

# Beleidsplan Naleving Fysieke Leefomgeving 2026 - 2030

Dit beleidsplan is een samenwerking tussen verschillende instanties:



## **Inhoudsopgave**

### **Deel A Beleidsplan Naleving Fysieke Leefomgeving 2026 - 2030**

#### **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 Fysieke Leefomgeving**

- 2.1 Visie naleving Omgevingsrecht
- 2.2 Uitgangspunten
- 2.3 Werkwijze: beleidssystematiek
- 2.4 Programmering, prioritering en organisatie
- 2.5 Rapportage en evaluatie
- De BIG-8 beleidscyclus

### **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**

- 4.1 Wettelijke veranderingen en stelselwijziging
- 4.2 Maatschappelijke en technologische trends
- 4.3 Digitalisering en datagedreven werken
- 4.4 Leren, innovatie en samenwerking

### **Bijlage**

- Bijlage 1 Beschrijving organisaties en prioriteiten

## **Deel A Beleidsplan**

Naleving Fysieke Leefomgeving 2026 - 2030

Beleidsplan Naleving Fysieke Leefomgeving 2026 - 2030

### **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, deeleconomie, digitalisering en technologische ontwikkelingen. Ontwikkelingen die kansen bieden voor de stad en waar we op anticiperen. Het netwerk van organisaties dat werkt aan naleving in de stad is de afgelopen jaren uitgebreid en versterkt. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is het samenwerken binnen dit netwerk nog belangrijker geworden: één stelsel voor de fysieke leefomgeving vraagt om één samenhangende uitvoering. De gemeente Rotterdam, DCMR, Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR), de waterschappen en Stadsbeheer werken daarom vanuit gezamenlijke uitgangspunten en afstemming.

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. Dit beleidsplan actualiseert het Beleidsplan Naleving Omgevingsrecht 2021-2025 en vormt de basis voor de periode 2026-2030. De structuur en uitgangspunten van het vorige plan zijn grotendeels gehandhaafd, maar op onderdelen geactualiseerd in lijn met de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingswet (LHSO), de inwerkingtreding van de Omgevingswet en nieuwe ontwikkelingen.

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.

Het uitgangspunt van de inzet blijft het gezamenlijk 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 de periode waarop dit beleidsplan betrekking heeft (2026-2030) is het VTH-stelsel ingebed binnen de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb). De belangrijkste wettelijke veranderingen zijn dus inmiddels doorgevoerd.

De komende jaren staan in het teken van de verdere verankering en doorontwikkeling van dit stelsel in de praktijk. De Omgevingswet vormt het geïntegreerde kader voor de fysieke leefomgeving. De wet legt nadruk op integraliteit, samenwerking, participatie en maatwerk. De Wkb heeft geleid tot een nieuwe balans tussen publieke en private verantwoordelijkheden bij het bouwen: marktpartijen dragen zorg voor kwaliteitsborging, terwijl het bevoegd gezag toezicht houdt op de naleving en ingrijpt bij risico's of tekortschietende borging.

Voor de VTH-partners betekent dit dat de focus verschuift van implementatie naar doorontwikkelingen versterking van de uitvoering. Regievoering, samenwerking en kennisdeling zijn daarbij cruciaal. Het beleidsplan richt zich op het versterken van de gezamenlijke strategie, het verbeteren van de risicosturing en het structureel toepassen van de LHSO-methodiek als uniform afwegingskader voorhandhaving.

Daarnaast ligt de nadruk op data gedreven werken, digitalisering en innovatie. De partners onderzoeken hoe beschikbare gegevens beter kunnen worden gekoppeld en benut, bijvoorbeeld via gezamenlijke omgevingsanalyses en gezamenlijke informatieproducten. Zo wordt toezicht effectiever en kunnen capaciteit en middelen doelgerichter worden ingezet. Samenwerken met bewoners en

bedrijven blijft een belangrijk uitgangspunt. Contacten in de wijken dragen bij aan bewustwording en gewenst naleefgedrag. De ervaringen uit deze wijkgerichte benadering worden gebruikt om de samenwerking verder te versterken en om signalen sneller te vertalen naar actie. De ambities en uitgangspunten zijn onderdeel van dit beleidsplan. De uitvoering wordt uitgewerkt in het vierjarige Meerjarenprogramma Fysieke Veiligheid (MJP, het jaarlijkse Integraal Handhavingsprogramma (IHP)), en – waar het om organisatiespecifieke onderdelen gaat – in afzonderlijke uitvoeringsagenda's en kaders.

### **1.1 Juridische basis en wettelijke kaders voor het beleidsplan**

De Omgevingswet, het Omgevingsbesluit, het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) vormen sinds 1 januari 2024 het wettelijk kader voor de uitvoering van VTH-taken. Deze besluiten hebben de eerdere Wabo-regelgeving (zoals het Bor, Bouwbesluit 2012, Wet milieubeheer en Waterwet) vervangen. De bepalingen uit de voormalige Wet Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (Wet VTH) zijn opgenomen in de Omgevingswet. Daarmee zijn de kwaliteitseisen voor de uitvoering van VTH-taken structureel onderdeel geworden van dit stelsel. Deze eisen zijn vastgelegd in afdeling 18.3 van de Omgevingswet en nader uitgewerkt in het Omgevingsbesluit.

Naast de Omgevingswet en de Wkb zijn sinds 1 juli 2023 en 1 juli 2024 ook de Wet goed verhuurderschap (Wgv) en de Wet betaalbare huur (Wbh) in werking getreden. Deze wetten hebben geleid tot een uitbreiding van het gemeentelijk VTH- takenpakket, specifiek op het gebied van toezicht en handhaving in de particuliere verhuursector.

De Wet goed verhuurderschap geeft duidelijkheid aan verhuurders en verhuurbemiddelaars en biedt huurders bescherming: wat mag en wat mag niet? Sinds de invoering van de wet heeft de gemeente bevoegdheden gekregen om verhuurders aan te spreken als zij zich niet houden aan de algemene regels zoals gesteld in deze wet. Ongewenst verhuurgedrag is bijvoorbeeld te hoge servicekosten vragen, intimidatie en discriminatie en een huurovereenkomst niet schriftelijk vastleggen. De gemeente heeft daarom sinds 1 juli 2023 een meldpunt waar belanghebbenden zich kunnen melden voor klachten over ongewenst verhuurgedrag. Daarbij heeft de gemeente de taak gekregen om te handhaven bij verhuurders die zich niet houden aan de normen voor goed verhuurderschap. De Wet betaalbare huur (Wbh) heeft als doel dat huurwoningen beter betaalbaar blijven. De verhoging van de liberalisatiegrens geeft huurders in het middensegment meer zekerheid en voorkomt dat woningen die qua kwaliteit thuishoren in het middensegment toch duur worden verhuurd. De Wet betaalbare huur vergroot de reikwijdte van de Wet goed verhuurderschap. Er zijn algemene regels opgesteld die toezien op de huurprijsbescherming. Het woningwaarderingssysteem (WWS) wordt daarmee dwingend. De Wbh regelt dat de gemeente vanaf 1 januari 2025 kan handhaven als verhuurders zich niet houden aan deze regels. Een huurder heeft sinds die datum de mogelijkheid om de gemeente te benaderen bij mogelijke strijdigheden. De gemeente kan handhavend optreden in samenhang met andere strijdigheden zoals bijvoorbeeld achterstallig onderhoud.

Gemeenten, provincies en waterschappen zijn verplicht om te zorgen voor een deskundige, zorgvuldige en samenhangende uitvoering van hun VTH-taken. In artikel 13.5 van het Omgevingsbesluit is bepaald dat het bevoegd gezag beschikt over actuele beleidskaders voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Dit beleidsplan voldoet aan die verplichting en vormt samen met het vierjarige Meerjarenprogramma Fysieke Veiligheid (MJP) en het jaarlijkse Integraal Handhavingsprogramma (IHP) de beleids- en uitvoeringscyclus voor Rotterdam. \*Om de kwaliteit van de uitvoering lokaal te borgen, heeft de gemeenteraad van Rotterdam op 24 februari 2022 de Verordening uitvoering en handhaving omgevingsrecht Rotterdam vastgesteld. Deze verordening vervangt de eerdere verordening kwaliteit VTH uit 2017 en sluit aan op de systematiek van de Omgevingswet. De verordening bevat kaders voor continuïteit, deskundigheid, onafhankelijkheid en klantgerichtheid en bepaalt hoe het college rapporteert over de uitvoering en samenwerking met partners, zoals de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR), de DCMR Milieudienst Rijnmond, en de waterschappen.

De uitgangspunten van de verordening sluiten aan bij de wettelijke zorgplicht voor kwaliteit, de verplichte samenwerking en informatie-uitwisseling tussen bevoegde gezagen en de integrale benadering die de Omgevingswet voorschrijft. Zo is de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken duurzaam geborgd binnen het Rotterdamse stelsel.

Daarnaast biedt de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingswet (LHSO) – opvolger van de LHS 2014 – een uniform afwegingskader voor handhaving. De LHSO ondersteunt de keuze voor de meest passende interventie, inclusief de mogelijkheid van een bestuurlijke boete.

## 1.2 Partners

De uitvoering van het nalevingsbeleid gebeurt in nauwe samenwerking tussen meerdere organisaties:

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

Onder de Omgevingswet wordt samenwerking steeds meer georganiseerd via integrale programmering en gezamenlijke overlegvormen, zoals de nalevingstafel. Partners werken vanuit hun eigen bevoegdheden, maar delen informatie en sluiten aan op dezelfde nalevingsstrategie (LHSO). 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 deel A komen de visie en uitgangspunten van het beleidsplan aan de orde op basis van de fundamenteën: 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 deel A zijn de visie, uitgangspunten en juridische kaders opgenomen.

Deel B bevat hoe invulling wordt gegeven aan programmatisch 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.

Deel C beschrijft de thema's: groei van de stad, digitalisering, wettelijke ontwikkelingen en duurzaamheid. Het 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

- 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.

\* Voor de uitvoering van de milieutaken door de DCMR wordt het regionale uitvoerings- en handhavingsprogramma in 2026 geactualiseerd in het kader van de gemeenschappelijke regeling.

## 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. 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 (pro-actie en preventie) gedragsbeïnvloeding en communicatie-instrumenten worden ingezet. De invoering van de Omgevingswet en het nieuwe stelsel van besluiten (Bkl, Bbl, Bal en Omgevingsbesluit) brengen veranderingen met zich mee in de manier waarop vergunningverlening, toezicht, handhaving en naleving plaatsvinden. Integraliteit, participatie en vertrouwen in eigen verantwoordelijkheid van initiatiefnemers zijn hierbij kernbegrippen. Binnen deze context streven de partners naar één herkenbare en goed samenwerkende VTH-keten, waarin ieders rol en mandaat helder zijn.

De Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingswet (LHSO) vormt daarbij het gemeenschappelijke kader voor afweging en interventie. Deze strategie helpt de partners om in vergelijkbare situaties op een gelijkwaardige manier te handelen en zorgt voor transparantie richting burgers en bedrijven. 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 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.

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*

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. De partners maken daarbij gebruik van gezamenlijke informatieproducten, waaronder een gezamenlijke omgevingsanalyse en een risicogerichte programmering op basis van de LHSO-methodiek. Deze aanpak bevordert consistentie en effectiviteit van toezicht en handhaving.

### *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. De uitvoering van VTH-taken heeft direct effect op bewoners en bedrijven. De wijkgerichte aanpak zorgt dat regels en toezicht aansluiten bij de lokale context. Medewerkers van de verschillende organisaties hebben veel contact met bewoners en ondernemers, waardoor problemen vroegtijdig kunnen worden gesignaleerd en opgelost. Deze werkwijze draagt bij aan een lerende organisatie, waarin signalen uit de praktijk worden terugvertaald naar beleid en programmering.

### *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 wetswijzigingen; het zijn voorbeelden van hoe integrale en multidisciplinaire samenwerking-duidelijke regievoering (of casemanagement) en verantwoordelijkheden bijdragen aan effectieve en efficiënte inzet. Deze werkwijze sluit aan bij de uitgangspunten van de Omgevingswet, waarin samenwerking via het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) en integrale besluitvorming centraal staan. Zo wordt gewerkt aan een transparante, efficiënte en goed afgestemde uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving.

### *Lerend vermogen en innovatie*

De partners werken voortdurend aan verbetering van processen, kennis en instrumenten. Innovaties zoals sensortechnologie, drones en datagedreven toezicht worden ingezet om effectiever te kunnen handelen. Evaluaties van nalevingscasussen, intervisie en gezamenlijke trainingen versterken het lerend vermogen.

## **2.3 Werkwijze: beleidssystematiek**

In de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit zijn de kwaliteitseisen vastgelegd waaraan elke professionele organisatie voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) moet voldoen. Deze eisen waarborgen een deskundige, transparante en systematische uitvoering van VTH-taken. De kwaliteitsvereisten stimuleren een strategische, programmatische en goed afgestemde werkwijze tussen de verschillende bestuursorganen. Daarmee kunnen de partners gezamenlijk sturen op prioriteiten, risico's en de inzet van capaciteit, en wordt de kwaliteit van uitvoering blijvend geborgd.

De uitvoering van VTH-taken vindt plaats binnen de kaders van de kwaliteitscriteria en de BIG-8-beleidscyclus. Deze cyclus waarborgt een planmatige, transparante en procesmatige uitvoering.

Onder Omgevingswet blijft deze systematiek onverminderd van kracht. De strategische cyclus bestaat uit dit beleidsplan (strategisch kader), het MJP Fysieke Veiligheid, het Meerjarenplan DCMR (operationeel kader) en het jaarlijks Integraal Handhavingsprogramma (IHP) (uivoeringskader). De evaluaties van deze programma's vormen de input voor nieuwe prioritering en bijsturing.

De BIG-8 bevat zeven stappen die de belangrijkste kwaliteitseisen uit het Omgevingsbesluit vertegenwoordigen. 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 Fysieke Leefomgeving 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, het Meerjarenplan DCMR en het jaarlijkse Integraal Handhavingsprogramma (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 handhavingsbeleid 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 Meerjarenplan (MJP) Fysieke veiligheid een uitvoeringsprogramma opgesteld; het Integraal Handhavingsprogramma (IHP). Het MJP Fysieke Veiligheid en het IHP vormen daarmee samen de basis voor de programmering van toezicht en handhaving. De prioriteiten worden vastgesteld op basis van risicoanalyses, bestuurlijke ambities en actuele ontwikkelingen. Daarbij wordt gebruikgemaakt van de LHSO-methodiek, waarin ernst, gedrag en maatschappelijk effect worden gewogen. 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.

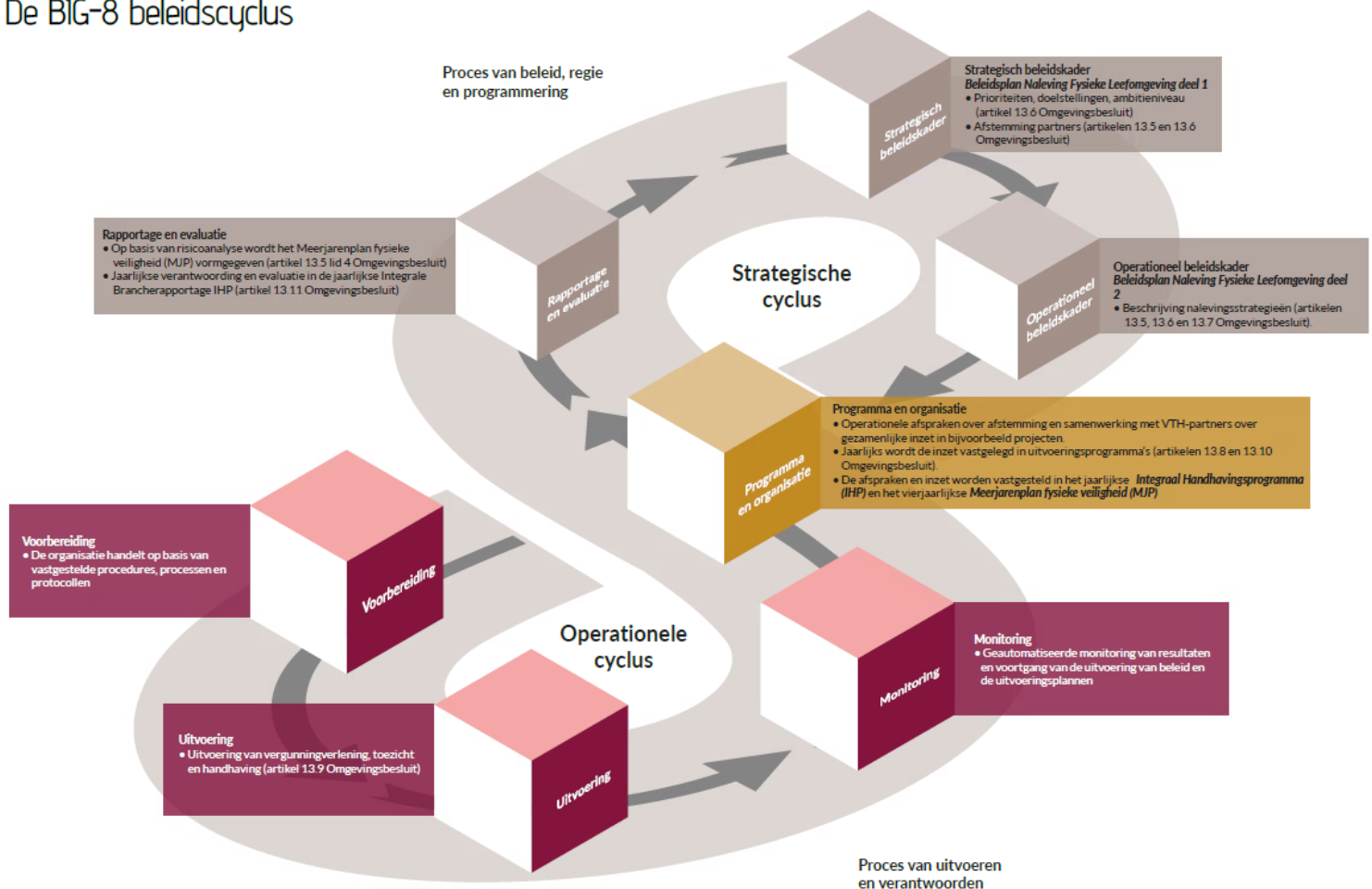
Deze ambitie komt mede voort uit de noodzaak om als één overheid op te treden. Door de komst van de Omgevingswet is de behoefte aan afstemming en flexibiliteit toegenomen. Partners werken daarom met een gezamenlijke omgevingsanalyse en een gedeelde programmering om snel te kunnen inspelen op ontwikkelingen in de stad.

## **2.5 Rapportage en evaluatie**

De beleidscyclus bepaalt de rapportage- en evaluatiemomenten. 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. De strategische cyclus heeft een looptijd van vier jaar. Dit beleidsplan geldt voor 2026–2030 en actualiseert het plan 2021–2025. 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



## **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 handhavingsbevoegdheden uitvoeren. Dit zorgt voor een verdere integrale, multidisciplinaire benadering van naleving van het omgevingsrecht binnen de gemeente Rotterdam.

Het beleidsplan Naleving Fysieke Leefomgeving biedt:

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

Per 1 januari 2024 is de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingswet (LHSO) van kracht als uniform afwegingskader voor interventies. De LHSO vervangt de LHS (2014), sluit aan op de Omgevingswet en actualiseert terminologie; nieuw is o.a. de bestuurlijke boete als instrument. De kern blijft: kies de meest passende interventie op basis van ernst, effect en gedrag.

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 handhavingsstrategie. In het vierjaarlijkse MJP en het jaarlijkse IHP staat waar de komende jaren op inzet. De strategieën uit het beleidsplan worden in de uitvoering ingezet.

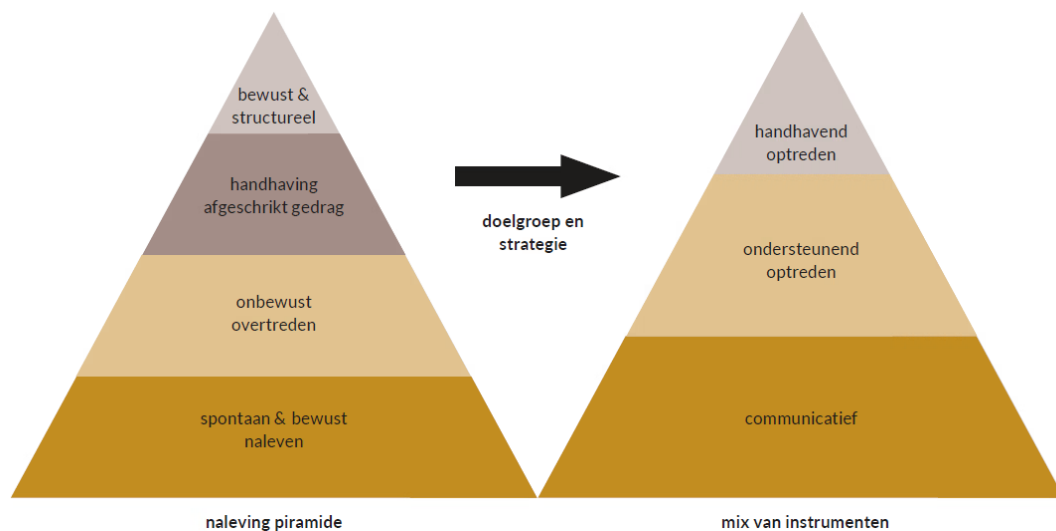
##### **3.2 Strategie Preventie**

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 categorie en 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

zaken bij aan het gezag van de organisatie. Deze instrumenten zijn gericht op het motiveren van overtreders om zich aan de wet- en regelgeving te houden en gericht op het informeren over norm-conform 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 norm-conform gedrag. Ook tijdens een inspectie kunnen stimulerende instrumenten als voorlichting aar passend worden gedragsinzichten toegepast (bijv. "Easy, Attractive, Social, Timely").



### 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 onderstaande algemene communicatievormen. De DCMR gebruikt de zogenoemde \*BEAST-methodiek, waarbij instrumentarium wordt afgestemd op de doelgroep.

- **Beschikbaar stellen**  
De juridische kaders zijn eenvoudig vindbaar via bijvoorbeeld de website van de gemeente Rotterdam of [www.mijnoverheid.nl](http://www.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 gebouweigenaren 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, aardgasvrijready- 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 Omgevingswet vraagt om nieuwe werkwijzen, duidelijke rolverdeling en versterkte kennis. Tegelijkertijd zorgen complexere aanvragen, maatschappelijke opgaven en een krappe arbeidsmarkt voor extra druk op de uitvoering. Daarom hebben wij de ambitie om de komende periode de vergunningverlening te versterken, met als doel aanvragen binnen de afgesproken doorlooptijd van 8 weken af te handelen en daarmee de dienstverlening te verbeteren.

Onder de Omgevingswet, het Besluit bouwwerken leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Besluit activiteiten leefomgeving verschuift het accent: meer ruimte voor initiatieven en participatie, en – waar het kan – meer nadruk op naleving en toezicht achteraf in plaats van toetsing vooraf. Vooroverleg en casemanagement blijven belangrijke middelen om kwaliteit te borgen en latere handhaving te voorkomen.

De Wet kwaliteitsborging bouwen verandert taken rond bouwen in gevolgklasse 1: er is meer nadruk op toezicht achteraf en op controle door private kwaliteitsborgers, terwijl het bevoegd gezag toeziet op naleving en kan handhaven bij risico's of tekortschietende borging.

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 basisstappenplan.

#### 3.3.1 Uitgangspunten

*Vergunningverlening is omgevingsgericht en integraal*

Uit het oogpunt van dienstverlening is het proces van vergunningverlening gebaseerd op 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-loket- benadering. 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
- 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 echtsongelijkheid 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 heeft 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 [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl)
- inzage van bouwtekeningen bij balie en het archief voor de oude bouwvergunningen
- beantwoording van vragen die (o.a.) binnenkomen via 14010

### 3.3.2 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 Omgevingsplan, Welstandsnota, Besluit bouwwerken leefomgeving, Besluit kwaliteit leefomgeving, Erfgoedwet, Erfgoedverordening, de Algemene Plaatselijke Verordening Rotterdam, Waterschapsverordening, Algemene regels van de waterschappen, etc. Daarnaast kan de gemeente voor specifieke beleidsterreinen aanvullende objectieve criteria vaststellen voor het beoordelen van aanvragen en het afhandelen van meldingen, bijvoorbeeld via de Nadere regels reclame met verlichting, en de Horecanota en het stedelijk beleidskader Vergunningen, Toezicht en Handhaving.

### 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 Algemene wet bestuursrecht en de Omgevingswet. 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 vergunningentraject
  - 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 beoordelingskader
    - e. stelt de samenwerkingspartners en het inhoudelijk casemanagement vast
    - f. zet uit bij interne- en externe adviseur
    - 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 Besluit bouwwerken leefomgeving 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 Omgevingswet 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 toezicht-instrumentarium 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 toezicht-instrumentarium 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. Toezicht is risico- en informatiegestuurd. Partners gebruiken een gezamenlijke omgevingsanalyse en gedeelde programmering om locatie-, branche- en themarisico's te wegen. Daarbij worden geo-data,

signalen uit de openbare ruimte (signaaltoezicht) en analyses van naleefgedrag benut. Innovatieve middelen kunnen worden ingezet waar toegestaan (bijv. sensoren/e-noses, datapatronen, digitale zelfcontroles). Bij brandveiligheid en gebruiktoezicht werkt VRR integraal samen met BWT en DCMR.

#### 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. Daar- bij 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 handavingsstrategie, voldoet aan de kwaliteitseisen uit de Omgevingswet 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

De LHSO is het uniforme afwegingskader. De interventiekeuze weegt:

- Ernst en (mogelijk) effect op de fysieke leefomgeving;
- Gedrag van de overtreder (onbewust/onverschillig/calculerend/opzettelijk);
- Context en verzwarende/verzachtende factoren (bijv. recidive, bereidheid tot herstel, risico's voor veiligheid/gezondheid/milieu).

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 is gewijzigd, is wel de werkwijze en het proces wel gewijzigd. Het uitgangspunt 'nee, tenzij' is verschoven naar 'ja, mits'. Overheden moeten nu 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. Binnen nalevingstafels (multidisciplinaire overleggen) brengt iedere organisatie casuïstiek in 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. Bij ernstige belemmering van toezicht, opzettelijke gevarencreatie of fraude wordt standaard overleg gevoerd met politie/OM en kan (ook) strafrecht worden ingezet. Afstemming tussen bestuurs- en strafrecht gebeurt conform LHSO en lokale afspraken. Vastlegging volgt de motiverings- en zorgvuldigheidsbeginselen; termijnen en voorwaarden zijn transparant.

Hieronder staat een korte opsomming van de interventies, 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. 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 besluitvormings- kader 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.

Uitgangspunt is handhaven, tenzij uitzonderlijke omstandigheden (overmacht, concreet zicht op legalisatie, tijdelijke overgang of onevenredigheid) aanleiding geven om tijdelijk niet handhavend op te treden.

Gedogen gebeurt expliciet en tijdelijk, met schriftelijke gedoogbeslissing en voorwaarden (o.a. constructieve/brandveiligheidsaspecten). Actief toezicht controleert of voorwaarden worden nageleefd en of de situatie nog gedoogbaar is. Bij niet-naleving volgt intrekking en handhaving.

De LHSO en de landelijke nota Grenzen aan gedogen blijven richtinggevend voor de afweging; specifiek voor monumenten en werelderfgoed (zoals de Van Nellefabriek) geldt een terughoudende benadering.

## **Deel C Ontwikkelingen**

Beleidsplan Naleving Fysieke Leefomgeving 2026 – 2030

### **Hoofdstuk 4 - Ontwikkelingen**

Het werkveld van vergunningverlening, toezicht, handhaving en naleving (VTH) blijft sterk beïnvloed door maatschappelijke, technologische en bestuurlijke ontwikkelingen. De invoering van de Omgevingswet markeren een nieuwe fase waarin integraliteit, participatie en vertrouwen centraal staan. Daarnaast hebben actualiteiten, calamiteiten en crises (zoals stikstof, energievoorziening en klimaatadaptatie) directe invloed op de werkwijze van de betrokken organisaties.

Kennisontwikkeling, digitalisering en samenwerking tussen de partners (gemeente Rotterdam, DCMR, VRR, waterschappen en Stadsbeheer) zijn cruciale pijlers om de kwaliteit van uitvoering en naleving te borgen.

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 ondermijningsaanpak, zorgen voor een veerkrachtige organisatie die kan inspelen op veranderingen.

De ontwikkelingen op het gebied van VTH en naleving 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.

#### **4.1 Wettelijke veranderingen en stelselwijziging**

De Omgevingswet (in werking sinds 1 januari 2024) heeft de Wabo, Woningwet, Wet milieubeheer en Waterwet geïntegreerd. De wet introduceert één samenhangend stelsel voor de fysieke leefomgeving en legt meer nadruk op ruimte voor initiatieven, participatie van burgers en lokaal maatwerk. De Wet kwaliteitsborging voor bouwen betekent een verschuiving van toezicht en controle naar marktpartijen, in eerste instantie voor bouwwerken in een lage gevolgklasse, later ook voor complexere bouwwerken. De accentverschuiving door dit nieuwe stelsel houdt in dat de overheid zich in grotere mate richt op het mogelijk maken van initiatieven en de naleving van afspraken, met nadruk op toezicht en handhaving achteraf. Daarmee neemt de rol van toezicht en naleving verder toe.

Per 1 januari 2024 is de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingswet (LHSO) van kracht. Deze volgt de eerdere Landelijke Handhavingsstrategie (LHS) uit 2014 op. De LHSO is aangepast om beter aan te sluiten bij het nieuwe stelsel van de Omgevingswet, actualiseert de terminologie en voegt de bestuurlijke boete als nieuw handhavingsinstrument toe. De kern van de strategie is echter ongewijzigd gebleven: het kiezen van de meest passende interventie om naleving te bevorderen en herhaling van overtredingen te voorkomen.

De LHSO vormt de basis voor de Rotterdamse nalevingsaanpak. Gemeente, DCMR, VRR en waterschappen passen deze strategie toe binnen hun eigen taken en werken toe naar een gezamenlijke risico en interventiematrix, zodat afwegingen uniform plaatsvinden en de nalevingspraktijk voorspelbaar en transparant blijft.

Daarnaast is de MBA-aanpak (Milieubelastende Activiteiten) ingevoerd als nieuwe systematiek voor milieutoezicht. Hiermee verschuift de focus van een inrichtinggerichte benadering naar activiteiten en effecten op de leefomgeving. DCMR en gemeente stemmen hun processen hierop af, met aandacht voor tijdelijke activiteiten en marktsituaties.

#### **4.2 Maatschappelijke en technologische trends**

Naast de wettelijke veranderingen spelen ook bredere maatschappelijke opgaven een steeds grotere rol binnen het werkveld van VTH:

- Klimaatverandering en de noodzaak tot klimaatadaptatie (droogte, wateroverlast, hitte en vergroening);
- De stikstofproblematiek en beperkingen voor ruimtelijke ontwikkelingen;

- De energietransitie, met toenemende aandacht voor opslag en gebruik van lithium-ionbatterijen en energieopslagsystemen (EOS-installaties). Deze vormen door hun snelle opkomst nieuwe brandveiligheidsrisico's;
- Cybersecurity en netwerkveiligheid, die ook de bedrijfsvoering van bedrijven en overheden raken. Bouwwerken, stedelijke functies en de samenleving als geheel worden steeds complexer. Hierdoor verschuift het perspectief van een regelgerichte naar een risico- en doelgerichte benadering.

Bouwwerken laten zich in de praktijk steeds minder vatten in standaardvoorschriften. In het kader van brandveiligheid zoekt de VRR met haar samenwerkingpartners én samen met initiatiefnemers, architecten en bouwers naar maatwerkoplossingen vanuit de bedoeling van de wet en het achterliggende veiligheidsdoel.

#### 4.3 Digitalisering en datagedreven werken

Digitalisering en datagedreven werken blijft een belangrijk uitgangspunt om risico's te beheersen en capaciteit doelgericht in te zetten.

De partners werken aan een regionaal dataplatform met gedeelde definities, vergelijkbaar met Inspectievier Milieu. Dit platform moet samenwerking, transparantie en gezamenlijke programmering versterken. Binnen dit platform wordt gebruikgemaakt van geo-data voor gebiedsanalyses, en van AI-toepassingen voor patroonherkenning en risicovoorspelling.

DCMR en gemeente Rotterdam experimenteren met innovatieve technologieën, zoals drones, e-noses en sensortechnologie, onder meer bij toezicht op horeca, afvalwater en energie-opslaglocaties. Ook de toepassing van slimme data-analyse (bijv. RIAN 2.0) helpt om toezicht risicogestuurd en programmatisch in te zetten.

De digitale transformatie vraagt blijvende aandacht voor gegevensbescherming en privacy. Binnen de wettelijke kaders (AVG) wordt gewerkt aan een veilige gegevensuitwisseling, gericht op het versterken van het gezamenlijke informatiebeeld over naleving in de stad.

#### 4.4 Leren, innovatie en samenwerking

De samenwerkingspartners investeren in kennisontwikkeling en innovatie. De innovatieagenda DCMR–Rotterdam bevat pilots met nieuwe toezichtmethoden (zoals drones, sensoren en AI-analyse) en een databank met circulaire en klimaatadaptieve kansen.

De energietransitie brengt niet alleen kansen voor verduurzaming van de bebouwde omgeving, maar leidt ook tot nieuwe risico's in de opslag, overslag en het vervoer van gevaarlijke stoffen. Denk aan ammoniak en waterstof, die in toenemende mate worden gebruikt voor energieopslag en -transport. Deze stoffen worden niet alleen verwerkt binnen de grote Seveso-bedrijven, maar ook op emplacementen en overslaglocaties die onder gemeentelijk toezicht vallen. Daarmee ontstaat een nieuw type veiligheidsopgave op het snijvlak van milieu, vervoer en ruimtelijke ordening.

Daarnaast wordt verwacht dat Rotterdam zich ontwikkelt tot aan- en doorvoerhaven voor munitie en defensiegerelateerde goederen in het kader van de Europese veiligheidsopbouw. Ook deze logistieke stromen verlopen via emplacementen binnen het gemeentelijk grondgebied en vereisen nauwe afstemming tussen DCMR, VRR, gemeente en Rijksoverheid over toezicht, veiligheid en crisisbeheersing.

De samenwerking krijgt verder vorm via gezamenlijke omgevingsanalyses, een uniforme risico- en interventiematrix (LHSO-methodiek) en gedeelde programmering. Signaaltoezicht van bijvoorbeeld Stadsbeheer (bij horeca, afval of geluid) wordt direct gekoppeld aan handhavingsacties van DCMR en VRR. De samenwerking krijgt verder vorm via de nalevingstafel, waar partners complexe casussen gezamenlijk analyseren en afstemmen over de inzet van toezicht en handhaving.

De gezamenlijke koers is gericht op één overheid die met eenduidige uitgangspunten handelt, maar ruimte laat voor gebiedsgericht maatwerk. Het lerend vermogen wordt versterkt via intervisie,

gezamenlijke trainingen en de evaluatie van nalevingscasussen. Zo wordt toegewerkt naar een adaptieve, datagedreven en veerkrachtige VTH-organisatie die adequaat kan inspelen op maatschappelijke en technologische en veiligheidsgerelateerde veranderingen.

## 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
- leg 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 voert milieutaken uit in opdracht van de provincie Zuid-Holland en dertien gemeenten in het Rijnmondgebied. Daarnaast voert DCMR in opdracht van de provincie Zeeland milieutaken uit bij de grote risicobedrijven in Zeeland. 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.
7. 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 Veiligheid**

De gemeente werkt samen met partners aan een veilige stad om in te wonen en in te werken. De vijf veiligheidsthema's voor de komende jaren zijn: het bouwen aan veilige wijken, voorkomen van jeugdcriminaliteit, bestrijden van ondermijning in stad en haven, omgaan met polarisatie en tegengaan

radicalisering en het aanpakken van (digitale) criminaliteit met grote impact op slachtoffers. Met de Veiligheidskoers 2023-2027 beschrijven we de aanpak voor deze opgaven. Voor iedere opgave staat beschreven wat het is, wat we willen bereiken en wat we op hoofdlijnen gaan doen. De veiligheidskoers geeft richting hoe de gemeente en partners Rotterdam veiliger maken. Hiervoor is het belangrijk dat maatregelen worden aanpast als de stad en de wereld om ons heen verandert. Daarom wordt:

- Voor elk van de vijf opgaven een plan van aanpak opgesteld.
- Met de clusters van gemeente Rotterdam een jaaragenda met activiteiten opgesteld. Elk jaar wordt de agenda getoetst en besloten welke activiteiten het komende jaar een bijdrage leveren aan de opgaven van de veiligheidskoers.
- Samengewerkt met de wijkraden die zelf ook plannen opstellen. We zorgen voor verbinding zodat stedelijk beleid de aanpak in wijken kan versterken en de stedelijke aanpak versterkt kan worden met goede initiatieven uit de wijken.

### **De vijf veiligheidsthema's**

De thema's vragen om structurele inzet van gemeente en veiligheidspartners. Hieronder is kort en samenvattend weergegeven wat het doel is.

1. *Veilige wijken*  
Overlast, straatintimidatie, geweld achter de voordeur en incidenten met verwarde personen drukken op de veiligheid en beleving. De gemeente pakt dit integraler aan (zorg–veiligheid–fysiek), met extra aandacht voor kwetsbare wijken, om veiligheid en veiligheidsgevoel te vergroten.
2. *Voorkomen jeugdcriminaliteit*  
We versterken de preventieve aanpak en samenwerking, zodat jongeren veilig kunnen opgroeien en minder met politie in aanraking komen. First offenders krijgen naast straf ook zorg, en we maken jongeren en hun omgeving weerbaar tegen (georganiseerde) criminaliteit.
3. *Aanpak ondermijning in stad en haven*  
We blijven inzetten op bestrijding van ondermijning, zoals vastgoedfraude, mensenhandel en drugscriminaliteit. Extra focus ligt op zorgfraude, malafide uitzendbureaus en uitbuiting. In de haven werken we aan weerbaarheid, snelle signalering en samenwerking met andere Europese havens.
4. *Polarisatie en extremisme tegengaan*  
Rotterdam moet een stad zijn waar iedereen zich welkom en veilig voelt. We signaleren polarisatie sneller via analyses en samenwerking met partners en netwerken in de wijken. De aanpak richt zich op alle vormen van extremisme, met inzet van interventies en het Meld- en Adviespunt Radicalisering.
5. *Aanpakken van (digitale) criminaliteit*  
Digitalisering biedt kansen maar vergroot de risico's. We versterken digitale weerbaarheid van inwoners en ondernemers, o.a. via kennisdeling en samenwerking. Ook blijven we High Impact Crimes voorkomen, met meer zichtbare en onzichtbare interventies in kwetsbare gebieden.

### **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 riool-waterafvoer.

### *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 rugsafval. 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 Veiligheids-regio 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 testaankopers 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 (VRR) heeft tot doel de (brand)veiligheids-risico's in de fysieke leefomgeving binnen de regio Rotterdam-Rijnmond te beheersen en duurzaam te borgen. Dat bereikt de VRR onder andere door beïnvloeding van gedrag en het verrijken van kennis bij initiatiefnemers en gebruikers, met als basis communicatie en samenwerking. De gemeente Rotterdam heeft de VRR gemandateerd voor de advisering en het toezicht op de brandveiligheid.

De kennis en expertise van de VRR op het risicobeheersingsdomein (de afdelingen Risicobeheersing en Industriële Veiligheid) is cruciaal voor deze advies- en toezicht staken. De basis hiervan is uiteraard de vigerende wet- en regelgeving. Maar de VRR investeert ook in communicatietechnieken en gedragsbeïnvloeding, om zo kennis en expertise optimaal in te kunnen zetten en over te brengen. Dit is nodig om de veiligheid in de fysieke leefomgeving verder te bevorderen.

Daarnaast is de VRR gestart met structurele data-analyse om binnen de risicogerichte benadering te kunnen focussen op de risico's die ertoe doen. Dit wordt gebruikt voor zowel de prioritering van risico's binnen gebouw- en gebruikscategorieën, als ook voor de relatief ongereguleerde risico's die de technische en maatschappelijke ontwikkelingen steeds met zich meebrengen.

Het toezicht vindt plaats op basis van het jaarlijks vastgestelde Integraal Handhavingsprogramma (IHP) dat wordt opgesteld op grond van het Meerjarenprogramma Fysieke Veiligheid (MJP), waarbinnen de VRR samenwerkt met haar partners. Jaarlijks vindt een evaluatie en eventuele bijsturing plaats volgens de 'plan, do, check, act-cyclus'.

De (sub)doelstellingen van de VRR binnen het domein Risicobeheersing zijn:

- Het beperken en beheersen van risico's op de veiligheid in de fysieke leefomgeving;
- Het voorkomen van onveilige situaties en omstandigheden in de fysieke leefomgeving door hierop toezicht te houden;
- 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;
- De regionaal expert en partner zijn 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 VRR een systematiek ontwikkeld waarmee prioriteiten worden gesteld. Voor het indelen van de gebruiksfunctie in prioriteitsklassen hanteert de VRR criteria die in een tweetal hoofdklasse onder te verdelen zijn:

1. De kwetsbaarheid van een object:

Deze wordt bepaald door de risico's die het gebruik van het object met zich mee brengt. 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:

Deze wordt bepaald door enerzijds het wezenlijke risico van een object, en anderzijds het historische naleefgedrag. Het risicoprofiel wordt o.b.v. analyse van beschikbare informatie vormgegeven.

### **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.

Onder de Omgevingswet is de voormalige 'keur' opgegaan in de waterschapsverordening. De regels over activiteiten in en rond waterkeringen en watergangen zijn daarmee opgenomen in deze verordening en vormen het actuele kader voor vergunningverlening en toezicht.

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.