven van bonnen, maar een bijdrage leveren aan de hoofddoelstelling van het parkeerbeleid: het realiseren van een verbeterd woon- en leefklimaat in Rijswijk.

In dat kader zijn de toezichthouder voor parkeren goed zichtbaar voor weggebruikers. Daarvan gaat een preventieve werking uit. Zij verschaffen weggebruikers waar nodig informatie over het parkeerbeleid en de parkeermogelijkheden in Rijswijk. Waar de regels worden overtreden treden zij op door het opleggen van boetes of naheffingen. De uitvoering van het beleid dient op zo een efficiënt mogelijke wijze te gebeuren waarbij optimaal gebruik wordt gemaakt van mogelijkheden op het vlak van digitalisering.

5.2.2 Nota Dierenwelzijn

Deze nota wil onder meer het dierenwelzijn in Rijswijk bevorderen. Daarvoor wil de gemeente de samenwerking in bestaande ketens (handhaving en opvang) verbeteren en helderheid verschaffen bij tijdelijke opvang door een calamiteit. Dat wordt gerealiseerd door het organiseren en faciliteren van afstemmingsoverleg voor de partners in de keten van handhaving. Partners zijn onder andere de politie, de gemeentelijke toezichthouders en de Landelijke Inspectie Dierenbescherming.

De gemeente richt de handhaving vooral op het hondenbeleid (aanlijnplicht, opruimplicht hondenpoep, bijtincidenten), het visrecht, (vispas, nachtvisser), overlast veroorzaakt door dieren en verwaarlozing of mishandeling van dieren.

5.2.3 Afvalbeleid en zwerfafvalbeleid

In het Hoofdlijnenakkoord 2018-2022 wordt een zwerfafvalplan aangekondigd waarbij toezicht en handhaving een belangrijk instrument vormen om vervuiling van de openbare ruimte te voorkomen en te bestrijden. Het gaat om zwerfafval, dumping van afval en om bijplaatsing van afval bij verzamelcontainers in de wijken.

5.2.4 Uitvoeringsbesluiten terrassen c.a.

Het Uitvoeringsbesluit Terrassen in de gemeente Rijswijk 2012 bevat bepalingen voor plaatsing van terrassen op zodanige wijze dat deze een vrije en onbelemmerde doorgang voor onder meer hulpdiensten mogelijk maken. Tevens zijn er bepalingen voor inrichting, gebruik en voorzieningen. Exploitanten van terrassen en uitstallingen dienen medewerking te verlenen aan toezichthouders bij de uitoefening van het toezicht. Het uitvoeringsbesluit bevat tevens bepalingen uit de Beleidsnotitie Uitstallingen in de gemeente Rijswijk 2012 die in relatie tot uitstallingen de toegang en doorgang van vormen van verkeer reguleert.

Het Besluit sluitingstijden terrassen in de gemeente Rijswijk 2012 bevat openings- en sluitingstijden voor terrassen waarop wordt gehandhaafd.

5.2.5 Milieubeleidsplan Rijswijk 2012-2020

Milieuwetgeving die opgaat in de Omgevingswet richt zich op afwezigheid van hinder, overlast en schadelijke stoffen vanwege bedrijven. De milieuwetgeving is het kader voor toezicht en handhaving.

Daarnaast heeft de gemeente in 2011 het Milieubeleidsplan Rijswijk 2012-2020 vastgesteld. Daarin is het beleid beschreven voor de thema's geluid, luchtkwaliteit, externe veiligheid en afval. In het beleidsplan wordt alleen op handhaving in gegaan in het kader van handhaving van wet- en regelgeving en de normen die daarin zijn opgenomen. Uitvoering is belegd bij de Omgevingsdienst Haaglanden.

6. Organisatie

De toezicht- en handhavingstaak wordt in de gemeentelijke organisatie van Rijswijk binnen het team Inspectie en Handhaving van het Bestuurlijk Domein uitgevoerd. Het team kent op dit vlak toezichthouders Bouw- en Woningtoezicht, toezichthouders APV en bijzondere wetten en Inspecteurs Openbare Ruimte (IOG'ers), waaronder ook de reinigingsinspectie valt. Zij voeren het toezicht uit en nemen de handhavingsmaatregelen.

Voor bezwaar en beroep wordt gebruik gemaakt van capaciteit van de afdeling Juridische Zaken van de gemeente.

In het hoofdlijnenakkoord 2018-2022 wordt aangekondigd dat de capaciteit voor toezicht en handhaving wordt uitgebreid. Voor fiscaal parkeren worden uit oogpunt van effectiviteit en efficiency specifiek toezichthouders voor fiscaal parkeren aangesteld. Het aantal IOG'ers belast met toezicht op de openbare ruimte, inclusief fout parkeren, wordt mede met het oog op versterking van de zichtbaarheid voor de burger uitgebreid. Het team groeit toe naar IOG'ers die breed inzetbaar zijn, maar waar een deel als kerntaak (fiscaal) parkeren heeft, een deel wijktoezicht en een deel toezicht op reiniging (zwerfafval, afvaldumping en illegale bijplaatsing).

Binnen de gemeente zijn in andere domeinen medewerkers werkzaam op het vlak van uitvoering van de Leerplichtwet (leerplichtwetambtenaren), sociale regelgeving (sociale rechercheurs) en de basisregistratie personen (adresfraudeteam).