

## Vaststellingsbesluit Beleidsplan Naleving Omgevingsrecht 2021-2025

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Rotterdam,

gelezen het voorstel van de wethouder van Bouwen, Wonen en Energietransitie gebouwde omgeving van 29 juni 2021; kenmerk 21bb6385;

overwegende, dat het vanwege de kwaliteitseisen in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en het Besluit omgevingsrecht verplicht is om het Beleidsplan Naleving Omgevingsrecht 2021-2025 vast te stellen en te publiceren;

gelet op artikel 5.7 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in samenhang met artikel 7.2 van het Besluit omgevingsrecht;

### **besluit:**

#### **Artikel 1**

Het college van burgemeester en wethouders stelt vast het Beleidsplan Naleving Omgevingsrecht 2021-2025 zoals opgenomen in de bijlage bij dit besluit.

#### **Artikel 2**

Het besluit van 21 december 2018 tot vaststelling Beleidsplan Naleving Omgevingsrecht 2017-2021 wordt ingetrokken.

#### **Artikel 3**

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Gemeenteblad waarin het wordt geplaatst.

#### **Artikel 4**

Dit besluit wordt aangehaald als: Vaststellingsbesluit Beleidsplan Naleving Omgevingsrecht 2021-2025.

*Aldus vastgesteld in de vergadering van 29 juni 2021.*

*De secretaris,  
V.J.M. Roozen*

*De burgemeester,  
A. Aboutaleb*

Dit gemeenteblad is uitgegeven op 21 januari 2022 en ligt op dins-, woens- en donderdagen van 9.00 tot 13.00 uur ter inzage bij het Bestuurlijk Informatiecentrum Rotterdam (BIR), locatie Wachtruimte Timmerhuis, Halvemaanpassage 1 (trap op, melden bij Informatiebalie)  
(Zie ook: [www.bis.rotterdam.nl](http://www.bis.rotterdam.nl) – Regelgeving of Gemeentebladen chronologisch)

## **Bijlage 1 Beleidsplan Naleving Omgevingsrecht 2021-2025**

Dit beleidsplan is een samenwerking tussen verschillende instanties:

gemeente Rotterdam  
veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond  
waterschap Hollandse Delta  
Hoogheemraadschap Schieland en Krimpenerwaard  
Hoogheemraadschap van Delfland

### **Inhoudsopgave**

#### Deel A Beleidsplan Naleving Omgevingsrecht 2021-2025

##### Hoofdstuk 1: Inleiding

- 1.1 Juridische basis en wettelijke kaders voor het beleidsplan
- 1.2 Partners
- 1.3 Leeswijzer
- 1.4 Begrippenlijst

##### Hoofdstuk 2 Strategisch beleidskader Naleving Omgevingsrecht

- 2.1 Visie naleving Omgevingsrecht
- 2.2 Uitgangspunten
- 2.3 Werkwijze: beleidssystematiek
- 2.4 Programmering, prioritering en organisatie
- 2.5 Rapportage en evaluatie

#### Deel B Nalevingsstrategieën

##### Hoofdstuk 3 Nalevingsstrategieën

- 3.1 Inleiding programmatisch en integraal VTH: de nalevingsstrategie
- 3.2 Strategie Preventie
- 3.3 Strategie Vergunningen
- 3.4 Strategie Toezicht
- 3.5 Strategie Sanctie
- 3.6 Strategie Gedogen

#### Deel C Ontwikkelingen

##### Hoofdstuk 4 Ontwikkelingen 304.1 Wettelijke veranderingen op landelijk niveau

- 4.2 Digitalisering
- 4.3 Groei van de stad

#### Bijlage

##### Bijlage 1 Beschrijving organisaties en prioriteiten

## **Deel A Beleidsplan Naleving Omgevingsrecht 2021-2025**

### **Hoofdstuk 1: Inleiding**

Grip houden op wat buiten gebeurt

Rotterdam is in de afgelopen jaren gegroeid naar een duurzame, veerkrachtige stad met een sterke economie en een aantrekkelijke, toekomstbestendige woonomgeving. En deze groei zet door. De bouwproductie stijgt en net als andere steden krijgt Rotterdam te maken met de energietransitie, de economie, digitalisering en technologische ontwikkelingen. Ontwikkelingen die kansen bieden voor de stad en waar we op anticiperen. Het netwerk van organisaties die werken aan naleving in de stad is daarom uitgebreid. Ook met het oog op de komst van de Omgevingswet. Daarom zijn bij de totstandkoming van dit beleidsplan bijvoorbeeld ook de drie Rotterdamse waterschappen betrokken. In de periode waarop dit beleidsplan betrekking heeft, worden belangrijke en grote veranderingen doorgevoerd. Dit zijn veranderingen in de samenwerking en uitvoering van de taken op het gebied vergunningverlening, toezicht, handhaving (VTH) en de hieraan gekoppelde naleving. Door het aansluiten van andere organisaties zijn we beter voorbereid op de nieuwe samenwerkingswijze. Het wordt mogelijk vanuit één kader te werken met waar mogelijk vanuit dezelfde prioriteiten, en het beleid als één organisatie uit te dragen. Hiervoor zijn uitgangspunten geformuleerd, maar ook ambities voor de komende periode opgenomen.

Met het beleidsplan als strategisch kader maakt het college inzichtelijk hoe invulling wordt gegeven aan toetsing, toezicht, handhaving en naleving in de stad. Als invulling van een wettelijke plicht, maar ook als leidraad voor de gezamenlijke, integrale aanpak door de betrokken organisaties die actief zijn op het gebied van naleving van het omgevingsrecht.

Het uitgangspunt van de inzet is gezamenlijk te bepalen hoe vergunningverlening, toezicht en handhaving worden toegepast, om integraal het optimale niveau van omgevingsveiligheid te bereiken voor de gebieden in de stad. Dat betekent dat betrokken partijen gezamenlijk afwegen welke proactieve, preventieve en repressieve inzet noodzakelijk is. Zelfstandig waar het kan en gezamenlijk wanneer dit het resultaat ten goede komt.

In het beleidsplan staat de gezamenlijke strategie waarin iedere organisatie specifieke expertise inbrengt op het gebied van technisch en juridisch instrumentarium. En gebruik maakt van de toegewezen bevoegdheden en mandaten om omgevingsveiligheid te handhaven, vergroten of bereiken. Met het beleidsplan legt het college de strategische en operationele kaders voor de uitvoering van naleving vast, het plan is onderdeel van de beleidscyclus.

In de periode waarop het beleidsplan van toepassing is, worden grote wettelijke veranderingen verwacht. De komst van de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen - naar verwachting - per 1 januari 2022 hebben effect op hoe toezicht, handhaving en vergunningverlening worden uitgevoerd. De implementatie van deze wetten betekent een grotere rol voor marktpartijen en meer verantwoordelijkheden bij bewoners. Veel is bekend over de wijzigingen, maar veel is ook nog onduidelijk. De verwachting is dat VTH een belangrijk - zo niet groter - element blijft bij gemeenten, waarbij regievoering en een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden essentieel worden.

Het beleidsplan anticipeert op de komst van de nieuwe wetten, mede door ruimte te geven aan experimenteren. Door ervaring op te doen met de nieuwe werkwijzen, zorgen we voor een professionele VTH-organisatie waarin de betrokken organisaties samenwerken aan één product. In het verlengde hiervan is de kans ook aangegrepen om gedurende de looptijd van het beleidsplan de multidisciplinaire en integrale inzet verder te versterken. De ambitie is de komende periode een gemeenschappelijke risico- en interventiematrix te maken om de huidige risicosturing verder te optimaliseren. Daarbij past ook de ambitie meer gebruik te maken van elkaars informatie door te onderzoeken hoe datagedreven werken is toe te passen. Samenwerken met bewoners en bedrijven blijft hierbij onverminderd belangrijk. De contacten van medewerkers en inspecteurs met bewoners en bedrijven in de wijken creëren vertrouwen en zorgen voor het gewenste gedrag ten aanzien van naleving. De ervaring uit deze wijkgerichte benadering werkt door in de manier waarop de partners binnen het beleidsplan werken: met een duidelijke regisseur en heldere verantwoordelijkheden om snel en adequaat in te kunnen spelen op vragen en inzet.

De ambities en uitgangspunten zijn onderdeel van het beleidsplan. De daadwerkelijke uitwerking staat in het Integraal Handhavingsplan (IHP), Meerjarenplan Fysieke Veiligheid (MJP), een uitvoeringsagenda en – als het om organisatiespecifieke onderdelen gaat – kaders.

## 1.1 Juridische basis en wettelijke kaders voor het beleidsplan

*Wabo, de Woningwet, de Wet milieubeheer en de Waterwet*

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), de Woningwet, de Wet Milieubeheer en de Waterwet vormen de basis voor de VTH-taken in het fysieke domein; bouw en sloop, milieu, ruimtelijke ordening, brandveiligheid en waterveiligheid. Om de uitvoering van de VTH-taken eenduidiger te maken, zijn kwaliteitscriteria opgesteld. Deze kwaliteitscriteria maken inzichtelijk welke kwaliteit bewoners, bedrijven en instellingen, overheden onderling en opdrachtgevers mogen verwachten bij de uitvoering of de invulling van de VTH-taken. De kwaliteitscriteria hebben betrekking op de kwaliteit van de organisatie en van de medewerkers.

*Wet VTH*

Op 14 april 2016 is de wet Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (wet VTH) in werking getreden. 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 onderdeel van de Wabo en regelt de randvoorwaarden voor gemeenten en provincies om tot een hogere kwaliteit van handhaving te komen. Zo worden bijvoorbeeld gemeenten verplicht een verordening kwaliteit VTH te hebben. In deze verordening stelt de gemeenteraad de kaders vast waaraan de uitvoering van minimaal de basistaken moet voldoen. Bijvoorbeeld kaders op het gebied van continuïteit, deskundigheid en klantgerichtheid. De verordening kwaliteit VTH omgevingsrecht is in Rotterdam in maart 2017 vastgesteld.

Naast de verplichte verordening en verplichte uitvoering van basistaken door een omgevingsdienst, geldt dat:

- gemeente en provincie zorgplicht hebben voor kwaliteit van niet-basistaken;
- samenwerking bij en informatie-uitwisseling over basistaken tussen provincies, gemeenten, waterschappen, het openbaar ministerie (OM), politie en de rijkstoezichtshouders niet meer vrijblijvend is;

- naast handhaving nu ook voor vergunningverlening beleid, programma's, strategieën en verslagen verplicht zijn gesteld.

#### *AMvB VTH*

Naast de wet VTH is er ook een Algemene Maatregel van Bestuur Vergunningverlening Toezicht en Handhaving (AMvB VTH) in werking getreden. In de AMvB VTH is een vertaalslag gemaakt van de Package Deal (basistakenpakket) naar het Besluit omgevingsrecht (Bor). Er zijn nu ook procescriteria voor vergunningverlening opgenomen. De AMvB VTH wordt in een later stadium verwerkt in de AMvB's die onder de Omgevingswet komen te vallen, en is nu vormgegeven vanwege de eerdere inwerkingtreding van de Wet VTH.

#### *Besluit omgevingsrecht ( Bor )*

Hoe bestuursorganen het handhavingsbeleid moeten vormgeven, is vastgelegd in artikel 7.2 van het Besluit omgevingsrecht (Bor). Op grond van dat artikel moet het door de gemeente periodiek op te stellen handhavingsbeleid inzicht geven in:

- een analyse van problemen die zich voor kunnen doen;
- de prioriteiten met betrekking tot de voorgenomen activiteiten;
- de methodiek die wordt gehanteerd om de gestelde doelen te bereiken;
- de manier waarop toezicht en rapportage worden uitgevoerd;
- de sanctiestrategie inclusief strafrechtelijke afstemming;
- de manier waarop het bestuursorgaan omgaat met overtredingen die zijn begaan door of in naam van het bestuursorgaan/andere organen van de overheid;
- de samenwerking en afstemming met andere betrokken bestuursorganen.

Het beleidsplan Naleving omgevingsrecht geldt als het beleid voor naleving van wet- en regelgeving binnen Rotterdam voor de duur van vier jaar. In artikel 7.3 van het Bor is vastgelegd dat het handhavingsprogramma jaarlijks wordt uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma. In dit uitvoeringsprogramma wordt opgenomen welke activiteiten in het komende jaar worden uitgevoerd. Het uitvoeringsprogramma wordt jaarlijks met de partners afgestemd en aan het college aangeboden. In artikel 7.3 is ook geregeld dat gerapporteerd moet worden over de mate waarin doelen zijn gerealiseerd en afspraken zijn nagekomen. De rapportage wordt eveneens jaarlijks aan het college aangeboden.

### **1.2 Partners**

De komst van de Omgevingswet vraagt nieuwe samenwerkingsverbanden. Nieuwe werkwijzen, bredere netwerken en extra inspanningen van de betrokken organisaties zijn noodzakelijk om aan te sluiten op de veranderende praktijk. Door de reikwijdte van het beleidsplan zijn meerdere organisaties betrokken bij de beleidsmatige voorbereiding en uitvoering:

- Stadsontwikkeling/BWT
- Stadsbeheer
- Directie Veiligheid
- Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR)
- DCMR milieudienst Rijnmond (DCMR)
- Waterschap Hollandse Delta (WSHD)
- Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard (HHSK)
- Hoogheemraadschap van Delfland (HHvD)

Een uitvoeriger beschrijving van de betrokken organisaties staat in bijlage 1. Daar is ook beschreven hoe de betrokken organisaties de inzet prioriteren.

### **1.3 Leeswijzer**

In dit eerste deel komen de visie en uitgangspunten van het beleidsplan aan de orde op basis van de fundamentele: toezicht, handhaving en vergunningverlening en naleving. Enerzijds om invulling te geven aan de wettelijke verplichting. Anderzijds om inzichtelijk te maken hoe de betrokken partijen invulling geven en bijdragen aan de doelen; een veilige stad waar fijn gewoond, gerecreëerd en verbleven kan worden.

Het eerste deel is het strategisch kader van het beleidsplan.

In het tweede deel staat hoe invulling wordt gegeven aan programmatiek en integraal handhaven, toezicht, toetsing en naleving. Het college laat met de strategieën zien hoe een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit worden geborgd.

In het derde deel worden de thema's en de effecten nader toegelicht: groei van de stad, digitalisering, wettelijke ontwikkelingen en duurzaamheid. Komen tot en behouden van een veilige en gezonde leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, worden beïnvloed door verschillende maatschappelijke

ontwikkelingen en bestuurlijke prioriteiten. Het is belangrijk met deze ontwikkelingen mee te bewegen en het instrumentarium hierop aan te passen en verder te ontwikkelen. Dit is nodig om de kerntaken goed te kunnen uitoefenen.

#### 1.4 Begrippenlijst

**APV:** Algemene Plaatselijke Verordening

**Bor:** Besluit omgevingsrecht

**Handhaving:** Herstel en/ of bestraffen van situaties waarin de regelgeving niet wordt nageleefd

**Preventie:** Het voorkomen dat regels niet nageleefd worden

**Toezicht:** Het verzamelen van informatie en beoordelen van informatie om vast te stellen of regelgeving wordt nageleefd

**Vergunning:** Een begunstigende beschikking, waarbij toestemming wordt verleend om een bepaalde activiteit uit te voeren, al dan niet gebonden aan voorwaarden

**Wabo:** Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

### Hoofdstuk 2

Strategisch beleidskader Naleving Omgevingsrecht

Visie, uitgangspunten en systematiek

#### 2.1 Visie naleving Omgevingsrecht

De organisaties die actief zijn op het gebied van omgevingsveiligheid en naleving van omgevingsrecht, dragen bij aan de doelstelling van de gemeente Rotterdam: een aantrekkelijke en veilige stad. Met hoogwaardige technische en juridische kennis, bevoegdheden en mandaten en het continu verbeteren van de werkwijze en instrumenten, werken de partners samen aan een veilige, gezonde en schone leefomgeving.

De uitwerking van de visie krijgt vorm in het beleidsplan, MJP en IHP binnen de keten van omgevingsrecht, toetsing, toezicht en handhaving (de VTH-keten). Door vergunningen te verlenen, worden activiteiten gereguleerd en worden eisen en mogelijkheden duidelijk gemaakt. Toezicht en handhaving vormen het sluitstuk van de keten. Naleving sluit hierop aan, als in de eerste fasen van de veiligheidsketen (proactie en preventie) gedragsbeïnvloeding en communicatie-instrumenten worden ingezet.

VTH en naleving zijn door de komst van de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen aan verandering onderhevig. Zowel het speleveld als de uitvoering veranderen ingrijpend. Om in te kunnen spelen op deze veranderingen en de toebedeelde taken goed in te vullen, zijn eenduidige regievoering en (andere manieren van) samenwerking nodig.

De uitgangspunten uit deze visie bieden handvatten en aanknopingspunten voor integraliteit en samenwerking in de nieuwe realiteit binnen het fysieke domein.

#### 2.2 Uitgangspunten

*Integraal en multidisciplinair*

De uitgangspunten binnen het beleidsplan zijn deels juridisch, maar ook gericht op samenwerking en verantwoordelijkheden: wie doet wat? Het beleidsplan schept duidelijkheid aan de hand van strategieën. Het doel is de integrale, multidisciplinaire inzet –

die in de afgelopen jaren op meerdere fronten de toegevoegde waarde heeft bewezen – verder te ontwikkelen naar het werken als één organisatie voor het product VTH. Door middel van de evaluatiecyclus toetsen de betrokken organisaties de nieuwe samenwerkingsverbanden op effectiviteit en stellen deze zo nodig bij. Op die manier zorgen we ervoor dat de prioriteiten, strategieën en werkwijzen actueel blijven en aansluiten op de maatschappelijke behoeften van de stad.

Het accent lag tot nu toe op programmatische inzet en vanuit regelgeving sturen op naleefgedrag. Het naleven van de wet staat niet ter discussie; bewoners en bedrijven worden de komende jaren meer aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid. Maar laat hen wel ruimte om met eigen oplossingen te komen. De gemeente vindt het belangrijk deze ruimte te bieden aan initiatieven en geen onnodige barrières op te werpen. Bijvoorbeeld bij innovaties, burgerinitiatieven en duurzaamheid. Door meer te investeren in overleg vooraf, wordt voorkomen dat partijen handhavend moeten optreden.

Ruimte bieden betekent dat VTH-taken ook deels vanuit de invalshoek van bewoners, bedrijven en recreanten worden ingevuld. Leidt eigen verantwoordelijkheid onvoldoende tot het gewenste effect, dan faciliteert de gemeente bewoners en bedrijven zoveel mogelijk. Daarmee wordt vooruitgelopen op de Omgevingswet.

Het uitgangspunt bij de multidisciplinaire en integrale inzet is de verwachting dat veel bedrijven en bewoners deze verantwoordelijkheid goed aankunnen. Is dit niet het geval en leidt dit tot onacceptabele risico's, dan wordt handhavend opgetreden.

#### *Datagedreven werken: risico- en informatiegestuurd*

De zelfstandige en integrale inzet richt zich op het voorkomen van de meest risicovolle situaties voor de fysieke leefomgeving. Het accent ligt hierbij op stimuleren van de naleving. Datagedreven werken draagt bij aan deze doelstelling. Bij de betrokken organisaties is veel data beschikbaar. Het gebiedsgericht of branchegericht werken levert zeer bruikbare, gerichte informatie op waarmee taken effectief en efficiënt kunnen worden uitgevoerd. Het uitwisselen van deze data, waardoor de overheid haar taken slim kan uitvoeren, krijgt nadrukkelijker aandacht.

Datagedreven werken zorgt voor efficiënte en effectieve inzet op ontwikkelingen als langer zelfstandig blijven wonen, brandveiligheid en omgevingsveiligheid.

#### *Wijkgericht maatwerk*

Taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht, handhaving en naleving hebben een rechtstreeks effect op de samenleving en worden beïnvloed door maatschappelijke trends. Wijkgericht werken is een benadering waarbij specifiek aandacht is voor samenwerken met de verschillende partijen in de stad. De vergunningverleners, toezichthouders en handhavers hebben in het dagelijks werk veel en direct contact met bewoners en bedrijven. De inzet van instrumenten en strategieën wordt afgestemd op deze doelgroepen: oplossingsgericht waar mogelijk en streng waar nodig. Het uitgangspunt bij deze aanpak is 'Ja, mits...'. Met deze maatwerkbenadering worden de verschillende taken en bevoegdheden efficiënt en effectief ingezet.

#### *Casemanagement en duidelijke verantwoordelijkheden*

Het gewenste gedrag van bewoners en bedrijven en doel van het beleidsplan, is naleving van wet- en regelgeving. Voor een groot deel van deze doelgroep is voorlichting en advies noodzakelijk of gewenst om dit doel te bereiken. De aanvraag van een vergunning waar verschillende organisaties bij betrokken zijn (meervoudige aanvraag), of het uitvoeren van een controleronde waarbij een overtreding wordt geconstateerd, of ondersteuning van doelgroepen bij wetwijzigingen; het zijn voorbeelden van hoe integrale en multidisciplinaire samenwerking - duidelijke regievoering (of casemanagement) en verantwoordelijkheden bijdragen aan effectieve en efficiënte inzet. Zeker met het oog op de komst van de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen wordt een meer proactieve inzet vanuit de overheid verlangd om onnodige overtredingen, klachten en handhaving te voorkomen. Problemen aan de achterkant van het proces worden zoveel mogelijk voorkomen door het toepassen van casemanagement en de bijbehorende 'één-loket' benadering aan de voorkant van het proces.

#### *Lerend vermogen versterken*

In de afgelopen jaren heeft de Rotterdamse aanpak van vergunningverlening, toezicht, handhaving en naleving zich in positieve zin bewezen. Om te kunnen inspelen op actuele ontwikkelingen en maatschappelijke veranderingen wordt binnen de looptijd van het beleidsplan het netwerk verder uitgebreid. Nieuwe samenwerkingsvormen ontstaan om in te spelen op de veranderingen in de rol en het proces van de VTH-organisatie en op ontwikkelingen in bijvoorbeeld duurzaamheid en de circulaire economie. Op basis van de huidige expertises, kennis en praktijkervaring zijn optimalisaties in het proces en samenwerking mogelijk. Door te experimenteren, kunnen nieuwe instrumenten en procesoptimalisaties worden getest op relevantie voor inzet in de dagelijkse praktijk

### **2.3 Werkwijze: beleidssystematiek**

In het Bor en in de kwaliteitscriteria zijn minimumeisen opgenomen waaraan elke professionele toezicht-, handhavings- en vergunningenorganisatie moet voldoen. Deze eisen leiden tot een strategische, programmatische en onderling afgestemde uitoefening van de VTH-taken. Dit leidt tot een transparante en systematische manier van werken, waarmee partijen kunnen sturen op prioriteiten en de in te zetten capaciteit.

Bij de uitvoering van de Wabo-taken is het gebruik van de BIG-8 beleidscyclus landelijk verplicht om te zorgen dat de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken procesmatig geborgd is. De betrokken partijen evalueren dit beleidsplan aan de hand van de structuur van deze cyclus, onder andere met de jaarlijkse rapportage over het Integraal Handhavingsprogramma.

De BIG-8 bevat zeven stappen die de belangrijkste kwaliteitseisen uit het Besluit Omgevingsrecht vertegenwoordigen en de op grond van de wet VTH geëiste kwaliteit. De zeven stappen vormen samen een cyclus van beleidsvorming, planning en uitvoering, met een bovenste kring (beleidsmatig) en een onderste kring (operationeel).

Binnen de strategische cyclus geldt het beleidsplan Naleving omgevingsrecht als het beleidskader voor VTH en naleving met de onderliggende strategieën. Het beleidsplan biedt het strategisch kader waarin de gezamenlijk afspraken zijn vastgelegd voor samenwerking, (beleids)evaluatie en de manier waarop handhaving wordt ingezet. De cyclus omvat het proces van regie, beleid en programmering en bevat het bestuurlijk vierjarenperspectief.

De uitvoerende cyclus wordt gevormd door het Meerjarenprogramma (MJP) Fysieke Veiligheid en het jaarlijkse Integraal Handavingsprogramma (IHP).

- Het MJP Fysieke Veiligheid is het operationeel beleidskader en omvat de branches waar de betrokken organisaties een periode van vier jaar inzet op leveren.
- In het jaarlijkse IHP is de inzet vastgesteld. Jaarlijks worden door de betrokken organisaties de uitgevoerde activiteiten uit het IHP en MJP gerapporteerd en wordt toegelicht in welke mate deze activiteiten hebben bijgedragen aan de gestelde doelen. De rapportages worden aangeboden aan het college en ter informatie aan de raad en provincie.

Het MJP Fysieke Veiligheid en het IHP vormen samen het handavingsbeleid binnen Rotterdam. De in het plan beschreven bijdragen van de waterschappen zijn gebaseerd op hun uitvoeringsprogramma's per waterschap, met de daarin vermelde doelen, prioriteiten, strategieën en (capaciteits)planningen.

### 2.4 Programmering, prioritering en organisatie

Jaarlijks wordt op basis van het MJP Fysieke veiligheid een jaarprogramma opgesteld; het IHP. Met de vaststelling van het IHP kan het MJP Fysieke veiligheid waar nodig worden bijgesteld en/of geactualiseerd door nieuwe ontwikkelingen, bijzondere wensen en/of omstandigheden. Zo wordt jaarlijks de beschikbare capaciteit bepaald die noodzakelijk is voor inzet en geborgd in de begrotingen van de verschillende organisaties. Tot op zekere hoogte kan op basis van bijvoorbeeld bestuurlijke prioriteiten en calamiteiten worden afgeweken van de planning.

Beleid op het gebied van VTH en naleving draagt bij aan het maken van een afweging waar capaciteit en middelen worden ingezet. Op basis van doelstellingen op de verschillende beleidsterreinen wordt per organisatie een risicoanalyse uitgevoerd. Het wegingscijfer bepaalt de prioriteit en daarmee inzet.

Gezien de doorontwikkeling van de samenwerking binnen het beleidsplan, is het een ambitie een gezamenlijke risicomatrix te maken op basis waarvan een integrale prioriteitsstelling kan worden bepaald. Deze ambitie komt mede voort uit de noodzaak om als één overheid op te treden.

### 2.5 Rapportage en evaluatie

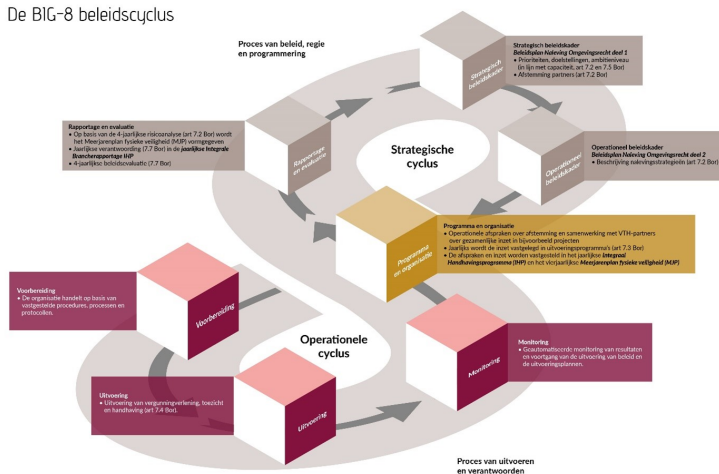
De cyclus bepaalt de rapportage- en evaluatietermijnen. Jaarlijks informeren de betrokken organisaties het college en de raad over de resultaten uit het IHP en de hieruit (mogelijk) voortvloeiende bijstellingen in het MJP.

De strategische cyclus kent een vierjaarlijkse termijn. Dit beleidsplan geldt voor de periode 2021-2025. Als de invoering van de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen hiertoe aanleiding geven, bepalen de betrokken organisaties of tussentijdse bijstellingen noodzakelijk zijn.

Naast dit gezamenlijke beleidsplan hebben de betrokken organisaties ook eigen beleid en activiteiten. Rapportage hierover gebeurt via de diverse kwartaal- en/of jaarverslagen van de organisaties op basis van afzonderlijke (beleids)cycli.

### De BIG-8 beleidscyclus

De BIG-8 beleidscyclus



### Strategische cyclus

1. Strategisch beleidskader  
Beleidsplan Naleving Omgevingsrecht deel 1
  - Prioriteiten, doelstellingen, ambitieniveau (in lijn met capaciteit, art 7.2 en 7.5 Bor)
  - Afstemming partners (art 7.2 Bor)
2. Operationeel beleidskader  
Beleidsplan Naleving Omgevingsrecht deel 2
  - Beschrijving nalevingsstrategieën (art 7.2 Bor)
3. Programma en organisatie
  - Operationele afspraken over afstemming en samenwerking met VTH-partners over gezamenlijke inzet in bijvoorbeeld projecten
  - Jaarlijks wordt de inzet vastgelegd in uitvoeringsprogramma's (art 7.3 Bor)
  - De afspraken en inzet worden vastgesteld in het jaarlijkse Integraal Handhavingprogramma (IHP) en het vierjaarlijkse Meerjarenplan fysieke veiligheid (MJP)
4. Rapportage en evaluatie
  - Op basis van de 4-jaarlijkse risicoanalyse (art 7.2 Bor) wordt het Meerjarenplan fysieke veiligheid (MJP) vormgegeven
  - Jaarlijkse verantwoording (7.7 Bor).jaarlijkse Integrale Brancherapportage IHP
  - 4-jaarlijkse beleidsevaluatie (7.7 Bor)

#### Operationele cyclus

5. Voorbereiding
  - De organisatie handelt op basis van vastgestelde procedures, processen en protocollen.
6. Uitvoering
  - Uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (art 7.4 Bor).
7. Monitoring
  - Geautomatiseerde monitoring van resultaten en voortgang van de uitvoering van beleid en de uitvoeringsplannen.

## Deel B Nalevingsstrategieën

### Hoofdstuk 3

#### Nalevingsstrategieën

##### *3.1 Inleiding programmatisch en integraal VTH: de nalevingsstrategie*

Het beleidsplan zorgt ervoor dat de afzonderlijke organisaties vanuit eenzelfde referentiekader de handavingsbevoegdheden uitvoeren. Dit zorgt voor een verdere integrale, multidisciplinaire benadering van naleving van het omgevingsrecht binnen de gemeente Rotterdam.

Het beleidsplan Naleving omgevingsrecht biedt:

- een beleidsmatig kader voor de integrale uitvoering van handavingsbevoegdheden door de betrokken organisaties.
- inzicht in hoe het college voldoet aan de kwaliteitseisen die de Wabo aan het toezicht en de handhaving stelt.

Het beleidsplan bevat een strategie om de naleving van wet- en regelgeving te bevorderen of af te dwingen; een zogenoemde nalevingstrategie. De nalevingstrategie bestaat uit een preventiestrategie, vergunningenstrategie, toezichtstrategie, sanctiestrategie en een regeling uitzonderlijke overmachts- en overgangssituaties (de gedoogstrategie).

In deze strategieën worden de diverse procesmatige en interventiemogelijkheden behandeld die voor de betrokken organisaties beschikbaar zijn. Het doel is dat bewoners en bedrijven wet- en regelgeving naleven en dat handhaving wordt toegepast als dit niet gebeurt.

De nalevingsstrategie is gebaseerd op de landelijke handavingsstrategie. In het vierjaarlijkse MJP en het jaarlijkse IHP staat waar de gemeente Rotterdam de komende jaren op inzet. De strategieën uit het beleidsplan worden in de uitvoering ingezet.

##### *3.2 Strategie Preventie*

Voor veel bewoners en bedrijven draagt bekendheid met regels bij tot het gewenste naleefgedrag. Deze groep valt binnen de nalevingspiramide onder de categorie 'spontaan en bewust naleven' en



'onbewust overtreden'. Het gaat hierbij om de categorieën waarbij een mix van instrumenten kan worden ingezet die gericht zijn op communicatie en ondersteuning. Een ander deel van deze doelgroepen maakt een afweging of een overtreding loont. De 'pakkans' en de hieraan gekoppelde hoogte van de sanctie zijn dan van invloed. Bij deze categorie is handhavend optreden van toepassing.

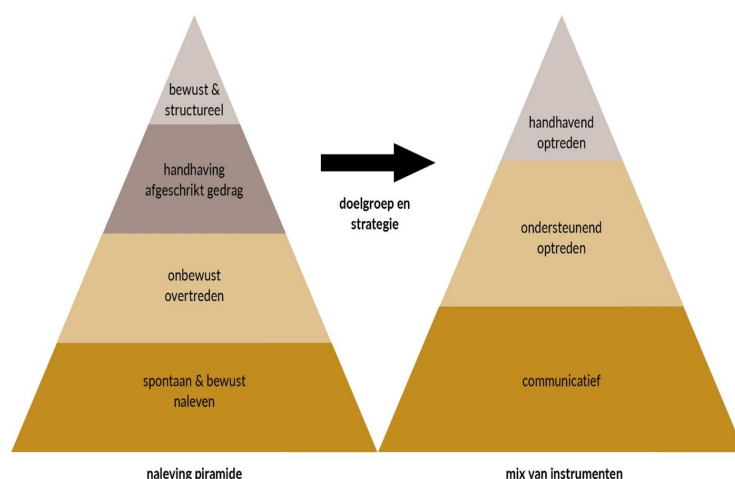
De preventiestrategie richt zich met name op de onderste twee lagen van de naleving piramide. Doelgroepen binnen deze lagen zijn het meest vatbaar voor preventieve beïnvloeding. De instrumenten binnen de strategie kunnen ook in effect doorwerken naar andere lagen uit de piramide. Communicatie over sanctionering of toezichtsmodellen en -methoden kunnen een afschrikwekkende of stimulerende werking hebben. Inzicht in waarom doelgroepen iets nalaten en daarop gericht interventies doen, kan dit gedrag beïnvloeden. Een combinatie van beide ingrepen (de wortel en stok- methode) helpt om iemand die wel wil voldoen mits het niet te veel moeite kost, met lichte aanmoedigingen en naleefhulp na te laten leven. Een combinatie van ingrepen helpt ook iemand die extra motivatie nodig heeft ervoor te laten kiezen na te leven.

De kleine doelgroep uit de hogere lagen zijn slechts vatbaar voor repressief handhavend optreden.

Het primaire doel van de nalevingsstrategie is spontane naleving van wet- en regelgeving verhogen door de inzet van stimulerende instrumenten.

Harde instrumenten zijn lang niet altijd het effectiefst en het meest efficiënt om naleving van wet- en regelgeving te bewerkstelligen. Het is dan zinvoller en mogelijk op de langere termijn ook efficiënter - om stimulerende instrumenten in te zetten. Ook draagt een proportionele reactie vanuit kennis van overtreders om zich aan de wet- en regelgeving te houden en gericht op het motiveren van overtreeders om zich aan de wet- en regelgeving te houden en gericht op het informeren over normconform gedrag. Stimulerende instrumenten zijn bijvoorbeeld het geven van cursussen, voorlichtingsbijeenkomsten, optrekken met brancheorganisaties en andere toezichthouders, het spiegelen van gedrag aan de 'concullega's' in de branche, het wegnemen van barrières om na te leven en bijvoorbeeld het uitreiken van een compliment of prijs voor normconform gedrag. Ook tijdens een inspectie kunnen stimulerende instrumenten als voorlichting worden ingezet. Zichtbaar, fysiek en deskundig toezicht werken, als het op een stimulerende en strenge doch rechtvaardige manier gedaan wordt, motiverend.

Het creëren van bewustwording aan de voorkant is ook een eerste stap naar handhaving. Preventie is vooral bedoeld om vast te stellen dat nageleefd wordt, maar kan ook gelden als eerste waarschuwing. Bij de inspecties van kantoren bijvoorbeeld, werden eigenaren schriftelijk geïnformeerd over regelgeving en ook direct gewezen op mogelijke handhaving.



### 3.2.1 Aanpak van de strategie

Het onderzoeken wie wel of niet naleeft en waarom, en het bieden van ondersteuning aan bewoners en bedrijven, vergroten vaak de kans op het gewenste gedrag. Communicatie en advisering kunnen effectieve instrumenten zijn voor de uitvoering van de preventiestrategie. Afhankelijk van eerdergenoemde analyse kan communicatie een goed middel zijn om te beïnvloeden, bijvoorbeeld met onder-

staande algemene communicatievormen. De DCMR gebruikt de zogenoemde BEAST-methodiek<sup>1</sup>, waarbij instrumentarium wordt afgestemd op de doelgroep.

- **Beschikbaar stellen**  
De juridische kaders zijn eenvoudig vindbaar via bijvoorbeeld de website van de gemeente Rotterdam of mijnoverheid.nl.
- **Zenden**  
Met (pers)berichten wordt geïnformeerd wanneer een maximaal effect wordt verwacht. Doelgroepencommunicatie is ook mogelijk. Het verhogen van het bewustzijn bij woningeigenaren voor brandveiligheid in portieken wordt bijvoorbeeld gestimuleerd met een korte film als onderdeel van een campagne. De politie werkt bijvoorbeeld met Motus om de bewustwording rondom ondermijning te verhogen.
- **Interactief**  
Door het contact van medewerkers van de verschillende organisaties met bewoners en bedrijven, zijn (aankomende) overtredingen vaak te verhelpen of voorkomen. Ook contacten met buurtorganisaties en accountmanagement bij (grotere) bedrijven hebben dit effect.
- **Ondersteuning en advisering**  
Bij deze vorm gaat het contact met belanghebbenden een stap verder. Heeft een grotere partij in de stad tijdelijk hulp en ondersteuning nodig, zoals bijvoorbeeld bij de renovatie van Boijmans Van Beuningen, dan wordt een team samengesteld. Een ander voorbeeld hierbij was de inzet van het Quick Scan Team. In afwachting op landelijke wetgeving is het multidisciplinaire team met gebouw-eigenaren van zorginstellingen om tafel gegaan om hen te adviseren over functiewijzigingen. Het team informeerde eigenaren over procedures en eisen. De private partijen stonden hierdoor tijdig gesteld op de aanstaande wettelijke veranderingen.

### 3.3 Strategie Vergunningen

Vergunningverlening is voor het bevoegd gezag een belangrijk instrument om beleid vorm te geven met concrete afwegingen, kaders en voorschriften. Bijvoorbeeld voor circulair, gasloos, aardgasvrij-ready- en (bijna) energieneutraal bouwen of (water)veiligheid en leefbaarheid. Vergunningverlening draagt dus bij aan de nalevingstrategie. Daarnaast is vergunningverlening een instrument om een strijdige situatie te legaliseren. Daardoor ontstaat samenhang met de overige strategieën.

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor), het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Waterwet, vormen momenteel de voornaamste toetsingskaders voor het aanvragen van een omgevingsvergunning. De komst van de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen betekenen echter een grote verschuiving op het gebied van vergunningverlening. Denk aan procedurele aanpassingen en een rol voor private partijen bij toetsing en toezicht. De ontwikkelingen vragen om een herbezinning over de samenwerking tussen organisaties om het gewenste niveau van integraliteit te behouden. Regievoering – of casemanagement – wordt belangrijker bij de behandeling van aanvragen bij de invoering van de nieuwe wetgeving.

In de vergunningenstrategie geven we daarom de hoofdlijnen weer als handvat voor verdere uitwerking tussen de betrokken partijen. De strategie geeft richtlijnen voor de behandeling van aanvragen van vergunningen en meldingen aan de hand van de uitgangspunten en objectieve criteria. Deze elementen vertalen we vervolgens naar een basis-stappenplan.

#### 3.3.1 Uitgangspunten

Vergunningverlening is omgevingsgericht en integraal

Uit het oogpunt van dienstverlening is het proces van vergunningverlening gebaseerd op een een-loketbenadering. Maar ook voor de overige vergunningverlening en de Omgevingswet is een integrale benadering belangrijk. Het nieuwe stelsel legt de verantwoordelijkheid voor het indienen van een complete aanvraag grotendeels neer bij de aanvrager. De een-loketbenadering ondersteunt de aanvrager hierbij, ook om handhaving in een later stadium te voorkomen. Ook kan een vooroverleg bijdragen aan een voorspoedig traject. Dit geldt voor de huidige situatie en na de invoering van de Omgevingswet. Casemanagement is van belang bij de een-loketbenadering. Bij de intake en behandeling van een aanvraag wordt per geval beoordeeld of sprake is van een complexe of eenvoudige situatie. Onderstaande taken worden uitgevoerd:

- uitvoeren toets op volledigheid documenten, indieningsvereisten en dwarsverbanden
- organiseren en begeleiden van overleg met de aanvrager, vooroverleg indien nodig
- bewaken proces, integraliteit en voortgang van de aanvraag

<sup>1</sup> De B.E.A.S.T. aanpak is gebaseerd op de methode van het Britse Behavioural Insights Team (BIT). BIT vat het toepassen van gedragsinzichten samen in vier praktische hoofdthema's: Easy, Attractive, Social, Timely. Het Toezichtslab van de DCMR voegt daar nog een vijfde element aan toe: Bied handelingsperspectief.

- inschakelen van vakdisciplines en wanneer nodig externe partijen (coördineren inhoudelijke volledigheid)
- uitzetten van adviesaanvragen bij de wettelijke adviseurs
- samenstellen en coördineren besluit op de aanvraag

#### *Vergunningverlening is transparant en betrouwbaar*

- vergunningen zijn op maat, helder, transparant, openbaar en digitaal beschikbaar, begrijpelijk voor burger en bedrijf en handhaafbaar
- toepassing van doelvoorschriften heeft de voorkeur boven middelvoorschriften

#### *Vergunningverlening is afgestemd op naleefbeeld en integriteit*

- besluiten voor activiteiten die bij niet naleven schade kunnen veroorzaken aan leefomgeving, gezondheid, veiligheid en natuur, worden intensiever behandeld en bevatten meer maatwerk- en/of middelvoorschriften. De aanvraag (wat wordt precies gevraagd), het besluit (wat wordt toegestaan) en de voorschriften (wat zijn de exacte condities) worden in detail geformuleerd
- maatwerk- en/of middelvoorschriften worden opgenomen wanneer wettelijke voorschriften onvoldoende helder zijn in de toepassing op een specifieke situatie en/of als sprake is van slecht naleefgedrag. Maatwerk- en/of middelvoorschriften geven de vergunninghouder ten opzichte van doelvoorschriften meer duidelijkheid en minder speelruimte voor eigen invulling. Dat geldt ook voor toezichthouders en handhavers. Om het argument van rechtsongelijkheid te voorkomen, vragen maatwerkbesluiten een zorgvuldige motivering
- maatwerk- en/of middelvoorschriften worden opgenomen wanneer wettelijke voorschriften onvoldoende helder zijn in de toepassing op een specifieke situatie en/of als sprake is van slecht naleefgedrag. Maatwerk- en/of middelvoorschriften geven de vergunninghouder ten opzichte van doelvoorschriften meer duidelijkheid en minder speelruimte voor eigen invulling. Dat geldt ook voor toezichthouders en handhavers. Om het argument van rechtsongelijkheid te voorkomen, vragen maatwerkbesluiten een zorgvuldige motivering

#### *Communicatie en participatie*

Met goed contact en goede informatie streven we een betere kwaliteit van besluiten na. Ook geeft de gemeente mensen die zelf iets willen ondernemen ruimte en vertrouwen. Helpen iets mogelijk te maken is het uitgangspunt. Op het gebied van communicatie en participatie binnen vergunningverlening is daarom voorzien in:

- een abonnement op de digitale berichtgeving over aanvragen in het eigen postcodegebied op [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl)
- inzage en opvragen van informatie van alles wat gepubliceerd is op [overheid.nl](http://overheid.nl)
- inzage van bouwtekeningen bij balie en het archief voor de oude bouwvergunningen
- beantwoording van vragen die (o.a.) binnenkomen via 14010

#### *3.2.2 Objectieve criteria*

De basis voor vergunningverlening is vastgelegd in wet- en regelgeving. Hierdoor is voor iedereen duidelijk welke administratieve stappen in een proces worden gezet. Denk aan het sturen van een ontvangstbevestiging, het uitvoeren van een ontvankelijkheidstoets, het beschikken op de aanvraag etc. Denk bij toetsingsgronden aan het bestemmingsplan, Welstandsnota, Bouwbesluit, Monumentenwet, de gemeentelijke Monumentenverordening, de gemeentelijke Bouwverordening, de gemeentelijke Exploitatieverordening, Keur, Algemene regels van de waterschappen, etc.

Daarnaast kan de gemeente voor specifieke beleidsterreinen ook objectieve criteria vaststellen om aanvragen te beoordelen en meldingen af te handelen. Specifiek voor Rotterdam gelden beleidskaders voor bouwen (vergunningvrij bouwen en lichtreclame) en openbare ruimte (inritvergunningen).

#### *3.3.3 Stappenplan en werkwijze*

Vergunningverlening kent een grote verscheidenheid aan toepassingen. Om dit instrument transparant, voorspelbaar en betrouwbaar te gebruiken, hanteren de organisaties een stappenplan. Onderstaand zijn de reguliere stappen in het proces van vergunningverlening weergegeven. Voor veel processtappen kan een nadere uitwerking in protocollen en werkinstructies door de uitvoerende organisatie vereist zijn.

Het hoofdproces voor het besluiten op een vergunningaanvraag en het beoordelen van een melding volgt de wettelijke reguliere of uitgebreide procedure, zoals vastgelegd in de Awb en de Wabo.

We vatten die hier samen:

1. Inboeken, registreren en eventueel digitaliseren van de aanvraag en registreren van de aanvraag in backoffice-applicatie
2. ontvangstbevestiging sturen
3. de casemanager of behandelaar van de omgevingsvergunning of watervergunning bepaalt:

- a. bevoegd gezag
  - b. het type vergunning dat aangevraagd wordt of melding die gedaan wordt bepalen: uitgebreide of reguliere procedure
  - c. meervoudige of enkelvoudige aanvraag: bepalen of meerdere besluiten of meldingen vereist zijn in het vergunningetraject
  - d. aanvragen en (concept)beschikkingen volgens wetgeving en kwaliteitseisen publiceren
  - e. overzicht bewaken over lopende procedures en de voortgang. De doorlopen stappen en genomen besluiten verifieerbaar vastleggen (motiveringsbeginsel, zorgvuldigheidsbeginsel, verbod van willekeur)
4. De casemanager of behandelaar is verantwoordelijk voor het afhandelen van de aanvraag, en:
- a. toetst volledigheid en ontvankelijkheid
  - b. bepaalt de politiek maatschappelijke context;
  - c. bepaalt de technisch inhoudelijke complexiteit van de vergunning of melding
  - d. toetst (vak)inhoudelijke aan alle relevante beoordelingskaders
  - e. stelt de samenwerkingspartners en het inhoudelijk casemanagement vast
  - f. zet uit bij interne- en externe adviseurs
  - g. bepaalt het naleefbeeld van de aanvrager: is een Bibob-toets aan de orde
  - h. bewaakt de termijn en voortgang
  - i. is aanspreekpunt voor de aanvrager en informeert aanvrager
  - j. stelt (concept)beschikking op
5. Archiveren beschikkingen, op termijn alleen digitaal
6. Mogelijk bezwaar, beroep en hoger beroep, eventueel gecombineerd met een voorlopige voorziening.

De mate waarin getoetst wordt is afhankelijk van de risico's voor de fysieke veiligheid en gezondheid. De diepgang van de toets aan het Bouwbesluit 2012 wordt met behulp van de landelijk ontwikkelde toetsmatrix uitgevoerd.

### 3.4 Strategie Toezicht

De verantwoordelijkheid voor het naleven van wet- en regelgeving ligt primair bij het bedrijf of de bewoner. Door de toezichtstrategie toe te passen worden zij hierin gestimuleerd. De toezichthoudende organisaties zijn zichtbaar aanwezig in de gebieden zodat overleg met doelgroepen mogelijk is. De strategie Toezicht draagt bij aan preventie en het stimuleren van naleefgedrag. Daarnaast draagt toezicht bij aan het (vroegtijdig) signaleren van overtredingen. De keuze van de verschillende instrumenten en de intensiteit waarmee toezicht wordt ingezet, is maatwerk. De situatie bepaalt hoe het instrument wordt toegepast.

De Wabo vereist dat een toezichtstrategie in ieder geval de volgende onderdelen bevat:

- de controlefrequenties voor het uitvoeren van routinematige controles (planning en programmering)
- de voorbereiding en het afleggen van controles ter plaatse
- de soorten controles
- de controle van administratieve stukken
- de controle en verificatie van de controlemaatregelen, die door of in opdracht van de houders van de inrichting zelf worden uitgevoerd

De toezichtstrategie beschrijft hoe aan deze eisen voldaan wordt en biedt een kader om het toezichtinstrumentarium in te zetten.

#### 3.4.1 Controlefrequentie, planning en programmering

De betrokken organisaties hanteren verschillende methoden (risicoanalyses) om prioriteiten te stellen. Planning en programmering vinden plaats op basis van de uitkomsten van de verschillende risicoanalyses en de gestelde prioriteiten. Dit is de basis voor het MJP Fysieke Veiligheid (MJP), het IHP en de jaarlijkse uitvoeringsplannen van de verschillende organisaties.

De prioriteiten, doelen en het naleefgedrag van de doelgroepen zijn de basis voor het bepalen van de controlefrequenties. Ook wordt aan de hand hiervan bepaald welke vormen van toezicht nodig zijn om de gestelde doelen te realiseren. Zo wordt het toezichtinstrumentarium op een effectieve en efficiënte wijze ingezet.

Vanuit het oogpunt van integraliteit en de uitbreiding van het aantal organisaties dat betrokken is bij VTH in Rotterdam, is een gezamenlijke risicomatrix belangrijk. In de lijn van een gezamenlijk beleidsplan en de hieraan gekoppelde uitvoeringsplannen ligt een gezamenlijk model voor risicoweging voor de hand.

### 3.4.2 Uitvoeren van controles

De betrokken organisaties zorgen ervoor dat de toezichthouders de controles eenduidig uitvoeren. Werkinstructies en werkprocessen borgen de eenduidigheid en worden zoveel mogelijk op elkaar afgestemd. Integraliteit wordt hierdoor mogelijk gemaakt en gestimuleerd. Om de kwaliteit van het toezicht optimaal te houden, vindt op uitvoeringsniveau structureel afstemming plaats. Afhankelijk van de noodzaak om individueel of gezamenlijk op te trekken, stemmen organisaties af of spreken een strategie af. Per controle kan de rol van een individuele organisatie verschillen: trekker, deelnemer, adviseur, signalist of uitvoerder.

De effectiviteit van de werkwijze heeft zich in de praktijk bewezen. Het aantal overtredingen bij bijvoorbeeld kinderdagverblijven en ziekenhuizen is aanzienlijk afgenomen en het naleefgedrag is sterk toegenomen. Datzelfde geldt voor programmatisch toezicht bij woningbouw. De positieve resultaten hebben ertoe geleid dat het aantal controles is teruggebracht.

### 3.4.3 Soorten controles

De organisaties zetten diverse soorten controles in. De controles kunnen vooraf worden aangekondigd óf onaangekondigd plaatsvinden. De verschillende soorten controles – zie een opsomming van controlemogelijkheden hieronder – kunnen op integrale wijze of zelfstandig door een dienst worden uitgevoerd.

- Preventieve controlerondes  
Controles kunnen individueel of integraal worden ingezet. Wanneer een organisatie zelfstandig controleert, worden – op aangeven van andere organisaties – wel meerdere aspecten betrokken om naderhand terug te kunnen koppelen. De gezamenlijke controles zijn meer gericht op inhoud. Verder worden standaardcontroles uitgevoerd op objecten of branches waarvan de verschillende risicomatrices een slecht tot matig naleefgedrag laten zien. De resultaten van de controles vormen de basis van de jaarlijkse actualisering van het IHP.
- Klachten, meldingen en incidenten  
Klachten worden opgepakt en geregistreerd. Daarna worden controlerondes of specifieke controles uitgevoerd. Iedere organisatie heeft een specifieke ingang voor klachten, meldingen en incidenten. Hierdoor is opvolging ervan gegarandeerd.
- Acties  
De projectmatige, themagerichte controles. Daarbij wordt een specifieke doelgroep gecontroleerd op specifieke onderdelen. Vaak is een actueel probleem de aanleiding. De controles die onder deze noemer worden uitgevoerd, zijn zoveel mogelijk integraal voor een maximaal effect.

Toezicht en handhaving zijn voortdurend in ontwikkeling. Ook op het gebied van controlesoorten worden nieuwe methoden ontwikkeld. Voortdurend kijken we of nieuwe controlesoorten van meerwaarde zijn voor de naleving in Rotterdam. Bijvoorbeeld door zelfcontroles of digitale controles. Wanneer de meerwaarde van een nieuwe vorm van controle is gebleken, wordt deze in de organisatie geïmplementeerd. Ook hier geldt dat wijziging in wet- en regelgeving effect heeft op de uitvoering van taken. Met de komst van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen verschuift het accent in controles van vooraf (vergunningverlening) naar achteraf (handhaving). Op dit moment is nog niet duidelijk wat dit in de praktijk voor extra werkzaamheden gaat opleveren.

## 3.5 Strategie Sanctie

Wanneer toezicht overtredingen constateert, volgt een interventie. Zo kunnen we naleefgedrag afdwingen. In de sanctiestrategie staat hoe we omgaan met door toezichthouders geconstateerde overtredingen van de regelgeving. Hierbij maken we gebruik van een interventiematrix. De sanctiestrategie is gebaseerd op de landelijke handhavingsstrategie, voldoet aan de kwaliteitseisen uit de Wabo en bevat onder andere:

- op elkaar afgestemd bestuurs- en strafrechtelijk optreden tegen overtreding van de gestelde normen
- een passende reactie op overtredingen, die mede is vastgesteld op grond van de aard en ernst van de geconstateerde overtreding en het gedrag van de overtreder
- transparantie over te stellen termijnen voor het opheffen van overtredingen en over de zwaarte van de sancties
- een regeling voor overtredingen door de eigen organisatie en andere overheden

Voorafgaand aan de toepassing van de sanctiestrategie gaan we eerst na of er voor een bepaalde overtreding een reden is om niet tot handhaving over te gaan. Bijvoorbeeld wanneer legalisatie mogelijk is. Hoewel het instrument van sanctionering onder de Omgevingswet niet wijzigt, veranderen de werkwijze en het proces wel. Het uitgangspunt 'nee, tenzij' verschuift naar 'ja, mits'. Overheden moeten onder de Omgevingswet actief met belanghebbenden meedenken om een initiatief mogelijk maken in plaats van handhavende instrumenten – zoals sanctionering – in te zetten.

De strategie bestaat uit vijf stappen:

- » **Stap 1 Interventiematrix**  
De interventiematrix is opgebouwd aan de hand van de gevolgen voor de omgeving versus de typering van de overtreder. Dit is een hulpmiddel om de ernst van de overtreding te beoordelen. In de interventiematrix is schematisch weergegeven hoe de ernst van de overtreding en het gedrag van de overtreder in relatie staan tot de inzet van sanctiemiddelen: van licht naar zwaar. De ernst gaat over de (mogelijke) gevolgen van een overtreding voor de fysieke omgeving.

Met het oog op de komst van de Omgevingswet experimenteren we momenteel met zogenoemde nalevingstafels. Dit zijn multidisciplinaire overleggen waarin iedere organisatie casuïstiek inbrengt om inzet en opvolging te bepalen. Sanctionering maakt ook deel uit van de tafel. Gezamenlijk bepalen we welke strafmaat mogelijk is – iedere organisatie beschikt over een eigen palet van instrumenten – en welke sanctie wordt opgelegd. Een gemeenschappelijke interventiematrix is een ondersteunend instrument voor de doorontwikkeling van multidisciplinair, integraal optreden. Zo'n uniform afwegingskader op basis van prioriteiten, biedt de uitvoering een gemeenschappelijk kader en doelgroepen transparantie. Naast een gemeenschappelijke risicomatrix, werken we gedurende de looptijd van het beleidsplan ook aan een integrale interventiematrix.

- » **Stap 2 Bepalen verzwarende of verzachtende aspecten**  
De toezichthouder bepaalt of sprake is van verzwarende of verzachtende aspecten, die moeten worden betrokken bij de afweging om het bestuurs- en strafrecht toe te passen. Hoe meer verzwarende aspecten bijvoorbeeld, hoe groter de reden om naast bestuursrechtelijk ook strafrechtelijk te handhaven. Bij verzachtende omstandigheden kunnen we overwegen om een mildere sanctionering toe te passen.
- » **Stap 3 Bepalen of inzet van politie en OM noodzakelijk is**  
Dit overleg beoogt een weloverwogen inzet van het bestuursrecht, het bestuurs- en strafrecht of alleen het strafrecht. Er wordt, los van de interventiematrix, standaard aangifte gedaan bij het OM als toezichthouders de volgende ernstige bevindingen doen:
  - situaties waarin bewust het toezicht onmogelijk wordt gemaakt, zoals toegang weigeren, intimidatie, geweldsdreiging, fraude, vernietiging van bewijs en poging tot omkoping
  - situaties waarin de toezichthouder constateert dat er opzettelijk mensen in gevaar worden gebracht door onder andere sabotage, vernieling of het bewust verstrekken van verkeerde informatie
- » **Stap 4 Optreden**  
De sanctiestrategie gaat uit van het principe dat het toe te passen instrument leidt tot herstel van een situatie. Wanneer het gewenste naleefgedrag uitblijft, worden zwaardere interventies ingezet.
- » **Stap 5 Vastlegging**  
De doorlopen stappen en de genomen beslissingen worden verifieerbaar en transparant vastgelegd volgens de procedures van de betreffende organisatie. Dit gebeurt zodanig dat hieruit kan worden afgeleid dat is voldaan aan de beginsels van motivering en zorgvuldigheid. De verboden op willekeur en misbruik van bevoegdheid worden in acht genomen.

### 3.5.1 Toepassen van een interventie

Toepassing van de interventiematrix betekent aangepast optreden, waarbij passende sanctie-instrumenten worden ingezet. Verschillende interventies kunnen naast elkaar worden toegepast. Hieronder staat een korte opsomming, oplopend van licht naar zwaar en uitgesplitst naar categorie.

#### Bestuursrecht herstellend

- » Aanspreken en informeren
- » Waarschuwen (brief met hersteltermijn)
- » Bestuurlijk gesprek
- » Verscherpt toezicht
- » Last onder dwangsom (LOD)
  - Bestuurlijke waarschuwing
  - Sanctiebeschikking
  - Verbeuren en innen dwangsom.
- » Last onder bestuursdwang (LOB)
  - Bestuurlijke waarschuwing
  - Sanctiebeschikking
  - Uitvoeren bestuursdwang.
- » Tijdelijk stilleggen

#### Bestuursrecht bestraffend

- » Bestuurlijke boete
- » Schorsen of intrekken vergunning, certificaat of erkenning
- » Exploitatieverbod, sluiting

#### Strafrecht

- » Bestuurlijke strafbeschikking milieu (BSBm)
- » Proces-verbaal (PV)

#### *3.5.2 Handhavend optreden tegen de eigen organisatie en tegen andere overheden*

Als overtredingen binnen de interne organisatie worden geconstateerd, wordt de directeur van de betrokken gemeentelijke organisatie aangeschreven. Als niet adequaat wordt gereageerd, wordt het dossier voorgelegd aan het college.

#### *3.5.3 Werelderfgoed*

Een bijzondere positie is weggelegd voor de Van Nellefabriek. Dit complex heeft de status van werelderfgoed. Dit legt ook verplichtingen op aan de toezichthoudende instanties. Het college is zich hiervan bewust en organiseert voldoende toezicht en een consequente handhaving.

#### *3.5.4 Andere overheden*

Op overtredingen van overheden volgt inhoudelijk dezelfde reactie als op overtredingen van bewoners van Rotterdam en Rotterdamse bedrijven. Overheden of publieke ondernemingen die overtredingen plegen, worden bestuursrechtelijk op dezelfde wijze behandeld als particulieren.

### **3.6 Strategie Gedogen**

Hoewel handhaving het uitgangspunt vormt bij overtredingen, kunnen situaties voorkomen waarbij inzet disproportioneel is. Denk daarbij aan crisissituaties, zoals bij het oprichten van de coronateststraten en het noodhospitaal in Ahoy voor de verwachte stroom coronapatiënten. Maar ook aan uitzonderlijke situaties, zoals het tijdelijk plaatsen van kunstobjecten in de openbare ruimte. Daarbij geldt het toepassen van de gedoogstrategie. Onder gedogen verstaan we het niet handhavend optreden door het bevoegd gezag in situaties van overgang of overmacht.

De gedoogstrategie legt vast onder welke voorwaarden handhavend optreden tegen overtreders tijdelijk achterwege kan blijven.

Wanneer we gedogen, treden we bewust niet handhavend op. Afhankelijk of actief of passief gedoogd wordt – zie paragraaf 2.6.1 – kan een bestuursorgaan schriftelijk beslissen tot het (onder voorwaarden) afzien van handhavend optreden. In dergelijke gevallen kan een bestuursorgaan gemotiveerd een gedoogbeslissing nemen.

Een gedoogsituatie is van tijdelijke aard doordat het handelen binnen afzienbare tijd ophoudt of omdat een vergunning wordt verleend. Gedogen vindt onder voorwaarden plaats waarbij de gemeente met name op constructieve en brandveiligheidsaspecten toetst. Voorwaarden op deze aspecten worden onderdeel van de gedoogbeslissing. In tegenstelling tot reguliere vergunningen is bezwaar en beroep op de beslissing niet mogelijk.

De algemene landelijke nota Grenzen aan gedogen is nog steeds het landelijke kader voor gedogen en geldt hiermee als richtinggevend besluitvormingskader voor het college en de waterschappen. Bij gedogen hanteren de gemeente Rotterdam en waterschappen, net als de provincie Zuid-Holland, de volgende uitgangspunten:

- handhaven moet, tenzij sprake is van bijzondere omstandigheden. Gedogen moet zoveel mogelijk beperkt blijven in omvang en tijd
- gedogen gebeurt expliciet en na een zorgvuldige en kenbare belangenafweging
- bij gedogen vindt actief toezicht plaats. Dit toezicht richt zich op de vraag of het gedogen nog actueel is en de opgelegde beperkingen en voorschriften worden nageleefd
- specifiek voor Rotterdam geldt dat van gedogen geen sprake is bij objecten met een monumentenstatus

Volgens jurisprudentie van de bestuursrechter en op grond van het landelijke gedoogbeleid kan gedogen alleen gerechtvaardigd zijn in uitzonderlijke omstandigheden.

Deze uitzonderlijke omstandigheden zijn:

- overmachtssituaties. Wanneer een rechtvaardigingsgrond voor de overtreding bestond, is volgens artikel 5:5 Awb handhaving niet toegestaan. Er is dan een wettelijke plicht tot gedogen
- overgangssituaties. Wanneer sprake is van concreet zicht op legalisatie, bedrijfsverplaatsingen, beëindiging van een activiteit en experimenten
- gevallen waarin het achterliggende belang overduidelijk beter is gediend met gedogen

- gevallen waarin het toepassen van de sanctiestrategie onevenredig is in verhouding tot de belangen die met handhaving zijn gediend

### 3.6.1 Uitvoering van de gedoogstrategie

Gedogen kan actief (expliciet), onder voorwaarden of passief (impliciet) plaatsvinden. Als schriftelijk in een gedoogbeslissing wordt vastgelegd dat (onder voorwaarden) niet handhavend wordt opgetreden, is er sprake van actief gedogen (onder voorwaarden). Bij passief gedogen weet het bevoegd gezag dat er sprake is van een overtreding, maar treedt zij hier niet tegen op en geeft geen gedoogbeslissing.

- Het uitgangspunt van jurisprudentie is dat op basis van de belangenafweging in het concrete geval moet worden beslist: handhaven of gedogen
- Wanneer uit de afweging volgt dat tot actief gedogen moet worden overgegaan, wordt geëist dat een schriftelijke gedoogbeslissing wordt afgegeven. Aan de gedoogbeslissing kunnen nadere voorwaarden worden verbonden. Bijvoorbeeld ten aanzien van constructieve veiligheid en brandveiligheid

Wanneer een situatie aan de hand van de uitgangspunten te gedogen is, wordt een gedoogbeslissing afgegeven. Het gedogen van een in beginsel illegale situatie kan namelijk alleen door middel van een expliciete beschikking van het bevoegd gezag.

Het gedoogtraject stopt niet wanneer de gedoogbeslissing met voorwaarden is afgegeven. Gedurende de looptijd van de beschikking wordt toegezien op naleving van de aan de beschikking verbonden voorwaarden.

Wanneer de voorwaarden niet worden nageleefd, wordt de overtreder een (korte) termijn gegund om aan de overtreding een einde te maken. Als na de gestelde termijn de overtreding voortduurt, trekt het college de gedoogbeslissing in en legt een bestuurlijke sanctie op.

Als sprake is van een grove en verwijtbare overtreding, wordt de gedoogbeschikking direct, dus zonder hersteltermijn, ingetrokken en wordt een bestuurlijke sanctie opgelegd.

## Deel C Ontwikkelingen

### Hoofdstuk 4

#### Ontwikkelingen

Het werkveld van VTH en naleving wordt sterk beïnvloed door maatschappelijke ontwikkelingen en veranderingen in wet- en regelgeving. Daarnaast hebben actualiteiten en calamiteiten een directe impact op de werkwijze van vergunningverleners en handhavers binnen iedere organisatie. Kennisontwikkeling en de stand der techniek zorgen voor procesmatige en inhoudelijke aanpassingen in het werk om de uitvoeringsorganisatie op een hoogwaardig niveau te houden. Veel ontwikkelingen zien we aankomen waardoor we – eventueel aan de hand van pilots – kunnen anticiperen. Voor de niet voorziene transities gedurende de looptijd van dit beleidsplan is ruimte ingebouwd voor nadere uitwerking.

De integrale werkwijze in Rotterdam is een voorbeeld voor andere gemeenten in het land. De organisatie rond naleving in de stad heeft zich inmiddels ruimschoots bewezen. De stimulerende aanpak, betrekken van gedragsbeïnvloedingsprincipes, excellente kennis van het vakgebied en de uitbreiding van het netwerk door het aansluiten van waterschappen en een steviger positie van de ondernemingsaanpak, zorgen voor een veerkrachtige organisatie die kan inspelen op veranderingen. Voor de periode van 2021 tot en met 2025 signaleren we een aantal ontwikkelingen, die in meer of mindere mate effect hebben op het beleidsplan:

- wettelijke veranderingen op landelijk niveau
- digitalisering
- groei van de stad
- duurzaamheid

De concrete effecten van de ontwikkelingen op het gebied van VTH en naleving zijn niet in alle gevallen goed in te schatten. Om de wettelijke taken op een goede manier te kunnen uitvoeren, zoeken we daarom experimenteerruimte. Om tijdig het juiste instrumentarium en samenwerkingsverbanden gereed te hebben of om op basis van praktijkervaring (landelijk) beleid te beïnvloeden. Met name rond de implementatie van de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen zijn voorbeelden waarin Rotterdam met deze werkwijze grote invloed uitoefent.

De ontwikkelingen hangen in een aantal gevallen samen en overlappen, ook in effect. Per thema geven we een korte toelichting met de impact op de reikwijdte van het beleidsplan. Waar mogelijk is in deel 1 en 2 van het beleidsplan een meer concrete uitwerking opgenomen van de thema's.

#### 4.1 Wettelijke veranderingen op landelijk niveau



De basis voor uitvoering van de gemandateerde taken op het gebied van VTH verandert naar verwachting per 1 januari 2022 aanzienlijk door de komst van de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging. De Omgevingswet gaat uit van een meer integrale besluitvorming en afweging van ruimtelijke plannen (milieu, technische kwaliteit, ruimtelijke kwaliteit, veiligheid etc.) en meer eigen afwegingsruimte voor het lokale bestuur. De Wet kwaliteitsborging voor het bouwen wordt tegelijkertijd met de Omgevingswet ingevoerd. Dit betekent een verschuiving van toezicht en controle naar marktpartijen voor bouwwerken in - bij aanvang - een lage gevolgklasse. Op een later moment heeft dit ook betrekking op de complexe bouwwerken.

De accentverschuiving door de nieuwe wet- en regelgeving betekent dat de overheid zich in grotere mate richt op het mogelijk maken van een plan en naleving van wat is afgesproken. Dat houdt eveneens een accentverschuiving in van vergunningverlening naar naleving en van uitvoeringscontrole naar toezicht en handhaving achteraf. Het beleidsplan anticipeert op deze ontwikkelingen door aan te sluiten op initiatieven vanuit de werkpraktijk. De nalevingstafel biedt mogelijkheden om samenwerkingsverbanden vorm te geven en nieuwe coalities te vormen. Sterkere regievoering en instrumenten voor gezamenlijke afwegingen ondersteunen deze ontwikkelingen.

#### *4.2 Digitalisering*

Datagestuurd werken biedt een mogelijkheid om kennis en capaciteit voor handhaving in de toekomst nog effectiever in te zetten. Iedere afzonderlijke organisatie heeft data en informatie beschikbaar voor de uitvoering van de toegewezen taken. Door het verzamelen en analyseren van de beschikbare data versterken we het uitgangspunt van de risicogestuurde aanpak verder. Het delen van beschikbare data tussen de verschillende organisaties versterkt de gezamenlijke informatiepositie en ondersteunt het integraal werken aan de juiste prioriteiten. Het delen van expliciete (eigen) organisatiedata kent juridische en praktische uitdagingen, zoals privacywetgeving. Hoe we binnen deze kaders informatie kunnen delen, moeten we nog verder uitwerken.

Hoe we vanuit het beleidsplan kunnen aansluiten, is ook een punt om verder uit te werken. De inzet is om gezamenlijk naar behoefte datagestuurd werken verder te ontwikkelen. Zodat naleving beter ondersteund wordt en we ondermijning beter zichtbaar kunnen maken voor een aanpak daarop.

#### *4.3 Groei van de stad*

De stad is en blijft in ontwikkeling. De bouwproductie, nieuwbouw, transformatie en renovatie, zal door ruimtegebrek vaak plaatsvinden binnen de stedelijke omgeving. Hierdoor worden op meerdere fronten de uitgangspunten en strategieën van het beleidsplan geraakt. Met de toename van de bouwproductie neemt de complexiteit van die opgave toe. De binnenstedelijke ontwikkelingen vragen meer aandacht voor omgevingsveiligheid en andere bouwtechnische oplossingen. Daarnaast verandert het gebruik van gebouwen. De vraag naar meervoudig gebruik van ruimtes, flexibiliteit in functies en maatwerk neemt toe.

Deze veranderingen vragen een andere benaderingswijze en rol van vergunningverleners en toezichthouders. Van bewoners en bedrijven verwachten we dat zij zelf de regie nemen met de daarbij behorende adviseurs. De toename van de veelal complexere bouwplannen zullen meer capaciteit vragen van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Overigens past deze tendens in de lijn die is ingezet met de invoering van de Omgevingswet, waarbij het bevoegd gezag meer als procesregisseur optreedt.

#### *4.4 Duurzaamheid*

Bewoners en bedrijven ondernemen op eigen initiatief actie om tot een duurzame leefomgeving te komen, woningen energiezuiniger te maken en minder afval te produceren. Langzamerhand legt de overheid meer doelstellingen op en ontwikkelt ze meer regelgeving om tot een duurzame samenleving te komen en internationale klimaatdoelen te halen. Denk hierbij aan een verplicht energielabel C voor kantoorpanden in 2023, aardgasvrije woningen vanaf 2050 en toenemende isolatie voor bestaande woningen. Stapsgewijs en op een lerende, ontwikkelende wijze verduurzamen we de bestaande voorraad in de stad.

Een duurzame, veilige leefomgeving betekent ook duurzaam samenleven. Langer thuis wonen of het verbeteren van de bouwkundige staat van woningen zijn slechts enkele voorbeelden hiervan.

Vanuit het oogpunt van VTH verwachten we ook ten aanzien van duurzaamheid ontwikkelingen die in meer of mindere mate effect hebben op de organisatie. De ontwikkelingen op het gebied van duurzaamheid gaan snel. Continue kennisverwerking is van belang om tijdige advisering op proces en inhoud mogelijk te maken.

Bijlage 1  
Beschrijving organisaties en prioriteiten

### **Bouw- en Woningtoezicht Stadsontwikkeling**

Als onderdeel van Stadsontwikkeling stelt Bouw- en Woningtoezicht (BWT) Rotterdam als doel om Rotterdam een aantrekkelijke en veilige stad te laten zijn, met een hoge bouwkundige en ruimtelijke kwaliteit en mogelijkheden voor een duurzaam en flexibel gebruik.

Daarvoor bewaakt BWT de kwaliteit van de gebouwde omgeving met als uitgangspunt de ondergrens van de regels. Tegelijkertijd is het een uitdaging de partijen die (ver)bouwen in de stad uit te nodigen, te verleiden en te prikkelen naar de opgave te kijken vanuit een uitgekende langetermijnvisie. Dat levert een stad op die nog bruikbaar en duurzamer is.

Om dit alles mogelijk te maken zet BWT haar kennis van de regelgeving in op het gebied van onderhoud, bouwen, beheer en slopen. Bij deze inzet zoekt BWT voortdurend, in samenwerking met de partners, naar de balans tussen de toepassing van de regels en het te bereiken resultaat. Als een besluitvaardige toezichthouder, die werkt vanuit de bedoeling van de regels.

Voor het stellen van prioriteiten gebruikt Stadsontwikkeling het risicoafwegingsmodel DBC Risico. Dit model veronderstelt dat prioriteiten volgen uit de uiteenlopende negatieve effecten, die optreden als taken niet of onvoldoende worden uitgevoerd. Verwaarlozing van de ene taak heeft ernstigere gevolgen dan verwaarlozing van een andere taak. Hoe groter het negatieve effect, hoe hoger de betreffende taak op de prioriteitenlijst komt te staan.

Voor het vaststellen van het negatieve effect beantwoorden we aan de hand van een aantal stappen de vraag: wat gaat er mis als de taak niet of onvoldoende wordt uitgevoerd, rekening houdend met het naleefgedrag van bewoners en bedrijven? Hiervoor gebruikt Stadsontwikkeling een methode, gebaseerd op een zogenaamd Maximaal Calamiteiten Model.

De methode kent de volgende stappen:

- bepaal welke taken (het handhaven van de voorschriften die betrekking hebben op ...) we moeten meenemen in de afweging
- bepaal de kenmerkende maximale verstoring (calamiteit), die optreedt als een bepaalde taak niet of onvoldoende wordt uitgevoerd. Ga hierbij uit van doorsnee-omstandigheden of gebeurtenissen en wat hierin mis kan gaan. Een voorbeeld is brand met ernstige gevolgen in een illegale verblijfsinrichting
- eg de verstoring vast in het programma, dit dient als uitgangspunt bij de verdere beoordeling
- stel de frequentie, impact en omvang vast van de typerende calamiteit
- kijk bij impact en omvang naar de beoordelingsaspecten fysieke veiligheid, milieu, maatschappelijk welbevinden, financieel-economische schade en bestuurlijk imago

De risicoscores ontsluiten we digitaal en zijn voor de gebruikers op ieder moment opvraagbaar en eventueel aan te passen. Aan de hand van de risicoscores stelt Stadsontwikkeling de prioriteiten vast.

Op basis van de uitkomsten van de risicoanalyse en het stellen van (politieke) prioriteiten programmeren we de daadwerkelijke uitvoering van de taken op basis van de beschikbare capaciteit. Bij deze programmering geldt dat we van een de taak met een hoge prioriteit percentueel gezien aanzienlijk meer dossiers afhandelen dan van de taken met een lage prioriteit.

#### **DCMR**

DCMR is de gezamenlijke milieudienst van de provincie Zuid-Holland, de gemeente Rotterdam en veertien regiogemeenten in de regio Rijnmond en Goeree-Overflakkee. De afdeling Toezicht en Handhaving van de DCMR bewaakt en bevordert naleving bij bedrijven met het oog op het voorkomen en oplossen van ongewenste situaties voor een veilige, gezonde en schone leefomgeving. Daarbij heeft de afdeling systematisch aandacht voor risico-ontwikkelingen bij bedrijven en activiteiten. De DCMR bepaalt haar prioriteiten in een vierjarig meerjarenprogramma (MJP) waarin focuspunten worden benoemd in de uitvoering. Het uitvoeringsbeleidsplan VTH (UP), dat na instemming van het algemeen bestuur van de DCMR, door de afzonderlijke colleges van provincie en gemeenten is vastgesteld, vormt hierbij het beleidskader.

De afdeling Toezicht en Handhaving voert de missie concreet uit door een programmatische organisatie van inspecties op basis van informatie gestuurde uitvoering in branche- en themaplannen, mede gebaseerd op het MJP en het UP. Deze werkwijze betekent het op efficiënte wijze verzamelen van informatie, het deskundig beoordelen van deze informatie en het inzetten van doeltreffende interventies, gericht op het bereiken van effect. Op basis van regelmatige monitoring en evaluaties worden de toezichtplannen periodiek bijgesteld met nieuwe prioriteiten en kaders voor de uitvoering.

Concreet betekent de visie van de afdeling Toezicht en Handhaving dat het volgende wordt gedaan:

1. De toezichtcyclus verloopt programmatisch, aansluitend op de Big8 beleidscyclus.

2. Inspecties worden tactisch ingezet.
  3. Er wordt gereageerd op meldingen van bedrijven en signalen uit de omgeving.
  4. Sancties worden consequent opgelegd en voortvarend opgevolgd.
  5. Waar nuttig worden aanvullende instrumenten en innovatieve interventies toegepast.
  6. Samenwerking met en beïnvloeding van externe stakeholders.
- Transparantie naar de omgeving.

Prioriteiten t.a.v. toezicht, handhaving en naleving zoals deze in het UP zijn benoemd:

- Inzet op effectief toezicht: daar waar de risico's het grootst zijn en met instrumenten die effectief zijn en die we voortdurend innoveren.
- Uitgangspunten voor het toezicht: vertrouwen moet verdiend worden en toezicht is noodzakelijk.
- Frequentie van het toezicht: aan de hand van een branchegerichte benadering en de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan het houden van risicogericht toezicht, wordt bepaald wanneer en op welke wijze toezicht wordt gehouden
- Risicogericht en informatiegestuurd werken: focus op die activiteiten en bedrijven en locaties die de grootste risico's met zich meebrengen. Het gaat daarbij voor de DCMR om alle risico's voor een veilige, gezonde en schone leefomgeving. Een belangrijke voorwaarde voor een goede risicoafweging is goede en consistente data. Daarnaast signaleert de DCMR blinde vlekken en potentiële ondermijnende activiteiten door het koppelen en analyseren van databestanden. Deze signalen worden doorgegeven aan de gemeente. Ook dit draagt bij aan het risicogericht toezicht houden. Het optimaliseren van de gegevensuitwisseling tussen de verschillende diensten zou de samenwerking kunnen verbeteren en dient een plek te krijgen in het beleidsplan.
- Sturen op effect: een doordachte mix aan toezichtinstrumenten, die zijn toegesneden op de branche, met ruimte voor vernieuwend of alternatief instrumentarium dat traditioneel niet tot het toezichtinstrumentarium hoort, maar in sommige situaties wel (kosten)effectiever is. Bij deze interventies wordt gebruik gemaakt van gedragsinzichten, data-analyses en voorspellingen, en moderne sensortechnologie. Alternatieve en/of innovatieve interventies dienen in de Strategie Toezicht van het beleidsplan te worden opgenomen.
- Milieuthema's: de beleidsprioriteiten van de participanten spelen een belangrijke rol. In combinatie met de feitelijke impact op de fysieke leefomgeving en het ingeschatte inherente risico wordt bepaald welke thema's het zwaarste wegen en waar DCMR de meeste capaciteit op inzet. In het meerjarenprogramma (MJP) zijn samen met de participanten specifieke doelen geïdentificeerd (het betreft hier dus het MJP van de DCMR).

### **Directie Veilig**

Het veiligheidsprogramma Veilig@Rotterdam - 2018 – 2023 bestaat uit drie pijlers. De pijler Betrokken stad staat voor de wijze waarop we samenwerken met bewoners en bedrijven. Vanuit de pijlers Weerbare stad en Stad in balans werken we aan de verschillende inhoudelijke veiligheidsopgaven voor de stad. Deze opgaven werken we uit in aparte programma's, projecten en activiteiten.

De uitgangspunten binnen de veiligheidsaanpak:

#### *Duurzame en integrale aanpak*

We zetten niet alleen in op het tegengaan van onveiligheid; het begint met het voorkómen ervan. We kijken daarom integraal naar de oorzaken van onveiligheid. En naar oplossingen over de grenzen van het veiligheidsdomein. Een duurzame en integrale aanpak vergt een combinatie van sociale en fysieke investeringen, een goed beheer en onderhoud van de buitenruimte. En het vergt optimale vormen van toezicht en handhaving met een mix van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke instrumenten. We blijven daarbij kijken naar innovatieve interventies om de naleving van wet- en regelgeving door bewoners en bedrijven te stimuleren.

#### *Samen werken*

Een veilig Rotterdam is een gedeelde verantwoordelijkheid. We werken samen met bewoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties, andere overheden, branches en verenigingen aan de veiligheid in de stad. We investeren in langdurige relaties en netwerken. Samen treden we adequaat op bij incidenten en ontwikkelingen die de veiligheid én de veiligheidsbeleving van Rotterdammers ondermijnen.

#### *Informatiegestuurd en kennisgedreven*

We weten wat er speelt in onze stad en zijn goed geïnformeerd. We bepalen onze inzet op basis van de informatie over wat er daadwerkelijk aan de hand is in onze wijken en buurten. De informatie krijgen we door voortdurend laagdrempelig en zichtbaar aanwezig te zijn in onze stad en onze netwerken. We brengen actief informatie bij elkaar. We analyseren en duiden deze informatie en maken op basis hiervan efficiënte en effectieve keuzes met betrekking tot onze inzet.

#### *Wijkgericht en maatwerk*

Een aanpak op maat doet recht aan de verschillen tussen wijken en de verschillen in zorgen en problemen die bewoners en bedrijven ervaren. We hebben oog voor de verschillende niveaus binnen de stad waarop we actief zijn en waarop we als gemeente invloed hebben. We acteren op het niveau van bewoners en bedrijven, de wijk en de stad.

### **Stadsbeheer**

Stadsbeheer is onderdeel van de gemeente Rotterdam en verantwoordelijk voor beheer, onderhoud, inzameling, reiniging, parkeren, toezicht en handhaving in de openbare buitenruimte. De afdeling Handhaving van Stadsbeheer is verantwoordelijk voor toezicht en handhaving in de openbare buitenruimte. De afdeling Handhaving bestaat uit vier uitvoeringsclusters. Drie uitvoeringsclusters zijn verantwoordelijk voor gebiedsgebonden toezicht en handhaving van met name de Algemene Plaatselijke Verordening Rotterdam en de Afvalstoffenverordening Rotterdam. Het vierde uitvoeringscluster is het cluster Stedelijke Inzet, dat door de gehele stad specialistische taken uitvoert.

#### *Toezicht en handhaving Stadsbeheer omgevingsrecht*

Het uitvoeringscluster Stedelijke Inzet van de afdeling Handhaving van Stadsbeheer is verantwoordelijk voor een tweetal taken op het gebied van het omgevingsrecht.

- het uitvoeren van toezicht en handhaving op milieuwetgeving in de openbare buitenruimte en het vervullen van de signaalfunctie op milieuwetgeving ten behoeve van ketenpartners.
- het uitvoeren van toezicht en handhaving op drank- en horecawet- en regelgeving en het vervullen van de signaalfunctie op het omgevingsrecht voor ketenpartners.

Het team Milieu en team Drank en Horeca voert deze taken uit.

#### *Jaarplannen*

De vier uitvoeringsclusters van de afdeling Handhaving van Stadsbeheer stellen ieder jaar een jaarplan op. Daarin staat de wijze van uitvoering van de diverse taken van elk van de clusters. Ook de uitvoering van de taken milieutoezicht en -handhaving en toezicht en handhaving drank- en horecawet- en regelgeving staat in deze jaarplannen. Hieronder staat de uitvoering van deze beide taken beschreven.

### **Taakuitvoering milieutoezicht en -handhaving**

Team Milieu richt zich op toezicht en handhaving op de middelzware milieuzaken in de openbare buitenruimte, zoals grootschalige dumpingen en lozingen van (gevaarlijke) afvalstoffen, het verkeerd aanbieden of inzamelen van bedrijfsafval, het onjuist verwijderen en dumpen van asbest, bodemvervuiling en watervervuiling door onder andere gevelreiniging en lozingen op het oppervlaktewater of de rioolwaterafvoer.

#### *Ketenpartners*

Team Milieu werkt voornamelijk samen met de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, de DCMR, de Milieupolitie en de NVWA. Team Milieu participeert in diverse overlegstructuren met de ketenpartners en neemt deel aan gecoördineerde acties met deze ketenpartners.

#### *Prioriteit bedrijfsafval*

Een van de prioriteiten van het college is toezicht en handhaving op verkeerd aangeboden bedrijfsafval. Het betreft een milieudelict dat een relatief geringe milieuschade tot gevolg heeft, maar wel een sterk negatieve impact heeft op de leefbaarheid binnen de gemeente Rotterdam. Team Milieu werkt bij de aanpak van verkeerd aangeboden bedrijfsafval samen met de drie gebiedsclusters van de afdeling Handhaving van Stadsbeheer. Om de pakkans en het effect van handhaving op overtredingen te verhogen, wordt vanaf 2021 ingezet op een bredere bestuursrechtelijke aanpak. De drie gebiedsclusters richten zich daarbij op de bestuursrechtelijke handhaving van verkeerd aangeboden bedrijfsafval. Team Milieu zal hierbij strafrechtelijk handhaven bij recidive.

#### *Overige milieudelicten als dumpingen en lozingen*

Het betreft vooral lozingen, gevelreinigingen, grootschalige dumpingen van hennep of drugsafval. Toezicht vindt vooral plaats op basis van informatiesturing. Op basis van eerdere meldingen en eigen waarnemingen van handhavers zijn er dumplocaties bekend, die in de surveillance worden opgenomen. Daarnaast zal informatiegestuurde maatwerkinzet plaatsvinden op de autoreparatiebranche en winkelstrips.

In combinatie met ketenpartners kunnen we doorpakken op basis van gerichte observaties, elektronisch toezicht door middel van tijdelijke mobiele camera's, integrale controles, publieksvoorlichting en informatiecampagnes.

### **Taakuitvoering Drank en Horeca**

Team Drank en Horeca richt zich op zes domeinen: horeca, slijterijen, paracommercie, supermarkten, avondwinkels en evenementen. De reguliere controles richten zich vooral op inrichtingen en locaties met een horecaexploitatievergunning en/of een Drank- en Horecawetvergunning. Daarnaast controleert

team Drank en Horeca de voorschriften uit Drank- en Horecawetvergunning, of men zich houdt aan de leeftijdsgrenzen (geen alcohol verkopen onder de 18 jaar), of de voorschriften en bepalingen uit de Algemene Plaatselijke Verordening Rotterdam en de Wet op de Kansspelen wordt nageleefd.

#### *Ketenpartners*

Team Drank en Horeca werkt voornamelijk samen met de directie Veiligheid van de gemeente Rotterdam, de politie, de NVWA, cluster Stadsontwikkeling van de gemeente Rotterdam (vooral de afdeling Bouw en Woningtoezicht), de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (i.c. de brandweer), de douane, het cluster Werk & Inkomen van de gemeente Rotterdam (i.c. de unit Bijzonder Onderzoeken), de Inspectie SZW, de Belastingdienst, Youz en andere onderdelen van de afdeling Toezicht en Handhaving van Stadsbeheer. Hieronder staat voor de belangrijkste ketenpartners de wijze van samenwerken beschreven:

#### *Meervoudig en signaaltoezicht*

Team Drank en Horeca werkt nauw samen met en begeleidt testankopers bij controles op leeftijdsgrenzen. Team Drank en Horeca moet niet alleen handhavend, maar ook signalerend kunnen optreden (voor partners) en hieraan vervolg kunnen geven. Team Drank en Horeca verricht horeca-gerelateerd meervoudig en signaaltoezicht in afstemming met betreffende partners, zoals het controleren van inrichtingen tot 150 vierkante meter op brandveiligheid (brandblusmiddelen, vluchtroutes, brandbare versieringen, koolmonoxideflessen en gaskooktoestellen) volgens het convenant met de VRR/Brandweer.

### **Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond**

De Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond voelt zich vanuit haar missie en visie verantwoordelijk voor de fysieke veiligheid in de regio Rotterdam-Rijnmond. Dat bereikt de Veiligheidsregio onder andere door betrouwbaar en deskundig partnerschap. Een nauwe samenwerking met de partners en de opdrachtgevers is het eerste uitgangspunt voor de Veiligheidsregio. In de context van dit beleidsplan is het domein risicobeheersing (de afdelingen Risicobeheersing en Industriële Veiligheid) van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond verantwoordelijk voor het toezicht op (brand)veiligheid. Dat toezicht vindt integraal plaats, zowel bouwkundig als qua gebruik. De basis van dit toezicht is uiteraard de vigerende wet- en regelgeving en gaat uit van een risicogerichte benadering. Het toezicht vindt plaats op basis van het jaarlijks vastgestelde Integraal Handhavingsprogramma (IHP) dat wordt opgesteld op grond van het Meerjarenprogramma Fysieke Veiligheid (MJP). Jaarlijks vindt een evaluatie en eventuele bijsturing plaats volgens de 'plan, do, check, act-cyclus'. De Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond wil de komende jaren meer ruimte voor risicogerichtheid creëren, met behulp van de volgende stapstenen, zonder de waardevolle regelgerichte onderdelen te verliezen:

1. De klassieke regelgerichte producten;
2. Risicogerichte multidisciplinaire producten;
3. Omgevingsveiligheid als nieuw product.

De bedoeling van het domein risicobeheersing: een gezonde en veilige leefomgeving creëren in Rotterdam-Rijnmond.

#### Subdoelstellingen:

- Het voorkomen van onveilige situaties en omstandigheden;
- Het beperken en beheersen van gevolgen van inbreuken op de veiligheid;
- De risico's in kaart brengen en duiden aan bevoegde gezagen, bedrijven, instellingen en bewoners (de maatschappij) en hen daarin adviseren;
- Het veilig en effectief optreden van hulpdiensten borgen;
- Erkend worden als regionaal expert en de partner voor advisering en toezicht op risico's binnen het gebied van de fysieke leefomgeving (ruimtelijke ordening, milieu, bouw en gebruik).

Voor programmatisch handhaven heeft de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond een systematiek ontwikkeld waarmee prioriteiten worden gesteld. Voor het indelen van de gebruiksfuncties in prioriteitsklassen hanteert de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond criteria die in een tweetal hoofdklassen onder te verdelen zijn; de kwetsbaarheid van een object en het risicoprofiel van een object.

De systematiek van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond voor het bepalen van de risico's:

1. De kwetsbaarheid van een object wordt bepaald door de wijze van het gebruik van het object. Een object waarin slapende of verminderd zelfredzame personen verblijven vormt bijvoorbeeld een hoger risico dan een vergelijkbaar object waar dat niet het geval is. Daarnaast bepaalt het aantal personen in een object en de bekendheid met de omgeving voor een belangrijke mate het potentiële risico.

2. Het risicoprofiel van een object wordt bepaald door enerzijds het wezenlijke risico van een object (een lpg-verkooppunt is wezenlijk risicovoller dan een kantoorgebouw), en anderzijds het historische naleefgedrag.

### **Waterschappen**

De drie waterschappen in Rotterdam zijn: Hoogheemraadschap van Delfland (HHvD), Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard en Waterschap (HHSK) en het Waterschap Hollandse Delta (WSHD). Hierna gezamenlijk: de waterschappen.

Met de instandhouding van waterkeringen beschermen de waterschappen hun beheersgebieden (waar het grondgebied van de gemeente Rotterdam deel uitmaakt) tegen overstroming bij hoge waterstanden op de Noordzee, de Nieuwe Waterweg en de rivieren. Als doelcorporaties beheren zij het peil en de waterkwaliteit in de binnendijks gelegen oppervlaktewateren, zuiveren het door de gemeente ingezamelde afvalwater en beheren binnendijks gelegen vaarwegen. Zij beheren hun infrastructuur voor het veilig en duurzaam wonen, werken en recreëren voor bewoners, bedrijven en ander gebruikers. In de context van dit beleidsplan zijn de waterschappen verantwoordelijk voor het reguleren van het (mede)gebruik van waterkeringen, wateren, vaarwegen en wegen waarvoor zij bevoegd gezag zijn.

In het licht van de beoogde vernieuwing van de overheid (zie deel 3) richten de waterschappen zich op een (meer) integrale benadering, voorbereiding en uitvoering van hun VTH-taken. Als betrouwbare en deskundige waterautoriteit onderhouden en versterken zij daartoe een nauwe samenwerking met partners. Samen met partners willen zij invulling geven aan het idee van één overheid. Dat wil zeggen overheden die bewoners en bedrijven zoveel mogelijk één integrale, samenhangende dienstverlening bieden. De in dit beleidsplan met bijlagen vermelde vormen van samenwerking zijn daarvan een voorbeeld.

#### *Bevorderen naleving*

De waterschappen voeren hun VTH-taken uit in lijn met het in deze nota geschetste algemene nalevingsbeleid. Zij leggen het accent op het bevorderen van goed naleefgedrag door het werken aan de voorkant. Dat doen zij onder andere door:

- een gedegen communicatie met en participatie van doelgroepen en partners bij het stellen van regels
- een actieve begeleiding van initiatieven en activiteiten van bewoners en bedrijven
- afstemming met partners bij het vergunnen van activiteiten via zogenoemde omgevingstafels
- belonen van goed naleefgedrag door toezichtlast te beperken

De waterschappen hebben elk hun eigen nalevingsbeleid dat te vinden is op hun website.

#### *Toegesneden toezicht / prioritering*

De uitvoering van het toezicht is probleem- en risicogericht. Op basis van periodieke probleem- en risicoanalyses vindt gericht toezicht plaats, gebaseerd op diverse toezichtstrategieën voor diverse branches en specifieke, samenhangende activiteiten.

De waterschappen geven hoge prioriteit aan de uitvoering van toezicht op activiteiten die (bij niet naleving van regels) hoge risico's inhouden voor het functioneren van waterkeringen en watersystemen. Denk bij dit functioneren aan bescherming tegen hoge zee- en rivierwaterstanden, bescherming van watergangen en wateren beschermen ter voorkoming van wateroverlast of watertekort en bescherming tegen handelingen die de waterkwaliteit in oppervlaktewateren ernstig aantasten (o.a. bescherming aquatisch milieu).

De waterschappen houden binnen hun toezichtcapaciteit en prioritering (flexibele) ruimte om op onvoorziene ontwikkelingen adequaat te kunnen inspelen. Bijvoorbeeld bij het traceren van de bronnen van ernstig verontreinigende lozingen van stoffen in wateren of rioleringen. Zo zijn de waterschappen extra alert op de lozing van (nieuwe) zeer zorgwekkende stoffen.

#### *Samenwerking*

De waterschappen werken bij de voorbereiding en uitvoering van het toezicht samen met diverse overheidspartners. Bijvoorbeeld bij risicovolle bedrijven met de omgevingsdiensten (DCMR), bij agrarische activiteiten (waaronder de glastuinbouw) met NVWA en omgevingsdiensten.

WSHD werkt nauw samen met DCMR bij het toezicht op indirecte lozingen, onder meer door het toezicht op relevante lozingen voor een belangrijk deel uit te voeren. WSHD doet dit met het oog op de bescherming van de goede werking van de rioolwaterzuiveringsinstallaties (rwzi's), die bij dit waterschap in beheer zijn.

Met partners wordt de samenwerking vernieuwd of versterkt via het ontwikkelen van (nu nog experimentele) nalevingstafels en gebiedsgerichte watertafels. Ook wordt het algemene VTH-beleid geactualiseerd en met partners afgestemd door het vaststellen van gezamenlijk of eensluidend beleid. Verder wordt de samenwerking bij het maken van gebieds-, probleem- en risicoanalyses versterkt.

*Speerpunten*

Voor de komende periode leggen de waterschappen prioriteit bij met VTH-middelen inspelen op het voorkomen van en het optreden tegen het lozen van zeer zorgwekkende stoffen door bedrijven.