

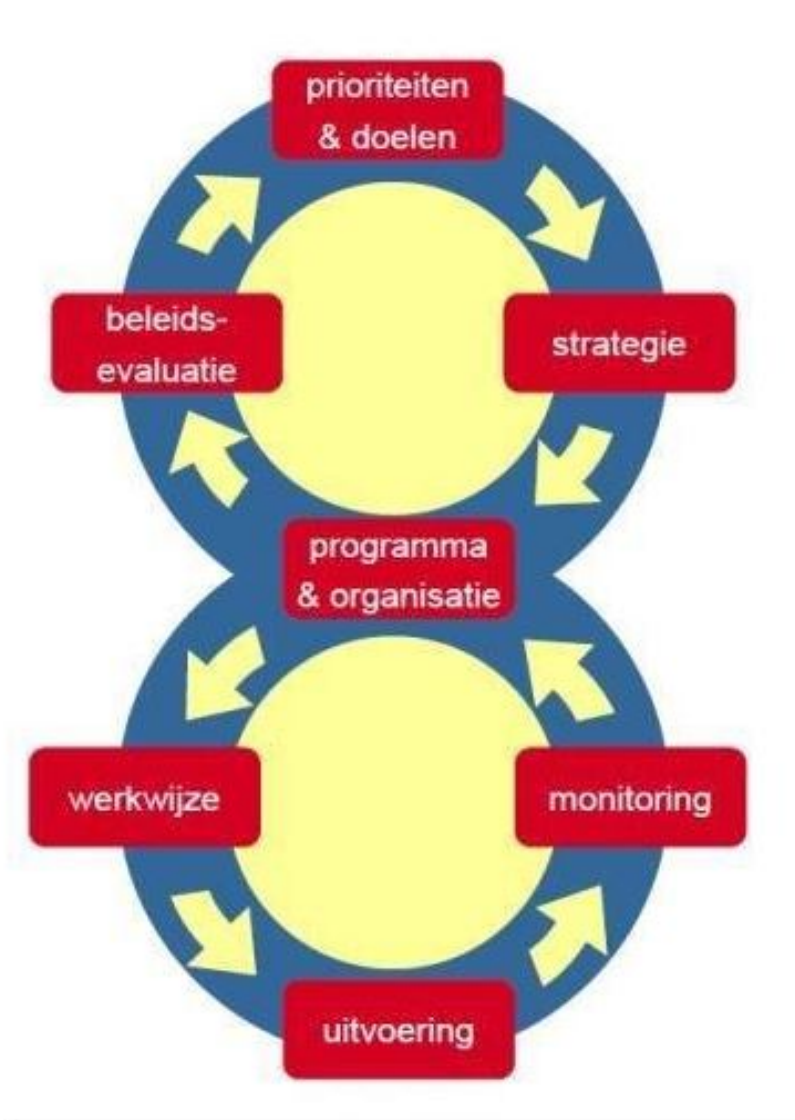
Beleidsregels vergunningverlening, toezicht en handhaving fysieke leefomgeving 2018-2021

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Nijmegen
Gelet op: hoofdstuk 7 Besluit omgevingsrecht, titel 4.3 Algemene wet bestuursrecht

Besluit tot het vaststellen van:
Beleidsregels vergunningverlening, toezicht en handhaving fysieke leefomgeving 2018-2021
Hoofdstuk 1 Inleiding

Artikel 1. Waar gaat dit beleid over en waarom stellen we het vast?

1. Dit beleid gaat over vergunningverlening, toezicht en handhaving op het terrein van de 'fysieke leefomgeving', taken die grotendeels bij de Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN) belegd zijn. De fysieke leefomgeving is een breed begrip. Het gaat om alle taken op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), dus zowel BRIKS taken (Bouwen, Reclame, Inrit, Kappen en Slopen) als Milieutaken en de RO-taken (Ruimtelijke Ordening, op grond van het bestemmingsplan). Maar het beleid gaat ook over vergunningen op grond van de APV (Algemene Plaatselijke Verordening), zoals de evenementenvergunning en de reclamevergunning. In hoofdstuk 2 gaan we hier uitgebreider op in. Bij de Wabo-taken spelen veel beleidsterreinen een rol: bouwen, woonkwaliteit, milieu, brandveiligheid, ruimtelijke ordening (planologische afwijking, tijdelijk anders gebruik), beeldkwaliteit, monumenten en archeologie, natuurbescherming, water, bodem en duurzaamheid.
2. Doelstelling van dit beleid is te zorgen voor een veilige, gezonde, duurzame en aantrekkelijke fysieke leefomgeving en te voldoen aan de wettelijke eisen op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (hierna: VTH-taken). Dit beleid zorgt daarbij ook voor een duidelijk kader voor de opdracht aan de uitvoerende organisatie ODRN, de Veiligheidsregio Gelderland-Zuid (VRGZ) en aan de gemeentelijke afdelingen die zich bezig houden met uitvoering van de VTH taken. Ook scheidt het duidelijkheid naar burgers, bouwers, bedrijven en de eigen organisatie over wat ze van de gemeente kunnen verwachten in het kader van de VTH taken.
3. We geven aan 'wat' we willen bereiken met vergunningverlening, het toezicht en de handhaving in de fysieke leefomgeving (zie figuur 1, prioriteiten en doelen) en 'hoe' we dat gaan bereiken (zie figuur 1, de strategie). Uitgangspunt daarbij is een risico-gestuurde aanpak, zoals de Raad in de kadernota 'Plan van aanpak fysieke veiligheid' in 2016 heeft bepaald. We kunnen én willen niet alles controleren. We doen een beroep op de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven daar waar we de risico's acceptabel vinden en we leggen prioriteit bij de meer risicovolle activiteiten en datgene wat we het belangrijkste vinden.



Figuur 1: de sluitende jaar- en meerjarencyclus met betrekking tot uitvoering van VTH taken, de 'BIG 8'

4. Voor wat betreft de Wabo- taken zijn we wettelijk verplicht om uitvoerings- en handhavingsbeleid vast te stellen (op grond van hoofdstuk 7 van het Besluit omgevingsrecht). Met uitvoering wordt met name de vergunningverlening en het afhandelen van meldingen bedoeld. Handhavingsbeleid gaat over het houden van toezicht en het zo nodig overgaan tot handhaving.
5. Het vergunning- danwel melding vereiste, is er ter bescherming van onszelf en onze leefomgeving. Het is daarom van belang dat er zorgvuldig getoetst wordt bij vergunningverlening en dat de relevante voorschriften gesteld worden. Veelal zijn dit wettelijke voorschriften (voorbeeld op grond van het Bouwbesluit of Activiteitenbesluit), maar ook lokaal beleid speelt hierin een rol.
6. Vervolgens moet gecontroleerd worden of voldaan wordt aan de voorschriften en is het van belang dat er wordt opgetreden als dat niet het geval is. Voor het bevoegd gezag geldt een 'beginselplicht tot handhaving'. Het bestuur kan het begaan van overtredingen niet zomaar gedogen. Bij overtreding van wettelijke voorschriften is handhaving steeds het uitgangspunt. Dit geldt des te meer waar het gaat om verzoeken van derde- belanghebbenden om handhaving van de voorschriften die de belangen van derden beogen te beschermen. Bij het optreden van het bevoegd gezag is het van belang dat zij dit consequent en consistent doet, zodat zij betrouwbaar en geloofwaardig handelt en rechtsongelijkheid voorkomen wordt.
7. Dit beleid geeft richting aan dit handelen. Het is het startpunt van de sluitende jaar- en meerjarencyclus met betrekking tot uitvoering van de VTH taken, ook wel de BIG 8 genoemd, zie figuur 1. In deze notitie ligt de nadruk op toezicht en handhaving. Het uitvoeringsbeleid (vergunningverlening) ligt vast in meerdere documenten (o.a. dienstverleningsovereenkomsten, werkafspraken,

- werkplan) en een deel ervan wordt in 2018 nog nader uitgewerkt. Hierover in hoofdstuk 3, artikel 2 lid 2 meer.
8. De cyclus begint met een probleem- en risicoanalyse, die samen met de bestuurlijke ambitie leidt tot doelen en prioriteiten (het wat). Vervolgens beschrijven we de naleefstrategie (het hoe), bestaande uit een preventiestrategie, toezichtstrategie (op welke manieren houden we toezicht), sanctiestrategie (op welke manier leggen we sancties op, welke stappen doorlopen we daarbij) en een gedoogstrategie (onder welke voorwaarden gedogen we bepaalde situaties).
 9. Het jaarlijkse uitvoeringsprogramma (in de vorm van een werkplan van de ODRN en de programmering van VTH taken die door de gemeente worden uitgevoerd) is de basis van het onderste gedeelte van de cyclus. Aan de hand van het werkplan wordt bepaald hoe de uitvoering eruit ziet voor dat jaar en vindt monitoring en evaluatie plaats. Dit kan leiden tot zowel aanscherping op het niveau van de doelen en prioriteiten, als op de manier waarop we daar uitvoering aan geven: de strategie. Daarbij hanteren we zoveel mogelijk een risico-gestuurde aanpak als uitgangspunt.

Artikel 2. Waarom nu nieuw beleid?

1. In 2016 is de wet Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) in werking getreden (zie hoofdstuk 2 artikel 2 lid 1) en opgenomen in de Wabo. Dit leidt er toe dat er steeds meer aandacht is voor de wijze waarop we als bevoegd gezag de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken borgen. Herijking van het beleid is daar onderdeel van. In hoofdstuk 2 artikel 2 gaan we hier verder op in.
2. Daarnaast is het huidige toezicht- en handhavingsbeleid op onderdelen niet meer actueel of onvolledig en ligt het verspreid in verschillende notities vast, wat de vindbaarheid lastig maakt. Het kaderstellend beleid is op het onderdeel fysieke veiligheid in 2016 geactualiseerd (het 'Plan van aanpak fysieke veiligheid 2016-2018'). Er zijn echter geen beleidsregels door het college vastgesteld. De beleidsregels voor Bouwen stammen uit 2005 en ook de beleidsnotitie Milieu is aan actualisatie toe. Het verouderde beleid sluit niet altijd meer aan bij de huidige uitvoeringspraktijk, budgetten en beleidsmatige prioriteiten.
3. Dit beleid vervangt dan ook de volgende beleidsnotities:
 - Handhavingsnota Milieu 2004 inclusief bijlagen, vastgesteld door het college van Burgemeester en Wethouders d.d. 11 januari 2005 (in combinatie met het voorstel 'Milieuhandhaving: wijziging bezoekfrequenties en invulling bezuinigingsopdracht 112/2008', door de Raad vastgesteld d.d. 18 juni 2008)
 - Handhavingsnota Bouwen en Wonen 2005, vastgesteld door het college van Burgemeester en Wethouders d.d. 8 maart 2005
 - Nota Brandveiligheid: Beleid bestaande bouw (2005 - nota bedoeld als beleidsregel), vastgesteld door het college van Burgemeester en Wethouders d.d. 7 juni 2005, inwerkingtreding d.d. 16 feb 2006
 - Nota beleid Nieuwbouw en Bestaande Bouw 2009, vastgesteld door het college van Burgemeester en wethouders d.d. 12 mei 2009
 - Handhaving fysieke leefomgeving Beleidskader 2012-2016, vastgesteld door de Raad d.d. 7 maart 2012
 - Besluit tot handhaving op grond van Besluit risico zware ongevallen (Brzo) 1999, vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders d.d. 14 januari 2014, inwerkingtreding d.d. 17 januari 2014.
 - Beleidsregels toezicht en handhaving reclame, vastgesteld door het college van Burgemeester en Wethouders d.d. 16 mei 2017

Artikel 3. Opbouw

In hoofdstuk 2 gaan we eerst uitgebreid in op de afbakening; over welke wettelijke taken gaat dit beleid. En we beschrijven ontwikkelingen in wetgeving en de maatschappij die van belang zijn. In hoofdstuk 3 geven we inzicht in cijfers, zodat een beeld ontstaat waar we het qua aantallen over hebben. Vervolgens beschrijven we de risico systematiek; de basis voor de prioriteiten die gesteld worden bij de verschillende VTH taken. Dan gaan we dieper in op hoe we het uitvoeringsbeleid gestalte geven. Vervolgens beschrijven we welke prioriteiten het bevoegd gezag stelt bij het 'reguliere' toezicht, op basis van de risico -analyse. In hoofdstuk 4 geven we aan hoe we om gaan met ambtshalve constatering van overtredingen, klachten en handhavingsverzoeken. In hoofdstuk 5 beschrijven we welke thema's en projecten bijzondere aandacht hebben. In hoofdstuk 6 zetten we de naleefstrategie uiteen, bestaande uit een preventiestrategie, toezichtstrategie, sanctiestrategie en gedoogstrategie. Tot slot geven we in hoofdstuk 7 inzicht in de sturing en de organisatie; hoe borgen we kwaliteit van uitvoering van de VTH taken, welke partijen zijn betrokken bij de uitvoering, met welke (externe) partijen werken we samen en binnen welke overlegstructuur.

Hoofdstuk 2 Over welke wettelijke taken gaat dit beleid en welke ontwikkelingen spelen er?

Artikel 1. Wettelijke taken

Zoals gezegd gaat dit beleid over de VTH taken binnen de fysieke leefomgeving. Het betreft meer specifiek de uitvoering van taken op grond van de volgende wetten:

- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)
- Woningwet
- Huisvestingswet en Huisvestingsverordening
- Wet ruimtelijke ordening
- Wet Milieubeheer
- Waterwet
- Erfgoedwet, Monumentenwet 1988
- Wet natuurbescherming
- Wet geluidhinder
- Wet bodembescherming
- Drank- en horecawet
- Wet Bibob

En de volgende verordeningen op het terrein van de fysieke leefomgeving;

- Algemene Plaatselijke Verordening
- Verordening bodembescherming
- Verordening Winkeltijden
- Marktverordening
- Haven en kadeverordening
- Parkeerverordening
- Monumentenverordening
- Bouwverordening
- Brandbeveiligingsverordening

Artikel 2. Ontwikkelingen die relevant zijn voor vergunningverlening, toezicht en handhaving

1. De wet VTH en de Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving Omgevingsrecht

Op 14 april 2016 is de Wet Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving in werking getreden.

De wet VTH is de verankering van de afspraken tussen de rijksoverheid, de provincies en gemeenten om de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving van het omgevingsrecht beter te organiseren.

Het doel van deze wet is een veilige en gezonde leefomgeving, door het bevorderen van de kwaliteit en samenwerking bij de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht. De wet is een invulling van de Wabo en regelt de randvoorwaarden voor gemeenten en provincie om tot hogere kwaliteit van uitvoering en handhaving te komen.

Belangrijkste onderdelen zijn de invoering van een landelijke stelsel van omgevingsdiensten, de ontwikkeling van landelijke kwaliteitscriteria voor de uitvoering van de Wabo en het formuleren van een landelijke handhavingsstrategie voor bestuurs- en strafrecht.

Op basis van de wet zijn gemeenten verplicht een verordening vast te stellen waarin voorschriften over de gewenste kwaliteit van de VTH-taken op grond van de Wabo zijn opgenomen. Nijmegen heeft met de 'Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht' (in werking getreden op 19 juli 2016) besloten dat zij voor alle VTH-taken, zowel de taken die door de Omgevingsdienst worden uitgevoerd, als de taken die door de gemeente zelf worden uitgevoerd, de landelijk opgestelde kwaliteitscriteria (op dit moment versie 2.1) hanteert. In de procescriteria die onderdeel zijn van de kwaliteitscriteria zijn de eisen met betrekking tot de beleidscyclus opgenomen. Belangrijk onderdeel is de vaststelling van deze beleidsregels.

2. Omgevingswet

Het huidige omgevingsrecht is gefragmenteerd en verdeeld over een groot aantal wetten. Er zijn aparte wetten voor bodem, bouwen, geluid, infrastructuur, mijnbouw, milieu, monumentenzorg, natuur, ruimtelijke ordening en waterbeheer. De nieuwe Omgevingswet is een raamwet die 26 wetten bundelt in één wet.

Doordat in de loop der jaren veel omgevingswetgeving op elkaar is gestapeld en los van elkaar is ontwikkeld, is de situatie onoverzichtelijk. De gefragmenteerde wetgeving leidt tot afstemmings- en coördinatieproblemen voor alle gebruikers van het omgevingsrecht. Aan de ene kant worstelen initiatiefnemers met veel verschillende wetten die elk hun eigen procedures, planvormen en regels hebben. Aan de andere kant is het voor overheden en toetsers lastig om initiatieven in samenhang te beoordelen, waardoor integraal beleid niet of moeizaam tot stand komt.

Een ander probleem met de huidige wetgeving is dat deze niet meer aansluit op gewenste maatschappelijke ontwikkelingen. Dat wil zeggen, de huidige regels focussen zich onvoldoende op duurzame ontwikkeling en houden geen rekening met lokale verschillen. Er is behoefte aan meer maatwerk en ook is er behoefte om vroegtijdige participatie van belanghebbenden bij de besluitvorming mogelijk te maken. De nieuwe wet moet beter op ontwikkelingen kunnen inspelen bijvoorbeeld doordat het zorgt voor minder regels en onderzoekslasten. Daarnaast stelt de wet gemeenten, provincies, of het Rijk in staat sneller een beslissing te nemen over ruimtelijke plannen en activiteiten en krijgen gemeenten meer regelvrijheid (als ze daar gebruik van willen maken). Doel van de wet is een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Niet alleen op rijksniveau worden de regels gebundeld in één wet. De bedoeling is dat dit ook op decentraal niveau gebeurt. Elke gemeente stelt één gemeentelijk omgevingsplan op. In het gemeentelijk omgevingsplan worden bestemmingsplannen, beheersverordeningen en de omgevingsrechtelijke delen van andere verordeningen logisch en samenhangend gebundeld. Alle aspecten die te maken hebben met de fysieke leefomgeving worden integraal gebundeld. Denk aan welstandsbeleid, parkeerbeleid, monumentenverordening en onderdelen van de algemene plaatselijke verordening.

Wat verandert er voor vergunningverlening, toezicht en handhaving?

Het belangrijkste instrument; de omgevingsvergunning, blijft onder de Omgevingswet bestaan. Toch zal er ten aanzien van vergunningverlening het nodige veranderen. Allereerst omdat het (toetsings)kader op inhoud verandert (meer algemene zorgplichten en regels, minder vergunningen, nieuw omgevingsplan met meer lokale afwegingsruimte). Maar de wet beoogt ook een andere manier van werken, een cultuuromslag.

Toetsing zal meer integraal plaatsvinden, vanuit de gedachte zoveel mogelijk ruimte te geven aan plannen uit de samenleving. Het Omgevingsplan zal mogelijk meer 'open normen' bevatten, waardoor de toetsing meer maatwerk wordt. En de dialoog met de omgeving wordt nog belangrijker dan hij nu al is.

Op het eerste gezicht zal er onder de Omgevingswet juridisch gezien weinig veranderen op het terrein van toezicht en handhaving. De handhavinginstrumenten blijven dezelfde en staan grotendeels in de Algemene wet bestuursrecht. De bijzondere bepalingen in de Omgevingswet zijn gebaseerd op hoofdstuk 5 van de huidige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Uitgaande van het beoogd resultaat van de Omgevingswet, waarbij er minder vergunningen en meer zorgplichten en algemene regels zijn, verschuift het toetsmoment van het bevoegd gezag wel van meer vooraf naar een toets achteraf. Juridisch betekent dat een verschuiving van vergunningverlening naar toezicht en handhaving. Dit betekent dus ook wat voor de opdracht aan de ODRN. Invoering van de Omgevingswet is voorzien in 2021.

3. Wetsvoorstel kwaliteitsborging voor het bouwen

Op 21 februari 2017 is de Wet kwaliteitsborging voor het Bouwen aangenomen door de Tweede Kamer. Op dit moment ligt het voorstel bij de Eerste kamer. Tijdens de formatie heeft de Eerste Kamer besloten om de stemming over de Wet Kwaliteitsborging voor het bouwen uit te stellen. Op dit moment is nog onduidelijk of en hoe de wet zal worden aangepast. De inwerkingtreding van de wet is inmiddels gekoppeld aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Het wetsvoorstel regelt de invoering van een nieuw stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen. Hiermee wordt beoogd de positie van de particuliere en de zakelijke bouwconsument te versterken en de relatie tussen opdrachtgever, de bouwconsument en de bouwende partijen evenwichtiger te maken. Kern van het wetsvoorstel (zoals het nu bekend is, mogelijk wordt dit dus nog anders) is :

Kleine bouwwerken en verbouwingen vrij van toets aan het Bouwbesluit 2012.

Voor bouwwerken waarvoor nog wel een omgevingsvergunning nodig is, wordt de toets aan het Bouwbesluit uitgevoerd door een gekwalificeerde (private) kwaliteitsborger;

De gemeente controleert of de vergunninghouder gebruik maakt van een geregistreerde private kwaliteitsborger .

- De toetsing aan het Bouwbesluit 2012 van nieuwbouw en verbouw bij de vergunningverlening door de gemeente vervalt.
- Private partijen ontwikkelen methodes voor kwaliteitsbewaking om te zorgen dat aannemers zich houden aan de bouwtechnische eisen uit het Bouwbesluit 2012.
- Een onafhankelijke publieke toelatingsorganisatie oordeelt of een voorgestelde methode voor kwaliteitsbewaking voldoet aan de eisen.

In de nieuwe wet wordt de verantwoordelijkheid voor het leveren van kwaliteit aangescherpt. Nu toetst de gemeente vooraf de bouwplannen en ziet toe op de uitvoering volgens de verleende vergunning. In het nieuwe stelsel dragen partijen in de bouw zelf zorg voor het voldoen aan de voorschriften van het Bouwbesluit. Hiervoor wordt een kwaliteitsborger ingeschakeld.

Hoe gaat het in de praktijk?

De gemeente toetst het bouwplan niet meer aan het Bouwbesluit. Gegevens voor de toetsing aan het Bouwbesluit hoeven dus niet aan de gemeente geleverd te worden. Wel dient een aanvraag voor de omgevingsvergunning te worden ingediend bij de gemeente want de gemeente blijft de aanvraag wel toetsen aan het bestemmingsplan en welstandseisen. De gemeente bekijkt bij het verlenen van de vergunning alleen of een geregistreerde kwaliteitsborger wordt ingezet.

De gemeente ziet op de bouwplaats niet meer toe op het voldoen aan het Bouwbesluit: dit doet de kwaliteitsborger. Als het bouwwerk klaar is dan stelt de kwaliteitsborger een verklaring op waarin hij/zij verklaart dat hij/zij 'gerechtvaardigd vertrouwen heeft dat het bouwwerk aan de voorschriften voldoet'. De verklaring gaat naar de vergunninghouder. De vergunninghouder levert de verklaring en een opleverdossier ('as built') bij gereedmelding aan bij de gemeente.

De gemeente kijkt niet inhoudelijk naar het dossier maar controleert wel de verklaring. Als deze volledig is, kan het bouwwerk in gebruik worden genomen. Na gereed melding is sprake van een bestaand bouwwerk en is het aan de gemeente om - net als nu - zo nodig toezicht te houden. Bijvoorbeeld in het geval van een klacht.

Gevolgen?

Het is nog onzeker hoe de wet er uiteindelijk uit komt te zien. Maar zeker is dat het grote gevolgen heeft voor de vergunningverlenende en toezichthoudende taak van de gemeente (met als uitvoerende partij de ODRN) op het terrein van bouwen. Het toezicht op bouwtechnische voorschriften uit het Bouwbesluit komt gefaseerd bij de markt te liggen en de gemeente krijgt een veel beperktere rol. De gemeente blijft wel verantwoordelijk voor de beeldkwaliteitstoets en de toets op strijd met het bestemmingsplan. Daarnaast blijft de gemeente verantwoordelijk voor het toezicht op de bestaande bouw. Te zijner tijd zal de jaarlijkse programmering van de ODRN afgestemd moeten worden op de nieuwe situatie.

4. Wet natuurbescherming

Sinds 1 januari 2017 is de Wet natuurbescherming van kracht. Deze vervangt drie wetten; de Natuurbeschermingswet 1998, de Boswet en de Flora- en Faunawet. Voor de VTH taken op grond van de Wet natuurbescherming zijn Gedeputeerde Staten van Gelderland het bevoegd gezag. In enkele gevallen haakt de toestemming op grond van de Wet natuurbescherming aan bij de procedure voor een aanvraag Omgevingsvergunning. Hierbij heeft de ODRN de taak om te kijken of de Wet natuurbescherming van toepassing is en zo ja, op basis van deze wet te toetsen.

5. Verbod asbestdaken

Per 2024 geldt een wettelijk verbod op asbestdaken. Hiervoor wordt de Wet milieubeheer en het Asbestverwijderingsbesluit gewijzigd. Toezicht op verwijdering van asbest in daken gebeurt door de ODRN. Versnelling van de aanpak van asbestdaken vergt een gezamenlijke inspanning van provincie, regiogemeenten en omgevingsdienst. Het komende jaar wordt hiervoor de strategie bepaald en vervolgens wordt de uitvoeringsplanning opgesteld. De werkzaamheden die hier uit voortkomen komen jaarlijks terug in het werkplan van de ODRN.

6. De veranderopgave

"De complexiteit van de huidige netwerksamenleving leidt tot nieuwe vormen van sociale organisatie, samen te vatten als een permanent proces van afstemming tussen actoren, zowel personen als organisaties - burgers, professionals, bestuurders, maar ook instituties of regio's. De lokale overheid dient zich hierop in te stellen. Het komt erop aan de bestuurlijke praktijk, op grond van kennis en ervaring, af te stemmen op de maatschappelijke dynamiek. Problemen en kansen dienen leidend te zijn. Thema's en principes komen in plaats van strakke kaders en controle," aldus Hans Boutellier, wetenschappelijk directeur van het Verwey-Jonker Instituut, enige jaren geleden al in een essay (Hans Boutellier – Nieuwe tijden, nieuw bestuur – de WMO in de improvisatiemaatschappij – Utrecht 2014).

Dat betekent ook iets voor de dienstverlening van de Omgevingsdienst (ODRN) en de regionale brandweer (VRGZ) op het vlak van vergunningverlening, toezicht en handhaving. In het maatschappelijke proces zoals Hans Boutellier het schetst, is het belangrijk om context gestuurd te werken, rekening houdend met de gelaagdheid aan maatschappelijke belangen en bijbehorende prioritering. De sturing hierop zal per definitie meerdimensionaal en multidisciplinair moet worden ingericht. Ergo zal er in het werkproces meer integrale afweging nodig zijn rondom de vraag op welke thema's en bijbehorende uitdagingen capaciteit in te zetten. En dat tegelijkertijd ook in goede afstemming met de gemeente als opdrachtgever.

De veranderopgave die verband houdt met deze ontwikkeling is in de volgende punten te kenschetsen:

- De uitdaging is om probleem-georiënteerd en informatie gestuurd te werken vanuit een multidisciplinaire benadering van vraagstukken. Prioriteiten worden verantwoord vanuit een maatschappelijke context; de vakinhoudelijke kennis van specialisten is hieraan dienstbaar, niet leidend.

- Telkens is de vraag belangrijk: waar is de overheid daadwerkelijk voor verantwoordelijk? Dat vraagt om goed verwachtingenmanagement ten opzichte van de burger.
- Financiële kosten en maatschappelijke baten moeten in een gezonde verhouding tot elkaar staan.
Dat betekent dat we de komende jaren van de ODRN en VRGZ flexibiliteit verwachten bij keuzes en prioriteiten. Daar staat tegenover dat de gemeente de outputoriëntatie bij het financieringsvraagstuk uiteindelijk ook loslaat en met beide diensten ook integraler gaat bezien hoe financiële middelen in te zetten op het bereiken van beoogde maatschappelijke effecten. Onze ambitie is om die slag de komende jaren te gaan maken.

Hoofdstuk 3 Prioriteiten vanuit een risico-gestuurde benadering

We stellen prioriteiten op basis van een probleem- en risicoanalyse. Hiervoor geven we eerst inzicht in wat cijfers; wat is de omvang van de belangrijkste taken. Vervolgens lichten we de risico-systematiek toe. Ten aanzien van de taken op het terrein van BRIKS, RO en Milieu werken we met een uniforme systematiek, die primair ingestoken is vanuit het type vergunning, melding, object of inrichting. De risicoanalyse voor het toezicht in de openbare ruimte is gericht op twee pijlers: gebiedsgericht en thema-gericht.

Artikel 1. Cijfers: waar hebben we het qua aantallen over?

1. In onderstaande tabellen wordt de omvang van de VTH taken op grond van de Wabo op basis van het aantal vergunningen en meldingen weergegeven. Te zien is dat niet elke vergunningaanvraag of melding leidt tot een inspectie en lang niet elke toezichtsactiviteit leidt tot een handhavingstraject. Vanwege beperkte middelen en omdat we vinden dat burgers en bedrijven een eigen verantwoordelijkheid hebben, kiezen we voor een risico-gestuurde aanpak binnen het toezicht. Op basis van een risicoanalyse bepalen we de activiteiten waar de meeste risico's mee gepaard gaan en geven we daar prioriteit aan.

VERGUNNINGVERLENING/MELDING	Prognose 2018
BRIKS en brandveilig gebruik	
Slopmeldingen	630
Melding brandveilig gebruik	239
Omgevingsvergunning brandveilig gebruik	21
Melding reclame particulier	2
Omgevingsvergunning reclame	108
Omgevingsvergunning Bouwen	772
Omgevingsvergunning binnenplans afwijken bestemmingsplan	109
Omgevingsvergunning afwijken bestemmingsplan, beperkte planologische betekenis	183
Projectafwijkingsbesluit	1
Omgevingsvergunning tijdelijk afwijken bestemmingsplan	7
Omgevingsvergunning kappen	119
Omgevingsvergunning uitrit aanleggen of veranderen	108
Omgevingsvergunning wijzigen of aanleggen van een weg	14
Omgevingsvergunning veranderen beschermd stadsbeeldobject	21
Omgevingsvergunning veranderen beschermd rijksmonument	27
Omgevingsvergunning veranderen beschermd gemeentelijk monument	47
Omgevingsvergunning slopen in beschermd stadsgezicht	9
Omgevingsvergunning slopen op grond van bestemmingsplan	8
Omgevingsvergunning uitvoeren van een werk of werkzaamheden op grond van bestemmingsplan	45
Intrekken of wijzigen van een omgevingsvergunning BRIKS	24
Bouwobjectenvergunning op grond van de APV	91

Vergunning op grond van de leegstandswet	133
Omzettings danwel onttrekkingsvergunning	71
MILIEU	
Melding Activiteitenbesluit	150
Revisie van een milieuvergunning	4
Veranderen van een milieuinrichting met milieugevolgen/zonder milieugevolgen	5/4
Oprichten van een milieuinrichting	0/1
Omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM)	5
Maatwerkvoorschriften activiteitenbesluit	6
Intrekken of wijziging van omgevingsvergunning Milieu	2

TOEZICHT BRIKS EN MILIEU	Prognose 2018
Klachten BRIKS	300
Verzoek tot handhaving BRIKS	15
Klachten monument	9
Toezicht nav omgevingsvergunning Bouwen	398
Toezicht bestaande bouw woning	6
Toezicht kamerbewoning	50
Toezicht bestaande bouw overig	14
Toezicht illegale bouw	27
Toezicht sloopmeldingen/illegale sloop	145
Toezicht omgevingsvergunning monumenten	45
Toezicht bestaande monument	25
Toezicht brandveilig gebruik	173
Toezicht omgevingsvergunning reclame	26
Toezicht illegale reclame	56
Administratief toezicht Milieu (voorbeeld check op rapporten)	425
Milieutoezicht controle	515
Milieutoezicht hercontrole	361

HANDHAVING BRIKS EN MILIEU	Prognose 2018
Voornemen tot handhaving BRIKS	88
Opstellen Last onder dwangsom BRIKS	52
Opstellen Last onder bestuursdwang BRIKS	5
Gedoogbesluit B	1
Effectueren last onder dwangsom BRIKS	3
Effectueren last onder bestuursdwang BRIKS	5
Voornemen tot handhaving Milieu	65
Opstellen Last onder dwangsom Milieu	25
Opstellen Last onder bestuursdwang Milieu	2
Effectueren last onder dwangsom Milieu	5

Tabel 1: aantallen Wabo producten ODRN , werkplan 2018

TOEZICHT EN HANDHAVING RO 2017 (bestemmingsplan)	HH verzoeken	Klachten	Retrospectieve toets*
Meldingen (129)	11	52	66

Controles (39)	13	16	10
Vooraanschrijving (39)	11	17	11
Last onder dwangsom/bestuursdwang (16)	5	5	6
Invordering (2)	-	1	1

Tabel 2: overzicht naleving Ruimtelijke Ordening (op grond van bestemmingsplan) 2017
*betreft de toets op bestaande illegale situaties bij vaststelling van een bestemmingsplan

Artikel 2. Risicoanalyse en prioriteiten BRIKS, RO en Milieu

- De risico-systematiek
Voor de BRIKS, Milieu en RO taken is een risicoanalyse ontwikkeld waarbij alle verschillende taken en daarbij relevante beleidsvelden zijn betrokken. In de risicomethodiek worden achtereenvolgens de volgende stappen doorlopen:
 - Inventariseren/clusteren van activiteiten
 - Formuleren van thema's waaraan het risico, als gevolg van effect en kans, kan worden afgemeten
 - Scoren van de risicoanalyse door experts
 - Clusteren in risico categorieën
 - Bepalen van controle-intensiteit passend bij de risicocategorie

De risicoanalyse gaat uit van [KANS] x [EFFECT]. In de risicoanalyse is het effect ingevuld aan de hand van thema's. De thema's zijn zo gekozen dat alle relevante beleidsvelden hierin vertegenwoordigd zijn. De thema's zijn standaard in de risicomethodiek. De invulling van het thema verschilt per taakveld (BRIKS, MILIEU en RO). Aan de activiteiten worden scores toegekend die uitdrukking geven aan het risico. De score wordt bepaald door de vraag: wat is het effect/gevolg op dit thema, ervan uitgaande dat een voorschrift niet nageleefd wordt?

Effect aan de hand van bestuurlijke thema's

De keuze van de thema's vormt de basis van de risicomethodiek. Landelijk worden er diverse risicomethodieken voor de fysieke leefomgeving toegepast. Onderstaande thema's sluiten daarop aan en vertegenwoordigen de relevante beleidsterreinen op het gebied van fysieke leefomgeving binnen onze gemeente. Per thema is in tabel 3 een aantal voorbeelden gegeven van aspecten die onder dat thema van belang zijn (de indeling in deze tabel zegt nog niets over prioriteiten, dat volgt in hoofdstuk 3 artikel 2 lid 2 en verder).

	BRIKS	RO (strijdig gebruik grond, gebouw of uitvoeren van werk op grond van bestemmingsplan)	Milieu
Veiligheid	Brandveiligheidseisen Constructieve veiligheid Verkeersveiligheid	Opslag gevaarlijke stoffen/materialen Brand- en constructieve veiligheid gebouw Beheersbaarheid en bereikbaarheid hulpdiensten Verkeersveiligheid	Opslag gevaarlijke stoffen Brandveiligheid gebouw en installatie Beheersbaarheid en bereikbaarheid van hulpdiensten
Gezondheid	Ventilatie Daglicht Geluid Lucht-, water en bodemkwaliteit Asbest	Ligging binnen contour / zoning Ventilatie Daglicht Geluid Lucht-, water en bodemkwaliteit Asbest	Luchtverontreiniging Bodem Geluid Water (afvalwaterlozing)
Leefomgeving	Impact op kwaliteit leefomgeving o.a.: Beeldkwaliteit, stedenbouw Archeologie (historische waarde) Mobiliteit; vb parkeeroverlast Groen, natuur Geluid	Impact op kwaliteit leefomgeving o.a.: Beeldkwaliteit, stedenbouw Archeologie (historische waarde) Groen, natuur Overlast omgeving (overlast door illegale bewoners/ gebruikers, vb geluid, aantasting woongenot) Mobiliteit: vb toename parkeerdruk	Visuele Impact op de omgeving Geluid Geur Schade aan natuur

Duurzaamheid	Duurzaam bouwen, gebruik grondstoffen Energiebesparing Hergebruik Gebruik milieubelastende materialen	Aantasting milieu Afname m2 groen en oppervlakte-water Schade waardevol gebied	Klimaatverandering Energiebesparing Duurzaam gebruik grondstoffen Afwalpreventie en hergebruik
Schade	Financiële schade Vertrouwen van burger/bedrijven /instellingen in overheid Aantrekkelijkheid stad (economische schade)	Financiële schade Vertrouwen van burger/bedrijven/instellingen in overheid Aantrekkelijkheid stad (economische schade)	Financiële schade Vertrouwen van burger/bedrijven /instellingen in overheid Aantrekkelijkheid stad (economische schade)

Tabel 3: aspecten die onder de verschillende thema's van belang zijn

Kans aan de hand van ervaring met naleefgedrag

De kans wordt uitgedrukt in ervaring met naleefgedrag. Dit ligt bij BRIKS en RO anders dan bij Milieu. Het toezicht heeft bij milieu namelijk een ander karakter. Het BRIKS toezicht vindt voor het grootste gedeelte plaats tijdens de bouw, die een beperkte periode beslaat, terwijl het milieutoezicht nagenoeg geheel plaatsvindt tijdens het gebruik (voor onbepaalde tijd). Bij milieu gaat het om geplande, periodieke controles van bestaande inrichtingen waarmee een lange termijn relatie bestaat. Hierdoor kan het naleefgedrag heel specifiek worden gemeten.

Kans bij BRIKS en RO

De kans wordt uitgedrukt aan de hand van ervaring met betrekking tot een bepaalde activiteit. Het gaat hier om een 'expert-guess' op basis van ervaring van toezichthouders uit eerdere jaren met soortgelijke activiteiten. Is de ervaring dat de regels vaak niet nageleefd worden, dan scoort deze variabele hoger, is de ervaring dat de regels meestal wel nageleefd worden, dan scoort deze variabele lager.

Kans bij milieu

Bij milieu speelt ervaring met betrekking tot het naleefgedrag van een specifiek bedrijf een rol. Bedrijven die in het verleden en in het heden geen goed naleefgedrag hebben getoond worden vaker bezocht en bedrijven die goed naleefgedrag vertonen worden beloond door minder controle. In hoofdstuk 3 artikel 2 lid 4 lichten we dit meer in detail toe.

Object-gerichte risicoanalyse voor toezicht op het thema veiligheid

Op het onderdeel veiligheid (constructie en brandveiligheid) is voor de meest risicovolle bouwobjecten een verdiepende risicoanalyse gemaakt voor het toezicht door de ODRN en VRGZ samen, die leidend is voor de jaarlijkse gezamenlijke programmering van ODRN en VRGZ. Deze analyse wordt ook regionaal toegepast. We lichten het toe in hoofdstuk 3 artikel 4.

Risicoanalyse geen blauwdruk, afwijken van de in dit beleid aangegeven prioriteiten

De resultaten van de risicoanalyse geven een verdeling in activiteiten met een zeer hoog, hoog, gemiddeld, laag en zeer laag risico ten aanzien van gevolgen voor de fysieke leefomgeving.

De risicoanalyse leidt tot een prioritering op hoofdlijnen, op basis waarvan het jaarlijkse programma wordt opgesteld en het bevoegd gezag sturing kan geven aan de uitvoering. Het geeft echter geen blauwdruk van hoe het toezicht in de praktijk zal verlopen.

Prioriteiten kunnen verschuiven wanneer specifieke omgevingsfactoren (bijvoorbeeld overlast of gebieden met bijzondere waarden, verkeersveiligheid) een rol spelen, er sprake is van calamiteiten (bijvoorbeeld de recente problemen met vloerconstructies) of er bijvoorbeeld sprake is van nieuwe wetgeving. Er is dus altijd sprake van maatwerk. Als andere belangen aan de orde zijn die niet meegewogen zijn in de risicoanalyse, dan worden die belangen/aspecten ad hoc beoordeeld en kan afgeweken worden van de prioritering zoals vastgesteld in dit beleid.

Naast ad hoc afwijking in specifieke gevallen, kan in de jaarlijkse programmering bijgestuurd worden en kunnen andere accenten gelegd worden.

2. Prioriteiten vergunningverlening; waar toetsen we op en hoe diepgaand toetsen we?

We streven ernaar om alle vergunningaanvragen en meldingen binnen de daarvoor geldende wettelijke termijn te behandelen. In zijn algemeen geldt daarom dat als het bij piekbelasting nodig is om ten aanzien van vergunningverlening te prioriteren, prioriteit in eerste instantie ligt bij aanvragen waarop de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is (met het oog op het voorkomen van van rechtswege verleende vergunningen). Vervolgens de aanvragen waarop de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is en vervolgens bij meldingen. Van deze prioritering kan in concrete situaties worden afgeweken, als dat op basis van een risico-afweging geboden is.

Bij het toetsen van vergunningen, het beoordelen van meldingen of het stellen van maatwerkvoorschriften (hierna: vergunningverlening) wordt enerzijds getoetst aan wettelijke voorschriften, bijvoorbeeld het Bouwbesluit en de Wet milieubeheer of het activiteitenbesluit. Anderzijds geldt er – met name bij BRIKS en RO taken- lokaal beleid waar aan getoetst moet worden, bijvoorbeeld de parkeernota of de

Uitvoeringsnota beeldkwaliteit. De regels waar aan getoetst wordt liggen dus in meerdere wettelijke regelingen en beleidsdocumenten vast.

Vergunningverlening BRIKS en RO

Om zorgvuldige uitvoering van de toetsing te borgen en de afstemming tussen de gemeentelijk adviseurs en de ODRN beter te faciliteren is voor wat betreft de toetsing aan gemeentelijk beleid gestart met het opstellen van een kaderdocument, waarin per activiteit (v.b omgevingsvergunning bouwen of kapvergunning) het toetsingskader en het gewenste toetsingsniveau wordt uitgewerkt. Dit kader wordt in 2018 nader uitgewerkt.

Uitgangspunt bij het bepalen van het toetsingsniveau is onder andere de score van de betreffende activiteit op de verschillende bestuurlijke thema's zoals uiteengezet in de vorige paragraaf (zie ook bijlage 1c).

Voor wat betreft de toetsing aan wettelijke voorschriften, met name het Bouwbesluit, werkt de ODRN met toetsingsformulieren per activiteit, die ook op basis van risico's zijn opgesteld.

Het bevoegd gezag heeft beleidsregels vastgesteld met betrekking tot de bevoegdheid tot geheel of gedeeltelijke intrekking van een omgevingsvergunning voor bouwactiviteiten (gemeentebld 2013/058).

Vergunningverlening milieu

Aanvragen in verband met nieuw te vestigen bedrijven hebben hoge prioriteit. Hetzelfde geldt voor voor vergunningaanvragen die betrekking hebben op uitbreidingen van activiteiten van bestaande bedrijven en vergunningaanvragen voortkomend uit handhavingszaken.

Als het nodig is om te prioriteren dan geldt als uitgangspunt dat het actualiseren van een verleende vergunning minder prioriteit heeft dan de behandeling van aanvragen om een omgevingsvergunning en meldingen.

Door diverse oorzaken verliezen afgegeven vergunningen hun actualiteit. Voorbeelden zijn jurisprudentie en wijzigingen in wet- en regelgeving, wijzigingen in de best beschikbare technieken die een bedrijf kan toepassen op basis van Europese wijzigingen in Nederlandse BBT-informatiedocumenten en standaard voorschriftenpakket (via Landelijke redactie standaardteksten omgevingsvergunning, LRSO). Het periodiek actualiseren van de vergunningen en maatwerkvoorschriften voor bedrijven die vallen onder het Activiteitenbesluit is daarom een belangrijk aandachtspunt.

3. Prioriteiten toezicht BRIKS en RO

De risicoanalyse is gemaakt door vertegenwoordigers van alle betrokken beleidsvelden, toezichthouders van de ODRN en de brandweer. Het resultaat van de analyse leidt tot de volgende classificering van toezichtstaken van zeer hoog (rood) tot zeer laag risico (groen).

Activiteit	Risicoklasse
Massale publieke bijeenkomstgebouwen en overige bijzondere projecten, <u>vb</u> ziekenhuizen, theaters, sporthallen.	Red
Beschermd monument, stadsgezicht, stadsbeeldobject; <i>wijzigen authentieke delen</i>	Red
Beschermd monument, stadsgezicht, stadbeeldobject; <i>wijzigen van onderdelen zonder bouwhistorische waarde</i>	Orange
Sloopmelding asbest en bouwkundig	Orange
Gestapelde woningen, <u>vb</u> appartement gebouwen en woonflats	Orange
Niet wonen van meer dan 1 bouwlaag (B>1), v.b. bedrijfsgebouwen, scholen, winkels, parkeergarages	Orange
Niet wonen van 1 bouwlaag (B1), v.b. bedrijfsgebouwen, scholen, winkels, parkeergarages	Orange
Sloopmelding asbest bedrijfsmatig	Yellow
Reclame in centrum	Yellow
Reclame 19e eeuwse schil	Yellow
Kleine verbouwingen en uitbreidingen bij woningen en niet-woningen met constructieve gevolgen voor het bestaande gedeelte, <u>vb</u> dakopbouwen, muurdoorbraken, dakkapellen met aanpassing bestaande spant	Yellow
Kleine verbouwingen en uitbreidingen bij woningen en niet-woningen met weinig constructieve gevolgen voor het bestaande gedeelte, v.b. tuinhuisjes, bergingen, dakkapellen zonder aanpassing bestaande spant	Yellow
Gebruik gebouw of grond of uitvoeren werk/werkzaamheden in strijd met bestemmingsplan (RO)**	Light Green
Overige bouwwerken geen gebouw groot v.b. zendmasten, bruggen*	Light Green
Reclame woongebied	Light Green
Eengezinswoning, vrijstaand, in rijen***	Light Green
Reclame industriegebied	Light Green
UITWEG/INRIT	Light Green
Sloopmelding alleen bouwkundig	Light Green
KAPPEN (vellen houtopstand)	Light Green
Slopen beschermd monument (geheel), stadsbeeld, object	Light Green
Sloopmelding asbest particulier	Light Green
Overige bouwwerken geen gebouw klein v.b. geluidsschermen, afscheidingen	Light Green

Tabel 4: risico-classificering BRIKS en RO

*dit betreft zeer specifieke projecten waarbij de mate van toezicht per situatie beoordeeld wordt

**voor bescherming van archeologische waarden zie toelichting in bijlage 1a, onderdeel RO

***afhankelijk van het soort bouw; bij bepalen prioriteit wordt omvang project meegenomen (seriematig)

Uit de risicomatrix blijkt welke activiteiten of vergunningen we het meest risicovol achten. Deze risico classificering is de basis waarop de ODRN en de gemeentelijke afdeling die verantwoordelijk is voor toezicht en handhaving op grond van het bestemmingsplan haar jaarlijkse toezichtsprogramma baseert en op basis waarvan zij keuzes maakt in situaties waar door beperkte capaciteit niet alles gecontroleerd kan worden.

De mate van toezicht loopt uiteen van in álle gevallen een controle op locatie, naar steekproefsgewijze controle op locatie tot enkel een administratieve controle. In het jaarlijkse werkplan wordt op basis van de prioritering per activiteit uitgewerkt in hoeveel procent van de gevallen toezicht op locatie plaatsvindt en wanneer met een administratieve controle wordt volstaan.

De risico-inschatting is met name op het terrein Bouwen (omdat daar regelgeving en beleid op meerdere terreinen bij elkaar komen) ook van belang voor de vraag hoe uitgebreid de controle op locatie is. In 2018 wordt dit uitgewerkt in (digitale) checklists per activiteit aan de hand waarvan de toezicht-houders de controles uitvoeren.

In bijlage 1a t/m c beschrijven we het wettelijk kader en geven een korte toelichting op de uitkomst van de risicoanalyse.

4. Prioriteiten Milieu

In Nijmegen kennen we op dit moment 3378 bedrijven die vanwege hun belasting op het milieu onder Wet milieubeheer vallen. We noemen deze bedrijven inrichtingen. In de milieuregelgeving wordt onderscheid gemaakt in type A, type B en type C inrichtingen.

Inrichtingen type A zijn inrichtingen die minder milieubelastende activiteiten uitvoeren, zoals veel kantoor- en schoolgebouwen. Zij hoeven bij de oprichting of een wijziging geen melding te doen aan het bevoegd gezag. Ook hebben ze geen omgevingsvergunning milieu nodig.

Inrichtingen type B zijn inrichtingen die bij de oprichting of wijziging een melding moeten doen aan het bevoegd gezag. Ze hebben geen omgevingsvergunning milieu nodig. Ze vallen volledig onder het Activiteitenbesluit. Ze moeten dus wel aan de regels in het activiteitenbesluit voldoen.

Inrichtingen type C zijn inrichtingen die een omgevingsvergunning Milieu nodig hebben. Ze moeten een melding Activiteitenbesluit doen voor activiteiten waarop hoofdstuk 3 van het Activiteitenbesluit van toepassing is. Een gedeelte van Activiteitenbesluit is van toepassing op type C inrichtingen. Daarnaast gelden voorschriften die in de omgevingsvergunning zijn opgenomen (toegesplitst op de specifieke inrichting).

Gelet op de lage milieu-impact van type A bedrijven, worden deze bedrijven niet regulier gecontroleerd. Wel kan controle plaatsvinden naar aanleiding van een klacht of op projectbasis, zie hiervoor hoofdstuk 4 artikel 1 lid 2 en hoofdstuk 5 artikel 8.

Het uitgangspunt voor het toezicht op vergunningplichtige bedrijven (type C) is dat deze jaarlijks een controle krijgen. In Nijmegen kennen we op dit moment 55 type C bedrijven. De risicoanalyse richt zich dus op de meldingsplichtige bedrijven (type B). Op dit moment circa 1800 bedrijven.

Uitgangspunt bij de controle van de type B bedrijven is dat deze minimaal 1x per vijf jaar gecontroleerd worden, ongeacht de uitkomst van de risicoanalyse. Dit om te voorkomen dat een locatie niet in de juiste categorie is ingedeeld en daardoor buiten ons zicht raakt. Daarnaast is het wenselijk dat de ontwikkeling in het naleefgedrag periodiek gemonitord wordt (naleefgedrag kan veranderen).

Voor de vaststelling van de bezoekfrequentie (naast het standaard vijfjaarlijkse bezoek) is voor ieder bedrijf is een inschatting gemaakt van de effecten van niet naleving van de regelgeving op de thema's veiligheid, leefomgeving, gezondheid, duurzaamheid en schade.

Vervolgens wordt de kans op niet-naleving meegenomen in de risicobepaling, op basis van naleefgedrag met betrekking tot gedragsvoorschriften of doelbewust handelen. Bij goed naleefgedrag krijgt het bedrijf een bonuscorrectie, bij slecht naleefgedrag een maluscorrectie. Naleefgedrag ten aanzien van overtredingen die vrijwel permanent of voor langere tijd verholpen worden is niet bepalend voor de bezoekfrequentie. Dit omdat dit vaak overtredingen zijn uit onwetendheid of onbekendheid. Hier is een meer adviserende of coachende rol in de specifieke situatie op zijn plaats en niet een intensivering van het reguliere toezicht. De malus in de score wordt dus alleen toegekend bij een overtreding van gedragsvoorschriften of doelbewust handelen van de ondernemer.

De uiteindelijke score geeft een risicoprofiel voor iedere bedrijf. Het risicoprofiel per bedrijf wordt berekend aan de hand van een puntenscore, rekening houdend met de zwaarte en de hoeveelheid milieubelastende activiteiten en gecorrigeerd voor het naleefgedrag.

De ODRN werkt met checklists per branche of object. Dit zijn checklists vanuit een landelijk systeem.

Artikel 3. Prioriteiten bodembescherming

1. Een van de speerpunten van het bodembeleid is de zorgplicht. We moeten er in ieder geval voor zorgen dat de kwaliteit van de bodem niet slechter wordt. Daarvoor is het belangrijk inzicht te hebben en te houden in de bodemkwaliteit binnen de gemeente. Dat doen we door middel van controle op meldingen én door controle naar aanleiding van ambtshalve constatering van overtredingen (zie ook hoofdstuk 4).

Controle op meldingen

De hoofdmoot van de meldingen zijn onder te verdelen in meldingen van saneringen en meldingen in het kader van het Besluit bodemkwaliteit.

2. Saneringen

In principe worden alle saneringen met grondverplaatsing of een saneringsdoelstelling één maal bezocht. Vervolgens wordt risico gestuurd toezicht uitgevoerd in overleg met vergunningverleners op basis van onder andere:

- geconstateerde overtredingen tijdens het eerste bezoek;
- de duur van de sanering;
- er is een bekende/notoire overtreder bij betrokken;
- of de locatie of de sanering maatschappelijk gevoelig ligt.

Daarbij wordt betrokken het feit dat in saneringsplannen duidelijk wordt omschreven welke maatregelen worden uitgevoerd. Saneringsplannen moeten vooraf ook door het bevoegd gezag beoordeeld worden, waarna een besluit tot instemming wordt genomen (al dan niet met aanvullende voorwaarden). Er wordt echter steeds vaker gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een melding te doen in het kader van het besluit uniforme saneringen (BUS). Onder de Omgevingswet zal dit nóg meer het geval zijn. Dit betekent dat controle vooral vanuit de toezichtfunctie wordt gedaan.

3. Besluit bodemkwaliteit

Meldingen in het kader van het besluit bodemkwaliteit worden allemaal administratief getoetst. Er wordt vervolgens risico gestuurd toezicht in het veld uitgevoerd op basis van onder andere:

- de gemelde grond voldoet niet aan het Besluit;
- de duur van een project en de hoeveelheid grondbewegingen;
- er is een bekende / notoire overtreder bij betrokken;
- of de locatie of het project maatschappelijk gevoelig ligt.

4. Overige meldingen

De overige meldingen komen minder frequent voor. Aanleg en beheer van (gesloten) KWO installaties is een relatief nieuwe activiteit waarvan wij verwachten dat die wel steeds vaker uitgevoerd zal worden. Daarom wordt steekproefsgewijs gecontroleerd op zowel aanleg als beheer.

Artikel 4. Risicoanalyse (brand)veiligheid hoog risico objecten

1. De risico analyse voor Bouwactiviteiten die in hoofdstuk 3 artikel 2 lid 1 is beschreven is een integrale risicoanalyse vanuit alle relevante regelgeving en beleidsmatige thema's. Op het thema veiligheid is in samenwerking met de ODRN en VRGZ in 2015 een verdiepende risicoanalyse gemaakt voor bouwobjecten met een hoog risico, deze is nog steeds actueel.
2. In totaal zijn 35 objectcategorieën beoordeeld, waarbij:
 - de kans- en effectbepalende factoren in beeld zijn gebracht en beschreven;
 - de maatregelen per levensfase van het gebouw (ruimtelijke ordening, ontwerp, bouw, gebruik en sloop) zijn benoemd, met daarbij bepaald bij welke dienst de uitvoering van die maatregel belegd kan worden en of de maatregelen afdwingbaar zijn;
 - afsluitend de risicocategorie is bepaald op basis van de factoren die in relatie tot de risico's de kans en het effect bepalen.

Daarbij zijn de volgende risicocategorieën onderscheiden:

 - Risicocategorie 1: de objecttypen die op meerdere kans- en effectbepalende factoren scoren. Hier zijn dus meerdere risicoverzwarende factoren van invloed.
 - Risicocategorie 2: de objecttypen die op één of meerdere kans- en effectbepalende factoren scoren. Het onderscheid met risicocategorie 1 is dat de impact van die factoren kleiner is, dat factoren elkaar onderling nauwelijks versterken, of dat er inherente factoren zijn die juist positief bijdragen aan het verlagen van het risico.
 - Risicocategorie 3: de objectcategorieën die een laag risico met zich meebrengen. Hier zijn niet of nauwelijks specifieke kans- of effectbepalende factoren aanwezig die het risico bepalen, of er zijn juist risicoverlagende factoren aanwezig.
3. De uitkomst van de risicoanalyse is te vinden in bijlage 2. Op basis van deze risicoanalyse wordt jaarlijks in een gezamenlijk programma van de ODRN en de VRGZ uitgewerkt welke inzet er vanuit de VRGZ en de ODRN plaatsvindt.

Artikel 5. Risicoanalyse Openbare Ruimte

1. Dit artikel gaat over het toezicht met betrekking tot de openbare ruimte op grond van de Algemene plaatselijke Verordening en enkele bijzondere verordeningen (voor toelichting zie bijlage 1a). Denk aan parkeren, standplaatsvergunningen of overlast door graffiti. De uitvoering ligt hoofdzakelijk bij Bureau Toezicht & Handhaving van de gemeente.
2. De risicoanalyse is op twee pijlers gericht; gebiedsgericht en themagericht. Voor het opstellen van de risicoanalyse maakt Bureau Toezicht & Handhaving gebruik van Informatie Gestuurde Handhaving (IGH).
3. Op basis van een analyse van informatie uit onder andere de wijkmonitor, de veiligheidsmonitor, het meldsysteem Meldingen Openbare Ruimte (MOR), city control, eigen waarnemingen van toezichthouders en informatie van ketenpartners, wordt de inzet per wijk of speciale buurt bepaald. De informatie gestuurde aanpak maakt dat er in wijken waar nauwelijks problemen zijn voor een basis inzet wordt gekozen. Wijken waar wel veel problemen spelen, krijgen intensiever toezicht.
4. Binnen de gebiedsgerichte aanpak is ruimte voor thematische accenten. Als uit de informatieanalyse blijkt dat er in een bepaald gebied over het geheel genomen weinig problemen zijn, maar wel op één specifiek thema, wordt daar meer toezicht op ingezet. Een voorbeeld van een thema is overlast in verband met bijplaatsingen bij ondergrondse containers of problemen met huisvuilzakken. Als blijkt dat op dit thema veel overlast wordt ervaren, ondersteunt Toezicht de Dar hier voor een bepaalde periode. In wijken en gebieden met veel parkeeroverlast (blijkend uit meldingen of eigen waarnemingen) wordt extra parkeercontrole ingezet.
5. In de veilige wijkteams wordt in overleg met veiligheidscoördinatoren, politie en Toezicht de prioriteit en inzet bepaald. Op het thema 'aanpak jongerenoverlast' wordt de inzet van Toezicht

- (straatcoaches) bepaald in overleg met en op basis van informatie van partijen die participeren in het veiligheidshuis.
6. Specifieke opdrachten worden in overleg met de programmamanagers Mobiliteit, Openbare Ruimte en Veiligheid bepaald.
 7. Toezicht en handhaving Marktverordening en Haven en kade verordening. Toezicht en handhaving met betrekking tot de Marktverordening vindt plaats conform de 'Beleidsregel handavingsprotocol Marktverordening', zie onder hoofdstuk 6 artikel 4. Het toezicht op de Haven en kade verordening ligt bij de havenmeester(s). Op dit moment organisatorisch ondergebracht bij de afdeling Economische Zaken.

Hoofdstuk 4 Ambtshalve constateringen van overtredingen, klachten en handavingsverzoeken

De gemeente heeft te maken met een grote hoeveelheid en diversiteit aan ambtshalve constateringen van overtredingen, klachten en handavingsverzoeken van derde-belanghebbenden. Enerzijds is het niet wenselijk in alle gevallen op te treden, gezien de geringe aard en omvang van de overtreding. Anderzijds hebben we te maken met beperkte capaciteit en kunnen we dus niet overal tegen optreden. We willen en moeten dus keuzes maken en dit doen we risico-gestuurd. In dit hoofdstuk geven we aan hoe we hier invulling aan geven.

Artikel 1. Ambtshalve constateringen en klachten

1. Naast toezicht op verleende vergunningen, treedt het bevoegd gezag ook op naar aanleiding van ambtshalve constateringen van overtredingen en klachten. Onder ambtshalve constateringen vallen niet alleen constateringen door toezichthouders zelf, maar ook signalen van andere overheidsdiensten. Onder andere overheidsdiensten wordt in ieder geval verstaan: politie, brandweer (VRGZ), gemeentelijke afdeling, omgevingsdienst, provincie.
2. **BRIKS**
Bij de overweging of in een concreet geval overgegaan wordt tot handhaving, wordt de aard en omvang van de overtreding meegewogen.
In zijn algemeenheid geldt dat naarmate de omvang toeneemt, ook de prioriteit toeneemt.
Bij de beoordeling van de aard van de overtreding wordt allereerst gekeken naar potentiële risico's op het gebied van veiligheid en gezondheid van burgers. Bij veiligheid moet met name worden gedacht aan constructieve en brandveiligheid.
Vervolgens hebben excessen een hoge prioriteit. Met excessen worden bedoeld overtredingen met een grote impact op de omgeving. Dit kan bijvoorbeeld visueel zijn (uitstraling naar omgeving) of (geluids)hinder voor de omgeving. Voor de uitwerking van het begrip exces bij reclame zie bijlage 3.

Overtredingen die beleidsmatig (in het regulier toezicht danwel projectmatig) een hogere prioriteit hebben worden logischerwijs in het geval van klachten ook eerder opgepakt. Ambtshalve constateringen van illegale verbouw of sloop van een monument hebben bijvoorbeeld hoge prioriteit. Bij een calculerende overtreder of recidive kan aan handhavend optreden meer prioriteit worden gegeven.
Klachten die privaatrechtelijk van aard zijn proberen we zoveel mogelijk bij partijen zelf te laten. Zeker waar het geschillen betreft tussen huurders en corporaties. Klachten over overtredingen van zeer geringe aard en omvang hebben doorgaans een lage prioriteit.
3. **Milieu**
In eerste instantie wordt altijd contact worden opgenomen met de klager. Niet in alle gevallen is een klacht nog waarneembaar, maar als blijkt dat de klacht terecht is, wordt overgegaan tot handhaving. Op het moment dat er geen sprake is van een overtreding, maar er toch overlast wordt ervaren probeert de toezichthouder de klager en de overlastgever met elkaar in contact te brengen om begrip voor elkaar te creëren.
Voor geluidsklachten ten aanzien van horeca hanteren we een zogenaamd tweestappenplan, zie bijlage 4. Dit is in afwijking van de reguliere handavingsstrategie, vanwege de impact die de geluidsoverlast in de nachtperiode geeft. Er zijn afspraken gemaakt met de politie over het meten van geluid buiten de kantoortijden.
Als sprake is van ambtshalve constateringen van overtredingen buiten de geplande reguliere controles om (een inspecteur kan tijdens een controlebezoek worden getriggert door een overtreding bij een nabijgelegen bedrijf of de inspecteur treft op zijn ronde andere onregelmatigheden aan), wordt een risico-gestuurde afweging gemaakt of dit signaal opgepakt wordt, in de plaats van een geplande controle. Een niet geplande controle wordt pas dan uitgevoerd, als blijkt dat het bedrijf waarvoor aanleiding is een niet-geplande controle te doen een groter risico heeft dan

- het laagste bedrijf (nog niet uitgevoerde controle) op de planningslijst. Deze afweging wordt gemaakt in overleg met de handhavingscoördinator.
4. RO
Voor het bepalen van de prioriteit van ambtshalve constateringen van overtredingen en klachten ten aanzien van RO is het protocol zoals opgenomen in bijlage 5 leidend. Dit protocol gaat uit van een basisprioritering voor de verschillende activiteiten, bijv. illegaal gebruik van een gebouw als woning of illegaal gebruik van grond.
Vervolgens wordt gekeken naar verzachtende dan wel verzwarende wegingsfactoren. Bijvoorbeeld of sprake is van gevaarlijke situaties, overlast voor de omgeving, of het gaat om een groot of een klein bouwwerk.
De totaalscore op de verschillende factoren wordt onderverdeeld in vier categorieën (van laag tot zeer hoog), met een bijbehorende prioriteit. Deze prioriteit richt zich op de snelheid waarop geacteerd wordt op de klacht.
Er wordt in alle gevallen (op termijn) geacteerd naar aanleiding van een klacht, onder andere vanwege het belang van stuiten van verjaring bij illegaal gebruik.
 5. Openbare ruimte
Voor de inzet van toezicht in de openbare ruimte naar aanleiding van ambtshalve constateringen of klachten, verwijzen we naar hoofdstuk 3 artikel 5.
 6. Bodem
Het acteren in situaties van onbekende (illegale) werkzaamheden is een belangrijke pijler onder het bodembeleid. Situaties zoals:
 - Graven in een geval van ernstige verontreiniging zonder dit te melden
 - Toepassen van grond zonder dit te melden
 - Depots in gebruik hebben zonder dit te melden

Grondwerkzaamheden/saneringen/KWO hebben in veel gevallen een samenhang met andere activiteiten, bijvoorbeeld bouwen, slopen, herinrichting of ook archeologie. Ook binnen Wm-inrichtingen worden saneringen uitgevoerd (al dan niet in het kader van de zorgplicht). Het is dus van belang dat er duidelijke samenhang is tussen vergunningverlening en toezicht op deze activiteiten en bodemtoezicht. Toezichthouders zijn daarom ook ogen en oren voor elkaars beleidsveld. Dit is een vorm van ketentoezicht en geheel in de geest van de op komst zijnde Omgevingswet. Door de grote dynamiek die activiteiten met bodem in zich hebben, is het zaak dat er snel op signalen opgetreden wordt.

Artikel 2. Handhavingsverzoeken

Als een belanghebbende een verzoek om handhaving indient, wordt dit verzoek altijd in behandeling genomen en volgt in alle gevallen een besluit. De ernst van de overtreding wordt onderzocht en zo nodig wordt handhavend opgetreden. Dit op basis van de beginselplicht tot handhaving. Het bevoegd gezag heeft wel een zekere mate van beoordelingsvrijheid in de afweging of zij in een concreet geval daadwerkelijk overgaat tot handhaving.

Als er sprake is van een overtreding, is het bestuursorgaan bevoegd handhavend op te treden en in de regel ook gehouden om van die bevoegdheid gebruik te maken. Dit vanwege het algemene belang dat gediend is met handhaving. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag het bestuursorgaan weigeren om handhavend op te treden. Dat kan zich voor doen als:

Er concreet zicht op legalisatie is;

Handhaving onevenredig zwaar is, in verhouding tot de daarmee te dienen belangen (bijvoorbeeld een schutting die 1 cm hoger is gebouwd dan toegestaan).

Het bevoegd gezag maakt derhalve in elke individueel geval een belangenafweging, waarin de ernst van de overtreding wordt meegewogen.

Hoofdstuk 5 Projectmatige aanpak

Naast de reguliere VTH taken, hanteert het bevoegd gezag ook een projectmatige aanpak. Projecten zijn gerichte acties op één branche, één aspect en/of gebiedsgericht of ten aanzien van een bepaald thema.

Dit kan zijn vanwege verandering in wetgeving, casuïstiek of om andere reden maatschappelijk gevoelige actuele onderwerpen. In dit hoofdstuk beschrijven we de projecten of thema's die de komende jaren in ieder geval aandacht hebben. In het jaarlijkse werkprogramma wordt aangegeven wat er in dat jaar gedaan wordt. Het jaarlijkse werkprogramma geeft ook de mogelijkheid om bij te sturen, bijvoorbeeld nieuwe projecten of thema's benoemen.

Artikel 1. Kamerbewoning

1. Nijmegen kent als studentenstad zo'n 1335 geregistreerde panden voor kamerverhuur. Deze vervullen een belangrijke functie voor de huisvesting van studenten. In 2016 is nieuw beleid ten aanzien van kamerverhuur vastgesteld (d.d. 16 november 2016). De gekozen beleidslijn is verbetering van klachtafhandeling, bescherming van de leefbaarheid van de buurt (ofwel tegengaan van overlast), aanscherping van vergunningvoorwaarden en actieve handhaving ten aanzien van illegale kamerverhuurpanden. Voor het toezicht en handhaving is het volgende van belang:
 - Afhandeling klachten kamerverhuur
Meldingen worden centraal opgevangen en beter geregistreerd en overlast wordt beter aangepakt. Hiervoor is in de beleidsregels vastgesteld d.d. 19 december 2017 een protocol opgenomen met bestuurlijke boetes en mogelijke (tijdelijke) intrekking van een verleende omzettingsvergunning bij aanhoudende overlast.
In geval van meldingen van overlast is een protocol opgesteld waarin goed verhuurderschap een centrale rol speelt. Bij aanhoudende overlast kan een bestuurlijke boete en/of (tijdelijke) intrekking van de omzettingsvergunning volgen. Aan de andere kant gaan we samen met de Huurteams invulling geven aan de motie "Ranking the verhuurders" (aangenomen op 16 november 2016), door inzichtelijk te maken welke verhuurders in Nijmegen kamers/woningen verhuren en welke verhuurders adequaat reageren op klachten en meewerken aan het oplossen van klachten.
 - Actief opsporen illegale situaties
Niet alle panden voor kamerverhuur hebben een omzettingsvergunning. Uit onze analyse blijkt dat op dit moment zeker 1335 panden wél een omzettingsvergunning hebben. Die vergunningen zijn wel onder verschillende juridische regimes afgegeven omdat in de loop der jaren wetgeving en beleid zijn aangepast. We weten niet precies hoeveel illegale situaties er zijn. Een benadering door het bestand met omzettingsvergunningen te vergelijken met een bestand uit de GBA van alle panden met drie of meer personen met een verschillende achternaam, geeft alleen een zeer grove indicatie van een kleine 1.500 panden. Voor de aanpak van kamerverhuurpanden geldt een overgangsbeleid. Gedurende een half jaar kunnen eigenaren onder lichtere voorwaarden, maar tegen het reguliere tarief, alsnog een vergunning aanvragen, mits zij aantonen dat er onder het oude beleid geen sprake was van een illegale situatie. Na die periode gelden voor alle situaties de – strengere - voorwaarden van het nieuwe beleid. Dat geldt ook voor kamerverhuurpanden die onder het oude beleid al illegaal waren.
We gaan illegale kamerverhuur actief opsporen en aanpakken. Hiervoor ontwikkelen we in overleg met de ODRN een programma. Dit zal gebiedsgericht zijn en starten met de wijken waarin de gemelde overlast het grootst is. Deze aanpak wordt gecombineerd met de 50 illegale panden die jaarlijks, in het kader van de brandveiligheid, steekproefsgewijs worden geïnspecteerd.
Bij de inspectie na het afgeven van een nieuwe omzettingsvergunningen vindt een uitgebreide controle plaats ten aanzien van alle vergunningvoorschriften, zoals bouwkundig, brandveilig, afvalberging, fietsenberging, ruimte voor parkeren en geluidswerende eigenschappen.
 - Controle brandveiligheid.
Het Bouwbesluit 2012 onderscheidt deze kwetsbare/meer risicovolle categorie van panden maar ten dele. Er gelden slechts enkele specifieke technische eisen met betrekking tot de brandveiligheid van kamerverhuurpanden. Wij vinden het echter van groot belang dat de veiligheid van kamerbewoners gewaarborgd is. Wij controleren kamerverhuurpanden daarom actief op het onderdeel (brand)veiligheid door jaarlijks 50 kamerverhuurpanden steekproefsgewijs te controleren in samenwerking met de VRGZ en treden handhavend op waar nodig.

Artikel 2. Tijdelijk anders gebruik en bestemmen

1. Juridisch gezien is bij TAG initiatieven sprake van het vergunnen via een binnenplanse of buitenplanse afwijking van het bestemmingsplan. In 2015 heeft het college de notitie Tijdelijk Anders Gebruik en Bestemmen vastgesteld. Aanleiding was het toenemend aantal vernieuwende tijdelijke initiatieven in de stad, waar maatwerk wenselijk is ten aanzien van vergunningverlening, toezicht en handhaving.
2. Tijdelijk anders gebruik en bestemmen is gericht op tijdelijke initiatieven van inwoners en bedrijven in de stad op plekken die wachten op structurele ontwikkeling. Er is vaak sprake van co-creatie van gemeente met de stad. Met de notitie zijn 8 randvoorwaarden gesteld op basis waarvan TAG-initiatieven mogelijk worden gemaakt in de stad. Voldoet een initiatief aan de voorwaarden dan betekent dit dat er in het kader van toetsing van de omgevingsvergunning op een aantal onderdelen van het gemeentelijk beleid en landelijke regelgeving door de ODRN in samenspraak met

- adviseurs van de gemeente en Veiligheidsregio Gelderland-Zuid een 'milder' regime geldt ten aanzien van de regelgeving. Voor het overige wordt getoetst aan het algemene uitgangspunt op grond van het Besluit Omgevingsrecht: initiatieven mogen niet in strijd zijn met 'een goede ruimtelijke ordening'. Voor onderdelen van het gemeentelijke beleid of regelgeving waar het TAG initiatief niet volledig aan voldoet, wordt gekeken naar een maatwerk oplossing op grond van redelijkheid en billijkheid.
3. Prioriteit in toezicht in handhaving Het toezicht en de handhaving bij TAG initiatieven ligt vanzelfsprekend in lijn zijn met de voorwaarden die aan de vergunning zijn gesteld. Dit is veelal maatwerk, dus is ook het toezicht maatwerk. Prioriteit in het toezicht ligt echter altijd bij de constructieve veiligheid, brandveiligheid en externe veiligheid.
 4. Veiligheidsvraagstukken worden beoordeeld op basis van functionaliteit (we lossen een echt risico op) en proportionaliteit (de maatregel staat in verhouding tot het gewenste effect en de daarmee gemoeide investeringen). In de praktijk betekent dat:
 - dat ODRN en VRGZ de constructieve veiligheid en brandveiligheid toetsen op basis van het niveau bestaande bouw van het Bouwbesluit;
 - dat met het oog op het uitgangspunt functionaliteit geen eisen uit het Bouwbesluit worden opgelegd die met het oog op de feitelijke veiligheid geen toegevoegde waarde hebben;
 - dat met het oog op het uitgangspunt proportionaliteit zoveel mogelijk wordt gekeken naar met aan de eisen van het Bouwbesluit gelijkwaardige oplossingen.
 5. In geval er meerdere initiatieven in één pand plaatsvinden, maken we een onderscheid tussen:
 - de veiligheidsmaatregelen op het niveau van de individuele onderneming, c.q. gebruiksfunctie (verantwoordelijkheid individuele ondernemer);
 - de veiligheidsmaatregelen op het niveau van het complex (verantwoordelijkheid eigenaar pand) – vast te leggen in een gebruiksmelding voor het pand als geheel.
 6. Prioritair is de publieksveiligheid (zowel ondernemers, c.q. gebruikers van het pand als bezoekers), waarbij de belangrijkste vraag is welke maatregelen er nodig zijn om bij incidenten of calamiteiten het gebouw, c.q. ruimtes in het gebouw, zo snel mogelijk ontruimd te krijgen. Hierbij gaan we ook uit van de eigen verantwoordelijkheid van de ondernemers. Voor zover relevant met het oog op het gebruik van het pand geven we daarbij aandacht aan de bijeenkomstfuncties (publieksactiviteiten).
 7. Verder maken we in de uitvoering onderscheid tussen:
 - een TAG- initiatief waarbij geen verbouwing nodig is; en
 - een TAG- initiatief waarbij verbouwd moet worden.
 8. In geval geen verbouwing nodig is, wordt door ODRN en VRGZ een schouw uitgevoerd om te bekijken of de situatie constructief- en brandveilig is en of het gebouw geschikt is voor de beoogde gebruiksfunctie(s). Wanneer gemeente zelf eigenaar is van een pand dan worden alle afspraken privaatrechtelijk vastgelegd in de huur- en/of gebruiksovereenkomsten. In geval een derde partij eigenaar is van het gebouw is de uiteindelijke toestemming voor het tijdelijk anders gebruiken afhankelijk van de bereidheid van de eigenaar om de voorwaarden rondom het gebruik privaatrechtelijk vast te leggen. Daarmee borgen we dat we voldoende mogelijkheden hebben om te handhaven.
 9. Als tijdelijk anders gebruiken wel een verbouwing met zich meebrengt, zullen ODRN en VRGZ eveneens een schouw uitvoeren om te beoordelen of de situatie constructief- en brandveilig is en of het gebouw geschikt (te maken) is voor de beoogde gebruiksfunctie(s). Vervolgens zal in een collegebesluit worden vastgelegd in hoeverre hiervoor op basis van de uitgangspunten functionaliteit en proportionaliteit binnen het Bouwbesluit ruimte geboden wordt. Een kinderdagverblijf vraagt immers om andere maatregelen dan een dancegelegenheid. Definitieve toestemming voor het tijdelijk anders gebruiken is afhankelijk van de bereidheid van de eigenaar van het pand om alle afspraken privaatrechtelijk vast te leggen in de huur- en/of gebruiksovereenkomsten.

Artikel 3. Bijzondere handhaving in aandachtsgebieden

1. Vast onderdeel van onze handavingsaanpak in het kader van een veilige fysieke leefomgeving is de aanpak van buurten of wijken waarin een vrijstaatachtige cultuur heerst. Die cultuur is veelal ingebed in een stelsel van ondermijnende criminaliteit en gaat gepaard met forse regelontwijking (met alle bijbehorende risico's). Handhaving op de fysieke veiligheid grijpt hier dan ook in op handhaving met het oog op sociale veiligheid. Dus gaat het om zowel risicobeheersing als criminaliteitsbestrijding. De aanpak is multidisciplinair (vaak ook met externe partners, onder andere Justitie en woningcorporaties).
2. Doelstelling van de bijzondere handhaving is: herstel van de rechtsnormen. Voor de bewoners van deze gebieden gelden immers dezelfde rechten en plichten als voor andere Nijmegenaren. Dat betekent dat onze inspanningen vooral zijn gericht op het doorbreken van een sociale structuur,

- waarbinnen vaak een beperkt aantal individuen of families de afwijkende norm bepaalt en deze in de buurt afdwingt.
3. We hebben daarbij vooral aandacht voor het naleven van bouw- en milieuregelgeving, naleving van ruimtelijke regelgeving (opheffen van situaties die in strijd zijn met het bestemmingsplan) en we zetten ons in voor het tegengaan van woon- en uitkeringsfraude. Naast het handhavende spoor is er ook aandacht voor zorg en hulpverlening. Dat draagt immers bij aan de nagestreefde cultuuromslag.
 4. Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Wbmgp)
 5. Op grond van de Wet Bijzondere Maatregelen Grootstedelijke Problematiek (Wbmgp) zijn er in Nijmegen eind 2017 drie gebieden aangewezen waar kandidaat huurders van woonruimte een vergunning op grond van de huisvestingsverordening kan worden geweigerd, indien zij antecedenten hebben. In die gebieden mag een antecedentenonderzoek plaatsvinden, ofwel politie-screening. Het gaat om de volgende gebieden:
 - woonwagencentrum Teersdijk
 - woonwagencentrum Akerbroekweg
 - een deel van wijk Zwanenveld

In de aangewezen gebieden staan woningen die de woningcorporaties verhuren en woonwagenstandplaatsen die de gemeente verhuurt. Voor het verlenen van een huisvestingsvergunning hebben de verschillende woningcorporaties mandaat. Vanwege de impact die weigering of het verlenen onder voorwaarden van een huisvestingsvergunning heeft, heeft het bevoegd gezag die bevoegdheid binnen de gemeentelijke organisatie gelaten. Het Bureau Toezicht en Handhaving is aangewezen voor handhaving en toezicht op grond van de Huisvestingsverordening in relatie tot het bepaalde in de Wbmgp. Het betreft een nieuwe bevoegdheid. Daarom vindt er een tussentijdse evaluatie plaats met direct betrokkenen na behandeling van de eerste aanvragen om een huisvestingsvergunning. Eind 2018 zal op verzoek van het Ministerie een evaluatie van het gebruik van dit specifieke instrumentarium van de Wbmgp plaatsvinden.

Artikel 4. Minder zelfredzamen

1. In dit kader geven we bijzondere aandacht aan de vluchtveiligheid in (woon)voorzieningen waar minder zelfredzamen wonen, verblijven of recreëren. Dat is op basis van bouwregelgeving niet altijd af te dwingen, maar het vergt inspanningen in de sfeer van het stimuleren van én risicobewustzijn én nemen van verantwoordelijkheid door eigenaren, huurders en/of gebruikers.
2. In de ontwerpfase van voorzieningen voor woon- of verblijf voor minder zelfredzamen kan hierover het gesprek met ontwikkelaars en eigenaars van dergelijke gebouwen plaatsvinden. Ook kan met eigenaren of verhuurders nadrukkelijker stil worden gestaan bij de inrichting van de bedrijfshulpverlening. Daarnaast denken we aan slimme manieren van voorlichting voor specifieke doelgroepen. Of een maatwerkgerichte combinatie van deze op risicobewustzijn gerichte maatregelen.
3. Van groot belang is het dat bewoners of gebruikers van een gebouw bekend zijn met de vluchtroutes en dat dit ook met enige regelmaat geoefend wordt. En uiteraard dat de brandveiligheidsvoorzieningen op orde zijn en ook conform gebruikt worden. Hier ligt een belangrijke verantwoordelijkheid bij de eigenaren van gebouwen, evenals voor bewoners en gebruikers. Die laatste dienen zelf ook alert te blijven, kritische vragen te stellen en zo nodig actie richting de eigenaar te ondernemen.

Artikel 5. Reclame

1. In 2016 is door de gemeenteraad en het college nieuw reclamebeleid vastgesteld. Met dit beleid heeft het gemeentebestuur eenduidig, integraal, overkoepelend beleid vastgesteld voor alle vormen van reclame in de gemeente Nijmegen. Doelstelling van dat beleid is alleen reclame toe te laten die past bij de stad.
2. Om reclame beter te laten passen in het diverse beeld van de stad is gebiedsgericht beleid ontwikkeld. Bij het aanbrengen van reclame moet rekening worden gehouden met de architectuur, de uitstraling en de visuele kwaliteit van de gebouwde omgeving. Herkenbare structuurlijnen (invalswegen, stedelijke wegen) vragen om uniformiteit en herkenbaarheid. Reclame-uitingen moeten daarop worden afgestemd qua maat, schaal en verschijningsvorm. In de gebieden die binnen de structuurlijnen liggen moet reclame worden afgestemd op functie en belevingswereld. Zo kunnen sommige gebieden meer en drukkere reclame aan (centrum, winkelcentra en bedrijventerreinen) terwijl in andere gebieden juist minder of geen reclame is gewenst (woonwijken en groengebieden). Per gebied zijn dan ook verschillende (gebiedsgerichte) criteria ontwikkeld. Een belangrijk uitgangspunt in het nieuwe beleid is "Less is more". We kiezen voor meer kwaliteit maar minder kwantiteit om verrommeling tegen te gaan; bijvoorbeeld door de plaatsing van minder objecten in de openbare ruimte maar met roterende vlakken, door een betere spreiding door de stad en door concentratie op plekken die reclame goed verdragen.

3. Bij aanvragen om een vergunning in verband met reclame, wordt getoetst en gecontroleerd op basis van dit nieuwe beleid. In de binnenstad zijn echter in de afgelopen jaren (illegale) situaties ontstaan die niet voldoen aan het reclamebeleid. Reclame wordt de komende jaren projectmatig, gefaseerd opgepakt. Aangewezen toezichhouders sporen illegale reclame op door na te trekken of voor een reclame een vergunning is verleend. In het jaarlijkse programma wordt bepaald in welke straten/gebieden dat jaar actief gecontroleerd en zo nodig gehandhaafd wordt op illegale reclame-uitingen. Het stadscentrum is het eerste gebied dat gefaseerd is opgepakt.

Artikel 6. Evenementen

1. Ten behoeve van de veiligheid van evenementen is in 2013 de notitie: Multidisciplinair risicomanaagement bij evenementen - de keten besluitvorming-controle-handhaving opgesteld. Deze is nog steeds actueel en dus ook voor de komende jaren het uitgangspunt bij controle bij evenementen. Het stuk is opgenomen in bijlage 6.
2. Uitgangspunt is het definiëren van een bejegeningprofiel ten opzichte van organisatoren van evenementen, afhankelijk van risico's en de ervaringen met de organisator. Tevens zijn rollen, taken en verantwoordelijkheden van de betrokken diensten helder vastgelegd, evenals de procesregie op besluitvorming, controle en handhaving. Ambtelijk ligt de regie en de eindverantwoordelijkheid bij de afdeling Veiligheid van onze gemeente. Deze aanpak willen we continueren.

Artikel 7. Drank- en horecawet

1. Controle in het kader van de Drank en Horecawet gebeurt in regionaal verband. De gemeenten in het Rijk van Nijmegen hebben hiervoor een pool met inspecteurs ingericht die het toezicht en de handhaving op de Drank- en Horecawet uitvoert.
2. Het kader voor de regionale controle en handhaving van de Drank- en Horecawet in het Rijk van Nijmegen is het Programma van Eisen en Wensen. Dit stuk is opgenomen als bijlage 7. Hierin zijn 3 categorieën controles afgesproken met de daarbij per gemeente behorende capaciteitsinzet. Het gaat hier om:
 - Basiscontrole van horecabedrijven en in de paracommercie. In deze categorie vallen ook de controles die worden uitgevoerd op basis van signalen dat de bedrijfsvoering niet conform vergunning is (signaalcontroles) en de herinspecties.
 - Leeftijdsgrenzencontrole op de hotspots (bekende risicobedrijven en/of evenementen).
 - Strafrechtelijke handhaving op alcoholgebruik door jongeren in de openbare ruimte.
3. In Nijmegen voeren we de basiscontroles altijd multidisciplinair uit. Naast controle van de Drank- en Horecawet betekent dit tegelijkertijd ook controles op bouw- en milieuregelgeving en op brandveilig gebruik. In elk geval bij de vestiging van een nieuwe ondernemer (ook in een reeds bestaand horecapand) en bij signalen dat er sprake is van overtredingen.

Artikel 8. Milieu

1. Circulaire economie
Nijmegen heeft ambitie op het thema circulaire economie. Een stuurgroep onder voorzitterschap van de gemeente Nijmegen, en verder bestaande uit portefeuillehouders van MARN-gemeenten en directie en bestuur van ARN BV en Dar NV. heeft in de notitie 'Rijk van Nijmegen Circulair' de ambitie verwoord op het thema, met een bijbehorende agenda en uitvoeringsprogramma (MARN staat voor de gemeenschappelijke regeling Afvalverwerking en Milieusamenwerking regio Nijmegen). Voor de sectoren maakindustrie, zorg, bouw en afval zijn de eerste concrete projecten omschreven.
Deze ambitie raakt ook de uitvoering van VTH taken. De huidige wetgeving is niet gericht op circulaire economie (waar een reststof wordt beschouwd als grondstof), maar op verwijdering van afval. Dat betekent dat in het geval een bedrijf een omgevingsvergunning nodig heeft voor bepaalde activiteiten, deze aan kan lopen tegen belemmerende regels. Samen met de ODRN en provincie is afgesproken om binnen de bestaande regels de maximale ruimte op te zoeken om initiatieven mogelijk te maken, zowel op inhoud als proces. Hiervoor wordt in 2018 een plan van aanpak uitgewerkt. Zie voor meer informatie de brief aan de raad inzake beantwoording motie Regelarm Ondernemend Nijmeegs Domein, besluit college d.d. 28 november 2017.
2. Klimaatverandering en energiebesparing
Ten aanzien van Milieu zijn voor de komende jaren de thema's klimaatverandering en energiebesparing van belang. Dit in relatie met de aangenomen motie van de raad dat binnen vijf jaar alle inrichtingen op energiebesparing zijn gecontroleerd. Binnen die thema's wordt in overleg met de ORDN, de regiogemeenten en de provincie jaarlijks bekeken welke projecten worden uitgevoerd. In het programma worden deze nader uitgewerkt.

Zo loopt er op dit moment een project in het kader van de EED (Europese Energy Efficiency Directive). De EED beoogt een overall energie-efficiëntieverbetering van 1,5% per jaar te bereiken bij eindgebruikers van energie. In principe dienen grote bedrijven een energie-audit gereed te hebben per 1 december 2015. Onder grote bedrijven wordt verstaan: meer dan 250 medewerkers en/of een jaaromzet van € 50 miljoen. Het betreft hier ook ondernemingen met meerdere vestigingen. Ook het toezien op energie-audits is een projectmatige opdracht.

Ook is een Gelders Energie-akkoord ondertekend door alle bevoegde gezagen in Gelderland. De bevoegde gezagen geven daarmee de urgentie van het onderwerp aan. Er worden middelen beschikbaar gesteld vanuit het Rijk voor energie-inspecties bij een aantal branches: zwembaden/sauna's, kantoorpanden en schoolgebouwen.

3. Consumentenvuurwerk

Ten aanzien van het thema veiligheid is consumentenvuurwerk een jaarlijks terugkerend thema waar op wordt ingezet. Het betreft een doorlopend project bij inrichtingen die consumentenvuurwerk opslaan en verkopen. In de regio worden jaarlijks alle vuurwerkverkooppunten door de ODRN meerdere malen gecontroleerd op naleving van de voorschriften van het Vuurwerkbesluit. Centraal staan het vergroten van de veiligheid met betrekking tot vuurwerkopslagplaatsen en verbetering van het nalevinggedrag.

4. Indirecte lozingen

In 2017 hebben Waterschap Rivierenland en de Omgevingsdienst Regio Nijmegen op grond van een gezamenlijke risicoanalyse 8 bedrijven geselecteerd die in 2018 diepgaand zullen worden gecontroleerd op het aspect indirecte lozingen. Verder zijn met het Waterschap Rivierenland en de afdeling rioolbeheer van de gemeenten afspraken in voorbereiding over gezamenlijk optreden bij ongewenste c.q. illegale lozingen op het riool voor de komende jaren. Dit onder andere ter uitvoering van het Afvalwaterakkoord dat gesloten is tussen het Waterschap en de gemeente Nijmegen.

5. Ketentoezicht

In 2015 is het Gelders Dreigingsbeeld opgesteld. In 2018 zal een nieuw Omgevingsrisicobeeld opgeleverd. Op dit moment zijn de volgende ketens benoemd:

- Verontreinigde grond
- Asbest
- AEC-bodemas

Daarnaast nog een aantal acties die voortvloeien uit de ketenaanpak co-vergisting

De gezamenlijk benoemde thema's komen terug in het Programma Ketentoezicht. Binnen het ketentoezicht wordt nauwe samenwerking gezocht met andere handhavingpartners (zoals de politie, het Functioneel Parket, het LMA (Landelijk meldpunt Afvalstoffen), Inspectie SZW, Inspectie LenT, NVWA e.a.) en de overige zes Gelderse omgevingsdiensten. Jaarlijks worden afspraken gemaakt over samenwerking, inzet, tijd en middelen.

6. Ondernijning

Binnen de RIEC's (Regionale Informatie- en Expertisecentra) werken verschillende overheidspartners samen aan het voorkomen en terugdringen van ondernijnde criminaliteit. Deze vorm van criminaliteit ondernijnt het lokale gezag en verslechtert de veiligheid en leefbaarheid, doordat de onderwereld gebruik maakt van legale voorzieningen. Zo gebruiken criminelen vastgoed bijvoorbeeld voor het telen van hennep, het witwassen van crimineel verkregen vermogen of mensenhandel. Voor het verkrijgen en exploiteren van vastgoed maken ze onder andere gebruik van financiële dienstverleners, makelaars, notarissen, loodgieters en de overheid als vergunningverlener. Bewust of onbewust faciliteren deze partijen daarmee de ontplooiing van criminele activiteiten waardoor vermenging ontstaat tussen onder- en bovenwereld. Met de bestuurlijke aanpak wil de overheid deze vermenging bestrijden en voorkomen dat criminelen door de overheid worden gefaciliteerd.

Bij de geïntegreerde aanpak wordt georganiseerde criminaliteit door betrokken partners zowel via het strafrecht als via bestuursrechtelijke interventies en fiscale handhaving aangepakt. Waarbij partners steeds kijken welke inzet het meest effectief is.

Met de provincie is afgesproken dat zij een pilot financieren waarbij Team Ketentoezicht, samen met de politie en het RIEC, in 2018 een tactische analyse gaan uitvoeren op de problematiek rond druggerelateerde criminaliteit, waaronder drugsdumpingen en bijvoorbeeld illegale labs op industrieterreinen.

Hoofdstuk 6. Naleefstrategie

In de vorige hoofdstukken is vooral ingegaan op wát we wel of niet controleren en in welke mate. De naleefstrategie gaat over het 'hoe'; welke strategie hanteren we om naleving van de regels te bewerk-

stelligen. De nalevingsstrategie valt uiteen in een preventie strategie, toezichtsstrategie, sanctiestrategie en gedoogstrategie.

De zeven Gelderse Omgevingsdiensten hebben een gemeenschappelijke Nalevingsstrategie opgesteld. Deze strategie is als uitgangspunt genomen en waar relevant, toegesneden op de lokale Nijmeegse situatie.

Artikel 1. Preventiestrategie

1. Preventieve maatregelen richten zich in het algemeen op spontane naleving van wet- en regelgeving door burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties maar ook de overheid zelf. Het doel van preventie is door het inzetten van andere instrumenten dan toezicht en handhaving, voorkomen dat overtredingen ontstaan en het voorkomen dat deze overtredingen voortduren.
2. Voor het effectief inzetten van preventieve maatregelen wordt gekozen voor een doelgroepgericht benadering. We onderscheiden de volgende doelgroepen:
 - Spontane en bewuste nalevers: kennen de regels en leven die ook spontaan of bewust na ongeacht wel of geen toezicht en handhaving
 - Onbewuste overtreders: burgers, bedrijven of maatschappelijke organisaties overtreden zonder kennis, bewustheid of per ongeluk de regels.
 - Afdedwongen nalevers; leven de regels na, omdat zij afgeschrikt worden door controle en sancties
 - Bewuste overtreders: overtreden willens en wetens de regels en nemen daarbij bewust het risico om gepakt te worden.
3. We onderscheiden de volgende preventieve maatregelen:
 - Ontwikkeling van wet- en regelgeving; bij de ontwikkeling of aanpassing van wet- en regelgeving hebben we aandacht voor de handhaafbaarheid van de regels. Hoe beter de regel gehandhaafd kan worden in de praktijk, hoe adequater de naleving.
 - Communicatie en voorlichting. Dit kan zijn persoonlijke en centrale communicatie, gedrukte media zoals folders, dag- en weekbladen, brieven, brochures en flyers en natuurlijk elektronische media, zoals websites en e-mail.
 - Publicatie van toezichtactiviteiten en resultaten. Van toezicht gaat een preventieve werking uit. Daar waar passend publiceren we daarom vooraankondigingen van controles of controleresultaten.
 - Stimuleren van zelfregulering; we stimuleren initiatieven waarbij burgers, bedrijven en andere instellingen elkaar aanspreken op afwijkingen (zelfregulering) en gezamenlijk in overleg treden en tot een oplossing komen.
4. Per domein, thema of onderwerp wordt bepaald óf en zo ja welke preventieve instrumenten effectief ingezet kunnen worden. Hierbij wordt vooral gekeken naar de gedragsmotieven van de doelgroep waar bepaald naleefgedrag van wordt verwacht. De zogenaamde tafel van 11 analyse. Zie voor uitgebreide informatie bijlage 8. Op het thema kamerverhuur wordt bijvoorbeeld een voorlichtingscampagne ontwikkeld. En publiceren we aanvragen voor omzettingsvergunningen (op verzoek van het college) en ook de verleende vergunningen, terwijl dat allebei niet wettelijk vereist is. Ook stellen we als voorwaarde dat vergunninghouder een kopie van de vergunning overhandigt aan de directe burens.

Artikel 2. Toezichtstrategie

1. De toezichtstrategie geeft aan van welke vormen van toezicht het bevoegd gezag gebruik maakt en hoe het toezicht wordt uitgevoerd. Onder toezicht verstaan we de werkzaamheden die worden verricht om na te gaan of voorschriften van vergunningen, ontheffingen en meldingen worden nageleefd. Grofweg worden er twee soorten toezicht onderscheiden: namelijk preventief en repressief toezicht. Preventief toezicht is het controleren zonder dat daartoe een aanleiding bestaat in de vorm van concrete aanwijzingen voor niet-naleving van de wettelijke bepalingen. Preventief toezicht heeft dan het karakter van regulier toezicht. Er wordt van repressief toezicht gesproken als er toezicht plaats vindt op basis van aanwijzingen voor niet-naleving van de gestelde regels, bijvoorbeeld bij een klacht of in het geval van een milieu, een ongewoon voorval.
2. Het doel van het houden van toezicht is ervoor zorgen dat gestelde regels nageleefd worden, zodat er een kleinere kans is dat risico's ontstaan. Toezicht gaat over het moment tot en met het constateren van de overtreding en het bepalen van de ernst van de overtreding. Zodra een overtreding is geconstateerd, wordt ofwel overgegaan tot de sanctiestrategie (zie artikel 3) ofwel de gedoogstrategie (artikel 4).
3. Het bevoegd gezag maakt gebruik van de volgende vormen van toezicht:

- Periodieke controles; controles op basis van een jaarlijks handhavingsprogramma, op basis van een risicoanalyse (periodieke controles speelt met name bij Milieu, controles van inrichtingen).
 - Toezicht bij oplevering; controle n.a.v. een vergunningaanvraag of melding (zie hoofdstuk 3)
 - Projectmatig of thematisch toezicht (zie voor voorbeelden hoofdstuk 5); dit kan objectgericht, branchegerichte of gebiedsgericht zijn en gefaseerd worden opgepakt. In het jaarlijkse programma wordt bepaald hoe hier concreet invulling aan wordt gegeven per thema.
 - Ad hoc toezicht; betreft toezicht op basis van een eigen constatering van een overtreding door het bevoegd gezag of naar aanleiding van een klacht of handhavingsverzoek (zie hoofdstuk 4) of naar aanleiding van een calamiteit of melding van een ongewoon voorval.
 - Administratief toezicht. In dit artikel is aangegeven welke vormen van toezicht ingezet worden. In de voorgaande hoofdstukken en in het jaarlijkse programma wordt aangegeven welke vorm van toezicht waar wordt ingezet.
4. Integraliteit toezicht. Toezicht vindt waar mogelijk integraal en in afstemming met andere toezichthoudende partners plaats.
 5. Toezicht op basis van controleprotocollen. In 2018 worden voor de BRIKS taken controleprotocollen per toezichtsactiviteit ontwikkeld (digitale checklists). Voor Milieu bestaan actuele toetsingsprotocollen specifiek gericht op een bepaalde branche danwel object.
 6. Roulatiesysteem toezichthouders. Binnen BRIKS wordt gewerkt met toezichthouders die een bepaald rayon krijgen toegewezen. Bij grote instellingen (bijvoorbeeld NXP, Radboud universiteit) wordt gewerkt met vaste accounts.
Voor de complexe inrichtingen wordt binnen Milieu gewerkt met vaste toezichthouders. Op basis van de RIE(richtlijn industriële emissies) moeten specifieke toezichtplannen worden opgesteld voor zes jaar. Binnen deze periode worden alle milieuaspecten gecontroleerd. Na deze periode wordt van toezichthouder gewisseld.
De toezichthouders binnen bureau Toezicht en Handhaving krijgen een bepaald gebied toegewezen. Zij zijn integraal toezichthouders en in beginsel dus op alle onderwerpen inzetbaar. Dit neemt niet weg dat er daarnaast taakaccenten gelegd worden.

Artikel 3. Sanctiestrategie

1. Het toezicht op de naleving van de regelgeving kan in laatste instantie pas effectief en efficiënt plaatsvinden als er bij constatering van een overtreding ook sanctionerend wordt opgetreden. Onder sanctie wordt verstaan het resultaat van de werkzaamheden die worden verricht om er in te voorzien dat na een gebleken overtreding van voorschriften van omgevingswetgeving de naleving van deze voorschriften wordt zeker gesteld. Passend interveniëren bij iedere bevinding, zodanig dat bescherming van mens en milieu/omgeving wordt hersteld en gewaarborgd.
2. Het sanctionerend optreden is op de volgende manieren mogelijk:
 - bestuursrechtelijk: Bestuursrechtelijk kan gebruik worden gemaakt van vier instrumenten: bestuursdwang, het opleggen van een last onder dwangsom, de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking Milieu.
 - Bestuursdwang is de mogelijkheid van het bevoegd gezag om (op kosten van de overtreder) een bepaalde situatie te bewerkstelligen dan wel te beëindigen door daadwerkelijk in te (laten) grijpen. Bestuursdwang kan worden toegepast tegen de overtreder of degene die de overtreding ongedaan kan maken.
 - Het opleggen van een last onder dwangsom biedt het bevoegd gezag de mogelijkheid om aan een overtreder een verplichting (last) op te leggen binnen een bepaalde termijn iets te doen of na te laten op straffe van het verbeuren van een dwangsom. De last is bedoeld om de overtreding ongedaan te maken of verdere overtreding dan een herhaling van de overtreding te voorkomen.
 - Bestuurlijke boete is de mogelijkheid van het bevoegd gezag om een boete op te leggen. Een bestuurlijke boete is een bestraffende sanctie, bedoeld om leed toe te brengen en houdt een onvoorwaardelijke verplichting tot het betalen van een geldsom in.
 - BSBM (Bestuurlijke strafbeschikking Milieu): De bestuurlijke strafbeschikking milieu (BSBM) is een lik-op-stuk-instrument dat door een buitengewoon opsporingsambtenaar (boa) van de ODRN kan worden toegepast bij de handhaving van milieufeiten. Een BSBM kan alleen worden uitgeschreven voor feiten die zijn opgenomen op de (milieu)feitenlijst.
 - Het bevoegd gezag kan ook de vergunning intrekken. In dat geval wordt de vergunninghouder het recht ontnomen om de vergunde activiteiten uit te voeren.
 - privaatrechtelijk: De gemeente mag ook gebruik maken van de privaatrechtelijke weg, maar alleen dan indien er geen bestuursrechtelijke weg voorhanden is, waarmee een vergelijkbaar

resultaat kan worden bereikt. Dit is vrijwel niet aan de orde en zal daarom niet verder worden uitgewerkt.

- Strafrechtelijk: Strafrechtelijke sancties zijn primair gericht op leedtoevoeging (verging) ten aanzien van de dader (punitatief). Terwijl bestuursrechtelijke sancties bovenal gericht zijn op herstel van de feitelijke –legale - situatie (reparator). De bestuurlijke boete vormt hierop een uitzondering.
3. Het is van groot belang dat bij het toepassen van sancties in vergelijkbare situaties door het bevoegd gezag vergelijkbare keuzes worden gemaakt en interventies worden gekozen. De sanctiestrategie geeft hier richting aan. Het bevoegd gezag volgt voor wat betreft de handhaving op grond van hoofdstuk 5 Wabo voor het sanctionerend optreden de Landelijke Handhavingsstrategie (d.d. 24 april 2014), te vinden in bijlage 9.
 4. Kern van de Landelijke Handhavingsstrategie is de Interventiematrix, waarbij zowel de ernst van de gevolgen van de overtreding als de intentie van de overtreder worden meegewogen. Hiermee wordt bewerkstelligd dat in dezelfde gevallen dezelfde aanpak wordt gekozen en uitgevoerd, wat bevorderlijk is voor de onafhankelijkheid, de betrouwbaarheid, de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid voor betrokken actoren.

Artikel 4. Specifieke stappenplannen en beleidsregels

1. Op enkele terreinen zijn specifieke stappenplannen of beleidsregels voor de handhaving vastgesteld. Op die terreinen wordt gehandhaafd conform het op dat moment geldende stappenplan. Op dit moment gelden de volgende stappenplannen of beleidsregels:
 - Handhavingsarrangement seksbranche d.d. 27 juni 2017.
 - Beleidsregel Bestuurlijke handhaving artikel 13b Opiumwet, inwerkingtreding d.d. 22 december 2016.
 - Beleidsregels handhaving Drank- en Horecawet (2013), inwerkingtreding d.d. 19 december 2013.
 - Beleidsregels handhaving Alcoholvrije inrichtingen; inrichtingen ex artikel 2.3.1.1 eerste lid, sub a onder 2 of 3 APV, uitgezonderd Coffeeshops, besluit d.d. 26 april 2007.
 - Beleidsregel handhavingsprotocol Marktverordening, inwerkingtreding d.d. 18 januari 2018.
 - Beleidsregels omzetting en onttrekking van zelfstandige woonruimte Nijmegen 2018 (bevat een handhavingsprotocol), besluit d.d. 19 december 2017.
2. Voor de handhaving op de grond van de Algemene plaatselijke Verordening die door bureau Toezicht wordt uitgevoerd wordt in 2018 een nieuw protocol vastgesteld (voor zover er geen specifiek protocol geldt). Dit om een uniforme wijze van optreden door de BOA's nog beter te borgen.

Artikel 5. Gedoogstrategie

1. In de gedoogstrategie volgen we het landelijk geformuleerde beleid. Met gedogen wordt bedoeld dat een bestuursorgaan bewust en expliciet afziet van het gebruik van ter beschikking staande middelen bij constatering van een overtreding van de regels, alsmede het door het bestuur vooraf verklaren dat tegen een overtreding die nog zal plaatsvinden niet bestuurlijk zal worden opgetreden.
2. Uitgangspunt is dat slechts in bepaalde gevallen en bij uitzondering mag worden overgegaan tot gedogen. Gedogen is aanvaardbaar in de volgende situaties:
 - Als het toepassen van sancties duidelijk onredelijk is
 - Als het in het belang van de norm is om te gedogen
 - Als er een zwaarder wegend belang is dan het belang van handhaving van de norm.
3. Deze situaties kunnen als volgt naar de praktijk vertaald worden:
 - Er is sprake van een overgangssituatie (concreet zicht op legalisatie); ofwel er is regelgeving in voorbereiding waardoor de activiteit /situatie legaal wordt ofwel legalisering kan plaatsvinden doordat een (wijzigings-)vergunning wordt verleend.
 - Er is sprake van een overmachtssituatie; dit is een onvoorziene situatie waarin de overtreding in beginsel niet voor (tijdelijke) legalisatie in aanmerking komt en het ontstaan van de situatie het resultaat is van omstandigheden die buiten de beschikkingmacht en schuld van de overtreder liggen (vb tijdelijke storting bij een afvalverwerkingsbedrijf waardoor meer afval opgeslagen ligt dan toegestaan in de vergunning).
 - Activiteiten van tijdelijke aard. Hiervan is sprake als de activiteit maximaal zes maanden duurt of zoveel korter als nodig is. Uitgangspunt is dat de activiteit niet langer duurt dan strikt noodzakelijk en het verantwoord moet zijn om de betreffende activiteit toe te staan.

4. Het bevoegd gezag hanteert de volgende strategie: Indien sprake is van een overgangssituatie, een overmachtssituatie of een activiteit van tijdelijke aard waarbij gedogen in aanmerking komt, worden de volgende procedurele vereisten in acht genomen:
- Gedogen gebeurt expliciet door middel van een beschikking.
 - Indien van toepassing, ligt aan het gedogen een ontvankelijke vergunningaanvraag ten grondslag.
 - De voorbereiding van de gedoogbeschikking geschiedt conform afdeling 4.1.2. Algemene wet bestuursrecht.
 - De gedoogsituatie is onderwerp van gesprek in het reguliere overleg tussen gemeente/provincie, omgevingsdienst en indien vereist het openbaar ministerie.
 - In de gedoogbeschikking wordt een concrete eindtermijn genoemd van het gedogen, waarbij als uitgangspunt geldt dat de te gedogen situatie zo kort mogelijk moet zijn.
 - In de gedoogbeschikking wordt aangegeven dat de gedoogde activiteit geheel voor eigen risico van de overtreder plaatsvindt. De beschikking vermeldt dat het de sanctionerende bevoegdheden van het Openbaar Ministerie en andere organen dan het gedogende bestuursorgaan onverlet laat.
 - De beschikking voldoet inhoudelijk aan het bepaalde in de Algemene wet bestuursrecht.
 - De gedoogbeschikking bevat – zo mogelijk – voorschriften waaraan het bedrijf dient te voldoen.
 - In de gedoogbeschikking wordt vermeld dat de overtreding van gedoogvoorschriften kan leiden tot intrekking van de gedoogbeschikking en handhavend optreden.
 - Indien sprake is van gedogen vooruitlopend op vergunningverlening wordt in de gedoogbeschikking vermeld dat aan de gedoogbeschikking geen rechten kunnen worden ontleend ten aanzien van de vergunning.

Artikel 6. Protocol overtredingen door of namens het bevoegd gezag

1. De combinatie van de privaatrechtelijke en publiekrechtelijke rol (bij gebouwen en grond waarvan de gemeente eigenaar is) zou kunnen inhouden dat het college van burgemeester en wethouders (in haar publiekrechtelijke – wettelijke - handhavende rol) handhavend zou moeten optreden tegen de gemeente Nijmegen (als privaatrechtelijke eigenaar). Juridisch is dat mogelijk, maar het mag duidelijk zijn dat dat een zeer ongewenste situatie zou zijn: als overheidsorgaan moeten we het goede voorbeeld geven. In het geval van toezicht en óf handhaving op eigen inrichtingen of op eigen grond/terrein geldt het protocol zoals hieronder beschreven. Dit protocol is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:
- Elke afdeling draagt er zorg voor dat de voor hen toepasselijke regels worden nageleefd.
 - Het protocol geldt voor de gehele ambtelijke organisatie van de gemeente Nijmegen.
 - De bestuurlijke handhaving geschiedt zonder het opleggen van een dwangsom of het toepassen van bestuursdwang.
 - De gedragslijn richt zich op de publiekrechtelijke regels waar wij als gemeente zelf mee te maken hebben.
 - In spoedeisende situaties wordt onmiddellijk opgetreden in samenwerking met de verantwoordelijke afdeling. De vraag of een situatie spoedeisend is, is ter beoordeling aan de handhavende afdeling dan wel omgevingsdienst. De spoedeisendheid wordt situationeel bepaald en is afhankelijk van de ernst van de overtreding.
2. Handhaving vindt plaats op basis van het volgende protocol:
- Als bij een controle overtredingen worden geconstateerd gaat een waarschuwing uit. Een afschrift van de waarschuwing gaat naar het afdelingshoofd van de afdeling die primair verantwoordelijk is voor de overtreding. Het afdelingshoofd ziet toe op het ongedaan maken van de overtreding.
 - Als bij hercontrole nog sprake is van overtredingen, wordt de situatie geagendeerd in een ambtelijk overleg op managementniveau, met alle relevante betrokken partijen, bijvoorbeeld de VRGZ, ODRN, gemeente. Het afdelingshoofd van de afdeling die primair verantwoordelijk is voor de overtreding is hierbij aanwezig. In dit overleg worden afspraken gemaakt om de overtredingen te beëindigen, inclusief de te hanteren termijnen. De afspraken worden schriftelijk vastgelegd. De betrokken portefeuillehouder wordt geïnformeerd. Het afdelingshoofd ziet toe op het nakomen van de afspraken.
 - Als bij hercontrole na het verlopen van de termijn zoals bedoeld onder 2 nog steeds overtredingen worden geconstateerd, wordt de situatie voorgelegd aan de gemeentesecretaris en aansluitend het BTHV (Bestuurlijk Team Handhaving en Vergunningen). Als het BTHV dit gerechtvaardigd acht, kan zij het college een voorstel ter besluitvorming voorleggen.

Hoofdstuk 7 Sturing en organisatie

Artikel 1. Sturing

1. In hoofdstuk 1 is al kort aangegeven welke relatie het beleid VTH heeft met het uitvoeringsprogramma VTH. Vanuit het principe van een lerende organisatie zal regelmatig moeten worden teruggekeken op zaken als de effectiviteit van de nalevingstrategie in de praktijk en de mate van doelbereiking. Ook vraagt het bestuur om verslaglegging over de resultaten van de inspanningen op het vlak van VTH. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de kwaliteitsborging en de wijze van programmeren, monitoren en verslagleggen.
2. Jaarlijks programmering. Door de brede omvang en de complexiteit van de praktijk, is dit beleid op hoofdlijnen. De in deze beleidsnota geformuleerde doelen en prioriteiten, de programmabegroting en een actuele omgevingsanalyse vormen het kader voor de jaarlijkse programmering van de VTH-taken van Nijmegen. Deze wordt uitgewerkt in een werkplan VTH, dat door het college wordt vastgesteld. Dit programma komt tot stand in samenwerking met de samenwerkingspartners. In het uitvoeringsprogramma VTH worden de volgende elementen opgenomen:
 - Een inschatting van het soort en aantal vergunningen, ontheffingen en meldingen;
 - De voorgenomen uit te voeren toezichts- en handhavingsactiviteiten voor dat jaar;
 - De te realiseren productie in termen van controlebezoeken en handhavingsacties;
 - De relatie met de gestelde ambities, doelen en prioriteiten in dit beleidsplan.

Het bovenstaande geldt voor alle taakvelden op grond van de Wabo zoals die in dit beleidsplan zijn besproken. Bureau Toezicht en Handhaving werkt op basis van Informatie Gestuurd Handhaven. Op basis van analyses vanuit de monitoring vanuit Informatie Gestuurd Handhaven en in overleg met de opdrachtgevers en partners worden jaarlijks opdrachten geformuleerd.

3. Monitoring. Om te kunnen sturen op het bereiken van toezicht en handhavingsdoelen is het van belang dat er periodieke monitoring plaatsvindt en geëvalueerd wordt. Monitoring is het stelselmatig en systematisch verzamelen, bewerken en verstrekken van gegevens om na te gaan of en in hoeverre het gevoerde beleid slaagt en of de gestelde doel- en taakstellingen behaald zijn of gaan worden. Om verantwoording te kunnen afleggen over de inspanningen en -resultaten zijn verschillende gegevens nodig. Deze gegevens moeten periodiek opvraagbaar zijn voor zowel managementdoeleinden (voortgang van de uitvoering) als voor periodieke verantwoording naar het college en de gemeenteraad. Voor alle taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving op grond van de Wabo wordt gebruik gemaakt van het registratiesysteem van de ODRN, dat een integrale behandeling van omgevingsdossiers mogelijk maakt. Bij de registratie van werkzaamheden wordt van verschillende systemen gebruik gemaakt. Zowel de vergunningverleners als de toezichthouders registreren in de beschikbare systemen alle gegevens. De vergunningprocedure wordt hierin in zijn geheel doorlopen, compleet met alle documenten. De toezichthouders hebben bij hun toezichtcontroles alle informatie over een vergunning tot hun beschikking en registreren hun bevindingen. Alle informatie (vergunning, leidinggevenden, controles, handhaving, etc.) wordt gekoppeld aan de inrichting. Uiteindelijk is het hierdoor ook mogelijk worden om managementinformatie te vergaren ten behoeve van het jaarverslag en als input voor de jaarlijkse beleidsevaluatie en het uitvoeringsprogramma. Als het gaat om toezichtcontroles kan de ODRN periodiek een overzicht van de uitgevoerde controles en de bevindingen genereren. Na afsluiting van het jaar resulteert dit in een jaaroverzicht, dat opgenomen zal worden in het jaarverslag VTH. Vergunningen en ontheffingen in het kader van de APV (evenementen en andere vergunningen) worden eveneens geregistreerd.
4. Verantwoording en evaluatie. Met een goede verantwoording over de uitvoering van de activiteiten kan zowel de effectiviteit als de efficiëntie van de uitgevoerde taken worden beoordeeld en kan zo nodig tijd worden bijgestuurd. Jaarlijks wordt door het college verantwoording afgelegd over de uitvoering van de VTH-taken en het behalen van de doelstellingen. Deze verantwoording vindt plaats door het vaststellen van het jaarverslag VTH. In dit verslag wordt gerapporteerd over de in het uitvoeringsprogramma geplande en werkelijk uitgevoerde activiteiten. Ook wordt in dit verslag de in dit beleid opgenomen doelen geëvalueerd, waarbij met name beoordeeld wordt in hoeverre de uitgevoerde activiteiten hebben bijgedragen aan het realiseren van de doelstellingen. Hiermee wordt de beleidscyclus van de BIG 8 gesloten. Het jaarverslag VTH wordt ter kennisname aangeboden aan de gemeenteraad. Dit is in lijn met de structuur van de horizontale verantwoording die door de rijksoverheid wordt nagestreefd. Daarnaast wordt het jaarverslag aan de interne en externe partners ter kennisname aangeboden. Het jaarverslag wordt tenslotte ook nog doorgestuurd naar de provincie.
5. Periodieke monitoring en evaluatie gebeurt dus in ieder geval op de volgende momenten:
 - De jaarlijkse begrotings- en verantwoordingscyclus.

- Het jaarlijkse (uitvoerings)programma cq werkplan bestaande uit de vier programma's (te weten: Vergunningverlening; handhaving en toezicht; BRZO en advisering en bijzondere opdrachten);
- De jaarlijkse rapportage op het programma;
- (Handhavings)jaarverslag;
- Resultaten van (projectmatig) toezicht worden geëvalueerd in het BTHV (Bestuurlijk Team Handhaving en Vergunningen) en zo nodig in het college;
- De periodieke managementrapportage (MARAP) die conform de Dienstverleningsovereenkomst driemaandelijks (1 april, 1 juli en 1 oktober) wordt gemaakt en in het (ambtelijk) bijsturingsoverleg wordt besproken.

Artikel 2. Organisatie

In dit hoofdstuk wordt beschreven welke kwaliteitseisen aan de uitvoeringsorganisatie worden gesteld. Deze kwaliteitseisen vloeien direct voort uit wet- en regelgeving die betrekking hebben op de taken vallend onder de reikwijdte van de Wabo.

1. Organisatorische condities. Het merendeel van de VTH taken wordt uitgevoerd door de Omgevingsdienst Regio Nijmegen. Een deel van het toezicht op de Wet bodembescherming wordt uitgevoerd door de Omgevingsdienst Regio Arnhem. In sommige situaties is er samenwerking tussen medewerkers van de ODRN en toezichthouders van de gemeente (v.b. evenementen, drank- en horecawet, handhaving (gebruiks)voorschriften bestemmingsplannen). De ODRN werkt intensief samen met andere omgevingsdiensten binnen het Gelders Stelsel, de provincie Gelderland, de VRGZ, het waterschap Rivierenland en Rijkswaterstaat. Er vindt ook periodiek een integraal handhavingsoverleg plaats tussen al deze partners. De uitvoering van taken namens het bevoegd gezag vindt plaats op basis van dienstverleningsovereenkomsten, werkafspraken en een bijbehorend mandaatbesluit. Het toezicht in de openbare ruimte wordt uitgevoerd door bureau Toezicht en Handhaving. Het toezicht op strijdig gebruik of het uitvoeren van een werk of werkzaamheden op grond van het bestemmingsplan (RO) wordt grotendeels uitgevoerd door bureau Ruimtelijke Planvorming. De gemeentelijke afdeling Veiligheid heeft de regie op de vergunningverlening op grond van de APV, en op controles en handhaving bij de Nijmeegse horeca, evenementen en bijzondere handhaving.
2. Kwaliteitszorg en kwaliteitsborging. De samenleving verwacht van de overheid dat deze de VTH-taken op een professionele wijze en op een kwalitatief hoog niveau uitvoert. Om dit te realiseren heeft het Rijk kwaliteitscriteria ontwikkeld die zich richten op de kwaliteit van de medewerkers en het borgen van de organisatorische processen. Om ervoor te zorgen dat de kwaliteitscriteria worden geborgd in Nijmegen wordt voldaan aan de criteria op grond van de Verordening kwaliteit, vergunningverlening en toezicht Omgevingsrecht. De kwaliteitscriteria stellen onder andere eisen aan het opleidingsniveau van medewerkers en de kwaliteit van de organisatie (zijn de processen op orde). Teneinde invulling te geven aan de kwaliteitscriteria worden er afspraken gemaakt met de samenwerkingspartners (o.a. de ODRN, de Veiligheidsregio Gelderland Zuid (VRGZ), het Openbaar Ministerie en de provincie) en de interne afdelingen die samen verantwoordelijk zijn de kwaliteitsborging en de wijze waarop wij als keten invulling geven aan kwaliteitszorg.
3. ODRN; Een aantal onderdelen van de kwaliteitszorg zijn de kwaliteitskalender, het projectplan juridische kwaliteitszorg ODRN en een Producten- en dienstencatalogus van ODRN. In de kwaliteitskalender is de cyclus van de BIG8 opgenomen. Het projectplan juridische kwaliteitszorg bevat projecten die een bijdrage leveren aan het verbeteren van de kwaliteitsborging in de processen (een voorbeeld is: project op grond waarvan bezwaar- en beroepszaken worden geanalyseerd, teneinde in de primaire besluitvorming verbeteringen door te kunnen voeren). Daarnaast maakt de zorg voor kwaliteit integraal onderdeel uit van de bedrijfsvoering van de ODRN. In het Producten- en dienstencatalogus wordt beschreven op welke wijze binnenkomende aanvragen voor vergunningen, ontheffingen, vrijstellingen, toestemmingen en meldingen worden getoetst en afgehandeld. Daarnaast wordt beschreven op welke wijze toezicht en handhaven uitgevoerd wordt. Om ervoor te zorgen dat de kwaliteitseisen geborgd blijven in Nijmegen, rapporteert de ODR N periodiek over de invulling van de kwaliteitsborging en kwaliteitszorg. Daarnaast wordt het onderwerp geagendeerd in het periodieke overleg met de ODRN.
4. Overlegstructuur. Vergunningverlening, Toezicht en handhaving binnen de fysieke leefomgeving omvat een breed gebied. Op bestuurlijk niveau vindt aansturing daarom plaats in het Bestuurlijk Team Handhaving en Vergunningen. Aan dit overleg nemen de burgemeester en de portefeuillehouders stedelijke ontwikkeling en openbare ruimte deel. Naar gelang het onderwerp worden andere portefeuillehouders betrokken. Ook de ODRN en VRGZ zijn vaste deelnemers aan dit overleg. Vanzelfsprekend vindt formele besluitvorming plaats door de bevoegde gezagen. Ambtelijk vindt sturing per programma plaats door de betreffende programmamanagers en afdelingshoofden.

Tactische en strategische afstemming tussen gemeente, VRGZ, en de ODRN vindt plaats in het TOBOG (tactisch overleg brandweer, omgevingsdienst en gemeente) en het SOBOG (strategisch overleg brandweer, omgevingsdienst en gemeente).

Bijlagen

alle bijlagen maken integraal onderdeel uit van de beleidsregels -

1. Bijlagen bij risicoanalyse BRIKS en RO
 - a. Wettelijk kader en toelichting risicoanalyse
 - b. Voorbeelden bouwwerktypen
 - c. Uitkomst risico analyse
2. Risicoanalyse VRGZ-ODRN constructieve en brandveiligheid bebouwde omgeving
3. Uitwerking begrip exces bij reclame
4. Stappenplan geluidsklachten Horeca
5. Protocol bepalen prioriteit klachten Ruimtelijke Ordening
6. Notitie multidisciplinair risicomanagement bij evenementen; de keten besluitvorming-controle-handhaving
7. Notitie Regionale Controle- en Handhavingspool Drank- en Horecawet Rijk van Nijmegen, programma van eisen en wensen
8. Tafel van 11-analyse
9. Landelijke handhavingsstrategie (LHS)