INFORMATIENOTA VOOR DE RAAD

Nummer: 24.014

Portefeuillehouder	D.A. Grimbergen
Portefeuille:	Financieën, Grondzaken, Participatiewet en Handhaving
Programma:	Veiligheid
Taakveld:	Openbare orde en veiligheid

Onderwerp: informatie voor de raad over de Uitvoerings- & Handhavingsstrategie Lelystad 2024-2028

DE RAAD NEEMT KENNIS VAN:
De Uitvoerings- & Handhavingsstrategie Lelystad 2024-2028

INLEIDING

De Omgevingswet schrijft voor dat de bestuursorganen die zijn belast met de uitvoerings- en handhavingstaak een uitvoerings- en handhavingsstrategie vaststellen waarin gemotiveerd wordt aangegeven welke doelen worden gesteld voor de uitvoering en handhaving en welke werkzaamheden met het oog op die doelen zullen worden verricht.

Hoewel de verplichting om een U&H strategie te hebben alleen geldt voor de omgevings taken wordt het belang van een strategie ook gezien voor de overige taken binnen de fysieke leefomgeving. Denk hierbij aan taken met betrekking tot de openbare orde en veiligheid (Algemene Plaatselijke Verordening), huishoudelijke en andere afvalstoffen (Afvalstoffenverordening) en aparte aandachtsgebieden in bijzondere wetten (o.a. Alcoholwet, Wet op de kansspelen).

KERNBOODSCHAP
Gemeenten hebben te maken met een groot aantal uitvoerings- en handhavingstaken. Deze taken zijn breed: van het verlenen van omgevingsvergunningen, evenementenvergunningen, horecavergunningen tot het uitvoeren van bouwtoezicht, brandveiligheidscontroles, horecacontroles, parkeerhandhaving en het behandelen van allerlei klachten en meldingen. De beschikbare capaciteit en de financiële middelen zorgen ervoor dat het niet mogelijk is om alle taken even volledig uit te voeren. Daarom dienen er keuzes gemaakt te worden. Waar moeten de prioriteiten liggen? Hoe strikt worden zaken geregeld en gecontroleerd? En welke inspanning wordt daarvoor geleverd?

Daarnaast vraagt de visie op de (fysieke) leefomgeving en vervolgens de vergunningverlening en handhaving daarvan, een integrale benadering. Het gaat dan niet alleen om bouw- of milieuregels, maar ook spelen er aspecten als criminaliteit, zorg, sociale problematiek of complexe combinaties van deze verschillende beleidsvelden.

Het is dan ook belangrijk een stratgie te hebben waarin wordt beschreven of en hoe vergunningverlening en toezicht en handhaving in de fysieke leefomgeving is georganiseerd, hoe er wordt samengewerkt en wat de verantwoordelijkheden zijn van de betrokken partijen. Bij het opstellen

van deze strategie wordt dan ook aangesloten op de begroting, raadsprogramma en het Integrale Veiligheidsplan.

De U&H strategie beoogt verbetering van de fysieke leefomgeving door middel van meetbare doelstellingen. Deze doelstellingen moeten bereikt worden door het efficiënt en effectief inzetten van de beschikbare middelen, en het bieden van duidelijkheid en verantwoording richting de raad en de samenleving. In de strategie zijn de volgende hoofddoelstelling en doelstellingen opgenomen:

De hoofddoelstelling is*: 'Het creëren, behouden en het verder verbeteren van een veilige, duurzame en gezonde woon-, werk- en leefomgeving'*

Deze doelstelling wordt als volgt uitgewerkt in een doelstelling en subdoelstellingen voor vergunningverlening en handhaving.

Doelstelling Vergunningverlening

Vergunningverlening is gericht op het beschermen van de waarden vanuit de wet- en regelgeving en draagt bij aan het realiseren van een veilige, duurzame en gezonde fysieke leefomgeving. De subdoelstellingen hiervoor zijn:

- Op alle ontvankelijke aanvragen om vergunning wordt tijdig beschikt.
- De beschikkingen zijn duidelijk en begrijpelijk.
- De beschikking zijn van een goede (juridische) kwaliteit.
- De vergunningen zijn handhaafbaar.
- Ontvankelijke meldingen worden tijdig afgehandeld.
- Wij reageren altijd op meldingen o.g.v de Wkb.
- Wij hebben een goede dienstverlening.
- Wij werken Informatie gestuurd in CLO.
- Verleende vergunningen worden via een warme overdracht doorgegeven aan de toezichthouders.

Doelstelling handhaving

Handhaving is samen met vergunningverlening en toezicht een belangrijk instrument om de gezondheid, veiligheid en leefbaarheid en duurzaamheid in Lelystad te borgen. De strategische doelstelling is dan ook: Het behoud en het verder verbeteren van een veilige, duurzame en gezonde woon-, werk- en leefomgeving in Lelystad. Deze doelstelling wordt als volgt uitgewerkt.

- We stimuleren goed naleefgedrag.
- We zetten toezicht en handhaving gericht in om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan.
- We stimuleren duurzaam gedrag, en houden toezicht of wordt voldaan aan de regelgeving met betrekking tot duurzaamheid.

Vervolgens worden er indicatoren benoemd om te kunnen meten in hoeverre de doelstellingen zijn behaald en hierover wordt jaarlijks verslag gedaan in het jaarverslag VTHUP.

VERVOLG

Aansluitend op deze nota stelt het college jaarlijks een uitvoeringsprogramma vergunningverlening, toezicht en handhaving voor de fysieke leefomgeving (VTHUP) vast. In het uitvoeringsprogramma wordt vastgelegd wat jaarlijks specifiek de aandacht heeft en wat de speerpunten op het gebied van vergunningverlening en toezicht en handhaving zijn. Ook wordt hierin aangegeven welke capaciteit hiervoor nodig is en welke financiële middelen beschikbaar zijn. Het VTHUP wordt jaarlijks geëvalueerd en de raad wordt hierover geinformeerd.

BIJLAGEN

Uitvoering-& Handhavingsstrategie Lelystad 2024-2028

gemeente Lelystad







UITVOERINGS- EN HANDHAVINGSSTRATEGIE LELYSTAD 2024-2028

Vergunningverlening Toezicht Handhaving

Uitvoerings-en Handhavingsstrategie (U&H) Lelystad 2024-2028

Vergunningverlening Toezicht Handhaving

'Het creëren, het behoud en het verder verbeteren van een veilige, duurzame en gezonde woon-, werk- en leefomgeving'

VTH heeft te maken met verschillende beleids-trajecten, te weten:

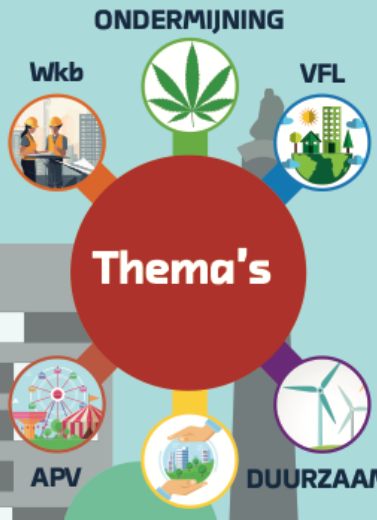
- Raadsakkoord 'Samen voor Lelystad'
- Omgevingsvisie
- Omgevingswet
- Wet Kwaliteitsborging
- Nota Integrale Handhaving
- Intergraal Veiligheidsplan
- Openbare Orde en Veiligheid

Wat staat er in het vergunningen-, toezicht- en handhaving beleid?

Het afhandelen van vergunningaanvragen en meldingen en het uitvoeren van toezicht en handhaving dragen bij dat vastgestelde regelgeving wordt nageleefd.
In deze U&H strategie staat ons beleid over vergunningverlening en toezicht en handhaving zoals:

visie,
doelstellingen,
uitgangspunten,
risicoanalyse,
kaders,
strategieën,
verantwoordelijkheden,
procedures,
processen,
afspraken.





Doelen

Vergunningverlening:

- goede dienstverlening
- korte doorlooptijd

Toezicht en handhaving:

- stimuleren van goed naleefgedrag
- tegengaan van ondermijning
- stimuleren van duurzaamheid

Prioriteit. Hoe bepaal je dat?

Door de beschikbare capaciteit en middelen moeten we keuzes maken. Wat doen we wel en wat doen we (nu) niet? Met een risicoanalyse volgens een risicomatrix in combinatie met wettelijke taken en bestuurlijke keuzes

Prioriteitenonderwerpen

- Omgevingswet en Wkb
- Ondermijning
- Illegale kamerverhuur/woningsplitsing
- Saneren asbest
- Jeugdoverlast

Wat hebben we nodig

Voldoende mensen en middelen



Samenwerking partners OFGV, politie, brandweer etc

gemeente Lelystad

SAMENVATTING

Gemeenten hebben te maken met een groot aantal uitvoerings- en handhavingstaken. Deze taken zijn breed: van het verlenen van omgevingsvergunningen, evenementenvergunningen, horecavergunningen tot het uitvoeren van bouwtoezicht, brandveiligheidscontroles, horecacontroles, parkeerhandhaving en het behandelen van allerlei meldingen. Daarnaast is er sprake van allerlei soorten belangen van verschillende betrokken partijen: aanvragers van een vergunning, bedrijven, omwonenden, adviseurs, het Waterschap, de Provincie en de gemeente. De beschikbare capaciteit en de financiële middelen zorgen ervoor dat het niet mogelijk is om alle taken even volledig uit te voeren. Daarom dienen er keuzes gemaakt te worden. Waar moeten de prioriteiten liggen? Hoe strikt worden zaken geregeld en gecontroleerd? En welke inspanning wordt daarvoor geleverd?

Daarnaast vraagt, mede met het oog op de Omgevingswet, de visie op de (fysieke) leefomgeving en vervolgens de vergunningverlening en handhaving daarvan, een integrale benadering. Het gaat dan niet alleen om bouw- of milieuregels, maar ook spelen er aspecten als criminaliteit, zorg, sociale problematiek of complexe combinaties van deze verschillende beleidsvelden.

Het is dan ook belangrijk een kader te hebben waarin wordt beschreven hoe vergunningverlening en toezicht en handhaving in de fysieke leefomgeving is georganiseerd, hoe er wordt samengewerkt en wat de verantwoordelijkheden zijn van de betrokken partijen. In deze Uitvoerings en handhavingsstrategie voor de fysieke leefomgeving (U&H strategie) wordt alles samengebracht wat te maken heeft met vergunningverlening en toezicht en handhaving voor de fysieke leefomgeving.
Met het vaststellen van deze strategie wordt voldaan aan de in de Omgevingswet opgenomen verplichting dat er zowel voor omgevingsvergunningen en het toezicht en handhaving hierop, een U&H strategie moet zijn.

Nota Integrale handhaving

De Nota Integrale handhaving 2021-2025 is vastgesteld in de gemeenteraad op 6 juli 2021.
In de kadernota Integrale handhaving staat de visie, uitgangspunten en werkwijze van de gemeente Lelystad bij het handhaven van wet- en regelgeving. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen drie pijlers: 1) handhaving en toezicht in het fysieke domein (Omgevingswet, milieutaken, bouwtoezicht), 2) de openbare orde en veiligheid (APV, Drank- en horecawet, drugsoverlast) en 3) het sociaal domein (fraudepreventie, leerplicht, bijstand, uitkeringen). Deze U&H strategie richt zich op de eerste pijler van de fysieke leefomgeving en deels op de tweede pijler.

Milieutaken

De milieutaken worden namens gemeente Lelystad voor het grootste deel uitgevoerd door de Omgevingsdienst Flevoland en Gooi- en Vechtstreek (OFGV). De wet regelt daarnaast dat de omgevingsdiensten, in casu de OFGV, samen met de partners een Regionale Uitvoering en Handhaving Strategie opstelt voor de taken die bij de OFGV zijn ingebracht. Dit zijn in ieder geval de milieutaken.

Inhoudsopgave

SAMENVATTING **3**

Inleiding **7**

Hoofdstuk 1 Algemeen **9**

1.1 Beleidscyclus **9**

1.2 Beleidskader Gemeente lelystad **10**

Visie op duurzaamheid 11

1.3 Visie U&H beleid **11**

1.4 Wettelijke en beleidsontwikkelingen **12**

1.4.1 Wettelijke ontwikkelingen 13

1.4.2 Beleidsontwikkelingen 17

1.5 Toepassingsgebied U&H strategie **18**

1.5.1 Gemeentelijke taken 18

Beleidskader milieu 18

1.5.3 Fysieke leefomgeving 19

1.6 Kwaliteit **19**

Verordening U&H 19

De Omgevingswet verplicht de gemeente tot het vaststellen van een Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht. Deze verordening treedt op 1 januari 2024 in werking. 19

1.7 Monitoring en evaluatie **20**

1.7.1 Monitoring 20

Monitoring Vergunningen 20

1.7.2 Beleidsevaluatie 21

8. afstemming en samenwerking **21**

1.8.1 Externe afstemming 21

Samenwerking Nederlandse Arbeidsinspectie 22

1.8.2 Interne afstemming 24

1.9 Organisatorische condities **24**

1.9.1 Begroting 24

1.9.2 Formatie en kwaliteit medewerkers 24

Mandatering 25
1.9.3 Uitvoeringsondersteunende voorzieningen 25
Hoofdstuk 2 VERGUNNINGENBELEID 26
2.1 visie en doelstellingen vergunningverlening 26
2.1.1 Visie Vergunningverlening 26
Het doel van vergunningverlening is het mogelijk maken van activiteiten welke zijn verboden door de wet- en regelgeving, met daaraan verbonden voorwaarden zodat het doel van de betreffende wet- en regelgeving wordt beschermd of zelfs versterkt. 26
2.1.2 Doelstellingen uitgewerkt naar vergunningen en meldingen 28
2.2 Vergunningsvrije bouwwerken c.q. Omgevingsplanactiviteiten 29
2.3 Vergunning verlening onder de OW en WKB 29
2.4 Participatie 31
2.5 analyse vergunningverlening 31
2.6 risicoanalyse en toetsingsmatrix beoordeling aanvragen 34
2.6.1 Risicogestuurd toetsen 35
2.6.2. Richtlijn bouw- en sloopveiligheid 36
2.6.3 Risicoscan evenementen 36
2.7 vergunningverlening en procedures Omgevingswet 37
2.7.1 Soorten procedures 37
2.8 initiatieven, procedures en informatiebronnen 42
2.8.1 Initiatievenverzoek 42
Principeverzoek 42
Conceptverzoek 42
Loket Nieuwe Initiatieven (LNI) 42
Omgevingstafel 43
2.8.2 Registratieprocedure van verzoeken 43
2.8.3 Behandel en besluit procedure 43
2.8.4 Informatiebronnen 44
Hoofdstuk 3 TOEZICHT 45
hoofdstuk 4 HANDHAVING 49
4.1 Visie en uitgangspunten toezicht en handhaving 49

4.2 Doelstellingen....50
4.3 Uitgangspunten....52
4.4 Risico's en prioriteiten....54
4.4.2 Risicoanalyse per onderwerp....55
4.4.3 Uitkomsten....56
4.5 strategieën....57
4.5.1 Nalevingsstrategie....57
BIJLAGEN....58
Bijlage 1 Overzicht geldende beleidsdocumenten....58
Bijlage 6 Landelijke handhavingsstrategie....58
Bijlage 7 Gedoogstrategie gemeente Lelystad....58
Bijlage 8 Risicoanalyse....58

INLEIDING

Een veilige, duurzame en gezonde leef- en werkomgeving is van groot belang, daarom is het nodig dat de gemeente zowel strategisch als uitvoeringsbeleid heeft over hoe deze belangen worden gewaarborgd. De nu voorliggende Uitvoerings- en Handhavingsstrategie (U&H) brengt alles samen wat te maken heeft met vergunningverlening en toezicht en handhaving voor de fysieke leefomgeving zoals visie, doelstellingen, uitgangspunten, risicoanalyse, kaders, strategieën, verantwoordelijkheden, procedures en processen en afspraken. De wettelijke basis voor dit beleid is gelegen in de nieuwe landelijke wet- en regelgeving die geldt per 1 januari 2024, in het bijzonder de Omgevingswet, de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) en de bijbehorende Besluiten, de Verordening Fysieke leefomgeving Lelystad (VFL) en het Omgevingsplan.

Waarom een U&H strategie

Gemeenten hebben te maken met een groot aantal uitvoerings- en handhavingstaken. Deze taken zijn breed: van het behandelen van omgevingsvergunningen, evenementenvergunningen, alcoholwetvergunningen, exploitatievergunningen, ondermijning tot het uitvoeren van bouwtoezicht, brandveiligheidscontroles, horecacontroles, parkeerhandhaving en het behandelen van allerlei meldingen of informatieverzoeken. De beschikbare capaciteit en de financiële middelen zorgen ervoor dat het niet mogelijk is om alle taken even volledig uit te voeren. Daarom dienen er keuzes gemaakt te worden. Waar moeten de prioriteiten liggen, hoe strikt worden zaken geregeld en gecontroleerd, en welke inspanning wordt daarvoor geleverd.

Daarnaast vraagt, de visie op de fysieke leefomgeving en vervolgens de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving daarvan, een integrale afweging. Het gaat dan niet alleen om bouw- of milieuregels, maar ook spelen er aspecten als criminaliteit, zorg, sociale problematiek of complexe combinaties van deze verschillende beleidsvelden. Het is dan ook belangrijk een kader te hebben waarin wordt beschreven hoe vergunningverlening en toezicht en handhaving in de fysieke leefomgeving is georganiseerd, hoe er wordt samengewerkt en wat de verantwoordelijkheden zijn van de betrokken partijen.

Bij het opstellen van deze strategie wordt aangesloten op de begroting, het raadsakkoord, het Integrale Veiligheidsplan (IVP) en de Nota Integrale handhaving 2021-2025.
Het vorige VTH beleid was vastgesteld voor 2019-2023. Niet alleen vanwege het aflopen van dit beleid maar vooral vanwege de inwerkingtreding van de Omgevingswet (Ow) en de Wet kwaliteitsborging (Wkb) is het nu een goed moment om voor 2024 -2028 nieuw beleid vast te stellen. De Omgevingswet hanteert in plaats van VTH beleid de term Uitvoerings- en Handhavingsstrategie (U&H) en hierbij wordt dan ook op aangesloten.

Dynamisch document

Het vakgebied vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) binnen het omgevingsrecht is sterk in ontwikkeling. Wetswijzigingen volgen elkaar snel op. Vanwege de ontwikkelingen rondom het omgevingsrecht, verandert de komende jaren veel in de werkwijze van de VTH-taken. Om deze reden is de U&H strategie een dynamisch document dat tussentijds zal worden aangepast als gewijzigde bestuurlijke inzichten of veranderende wet- en regelgeving hierom vragen.

Verplichting U&H strategie

Deze U&H-strategie komt voort uit de Ow (artikel 18.19 van de Ow in combinatie met artikelen 13.5 en 13.6 van het Omgevingsbesluit). Hierin wordt bepaald dat de bestuursorganen die zijn belast met de uitvoerings- en handhavingstaak een uitvoerings- en handhavingsstrategie vaststellen in een of meer

documenten waarin gemotiveerd wordt aangegeven welke doelen worden gesteld voor de uitvoering en handhaving en welke werkzaamheden met het oog op die doelen zullen worden verricht. In het kader van het Interbestuurlijk Toezicht (IBT) wordt toegezien of er strategisch en operationeel beleid voor de Omgevingswet taken aanwezig is.

Hoewel de verplichting om een U&H strategie te hebben alleen geldt voor de omgevings taken wordt het belang van een strategie ook gezien voor de overige taken binnen de fysieke leefomgeving. Denk hierbij aan taken met betrekking tot de openbare orde en veiligheid (Algemene Plaatselijke Verordening), huishoudelijke en andere afvalstoffen (Afvalstoffenverordening) en aparte aandachtsgebieden in bijzondere wetten (o.a. Alcoholwet, Wet op de kansspelen).

Uitvoeringsprogramma (VTHUP)

Aansluitend op deze nota stelt het college jaarlijks een uitvoeringsprogramma vergunningverlening, toezicht en handhaving voor de fysieke leefomgeving (VTHUP) vast. Dit betreft het operationele beleidskader. In het uitvoeringsprogramma wordt vastgelegd wat jaarlijks specifiek de aandacht heeft, wat de speerpunten op het gebied van vergunningverlening en toezicht en handhaving zijn en hoe handhavingscapaciteit wordt verdeeld over de diverse handhavingstaken.

Regionale Uitvoering en Handhaving Strategie OFGV

Wettelijk is verplicht dat de Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek (OFGV) samen met de partners U&H beleid opstelt voor de Omgevingswet taken die bij de OFGV zijn ingebracht. Dit zijn in ieder geval de wettelijk verplicht in te brengen milieutaken (basistaken), maar ook zijn hierin plustaken opgenomen. De Regionale Uitvoering en Handhaving Strategie 2024-2027 beschrijft in een strategisch en operationeel deel de strategische en beleidsmatig doelen voor vergunningverlening en de toezicht- en handhavingstaken voor de bij de OFGV ingebrachte taken. Daarnaast wordt er samen met het VTHUP elk jaar een uitvoeringsprogramma voor de bij de OFGV ingebrachte milieutaken vastgesteld.

Nota integrale handhaving

De kadernota Integrale handhaving is vastgesteld in de gemeenteraad op 6 juli 2021. Deze kadernota gaat in op de gezamenlijke verantwoordelijkheid om door een goede naleving te bevorderen dat de samenleving zo gezond, leefbaar, duurzaam en veilig mogelijk is. Dat kan bereikt worden door op te treden tegen overtredingen, integrale controles uit te voeren, verbinding te leggen tussen de verschillende domeinen en samen te werken in de handhavingsketen. Daarmee kan overlast en misbruik worden voorkomen dan wel beëindigd. Uitgangspunten zijn eigen verantwoordelijkheid van bewoners en ondernemers, voorlichten als het kan en handhaven als het moet.

Leeswijzer

Deze strategie is opgebouwd uit 4 hoofdstukken.
Hoofdstuk 1 betreft het algemeen deel voor zowel vergunningen als toezicht en handhaving.
Hoofdstuk 2 betreft het vergunningenbeleid.
Hoofdstuk 3 betreft het beleid voor toezicht en hoofdstuk
Hoofdstuk 4 betreft het beleid voor handhaving.

HOOFDSTUK 1 ALGEMEEN

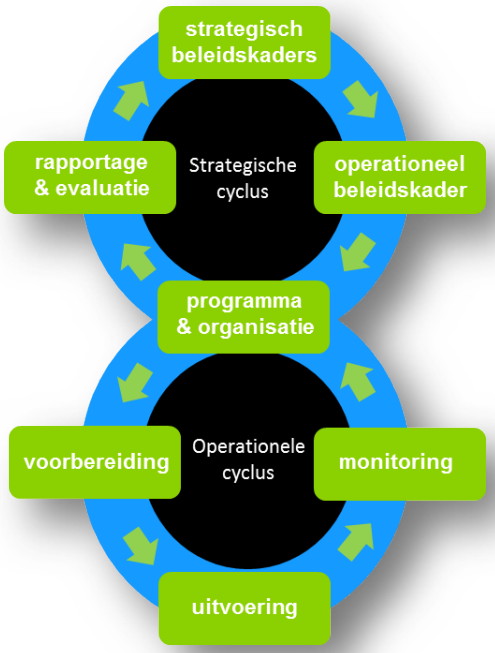
Voor u ligt de Uitvoerings- & Handhavingsstrategie 2024-2028 van de gemeente Lelystad. Deze strategie vormt het kader waarbinnen de gemeente de taken op gebied van vergunning-, toezicht- en handhaving uitvoert.

Het is belangrijk dat wij een eenduidige werkwijze gebruiken, zodat het voor iedereen duidelijk is welke regels gelden, maar ook wat zij van de gemeente kan verwachten. Wij maken een integrale afweging voor de inzet van beschikbare middelen, zoals financiën en onze medewerkers. We maken daarbij keuzes en stellen prioriteiten, omdat de financiële en personele middelen voor toezicht en handhaving beperkt zijn.

1.1 BELEIDSCYCLUS

In het Omgevingsbesluit zijn eisen vastgelegd(procescriteria) waaraan elke professionele VTH-organisatie moet voldoen. Deze eisen hebben tot doel om de uitvoering van de VTH-taken op een adequate, herkenbare en structurele wijze te laten verlopen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een model waarmee een logische aaneenschakeling tot stand wordt gebracht van diverse bestuurlijke en uitvoerende werkprocessen. Dit procesmodel staat bekend onder de naam ‘BIG-8’. Aan de hand van de BIG-8 zijn de volgende zeven stappen in het beleidsproces te onderscheiden:

1. Strategisch Beleidskader
2. Operationeel Beleidskader
3. Programma & organisatie
4. Voorbereiden
5. Uitvoeren
6. Monitoren
7. Rapportage en Evaluatie



Figuur 1: Big-8

Deze U&H strategie gaat over 2 onderdelen van de BIG-8 cyclus: het strategische en operationele beleidskader, welke in de hoofdstukken 2, 3 en 4 aan de orde komen en bevat o.a

- De visie en doelstellingen met betrekking tot de U&H taken.
- Meetbare beleidsdoelstellingen voor vergunningverlening en toezicht en handhaving.
- De kaders die worden toegepast bij vergunningverlening en toezicht en handhaving.

Uitvoeringsprogramma

Het jaarlijks vast te stellen Uitvoeringsprogramma VTHUP maakt inzichtelijk hoe de beschikbare capaciteit en middelen worden ingezet op het gebied van vergunningen, toezicht en handhaving. Verder geeft het inzicht in de gestelde uitvoeringsdoelen en de gegevens die moeten worden gemonitord om na te kunnen gaan of de uitvoeringsdoelstellingen zijn behaald. Ook geeft het Uitvoeringsprogramma aan waar geen capaciteit voor vrij is gemaakt. Daarmee is het zowel binnen de organisatie als daarbuiten duidelijk wat men kan vragen en verwachten op het gebied van vergunningen, toezicht en handhaving.

1.2 BELEIDSKADER GEMEENTE LELYSTAD

Richtinggevend voor deze U&H strategie is het Raadsakkoord 2022 – 2026. ‘Samen voor Lelystad’, de Omgevingsvisie en de visie op duurzaamheid. Dit beleidsplan past in het bredere beleid dat voor Lelystad is opgesteld.

Raadsakkoord ‘Samen voor Lelystad’

In het raadsakkoord worden de ontwikkelingen op o.a. de woningbouwopgave en duurzaamheid nadrukkelijk benoemd. In deze strategie nemen we dit dan ook mee als belangrijke maatschappelijke/ruimtelijke ontwikkelingen die impact hebben op onze uitvoerings en handhavingstaken en wordt de ambitie uit het raadsakkoord als uitgangspunt genomen

De ambitie van Lelystad is als volgt geformuleerd:

> **Lelystad, hoofdstad van de nieuwe natuur, is in 2040 een zelfstandige veerkrachtige, duurzame, aantrekkelijke en economische sterke stad met 100.000 inwoners.**

Omgevingsvisie

Op 22 juni 2021 heeft de gemeenteraad de Omgevingsvisie Lelystad vastgesteld. Dit is een strategische visie, met daarin de ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving en deze gaat ook uit van bovenvermelde ambitie. De Omgevingsvisie is dan ook: “Lelystad als hoofdstad van de Nieuwe Natuur en als een sterke stad in de regio om te groeien naar een stad met 100.000 inwoners.”

De Omgevingsvisie is door de raad vastgesteld, met daarin als ruimtelijke hoofdprincipes:
- Stad en Landschap zijn verweven;
- Functies zijn gescheiden;
- Wijken zijn herkenbaar.

De komende tijd wordt de Omgevingsvisie verder door ontwikkeld mede vanwege de bijgestelde ambitie (40.000 woningen) die vraagt om een verkenning van verdere groei van de stad en de wens tot een integraal afwegingskader en een ruimtelijke vertaling van alle opgaven en de wettelijke verplichting dit met een Milieueffectenrapportage (MER) te onderzoeken.

Versnellen woningbouw

De raad heeft in 2021 de Woonvisie vastgesteld. Een van de belangrijkste opgaven is het versnellen van de woningbouw. De ambitie is om kwalitatief te groeien met 1400 woningen per jaar, met de bijbehorende

werkgelegenheid en voorzieningen. Voor de komende jaren staan er daarom diverse woningbouwprojecten op stapel. Deze worden verder toegelicht in de vergunningenanalyse (hoofdstuk 2).

Natuur

Lelystad ligt uniek te midden van het Nationaal Park Nieuw Land met de Oostvaardersplassen en Marker Wadden. Ook in de stad is veel natuur aanwezig met onder andere het Bultpark, Woldpark, Zuigerplasbos en Gelderse Hout. Natuur is dan ook van grote waarde voor de stad. Met de visie voor de natuur 'Van groen dromen naar groen doen' wordt invulling gegeven aan de hoge ambities die Lelystad heeft voor de toekomst op gebied van natuurbehoud en -ontwikkeling in en om de stad.

Visie op duurzaamheid

De Gemeente Lelystad heeft grote ambities, zowel op het gebied van woningbouw als van duurzaamheid. De Lelystadse Adaptatie Strategie (LAS) geeft de principes voor klimaatadaptatie, het aanpassen aan het veranderende klimaat. Met de ondertekening van de Convenanten Toekomstbestendige Woningbouw & Houtbouw is ervoor gekozen om nieuwe woningen zo duurzaam en circulair mogelijk te laten bouwen. Met het projectmatige werken en de Leidraad Duurzame Gebiedsontwikkeling worden deze convenanten geborgd in de organisatie. In het kader van de energietransitie gaat de Gemeente Lelystad "Op weg naar nieuwe energie". Dit programma zorgt ervoor dat alle inwoners van Lelystad op termijn stoppen met het gebruik van aardgas. Door deze beleidsstukken zorgt de Gemeente Lelystad ervoor dat alle ontwikkelingen zo duurzaam mogelijk zijn.

1.3 VISIE U&H BELEID

De U&H strategie heeft betrekking op de uitvoering van wetten en regels op het gebied de fysieke leefomgeving

In artikel 1.3 van de Omgevingswet wordt aangegeven dat de wet, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, is gericht op het in onderlinge samenhang:

a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur en
b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

Artikel 2.1, eerste lid, van de Omgevingswet schrijft voor dat bestuursorganen, dus ook het gemeentebestuur, de taken en bevoegdheden op grond van de wet uitoefenen met het oog op deze maatschappelijke doelen.

Regels zijn dus opgesteld om ervoor te zorgen dat we met elkaar in een veilige, leefbare en duurzame omgeving kunnen wonen, werken en recreëren. Deze regels zijn van toepassing bij het verlenen van vergunningen, het houden van toezicht en het handhaven van de regels.

Gelet op de doelstellingen vanuit de bovenliggende regelgeving en ter uitvoering van het voormelde beleidskader van de gemeente Lelystad wordt de hoofddoelstelling voor de U&H strategie als volgt geformuleerd:

Het creëren, behouden en het verder verbeteren van een veilige, duurzame en gezonde woon-, werk- en leefomgeving

Deze hoofddoelstelling wordt verder uitgewerkt in subdoelen en uitgangspunten voor zowel vergunningverlening (hoofdstuk 2) als voor toezicht (hoofdstuk 3) en handhaving (hoofdstuk 4). De doelststellingen worden vertaald in de per opgave op te stellen productbladen van het VTHUP.

1.4 WETTELIJKE EN BELEIDSONTWIKKELINGEN

Nieuwe ontwikkelingen op lokaal en landelijk niveau

Bij een nieuwe beleidsnota is het van belang om de nieuwe ontwikkelingen te schetsen die van invloed zijn op de doelen, keuzes, prioriteiten en uitvoering van toezicht en handhaving binnen de gemeente. Het betreft hier lokale ontwikkelingen, maar ook ontwikkelingen op regionaal en landelijk niveau, zoals wijzigingen van wet- en regelgeving of afspraken met samenwerkingspartners of andere overheidsorganisaties.

Ontwikkeling stad

Lelystad is in ontwikkeling en het inwonersaantal groeit naar 100.000 wat gevolgen heeft voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Lelystad Airport zal bij opening een grote impact hebben op toezicht en handhaving. Bedrijventerreinen zijn in ontwikkeling (Flevokusthaven, Lelystad Airport Businesspark). De inzet van data en nieuwe technologieën voor toezicht en handhaving neemt alleen maar toe. Er komen nieuwe methoden van toezicht waarin de analyse van data en signalen centraal staat. Denk aan het gebruik van drones, big data, algoritmes, slimme camera's en artificial intelligence. Dit biedt kansen, zoals beter risicogestuurd toezicht houden en sneller werken. De nadelen van algoritmes worden ook steeds duidelijker, zoals pijnlijk duidelijk werd bij de Toeslagenaffaire.

De Omgevingswet vervangt 26 bestaande wetten over de fysieke leefomgeving. Toezicht en handhaving zal mogelijk een grotere rol gaan krijgen. Doordat in het nieuwe stelsel minder vergunningen zijn, meer zorgplichten en meer algemene regels van toepassing zijn vindt in het nieuwe stelsel vaker een toets achteraf plaats.

De politie gaat zich onder invloed van schaarste en landelijke prioriteiten steeds meer richten op de kerntaken. Sommige taken verschuiven naar de gemeente. Denk aan de aanpak van overlastfeiten. Het is ook zichtbaar bij de controle op seksinrichtingen, controle heling, jongerenoverlast en inzet bij evenementen. Daarbij wordt de rol van de boa's steeds groter. Ontwikkelingen in de maatschappij, de decentralisaties in het sociaal domein en de terugtrekkende politie zorgen ervoor dat er steeds meer wordt verwacht van boa's. Het verder professionaliseren van de boa's (landelijk uniform, communicatiemiddelen) is een belangrijk punt in het kader van de professionalisering van de handhavingsorganisatie. De positie van de wijk boa gaat de komende jaren groeien. Wijkgerichte taken zoals verwarde personen, jeugd (inzet jeugdboa's), verkeersovertredingen, toezicht illegale sanering, bijzondere wetten gaan meer naar de gemeentelijke handhaving. De boa's krijgen steeds meer positie in de aanpak van ondermijning. De komende jaren verwachten we mooie resultaten van het districtelijk team ondermijning (DTO). Dit is een samenwerking tussen gemeenten, politie, OM en Belastingdienst, opererend vanuit het stadhuis te Lelystad.

1.4.1 Wettelijke ontwikkelingen

De Omgevingswet

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden Deze wet vervangt 26 bestaande wetten die de fysieke leefomgeving betreffen. De Omgevingswet zal een grote impact hebben op de manier van werken. De nieuwe wet moet ervoor zorgen dat ons werk eenvoudiger, duidelijker, beter en sneller voor de klant gaat. Hiervoor is het nodig dat al ons beleid, plannen en regels beter op elkaar worden afgestemd en dat we meer integraal samenwerken met de ketenpartners.

De Omgevingswet moet gaan zorgen voor:
- minder en duidelijkere regels;
- een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving;
- ruimte voor lokaal maatwerk;
- betere en snellere besluitvorming.

Eén van de uitgangspunten van de Omgevingswet is om zoveel mogelijk activiteiten te regelen met algemene regels. De bedoeling is dat de vergunningsplicht uitzondering is en om geen andere of nieuwe vergunningsplichtige activiteiten t.o.v. het huidige systeem te introduceren;
Er is geen onlosmakelijke samenhang meer (zoals wel het geval onder de Wabo was). De initiatiefnemer bepaalt zelf voor welke activiteit hij een vergunning aanvraagt en wanneer (5.7 lid 1 Ow).
Ook bestaan er geen gefaseerde aanvragen meer en is er alleen een reguliere en uitgebreide procedure. Lex Silencio Positivo komt niet meer aan de orde maar er kan nog wel op grond van de Wet dwangsom en beroep via de rechter worden afgedwongen dat er tijdig wordt besloten.

Omgevingsplan

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet worden alle huidige bestemmingsplannen van rechtswege onderdeel van het (tijdelijke deel van het) Omgevingsplan. Daarnaast is er veel landelijke regelgeving die via de zogeheten bruidsschat onderdeel is geworden van dit Omgevingsplan. Een omgevingsplan bevat elementen die te maken hebben met de hele leefomgeving, dus naast regels over bebouwing bevat het omgevingsplan ook bijvoorbeeld regels op het gebied van gezondheid.

Daarnaast zal het Omgevingsplan ook andere lokale regels voor de fysieke leefomgeving gaan bevatten, zoals bijvoorbeeld voor kappen, monumenten, ligplaatsen, evenementen en recreatie. Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet spreken we in eerste instantie nog over een Omgevingsplan van rechtswege (tijdelijk deel), waarbij de huidige geldende regels bij de invoering van de wet van rechtswege in het Omgevingsplan zijn opgenomen.

De invoering van het Omgevingsplan zal gefaseerd worden uitgevoerd, waarbij ook meer aandacht komt voor afstemming tussen regels, voorschriften en bepalingen en de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid in de praktijk. Het Omgevingsplan biedt meer mogelijkheden voor maatwerk in vergelijking met het bestemmingsplan. Daarvoor is overleg aan de voorkant – dus voor vaststelling – met de toezichthouders, boa’s, juristen en beleidsmedewerkers van belang. Zij kennen de praktijk en weten hoe er met de geldende regels wordt omgegaan.

Kruimelregeling vervalt

De kruimelregeling is een bijzondere regeling voor veelvoorkomende buitenplanse vrijstellingen die in de Wabo en de Bor stonden. In de Omgevingswet komt dit te vervallen en zal dit worden behandeld zoals andere buitenplanse Omgevingsplanactiviteiten (BOPA’s). In de toekomst kan de gemeente nog kiezen om een lichtere toetsingscategorie op te nemen in het Omgevingsplan.

De vergunningen knip

Onder de Omgevingswet wordt een vergunning voor bouwactiviteiten in tweeën gesplitst: een vergunning met het oog op de gemeentelijke regels voor de leefomgeving in het omgevingsplan en een vergunning met het oog op de technische regels voor een bouwwerk.



Bij de omgevingsplanactiviteit gaat het vooral over de toets aan onder meer welstand, ruimtelijke aspecten, het wijzigen van een monument en archeologie. Deze knip heeft ook effect op het al of niet vergunningsvrij zijn, doordat de bouwactiviteit en de omgevingsplanactiviteit verschillende toetsingskaders kennen. In artikel 5.1 lid 1 Omgevingswet staat dat een omgevingsplanactiviteit vergunningsplichtig is, tenzij het gaat om een bij AMvB aangewezen activiteit die vergunningsvrij is gemaakt. Het is in de basis vergunningsplichtig, tenzij de gemeente zelf heeft aangegeven dat een activiteit vergunningsvrij is en dit in het Omgevingsplan zo heeft geregeld. Keuzes hierover worden na inwerkingtreding van de Omgevingswet aan de gemeenteraad voorgelegd.

Voor de bouwactiviteit (aan de andere kant van de ‘knip’) hebben de Omgevingswet en het daarbij behorende Besluit bouwwerken leefomgeving het anders geregeld. Daarin staat dat bouwen in principe vergunningsvrij is, behalve als in de AMvB staat dat er voor die specifieke activiteit een vergunning nodig is. Wel moeten alle vergunningsvrije, meldingsplichtige en vergunningsplichtige bouwwerken voldoen aan de technische eisen uit het Bbl (wat nu in het Bouwbesluit staat)

Vergunningsvrije bouwwerken (Bbl)

Onder de Omgevingswet veranderen de regels voor het technisch vergunningsvrij bouwen. Er is sprake van een aanzienlijke verruiming, waardoor voor activiteiten geen bouwtechnische vergunning meer hoeft te worden aangevraagd. Dit houdt in dat een groter deel van het gemeentelijk bouwvolume zonder vergunning voor de technische bouwaspecten tot stand komt, maar dat dit bouwvolume wel dient te voldoen aan de daaraan gestelde technische regelgeving en voorwaarden. Het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl), de opvolger van het Bouwbesluit, is nog steeds van

toepassing voor vergunningsvrij te bouwen bouwwerken.
Daarnaast krijgt de gemeente ook meer regie over een deel van het vergunningsvrij maken van de ruimtelijke regels voor bouwwerken. Zij kan dit regelen in het Omgevingsplan.

De wet Kwaliteitsborging

De Op 1 januari 2024 treedt de Wkb in werking. Dit heeft in eerste instantie gevolgen voor ca 75% tot 85% van de bouwaanvragen die onder het stelsel van de Wkb gaan vallen. De Wkb zorgt voor een heel nieuw systeem voor het bouwtoezicht.

Een groot deel van het toezicht wordt uitgevoerd via private kwaliteitsborgers. De kwaliteitsborger zal aan de hand van een toegelaten ‘instrument’ (systeem) beoordelen of een bouwwerk voldoet aan de bouwregelgeving. De taak van de private kwaliteitsborger is het controleren van de bouwkwaliteit en daarover rapporteren. De kwaliteitsborger heeft geen handhavingsbevoegdheden.

De taak van de gemeente is om te controleren of de opdrachtgever werkt met een onafhankelijke kwaliteitsborger en of deze gebruik maakt van een passend ‘instrument’. Ook controleert de gemeente of alle specifieke risico’s voor dat bouwwerk in de risicobeoordeling in kaart zijn gebracht en in het borgingsplan zijn vastgelegd. Het is echter niet de bedoeling dat de gemeente het werk van de kwaliteitsborger overdoet. Het bevoegd gezag (het college) blijft verantwoordelijk voor de handhaving en kan indien nodig nog steeds de bouw stilleggen bij misstanden. Dit gebeurt aan de hand van het ingediende meldingen en informatieplichten bij de gemeente.

Om ervaring op te doen met deze nieuwe rolverdeling zijn in 2022 en 2023 een aantal proefprojecten uit gevoerd. Om deze proefprojecten uit te kunnen voeren is op 30 augustus 2022 beleid vastgesteld met daarin een aantal beleidsmatige keuzes die we tijdens de proefprojecten zouden hanteren zoals:

1. Het vaststellen van de risico’s die zich binnen de gemeente voordoen. De risico’s zijn onderverdeeld in gebiedsspecifieke risico’s, locatiegebonden risico’s en projectgerelateerde risico’s. Deze risico’s moeten in kaart worden gebracht in de risicobeoordeling en moeten worden vastgelegd in het borgingsplan.
2. Het vaststellen van de toezichthoudende rol van het bevoegd gezag. Hoe intensief wordt het toezicht uitgevoerd en in welke gevallen worden gegevens opgevraagd en beoordeeld.
3. Hoe om te gaan met gefaseerde oplevering.

Deze keuzes zijn vastgelegd in het ‘Beleid Uitvoering Wet kwaliteitsborging’. Naar aanleiding van de opgedane ervaringen is het beleid geëvalueerd en aangepast en verder ingekleurd. Dit beleid maakt deel uit van de U&H strategie.

Het bevoegd gezag behoudt haar rol als toezichthouder en handhaver en is verantwoordelijk voor de naleving van de Omgevingswet en het Besluit bouwwerken leefomgeving. Hoewel vaak de suggestie wordt gewekt dat de toezichttaken van het bevoegd gezag minder zullen worden, is dat nog maar de vraag. Uit de impactanalyse die voor de gemeente Lelystad is uitgevoerd blijkt dat de impact qua uren zeer beperkt is. Op basis van de uitgevoerde impactanalyse is duidelijk dat er veel capaciteit nodig blijft voor de niet bouwtechnische aspecten van een bouwproject.
Verder moet bij problemen het bevoegd gezag kunnen optreden en handhaven. Om die rol te kunnen blijven uitvoeren is en blijft een gedegen kennis en kunde nodig. Er zal dan ook voldoende capaciteit beschikbaar moet zijn.

De veranderingen zullen vooralsnog gaan gelden voor bouwwerken die als minder risicovol worden gezien en die vallen binnen de zogenaamde ‘Gevolgklasse 1’

Daartoe behoren onder meer:
- grondgebonden woningen;
- drijvende bouwwerken met woonfunctie, zoals woonboten;
- industriegebouwen met maximaal twee bouwlagen, zoals fabriekshallen en logistieke- en opslaghallen;
- infrastructurele bouwwerken van maximaal 20 meter hoog bestemd voor langzaam verkeer, zoals bijvoorbeeld een fiets- of voetgangersbrug mits voor de bouwwerkzaamheden vergunning nodig is;
- het geheel of gedeeltelijk vernieuwen, veranderen of vergroten van een bouwwerk in Gevolgklasse 1, uitgezonderd monumenten.

Soms valt een bouwactiviteit die aan de beschrijving hierboven voldoet niet onder gevolgklasse 1 (artikel 2.17, lid 2 Bbl). Dat is het geval:

- als het om een (voorbeschermd) monument gaat (rijksmonument, provinciaal monument of gemeentelijk monument). Ook gemeentelijke (archeologische) monumenten die een omgevingsplan nog niet aanwijst of voorbeschermt maar oud recht wel, valt daar onder (artikel 8.1 Bbl);
- als er een gebruiksmelding nodig is voor het brandveilig gebruik van het bouwwerk;
- bij het toepassen van een gelijkwaardige maatregel voor brand- of constructieve veiligheid;
- bij het gebruikmaken van NEN 6060 of NEN 6079 bij het bepalen van de gebruiksoppervlakte van een brandcompartiment;
- als het om een vergunningsplichtige milieubelastende activiteit van hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal).

De wet gaat ook niet direct gelden voor verbouwingen. Er komt een invoeringstoets voor verbouwactiviteiten en als deze positief wordt beoordeeld, worden verbouwactiviteiten per 1 januari 2025 onderdeel van de Wkb. Het nieuwe stelsel (gevolgklasse 1) zal jaarlijks worden gemonitord en op uiterlijk op 1 januari 2027 worden geëvalueerd door onze minister van BZK. Het doel van de evaluatie en monitoring is inzicht verwerven in de werking van het stelsel, de mate waarin de doelen van de Wkb worden bereikt en de mate van aanvaardbaarheid van de kosten. Indien nodig zal tussentijds op basis van monitoring op het stelsel worden bijgestuurd. De uitkomst van de evaluatie zal ook worden meegewogen in de besluitvorming over inwerkingtreding van het stelsel voor gevolgklassen 2 en 3.

Wet goed Verhuurderschap

Vanaf 1 juli 2023 is de Wet goed Verhuurderschap van kracht. Deze wet geeft gemeenten meer mogelijkheden om ongewenst verhuurgedrag, zoals woondiscriminatie, intimidatie, onredelijke servicekosten en een te hoge borg tegen te gaan. Met een verhuurvergunning kunnen aanvullende eisen aan verhuurders worden gesteld zoals een eerlijke huurprijs en tijdig onderhoud van de woonruimte. Ook zijn er specifieke regels in de wet opgenomen waardoor de huisvesting van arbeidsmigranten wordt verbeterd. De wet heeft betrekking op zowel verhuurders als verhuurbemiddelaars.
Iedere gemeente moet vanaf 1 januari 2024 een meldpunt hebben voor klachten over ongewenst verhuurgedrag. De gemeente kan naar aanleiding van een melding vervolgens zelf handhaven of, als dat niet mogelijk is, de melder hulp bieden bij het vinden van de juiste instantie waar hij verder geholpen kan worden.

Huisvestingsverordening (opkoopbescherming)

In een viertal wijken binnen de gemeente Lelystad geldt een opkoopbescherming van huizen tot de waarde van de Nationale Hypotheek Garantie, die voor 2023 op € 405.000,- is gemaximeerd. Voor huizen binnen de NHG grens die in de betreffende wijken (Stadshart, Atolwijk, Zuiderzeewijk en Kustwijk) worden verkocht, geldt dat deze huizen niet mogen worden doorverhuurd behalve aan een familielid in de 1^{e} graad. Daar moet dan wel vergunning voor worden aangevraagd.

De extra kosten in mensen en middelen voor de handhaving en vergunningverlening m.b.t. de huisvestingsverordening zijn voorzien in de begroting .

1.4.2 Beleidsontwikkelingen

Integraal Veiligheidsplan (IVP)

Elke vier jaar maakt gemeente Lelystad een integraal veiligheidsplan (IVP). Het huidige vastgestelde IVP loopt van 2023-2026. Het plan bevat de visie, veiligheidsanalyse, beleidsprioriteiten, hoofdlijnen van de aanpak en de samenwerkingsafspraken met de partners. Verder zijn vier prioriteiten vastgesteld voor de komende jaren, te weten: Cybercriminaliteit, Jeugd en veiligheid, Ondermijning en Zorg & veiligheid. Deze prioriteiten hebben de komende periode een bijzondere status en vormen de blikvangers van het veiligheidsbeleid in Lelystad. Een veiliger Lelystad is het doel van het IVP, waarbij we de criminaliteit en overlast willen verminderen en het veiligheidsgevoel willen verhogen.

Het IVP bestaat naast de strategische uitgangspunten ook uit een opsomming van activiteiten die per thema uitgevoerd worden. Dit maakt een uitvoeringsplan overbodig.
Elk jaar wordt de raad op de hoogte gehouden van de voortgang, primair via de jaarrekening / jaarverslag van de gemeente. De raad wordt verder tussentijds actief in kennis gesteld van de uitvoering van projecten zoals het ook de afgelopen jaren gedaan is met de inzet van cameratoezicht, de jaarwisseling en veiligheidsbeeld op basis van politiecijfers. In 2026 wordt de eindevaluatie behandeld in de raad.

Kamerverhuur en woningsplitsing

De afgelopen jaren is een ongewenste ontwikkeling van kamerverhuur geconstateerd. Omdat een verdere uitbreiding van kamerverhuur of woningsplitsing in de woonwijken onwenselijk wordt geacht, is door de gemeenteraad op 28 april 2020 besloten geen vergunningen meer af te geven voor kamerverhuur en woningsplitsing.

Bijzondere Woonvormen

Het niet toestaan van nieuwe situaties van kamerverhuur heeft directe gevolgen voor de uitoefening van zorg met verblijf in kleinschalige woonvormen. Voldoende beschikbaarheid van deze kleinschalige woonvormen komt bij een algemeen verbod in het geding. De gemeenteraad heeft voor deze bijzondere woonvormen een uitzondering gemaakt, door in het paraplubestemmingsplan, vastgesteld op 22 september 2020, een afwijkingsbevoegdheid op te nemen. In de beleidsregel kamerverhuur bijzondere woonvormen is hiervoor het afwegings- en toetsingskader opgenomen. Deze beleidsregel is op 29 september 2020 door het college van de gemeente Lelystad vastgesteld.
Daarnaast vindt actief toezicht en handhaving plaats op onvergunde (illegale) kamerverhuurpanden.

Toezichtsnorm en uitbreiding flexibel toezicht Kinderopvang

Vanaf 1 januari 2023 heeft de GGD het percentage controles van kinderopvang door gastoudergezinnen van de minimale 5%, wat het voorheen was, verhoogd naar de nieuwe verplichting vanuit SZW van 50%. Meer controles betekent meer handhaving.

Woningverbetering Lelystad-Oost (Volkhuisvestingsfonds)

Lelystad Oost -Zuiderzeewijk, Atolwijk, Boswijk en Waterwijk- behoort tot de kwetsbaarste wijken in het land. Geld om hun huis te onderhouden hebben woningbezitters amper. Om het tij te keren schieten het Rijk en de gemeente met bijna 50 miljoen euro te hulp. Een groot deel van de bewoners van Lelystad Oost heeft te maken met problemen. Denk hierbij aan armoede, criminaliteit, werkloosheid, leerachterstand, een slechte gezondheid of combinaties daarvan.

Bewoners van koopwoningen hebben weinig of geen geld voor het opknappen of duurzamer maken van hun bezit. Het gevolg is dat buurten verloederen en woningwaardes dalen. Lelystad krijgt van het Rijk eenmalig 39 miljoen euro om door het renoveren van woningen de negatieve spiraal te doorbreken. De gemeente trekt 10 miljoen euro uit.

De komende jaren worden er 754 koopwoningen opgeknapt in de vier wijken. Daarnaast worden 64 woningen gesloopt, komen er 90 nieuwe woningen en worden 22 koopwoningen een huurhuis. Ook worden straten en het groen opgeknapt. De renovatie van Lelystad Oost en alles wat daarbij komt kijken zal de komende jaren invloed hebben op vergunningverlening, handhaving en toezicht en eventueel daaruit voortvloeiende juridische procedures.

1.5 TOEPASSINGSGEBIED U&H STRATEGIE

1.5.1 Gemeentelijke taken

Deze U&H strategie ziet op de gemeentelijke uitvoerings- en handhavingstaken in de fysieke leefomgeving. Het heeft geen betrekking op andere (overheids)organisatie die ook toezicht en handhavingstaken uitvoeren, zoals de politie of de Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (NVWA).

1.5.2 Handhavingstaken buiten dit beleidskader

Deze strategie gaat over de vergunnings- en handhavingstaken in de fysieke leefomgeving. De taken binnen het sociaal domein (bijvoorbeeld de gemeentelijke sociale recherche) staan los van dit beleidskader. Dit staat een brede samenwerking echter niet in de weg. Zo werken toezichthouders/handhavers bijvoorbeeld gemeente breed samen in de aanpak van woonfraude en –overlast.

Beleidskader milieu

Deze U&H strategie ziet niet op de milieutaken. De gemeente is op dit gebied wel het bevoegde gezag, maar voor de uitvoering wordt samengewerkt met de Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek (OFGV). De gemeente heeft alle basistaken en de plustaken voor milieu bij de OFGV belegd. De OFGV verzorgt de uitvoering van vergunningverlening en het toezicht en de handhaving voor 2 provincies en 12 gemeenten, waaronder gemeente Lelystad.
Voor de uitvoering van deze taken is het wettelijk verplichte Regionale Uitvoeringskader 2024-2027 vastgesteld voor de vergunning, toezicht en handhavingstaken die zijn ondergebracht bij de OFGV.

Beleidskader brandweer

De brandveiligheidstaken voor de gemeente worden uitgevoerd door de gezamenlijke afdeling Risicobeheersing van de samenwerkende veiligheidsregio's Flevoland en Gooi en Vechtstreek. Als beleidskader voor het takenpakket gelden de Gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Flevoland 2023, de Samenwerkingsovereenkomst tussen de regionale brandweer en de gemeente, alsmede in het Regionaal Beleidsplan van de VRF. Verder vindt frequent overleg plaats tussen vertegenwoordigers van afdeling VTH van de gemeente en van de brandweer, o.a. over het Jaarplan en periodieke verantwoording.

1.5.3 Fysieke leefomgeving

De Omgevingswet (artikel 18.19) en het Omgevingsbesluit (artikel 13.15 en 13.16) verplichten het vaststellen van een uitvoerings- en handhavingsstrategie. Voor de APV en de bijzondere wetten is het niet wettelijk verplicht om dergelijk beleid vast te stellen, maar wij kiezen ervoor om dit ook mee te nemen in deze U&H strategie. Op deze manier worden alle U&H-taken die een relatie hebben met de fysieke leefomgeving integraal in één beleidsdocument besproken. De U&H-strategie geeft ook richting aan het jaarlijkse uitvoeringsprogramma. Ook hiervoor geldt dat deze verplicht moet worden vastgesteld. Een jaarlijks uitvoeringsprogramma waar de verschillende beleidsvelden samenkomen versterkt eveneens de gewenste samenhang (meer integraal werken).

Om de VTH taken voor de fysieke leefomgeving binnen de gemeente Lelystad integraal te benaderen is ervoor gekozen om in de uitwerking van deze U&H strategie tevens de overige regelgeving die van toepassing is op de fysieke leefomgeving mee te nemen. Hiermee is deze U&H strategie van toepassing op de volgende wet- en regelgeving:

- Omgevingswet
- Wet Kwaliteitsborging
- VFL
- APV
- Afvalstoffenverordening (AVS) ;
- Alcoholwet
- Wet kinderopvang (Wko)
- Opiumwet
- Bibob

Voor een volledig overzicht van alle relevante regelgeving en beleid voor de VTH taken wordt verwezen naar bijlage 1.

1.6 KWALITEIT

Verordening U&H

De Omgevingswet verplicht de gemeente tot het vaststellen van een Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht. Deze verordening treedt op 1 januari 2024 in werking.

De Verordening U&H vormt het kader voor de kwaliteit van de uitvoering van omgevingswet-taken bij gemeenten, provincies en omgevingsdiensten en bindt het college en de in opdracht van het college handelende omgevingsdienst aan een uniforme ambitie voor kwaliteit.

Vertrekpunt van de verordening zijn de kwaliteitscriteria voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Doel van deze criteria zijn het waarborgen en bevorderen van de kwaliteit van VTH op het gebied van beschikbaarheid en deskundigheid. Of dat het geval is, wordt jaarlijks beoordeeld door het college van burgemeester en wethouders. Het college legt hierover jaarlijks verantwoording af aan de gemeenteraad.

Vanwege de Omgevingswet is er nieuwe set kwaliteitscriteria vastgesteld door VNG en IPO Aan deze criteria 2.3 zijn ook competentieprofielen toegevoegd. De door het college vastgestelde ‘Nadere regels

kwaliteitscriteria 2.3 voor vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht gemeente Lelystad' treden eveneens in werking op 1 januari 2024.

Aan de hand van een door de OFGV ontwikkelde tool is beoordeeld of de organisatie aan deze kwaliteitscriteria 2.3 voldoet. Gebleken is dat de zowel de gemeente als de OFGV kwalitatief goed in staat zijn de VTH taken uit te voeren. De brandweer heeft voor zichzelf een analyse gemaakt waaruit blijkt dat ook zij voldoen aan de criteria voor de brandveiligheidstaken.

1.7 MONITORING EN EVALUATIE

1.7.1 Monitoring

De Plan Do Check Act cyclus houdt o.a. in dat de organisatie de resultaten en de voortgang van de uitvoering van het beleid en het uitvoeringsprogramma monitort. De monitoringsresultaten worden gebruikt voor bijsturing van de operationele cyclus en voor input op de beleidsevaluatie.

Monitoring Vergunningen

Voor de aanvraag van vergunningen, meldingen, informatieverzoeken etc. wordt gemonitord of deze tijdig zijn afgehandeld en of ze van goede (juridische) kwaliteit en handhaafbaar zijn. Als blijkt dat dit niet helemaal het geval is, worden mogelijke oorzaken onderzocht en eventueel worden de processen aangepast.

Voor de uitvoering van de reguliere taken en projecten wordt gebruik gemaakt van het geautomatiseerde systeem Centric Leefomgeving (CLO), waarin informatie over vergunningaanvragen, toezicht en handhaving wordt verwerkt

Monitoring toezicht en handhaving

Om te beoordelen of toezicht en handhaving het juiste effect heeft zullen de resultaten van toezicht en handhaving gemonitord dienen te worden. Hiervoor worden op grond van artikel 10.6 van het uitvoeringsbesluit Omgevingsrecht verschillende zaken geregistreerd zoals het aantal klachten, het aantal overtredingen, aantal uitgevoerde controles en hercontroles en in hoeveel gevallen een juridisch of strafrechtelijk traject nodig is geweest om een overtreding ongedaan te maken. Jaarlijks zullen deze cijfers opgenomen worden in het jaarverslag VTH waarin het voorafgaande jaar zal worden geëvalueerd.

Voor de uitvoering van de reguliere taken en projecten wordt gebruik gemaakt van de geautomatiseerde systemen BySpy en CLO. BySpy is een systeem voor snelle en adequate verwerking van processen verbaal, overtredingen en waarschuwingen. CLO is een systeem voor het verlenen van vergunningen, en het uitvoeren van de toezichts- en handhavingsprocedures. Voor de verwerking van meldingen met betrekking tot de openbare ruimte, zoals hondenoverlast, parkeeroverlast, afval, wordt gebruik gemaakt van het systeem Fixi.

Voor het verkrijgen van een volledig overzicht is het belangrijk dat de systemen zodanig worden ingericht dat de gewenste cijfers kunnen worden uitgelezen.
Naast dat deze cijfers de basis vormen voor het opstellen van het jaarlijkse verslag, zijn deze gegevens ook belangrijk voor het handhavingsbeleid zelf. De cijfers geven een inzicht in het naleefgedrag van de handhavingstaken.

1.7.2 Beleidsevaluatie

In de gemeentelijke beleidscyclus en voorafgaand aan (nieuwe) beleidsontwikkeling is het nuttig te reflecteren op het VTH-beleid 2019-2023.

Ten aanzien van het VTH beleid is geconstateerd dat er naast inhoudelijke aanpassingen voor de Omgevingswet, de Wkb en overige relevante andere ontwikkelingen de uitgangspunten en de doelstellingen nog steeds actueel zijn. De wettelijke eisen voor de U&H strategie in het Bbl en Mbl zijn niet anders dan de eisen uit het Bor en Mor.
Ook het risico gestuurd werken en het werken conform de naleefstrategieën en conform de (nieuwe) LHS blijft van toepassing.

Het uitvoeringsprogramma voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTHUP) van het voorgaande jaar wordt jaarlijks geëvalueerd. Hiermee kan het uitvoeringsprogramma voor het komende jaar worden bijgesteld. Indien nodig kan het U&H beleid hierop worden aangepast of verbeterpunten worden meegenomen in het opstellen van het U&H beleid voor een volgende periode.

8. AFSTEMMING EN SAMENWERKING

1.8.1 Externe afstemming

Door regelmatig overleg en afstemming, zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau, wordt voortdurend gebouwd aan de relatie en de onderlinge verbanden met onze uitvoeringspartners zoals de provincie, OFGV, de GGD, buurgemeenten, brandweer, het Waterschap en andere adviseurs.
Afhankelijk van het taakveld worden de verschillende partners betrokken en worden er afspraken gemaakt of er strafrechtelijk dan wel bestuursrechtelijk wordt opgetreden. Zo zijn in het kader van het Regionale Hennepconvenant afspraken gemaakt met politie, het Openbaar Ministerie, Woningbouwcoöperaties, belastingdienst, en energieleveranciers. Voor uitvoering van de Alcoholwetwet worden naast politie en gemeente ook ondernemers, de GGD, Tactus verslavingszorg en bureau Halt betrokken.

Bestuurlijk en Ambtelijk Omgevingsoverleg

Ter uitvoering van de provinciale coördinatierol vindt regelmatig bestuurlijk overleg plaats in het kader van de regionale VTH-samenwerking. In Flevoland gebeurt dit in het Bestuurlijk Omgevingsoverleg Flevoland (BOO). Hierin komen de taken vanuit de bevoegd gezagrol en de kaderstellende rol bij elkaar. Het AOO is het ambtelijk voorportaal voor dit overleg. In het BOO worden vergunningverlening, handhaving en toezicht voor de fysieke leefomgeving afgestemd tussen de regionale partners, de Rijkspartners en de strafrechtelijke partners binnen Flevoland. Afstemming van het regionale beleidskader van de OFGV vindt plaats in het Ambtelijk Omgevingsoverleg

De samenwerkingsovereenkomst Omgevingswet in Flevoland

In Flevoland hebben gemeenten, waterschap en provincie afgesproken om samen te werken bij de uitvoering van de Omgevingswet. De samenwerking is vastgelegd in de “Samenwerkingsovereenkomst Omgevingswet in Flevoland inzake de samenwerking tussen provincie, gemeente en waterschap bij de uitvoering van de Omgevingswet”. Om de samenwerking bij vergunningverlening, toezicht en handhaving zo optimaal mogelijk vorm te geven, zijn de praktische details van de samenwerking uitgewerkt in werkafspraken.

Lokaal Handhavingsoverleg (LHO)

De nieuwe Omgevingswet noodzaakt tot meer integrale afstemming. Om die reden zullen periodieke overleggen voor de handhaving van multidisciplinaire dossiers worden georganiseerd waarbij verschillende partners kunnen aansluiten. Naast gemeente, OFGV en Waterschap Zuiderzeeland zijn (mogelijke) partners: politie, provincie, Rijkswaterstaat, veiligheidsregio (brandweer) en GGD, Staatsbosbeheer en Flevolandschap. Vanuit de organisatie sluiten medewerkers van Stadstoezicht en Omgevingsplan en vergunningen (OPV) aan.

Handhavingstafel

Naast het periodieke LHO kan er in geval van urgentie een “Handhavingstafel” worden georganiseerd. Een zgn. “rode knop” overleg, waarbij iedere betrokken partner de nodige prioriteit geeft om aanwezig te zijn en andere afspraken in de agenda evt. te verplaatsen. Daarbij is het ook van belang dat het bevoegd gezag het overleg goed heeft voorbereid, na intern overleg tot op bestuurlijk niveau.

Samenwerking Nederlandse Arbeidsinspectie

Gemeente Lelystad heeft samenwerkingsafspraken gemaakt met het programma bouw en infra van de Nederlandse Arbeidsinspectie (voorheen de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid). In de samenwerking ligt de focus op een preventieve aanpak bij de veiligheid en gezondheid op de bouwplaats, de transitie van kantoorpanden en winkelpanden naar woningen, het verduurzamen en renoveren van panden en gebouwen. Ook zullen integrale controles gehouden worden bij grote bouwprojecten en bedrijven of panden waar vermoedens zijn van mensenhandel (arbeidsuitbuiting) in de gemeente Lelystad. Het gaat daarbij om het beperken van risico’s op het tewerkstellen van migranten zonder geldige verblijfstitel, het onderbetalen van deze migranten en andere werknemers en het huisvesten op de bouwlocaties van deze werknemers. Lelystad behoort tot één van de eerste gemeenten die de samenwerkingsafspraken met de Nederlandse Arbeidsinspectie aangaan om misstanden in de bouw te voorkomen en te bestrijden.

Regionale Hennepconvenant

In het kader van het Regionale Hennepconvenant zijn afspraken gemaakt met politie, het Openbaar Ministerie, Woningbouwcoöperaties, belastingdienst, en energieleveranciers.
De evaluatie van het convenant is gaande. Vanwege de tijd die dit kost wordt het huidige convenant verlengd.

Provincie Flevoland

Eén van de uitgangspunten van de Omgevingswet is 'decentraal, tenzij'. Daarom is het bevoegd gezag in de meeste gevallen het college van burgemeester en wethouders van de gemeente.
De provincie Flevoland kan toch bij meervoudige aanvragen, bijvoorbeeld als deze eerder voor een bedrijf een milieuvergunning hebben verleend, het bevoegd gezag zijn. Afstemming hierover is in bovenstaande Bestuursovereenkomst en werkafspraken verankerd. Gedeputeerde Staten (GS) zijn op grond van de Omgevingswet adviseur voor een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit in door hen vooraf aangewezen gevallen van een provinciaal belang.

De provincie ziet daarnaast toe te zien op een doelmatige uitvoering & handhaving op basis van de Omgevingswet. Aan de provincie wordt verantwoording afgelegd en de provincie controleert of de gemeente het vastgestelde uitvoerings- en handhavingsbeleid goed uitvoert. De provincie toetst hierbij dit beleidskader het uitvoeringsprogramma, het jaarverslag en de uitvoering van de vastgestelde protocollen.

Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek (OFGV)

De OFGV is een samenwerkingsverband tussen gemeenten in Flevoland en in de Gooi en Vechtstreek en de provincies Flevoland en Noord-Holland. Het toezicht op de milieuwetgeving, de handhaving daarvan en de afhandeling van aanvragen om milieuvergunningen is ondergebracht bij de OFGV. In geval van gecombineerde aanvragen (bijvoorbeeld bouwen en milieu) vindt de vergunningverlening door de OFGV (namens de provincie) plaats. Het toezicht op de bouwactiviteit vindt altijd plaats door de inspecteurs bouwtoezicht van de gemeente (OPV).

Brandweer

Met Brandweer Flevoland wordt regelmatig afgestemd, met als doelstelling het integraal waarborgen van een acceptabel risiconiveau ten aanzien van de (brand-) veiligheid bij evenementen, bij vergunningverlening en tijdens de uitvoering en de oplevering van bouwwerken en inrichtingen. De brandweer adviseert op het gebied van brandveiligheid bij zowel de vergunningverlening als het toezicht van nieuwe bouwwerken en evenementen. Tevens wordt het toezicht op meldingen voor brandveilig gebruik en overig brandveilig gebruik door de brandweer uitgevoerd. Het toezicht op de brandveiligheid van bestaande bouw wordt eveneens door de brandweer uitgevoerd. Verder vindt frequent overleg plaats tussen vertegenwoordigers van afdeling VTH van de gemeente en van de brandweer, o.a. over het Jaarplan en periodieke verantwoording.

Waterschap Zuiderzeeland

Veel werkzaamheden in de buurt van dijken, wateren en wegen die onder het beheer van het waterschap vallen, vereisen specifieke vergunningen, met name vergunningen voor wateractiviteiten. Als zowel een omgevingsvergunning als een omgevingsvergunning voor wateractiviteiten nodig zijn en deze tegelijkertijd worden aangevraagd, is de coördinatieregeling van de Ow van toepassing. Hierbij speelt de gemeente een coördinerende rol. Beide bevoegde instanties behandelen de aanvragen gezamenlijk en nemen elk hun eigen besluit. De coördinatieregeling vereist dat de gemeente beide besluiten en eventuele tussenliggende correspondentie aan de aanvrager verstrekt en zorgt tevens voor de openbare kennisgeving. Voor omgevingsvergunningen (zowel regulier als uitgebreid) voor buitenplanse omgevingsactiviteiten (BOPA) dient het Waterschap om advies te worden gevraagd.

Aanvragers en adviserende instanties

Voor de aanvragen waar aanpassingen nodig zijn om tot een vergunbaar plan te komen, geldt de weg van het overleg met de aanvrager. Soms is dat een particulier, meestal is dat een projectontwikkelaar, een architect of een bouwkundig tekenaar. Verder wordt in al die gevallen waar de wet het advies van een in en externe instantie voorschrijft, het advies ook ingewonnen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de Gemeentelijke adviescommissie (voorheen welstandscommissie en Erfgoedcommissie) en het Waterschap.

Driehoeksoverleg

Het Driehoeksoverleg is een overleg tussen de burgemeester, de korpsleiding van de politie en de officier van justitie. Het zwaartepunt van dit overleg is openbare orde en veiligheid. Specifieke handhavingsproblemen kunnen worden ingebracht, met name wanneer een strafrechtelijke aanpak gewenst is. Naast het driehoeksoverleg vindt er op ambtelijk niveau veelvuldig overleg en afstemming plaats met de politie en vindt bestuurlijke handhaving plaats op basis van bestuurlijke rapportages van de politie, bijvoorbeeld op het gebied van de Opiumwet en de APV.

Voor bouwen/RO zijn er nog geen specifieke afspraken met het OM en de politie. Voor deze taken wordt uitgegaan van bestuursrechtelijke handhaving en er is nog geen aanleiding geweest om hier nu een andere gedragslijn in te volgen. Dit laat onverlet dat het OM kan besluiten om in speciale gevallen zelfstandig over

te gaan tot strafrechtelijke handhaving. Onder de Omgevingswet zal nader worden bezien of ook wordt ingezet of strafrechtelijke handhaving.

Afstemming OM en strafrechtelijke partners

In artikel 13.5, lid 3 van het Omgevingsbesluit wordt bepaald dat de handhavingsstrategie zo nodig wordt afgestemd met de instanties die zijn belast met de strafrechtelijke handhaving. Daar in deze U&H strategie het uitgangspunt is dat er bij overtredingen van de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging bestuursrechtelijk wordt opgetreden is er geen noodzaak om deze nu af te stemmen met het OM en de strafrechtelijke partners.

1.8.2 Interne afstemming

Portefeuilleoverleg

Met de betrokken portefeuillehouders wordt periodiek beleidsinhoudelijke zaken besproken. Dit betreffen nieuwe ontwikkelingen in beleid en wetgeving als ook specifieke zaken.

Werkveld overleggen

De verschillende werkvelden hebben periodiek intern overleg over lopende procedures. Indien nodig wordt ad hoc overlegd met de verschillende betrokken adviseurs. Maandelijks is er een Structuuroverleg Omgevingswet tussen de regisseurs, de adviseurs, de inspecteurs en de constructeurs om te kijken hoe de samenwerking kan worden verbeterd.

1.9 ORGANISATORISCHE CONDITIES

1.9.1 Begroting

In de Programmabegroting staan de beschikbare financiële middelen voor vergunningverlening en toezicht en handhaving en hierin worden de beleidsdoelen voor toezicht en handhaving vertaald naar prestaties. Deze middelen en doelen staan in hoofdstuk 1.2 Openbare orde en veiligheid, hoofdstuk 7.4 Milieubeheer en hoofdstuk 8.3 Wonen en bouwen van de Programmabegroting. Het gaat hierbij met name over het halen van targets op naleving en te behalen maatschappelijke effecten.
Na afloop van een begrotingsjaar, worden in het jaarverslag de behaalde prestaties en de werkelijke kosten verantwoord.

1.9.2 Formatie en kwaliteit medewerkers

Binnen de organisatie van de gemeente Lelystad worden de VTH-taken uitgevoerd door het team Omgevingsplan en vergunningen (OPV) en door het team Stadstoezicht. In het VTHUP worden in de productbladen per taak de capaciteit, die beschikbaar is, voor zowel vergunningverlening als toezicht en handhaving opgenomen.

De benodigde capaciteit voor de uitvoering van de VTH-taken hangt af van de opgaven waar de gemeente voor staat. Indien extra inzet nodig is, kan hier op structurele of flexibele wijze invulling aan gegeven worden. Er wordt continu geïnvesteerd in de kwaliteit van medewerkers: vakmanschap staat centraal. Onder vakmanschap wordt onder meer verstaan: voldoende basis- en vakkennis en ervaring. Het doel is daarnaast om het gewenste kwaliteitsniveau van de diverse processen en werkzaamheden zo hoog mogelijk te houden en in ieder geval te laten voldoen aan de wettelijke eisen en kwaliteitscriteria.

Functiescheiding

Op grond van de Omgevingswet en de landelijke kwaliteitscriteria moeten binnen de gemeentelijke organisatie regelingen getroffen zijn voor een zo optimaal mogelijke scheiding tussen vergunningverlening en toezicht en handhaving. De functiescheiding tussen vergunningverlening en toezicht en handhaving draagt bij aan de objectiviteit van de handhaving.

De gemeente Lelystad heeft haar eigen organisatie zo ingericht dat alle Omgevingswet - en APV vergunningverlening en handhaving gescheiden zijn op bestuurlijk, organisatorisch en persoonsniveau. Daarnaast dient volgens de kwaliteitscriteria voor de juristen een scheiding op objectniveau te zijn. Aan deze eisen wordt eveneens voldaan.

Mandatering

Om een snelle vergunningverlening en handhaving mogelijk te maken zijn zoveel mogelijk bevoegdheden gemandateerd tot medewerkersniveau. De mandatering is vastgelegd in het Mandaatregister 2024 van de Gemeente Lelystad.

1.9.3 Uitvoeringsondersteunende voorzieningen

Onze organisatie ondergaat momenteel een transitie naar het gebruik van CLO. Deze applicatie is specifiek ontworpen om de medewerkers belast met Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) te ondersteunen in hun zaakgerichte en objectgerichte werkmethoden, en om hun samenwerking met partners in de keten te faciliteren. Het CLO-platform rust op drie kernpijlers:

1. Procesondersteuning: Dit omvat begeleiding bij zaakgericht werken en het efficiënt afhandelen van werkprocessen.

2. Omgevingsdossier: Hiermee wordt het eenvoudig om locatiegegevens te vinden en te benutten, wat resulteert in doeltreffend toezicht dat zich richt op risico's.

3. Samenwerkingsruimte: Het biedt een veilige digitale omgeving voor het ontvangen en uitwisselen van DSO-verzoeken (Digitaal Stelsel Omgevingswet) met partners in de keten.

In de komende periode streven wij naar een zo optimaal mogelijke implementatie van deze programma's.

CLO is software voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). Zowel vergunningen, beschikkingen en meldingen, als toezicht en handhaving, maar ook bezwaar en beroep zijn in dit systeem samengebracht. De toepasselijke wet- en regelgeving is in de applicatie verwerkt in de vorm van processtappen, beslisbomen, checklists en documenten. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van de registratiesystemen BySpy en Fixi. Alle bij een zaak behorende stukken worden gearchiveerd in Djuma (voorheen Corsa).

De toezichthouders belast met de uitvoering van toezicht en handhaving beschikken voor de controles over auto’s, Ipads, telefoons met digitale camera, wifi en emailfaciliteiten. De beschikbare middelen worden onderhouden en regelmatig vervangen. Daarbij wordt rekening gehouden met de nieuwste technieken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Kosten van apparatuur en instrumenten VTH zijn opgenomen in de begroting voor Stadstoezicht en BPO.

HOOFDSTUK 2 VERGUNNINGENBELEID

In dit deel staat de uitvoering van vergunningverlening centraal. Gezien de hoeveelheid taken die moeten worden uitgevoerd en de menskracht die aanwezig is, moeten op het gebied van vergunningverlening keuzes worden gemaakt over de inzet van de medewerkers. Keuzes over hoe je aandacht besteed aan het verlenen of weigeren van vergunningen. Dit hoofdstuk richt zich daarmee op het beantwoorden van de vragen hoe benaderen we het verlenen van vergunningen en op welke wijze verlenen we vergunningen en handelen we meldingen af.

2.1 VISIE EN DOELSTELLINGEN VERGUNNINGVERLENING

Van de overheid wordt verwacht dat deze een visie heeft op en een integrale benadering van vergunningverlening. De Omgevingswet voorziet in een omgeving waarin voor meerdere omgevingsplanactiviteiten slechts één aanvraag ingediend hoeft te worden. Op basis van de kwaliteitscriteria moet het vergunningverlenend bevoegd gezag handelen op grond van een strategie voor het beoordelen en beslissen over een omgevingsvergunning. In dit beleid wordt vastgelegd wat de basiswerkwijze bij vergunningverlening is. De strategie wordt verder uitgewerkt in processen, werkafspraken en het vergunningen registratiesysteem CLO.

2.1.1 Visie Vergunningverlening

Het doel van vergunningverlening is het mogelijk maken van activiteiten welke zijn verboden door de wet- en regelgeving, met daaraan verbonden voorwaarden zodat het doel van de betreffende wet- en regelgeving wordt beschermd of zelfs versterkt.

De inwerkingtreding van de Omgevingswet zorgt voor de volgende wijzigingen:

- De Omgevingswet stimuleert participatie en voor sommige aanvragen kan een participatieverplichting voor initiatiefnemers worden gesteld;
- veel vergunningprocedures dienen afgehandeld te worden in 8 weken;
- het in een vroegtijdig stadium betrekken van de initiatiefnemers, belanghebbende(n) en ketenpartners is daarbij cruciaal;
- er dient een integrale afweging in samenwerking met de ketenpartners mogelijk zijn gemaakt om de termijnen te kunnen halen.

Om de visie voor het U&H beleid zoals die in hoofdstuk 1 als volgt is verwoord '*Het creëren, behouden en het verder verbeteren van een veilige, duurzame en gezonde woon-, werk- en leefomgeving*' te realiseren wordt voor vergunningverlening als hoofddoel gesteld :

> Vergunningverlening is gericht op het beschermen van de waarden vanuit de wet- en regelgeving en draagt bij aan het realiseren van een veilige, duurzame en gezonde fysieke leefomgeving.

Door het verbinden van voorschriften kan de impact (gevaar, hinder, verontreiniging, verspilling e.d.) die een activiteit mogelijk veroorzaakt zo klein mogelijk worden gehouden. Vergunningverlening is tevens een instrument om maatschappelijk handelen te reguleren en te sturen op beleidsindicatoren zoals bijvoorbeeld energiebesparing.

Het hoofddoel is als volgt uitgewerkt:

- We werken conform de aangepaste werkwijzen en processen van de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen.
  Dit betekent dat we ons inzetten om te voldoen aan de vereisten en voorschriften van zowel de Omgevingswet als de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen. Dit houdt in dat we onze interne procedures en manieren van werken aanpassen en uitvoeren in overeenstemming met de bepalingen van deze wetten. Het doel is om te zorgen dat alle werkwijzen en processen binnen de organisatie in lijn zijn met de nieuwe wetgeving op het gebied van de leefomgeving en de kwaliteitsborging in de bouwsector. Dit kan onder meer inhouden dat we nieuwe regels en voorschriften implementeren en interne processen aanpassen om te voldoen aan de wetgeving en zo de naleving ervan te waarborgen.

- Bij vergunningverlening staat dienstverlening centraal
  Goede communicatie, bereikbaarheid en kwaliteit zijn daarbij onontbeerlijk. Informatie met betrekking tot vergunningen verstrekken wij via de balie, gemeentelijke website en Overheid.nl. De gemeente stelt zich proactief op en probeert vanuit een klantgerichte houding de gewenste activiteit mogelijk te maken. Door in gesprek te gaan met de aanvrager wordt getracht om te komen tot een tijdige volledige en vergunbare aanvraag. Daarnaast doen we dit door eenvoudige initiatieven te beoordelen vanuit mogelijkheden en oplossingen. Ook stimuleren we het omgevingsoverleg door gebruikt te maken van intaketafels en/of omgevingstafels bij complexe initiatieven in een vroeg stadium.

- De uitgangspunten van de Omgevingswet worden in praktijk gebracht
  Dit betekent dat het antwoord op een (aan)vraag in eerste aanleg: ‘ja, mits’ is. De vergunningverlener bekijkt vanuit zijn of haar vakkennis hoe dit mogelijk gemaakt kan worden. Bij de beoordeling van de vraag wordt tevens beoordeeld wat het effect van de activiteit is op de omgeving en hoe dit zich verhoudt tot de belangen van omwonenden. Hierbij is samenwerking met de initiatiefnemer en ketenpartners nodig om gewenste activiteiten mogelijk te maken. Van de initiatiefnemer verwachten wij in elk geval dat er voorafgaand aan een formele aanvraag overleg is gevoerd met belanghebbenden (participatie).

  De Omgevingswet staat voor één loket, één bevoegd gezag, één behandelprocedure, vergunning, één rechtsbeschermingsprocedure en één handhavend bestuursorgaan. Het doel is minder administratieve lasten voor burgers en bedrijven, betere dienstverlening, kortere en transparantere procedures, minder toezichtdruk en geen tegenstrijdige voorschriften.
  Voor ons betekent integraal werken dat we vanuit onze eigen (vak) expertise samen op zoek gaan naar passende oplossingen. We maken daarbij gebruik van de hulpmiddelen zoals de omgevingstafel en serviceformules.

- De doorlooptijd wordt zo kort mogelijk gehouden
  De doorlooptijd is afhankelijk van het soort verzoeken de daarbij behorende procedure en wordt zo kort mogelijk gehouden.

- Ondermijnende criminaliteit wordt verkleind
  De doelstelling uit het Integrale Veiligheidsplan is: ‘*via consequente inzet van de bestuurlijke instrumenten, in samenwerking met onze partners, de speelruimte van ondermijnende criminaliteit verder verkleinen. We zijn bestuurlijk weerbaar en ondersteunen maatschappelijke weerbaarheid. Gezamenlijk werpen we een dam op tegen de criminele industrie.’*

Om dit te bereiken is voor vergunningverlening het Bibob beleid uitgebreid waardoor bij dubieuze praktijken een vergunning kan worden geweigerd

2.1.2 Doelstellingen uitgewerkt naar vergunningen en meldingen

Om bovenstaande doelstellingen te kunnen realiseren zijn deze als volgt uitgewerkt:

- Op alle ontvankelijke aanvragen om vergunning wordt tijdig beschikt.
- De beschikkingen zijn duidelijk en begrijpelijk.
- De beschikking zijn van een goede (juridische) kwaliteit.
- De vergunningen zijn handhaafbaar.
- Ontvankelijke meldingen worden tijdig afgehandeld.
- Wij reageren altijd op meldingen o.g.v de Wkb.
- Wij hebben een goede dienstverlening.
- Wij werken informatie gestuurd in CLO.
- Verleende vergunningen worden via een warme overdracht doorgegeven aan de toezichthouders.

Indicatoren monitoring vergunningen
Om na te kunnen gaan of de doelstellingen zijn behaald worden de volgende aspecten gemonitord:

- Aantal aanvragen die bij eerste binnenkomst niet ontvankelijk zijn.
- Aantal ontvankelijke aanvragen om vergunning waarop tijdig en niet tijdig is beschikt.
- Aantal malen dat een beslistermijn op een vergunning is verlengd.
- Leescontroles intern en feedback vergunninghouder m.b.t. duidelijkheid van de vergunningen.
- Aantal en aard van de handhavingsprocedures. Als blijkt dat er veel op hetzelfde voorschrift wordt gehandhaafd kan het zijn dat het voorschrift niet goed is geformuleerd of praktischer moet worden gesteld.
- Aantal ongegronde bezwaarschriften tegen verleende vergunningen.
- Aantal intrekkingen van bezwaarschriften.
- Aantal gegronde bezwaarschriften tegen verleende vergunningen, onderverdeeld naar soort vergunning en vergunde activiteit en de reden van de gegrondverklaring van een bezwaarschrift.
- Aantal ongegronde en gegronde beroepszaken.
- Aantal afgehandelde meldingen.
- Aantal meldingen Wkb niet geaccepteerd.
- Resultaten uit periodiek te houden onderzoeken m.b.t de dienstverlening.
- Aantal keren dat een maatwerkvoorschrift is opgelegd.

Alcoholwet en Omgevingswet
Er is geen samenloop met betrekking tot een vergunning op grond van de Alcoholwet en een vergunning op grond van de Omgevingswet. Bij het proces van het verlenen van een omgevingsvergunning gaat de vergunningverlener na of er sprake kan zijn van een alcoholwetvergunning. Bij de procedurebevestiging wordt de aanvrager hier over geïnformeerd. Gekeken wordt of er relaties mogelijk zijn in het nieuwe VTH-systeem tussen de diverse processen. Het toezicht op de omgevingsvergunning en de alcoholwetvergunning wordt integraal opgepakt door de teams van OPV en Stadstoezicht.

2.2 VERGUNNINGSVRIJE BOUWWERKEN C.Q. OMGEVINGSPLANACTIVITEITEN

De gemeente bepaalt in het Omgevingsplan welke activiteiten vergunningsvrij zijn. Daarnaast zorgen de Omgevingswet en de Wkb voor wijzigingen ten aanzien van het aantal vergunningsvrije bouwactiviteiten. Hier moeten we eerst kijken naar de knip tussen bouwtechnische en ruimtelijke toets. Bij beide activiteiten is een aantal activiteiten vrijgesteld van de vergunningsplicht.

Technische toetsing

De vergunningsplicht voor de technische bouwactiviteit is gebaseerd op artikel 5.1 lid 2 Omgevingswet. De vergunningsplichtige bouwactiviteiten worden aangewezen in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). In artikel 2.27 Bbl staan de uitzonderingen van deze vergunningsplicht. Hierin staan de bouwactiviteiten waarvoor die vergunningsplicht voor de technische toets niet geldt, bijvoorbeeld voor een dakkapel.

Een vergunningsvrije bouwactiviteit betekent niet dat de overige technische voorschriften uit het Bbl niet van toepassing zijn. De initiatiefnemer, de aannemer of ontwikkelaar moet daar bij de bouw dus nog wel degelijk rekening mee houden. En bij geconstateerde strijdigheden houdt de gemeente hier ook de bevoegdheid om handhavend op te treden bij overtreding van deze wettelijke voorschriften uit het Bbl.

Ruimtelijke toetsing

Aan de andere kant van de knip bevindt zich de ruimtelijke toetsing voor de gevolgklasse 1 bouwwerken op basis van de vergunning voor de omgevingsplanactiviteit (art 5.1. lid 1 Ow). Voor dit onderdeel geldt ook dat er enkele ruimtelijke bouwmogelijkheden zijn die door het Rijk als vergunningsvrij zijn bestempeld. Dit is opgenomen in paragraaf 2.3.3 van het Bbl. De overige vergunningsvrije ruimtelijke bouwmogelijkheden zijn via de bruidsschat in het Omgevingsplan van de gemeente Lelystad terecht gekomen. Dit betreft het voormalige artikel 2 lid 3 en artikel 3 van bijlage II Bor.

2.3 VERGUNNING VERLENING ONDER DE OW EN WKB

Een nieuwe manier van werken

Zoals gezegd wordt onder de OW een ‘knip’ gemaakt in de huidige omgevingsvergunning voor het bouwen: ruimtelijke regels (omgevingsplanactiviteit) en technische regels (bouwactiviteit). De ruimtelijke regels en de regels voor welstand worden vastgelegd in het omgevingsplan. De regels voor het bouwtechnische deel van de bouwactiviteit en of er een vergunning nodig is, liggen vast in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl).

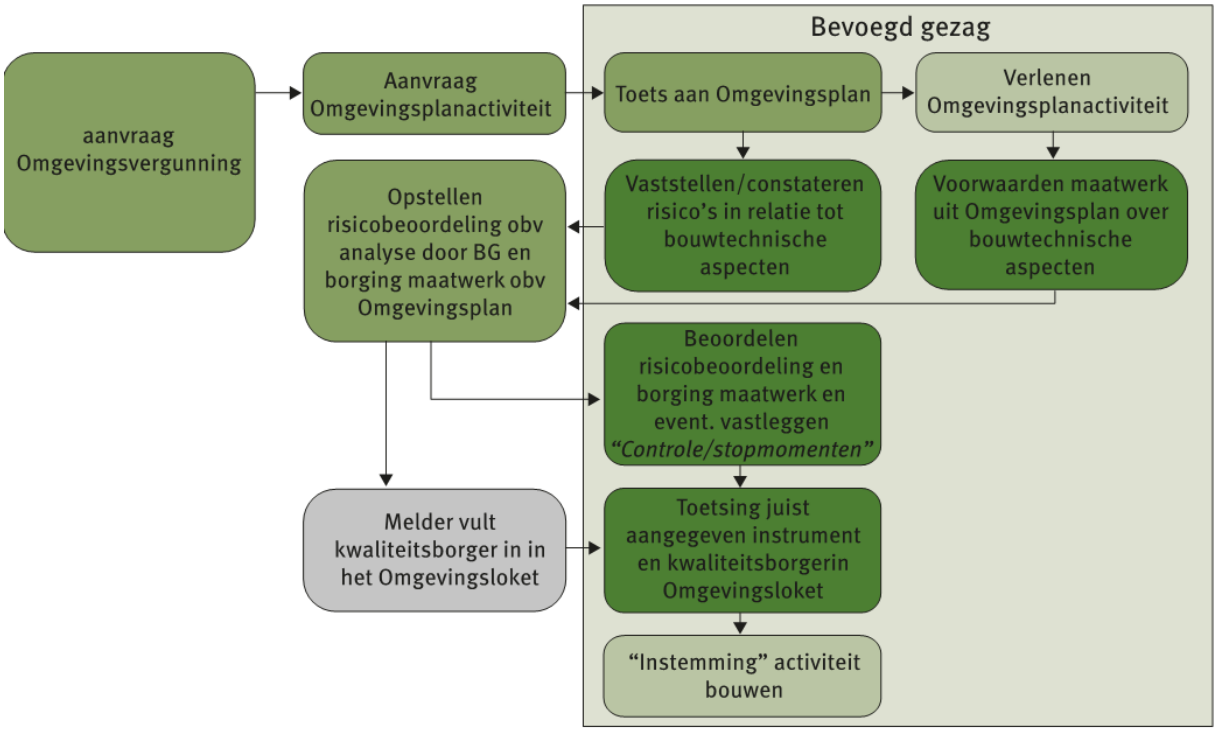
Bij bouwen onder kwaliteitsborging is voor het bouwtechnisch gedeelte van de activiteit een meldingsplicht ingevoerd voor bouwwerken die niet vergunningsvrij zijn en vallen onder gevolgklasse 1 (bouwwerken met een gering risico). Uit een impactanalyses blijkt dat ca. 75% tot 85% van de huidige aanvragen voor een omgevingsvergunningen bouw in gevolgklasse 1 valt.

In de bouwmelding moet de initiatiefnemer van het bouwen aan het bevoegd gezag melden welk instrument wordt toegepast en welke kwaliteitsborger toeziet op de bouw. Tevens moet de melder een risicobeoordeling en een borgingsplan overleggen bij de melding. De melding moet uiterlijk 4 weken voor de start van de bouw worden ingediend. Indien uit de melding van de bouwactiviteit en de daarbij verstrekte gegevens en bescheiden niet blijkt dat wordt voldaan aan de kwaliteitsborging, dan mag niet gestart worden met de bouw.

De onafhankelijke kwaliteitsborger toetst of het bouwwerk daadwerkelijk gebouwd is conform de regelgeving. Deze toets betreft in ieder geval de bouwtechnische voorschriften van het Bbl, maar het kan ook betrekking hebben op alle andere kwaliteitsaspecten die in het contract zijn overeengekomen.

De inhoudelijke rol van het bevoegd gezag gaat deels over in een procesrol. De gemeente beoordeelt de stukken op volledigheid en indieningsvereisten. Er vindt geen preventieve bouwbesluittoets plaats, maar afhankelijk van de beleidskeuzes wordt er op risico's getoetst. De gemeente blijf echter bevoegd om handhavend op te treden, bijvoorbeeld door bouwwerkzaamheden stil te leggen.

Proces vergunningverlening



Bouwmelding en gereed melding

Een belangrijke plek in het bouwproces gaat ingenomen worden door de bouwmelding en de gereedmelding. Aan de hand van de bouwmelding controleert de gemeente of het juiste borgingsinstrument is toegepast en of de kwaliteitsborger geregistreerd is in een landelijk register. Als er geen erkende kwaliteitsborger is aangewezen of als een borgingsplan en/of risicobeoordeling ontbreekt, dan is er sprake van een onvolledige bouwmelding. Er is dan juridisch geen sprake van een melding. Er mag dan ook niet gestart worden met de bouw. Dit is ook het geval indien de gebiedsspecifieke-, de locatie specifieke- en projectgebonden gebonden risico's niet in de risicobeoordeling zijn meegenomen.

De gemeente geeft aan bij de melder dat deze geen melding heeft gedaan en eventueel dat er gegevens ontbreken. Als de melding vervolgens compleet wordt ingediend, dan is de melding op dat moment gedaan en gaat de wettelijke termijn van vier weken voor de gemeente om de melding te beoordelen lopen. Eerst na ommekomst van deze termijn of na eerder bericht kan de bouw starten.

Aan het eind van het bouwproces moet er een gereedmelding komen. Onderdeel daarvan is het zgn. 'dossier bevoegd gezag'. Ook hiervoor geldt dat deze gereedmelding beoordeeld wordt en dat bij het niet

voldoen aan de eisen deze als niet gedaan wordt beschouwd. Na de gereedmelding geldt een termijn van 2 weken waarbinnen eventueel mededeling moet worden gedaan dat deze melding niet compleet is. Het bouwwerk mag dan niet in gebruik genomen worden.

Gevolgen voor de organisatie

Bovenstaande heeft een grote impact op de organisatie, de processen en de rollen en de te maken keuzes over de invulling van onze rol als bevoegd gezag.

Om ervaring op te doen met de nieuwe regelgeving zijn in 2022 en 2023 een aantal proefprojecten uit gevoerd. Er is 30 augustus 2022 beleid vast gesteld met daarin een aantal beleidsmatige keuzes die we tijdens de proefprojecten hebben gehanteerd ‘Beleid Uitvoering Wet kwaliteitsborging’

Wat wordt geregeld in het Wkb-beleid

Heel veel onderdelen met betrekking tot de bouwregelgeving liggen al vast, b.v. in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl).

1. Het vaststellen van de risico’s die zich binnen de gemeente voordoen. De risico’s zijn onderverdeeld in gebiedsspecifieke risico’s, locatiegebonden risico’s en projectgerelateerde risico’s. Deze risico’s moeten in kaart worden gebracht in de risicobeoordeling en moeten worden vastgelegd in het borgingsplan.
2. Het vaststellen van de toezichthoudende rol van het bevoegd gezag. Hoe intensief wordt het toezicht uitgevoerd en in welke gevallen worden gegevens opgevraagd en beoordeeld.
3. De werkwijze bij gefaseerde opleveringen.

Naar aanleiding van de opgedane ervaringen met de proefprojecten is het beleid geëvalueerd en aangepast en verder ingekleurd. Dit beleid maakt deel uit van deze strategie en is te vinden in bijlage 2.

2.4 PARTICIPATIE

Met de Omgevingswet wordt de verantwoordelijkheid voor participatie met belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen) bij een Omgevingsvergunning bij de initiatiefnemer neergelegd (artikel 16.55 Omgevingswet), als indieningsvereiste bij de aanvraag, nader uitgewerkt in artikel 7.4 van de Omgevingsregeling. De initiatiefnemer meldt in de vergunningaanvraag of is geparticipeerd, hoe dat is gedaan en wat de resultaten daarvan zijn. Wanneer het een aanvraag voor een binnenplanse omgevingsplanactiviteit betreft kan deze niet worden geweigerd op grond van participatie alleen. Als dit het geval is, wordt er enkel kennis van genomen of er al dan niet is geparticipeerd. In het geval van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit kan het bevoegd gezag wel eisen stellen met betrekking tot participatie. In dit geval zullen deze eisen meegenomen worden bij het in behandeling nemen van de aanvraag.

2.5 ANALYSE VERGUNNINGVERLENING

Inleiding

De probleemanalyse voor vergunningverlening betreft een analyse van de complexiteit en aard van de te verwachten vergunningen om zo een gefundeerde inschatting te kunnen maken van de benodigde capaciteit (kwaliteit en kwantiteit).

Bouwtaken

Onder de Ow en de Wkb is er een nieuwe manier van werken en is er sprake van:

- Omgevingsplanactiviteiten (vergunningen, meldingen, informatieplicht).
- Technische vergunningen.
- Beoordelen bouwmelding en gereedmelding onder de Wkb.

Ontwikkeling vergunningaanvragen

Het totaal aantal vergunningaanvragen en meldingen voor bouwen is de afgelopen jaren redelijk stabiel gebleven. In 2024 worden er op grond van het Bbl meer bouwactiviteiten en onderhoudswerkzaamheden aan monumenten vergunningsvrij. Voor Brandveiligheid kan worden volstaan met een melding

Vanwege de bouwambitie die Lelystad heeft worden vanaf 2024 meer woningen gebouwd.
De grondgebonden woningen vallen onder gevolgklasse 1 van de Wkb waarvoor alleen een (B)OPA vergunning nodig is. De gestapelde woningbouw valt onder gevolgklasse 2 waarvoor zowel een (B)OPA vergunning als een technische vergunning nodig is.

De volgende woningbouwprojecten staan op stapel

- Theater kwartier Oost en West: sloop agoradek en woningen, woningbouw en herinrichting
- ABC locatie: gestapelde woningbouw.
- Lelycentrum: herbestemmen kantoor naar woningbouw en herinrichten openbare ruimte.
- De Akker (westzijde Jagersveld): woningbouw.
- Kofschipgebied: woningbouw.
- Terrein Dubbelop: appartementen.
- Kust Batavialand : woningbouw blok 3,4 en 5.
- Meerdijkhaven: woningbouw.
- Lelystadhaven: appartementen.
- Campuszone Zuid: woningbouw.
- Stadshartgebied G-tronic herontwikkeling: woningbouw.
- Zilverkade West: woningbouw en appartementen.
- RGD achter rechtbank: woningbouw.
- Hanzeborg: woningbouw.
- Uitbreiding Sita dorp (Harmonisch wonen): woningbouw.

Overige projecten

- Flevokust wordt verder ontwikkeld en worden er 3 XXL distributiecentra gerealiseerd te weten Bol.com, Ysk en Bestseller.
- Nieuwbouw ziekenhuis
- Herontwikkeling Stationsgebied
- Uitbreiding Van der Valk
- Kantoren, parkeergarage gebied rechtbank -Hanzenborg
- Lab II gebied tussen vliegveld en Boer Kok
- Planontwikkeling Zuiderzeewijk
- Woningverbetering Lelystad Oost.

De overige projecten betreffen veelal gevolgklasse 2 en 3 voor de Wkb en hiervoor zal naast een (B)OPA vergunning een technische vergunning voor moeten worden aangevraagd.

Aantal aanvragen en tijdsbesteding

Door middel van een impactanalyse is in beeld gebracht hoeveel vergunningen straks onder gevolgklasse 1 vallen waarvoor geen technisch vergunning is vereist, en hoeveel vergunningen er onder gevolgklasse 2 en 3 vallen waarvoor wel een technische vergunning benodigd is. Vervolgens is in kaart gebracht wat dit betekent voor de uren die hiermee gemoeid zijn.

Uit deze analyse blijkt dat voor slecht een kwart van de bouwactiviteiten een technische vergunning benodigd is. Deze vergunningen zijn echter wel het meest arbeidsintensief zodat hiervoor voldoende capaciteit beschikbaar moet blijven. Daarnaast is er capaciteit nodig voor het beoordelen van de bouwmeldingen (inclusief risicobeoordeling en borgingsplan) en voor de gereedmeldingen m.b.t de activiteiten die onder gevolgklasse 1 vallen.

Vanwege de bovengenoemde ontwikkelingen die Lelystad heeft worden er in 2024 meer aanvragen verwacht. Voor het aantal vergunningen waarbij wordt afgeweken van het Omgevingsplan wordt er van uitgegaan dat dit ongeveer gelijk zal zijn met het aantal vergunningen die in 2022 zijn verleend waarbij is afgeweken van het bestemmingsplan. Voor 2024 wordt daarom uitgegaan van de volgende aantallen:

Soort aanvraag	**Aantal**
OPA vergunning	400-450
BOPA (afwijken Omgevingsplan)	100
Meldingen (o.a. technisch gevolgklasse 1)	180-200
Technische gevolgklasse 2 en 3	60-70

Afstemmen in en externe partners

Met de Omgevingswet heeft het team OPV een extra taak in het afstemmen en coördineren tussen de verschillende disciplines en vak afdelingen maar ook met externe partners zoals de Omgevingsdienst, het Waterschap de provincie, Rijkswaterstaat, de GGD en de brandweer en veiligheidsregio. Voor de complexe aanvragen wordt een omgevingstafel georganiseerd.

Als er sprake is van omgevingsplanactiviteit die niet in het Omgevingsplan past en waarvoor een Buitenplanse Omgevingsplanactiviteit (BOPA) moet worden verleend dan wel het Omgevingsplan moet worden aangepast, is er een intensieve samenwerking met de afdeling beleid. Dit betreffen complexe tot zeer complexe projecten. Hetzelfde geldt ook bij complexe of zeer complexe aanvragen die wel binnen het Omgevingsplan passen, maar waarbij verschillende deelaspecten in het geding zijn. Het gaat hier om vergunningaanvragen waar meerdere vak afdelingen en/of externe ketenpartners bij betrokken zijn. Maar dit kunnen ook ‘bestuurlijk gevoelige’ projecten zijn.

Bijstelling beleid

Wat de invloed van de Ow en de Wkb daadwerkelijk zal zijn voor de uitvoering van de taken blijft toch lastig in te schatten. In dit kader is het van belang om de bovengenoemde ontwikkelingen ten aanzien van de te verwachten toename van vergunningaanvragen, meer tijdsinvestering in afstemming en coördinatie alsmede de invoering van OW en de Wkb te monitoren en zo nodig bij te sturen. In het jaarlijks op te stellen evaluatieverslag VTHUP zal dit worden beschouwd en mogelijk kan dit leiden tot bijstelling van deze U&H strategie.

Overige vergunningen (APV, VFL Alcoholwet en bijzondere wetten)

Voor de APV, Alcoholwet en bijzondere wetten is na een dip tijdens corona weer een stijging van het aantal vergunningaanvragen en meldingen waar te nemen en zijn we min of meer weer op het niveau van voor corona. Vanwege de ambities van gemeente Lelystad en de groei van de stad wordt verwacht dat het aantal aanvragen zal toenemen.

2.5.1 Actualisering vergunningen

Steeds meer vergunningen worden vervangen door algemene regels. Alleen voor gevallen waarbij sprake is van grotere risico's of complexe activiteiten blijft de vergunningsplicht bestaan. Deze vergunningen worden veelal voor een langere periode afgegeven en het is daarbij essentieel dat deze actueel blijven. Het kan namelijk voorkomen dat de bedrijfsomstandigheden en/of wet- en regelgeving periodiek wijzigen. Bij dergelijke wijzingen behoeven de vergunningsvoorwaarden veelal ook aanpassing om de risico's voldoende te blijven beheersen.

Deze actualiseringnoodzaak geldt in het bijzonder voor de afgegeven omgevingsvergunningen voor milieuactiviteiten en wordt uitgevoerd door de OFGV. De omgevingsdienst moet aan de kwaliteitscriteria voldoen waardoor dit onderdeel is geborgd. In de door de OFGV jaarlijks op te stellen verantwoording wordt onder andere op dit onderdeel gerapporteerd.

Eveneens periodiek worden de horeca gerelateerde vergunningen geactualiseerd net als de registratie Kinderopvang.

2.5.2 Benodigde capaciteit vergunningverlening

Bij OPV en Stadstoezicht is er voor zowel de eenvoudige als de (zeer)complexe vergunningaanvragen voldoende vakkennis aanwezig. De Ow en Wkb omgevingsvergunning beoogt het makkelijker voor de klant te maken maar vraagt van de ambtelijke organisatie wel meer coördinatie en afstemming met verschillende interne en externe partijen. Vanwege het meer vergunningsvrij zijn van activiteiten en de Wkb is er een verschuiving van taken waarbij meer capaciteit voor toezicht en handhaving nodig is.

De benodigde formatie is vastgelegd in de meerjarenbegroting van de gemeente Lelystad en wordt op dit moment voor het team OPV voldoende geacht voor het op een adequate wijze uitvoeren van de Omgevingstaken. Voor Stadstoezicht staat de capaciteit bij vergunningverlening onder druk.

2.6 RISICOANALYSE EN TOETSINGSMATRIX BEOORDELING AANVRAGEN

In wet- en regelgeving is bepaald voor welke activiteiten inwoners en ondernemers een vergunning moeten aanvragen om ze te mogen uitvoeren en welke activiteiten gemeld moeten worden.
Het verlenen van vergunningen is aanbod gestuurd, daar heeft de gemeente weinig invloed op. Wel kunnen op basis van ervaringen prognoses worden opgesteld maar hier zit een bepaalde onzekerheidsmarge in omdat de impact van de Omgevingswet en de Wkb nog moeilijk is in te schatten.

Vergunningen moeten worden verleend als aan de wet- en regelgeving wordt voldaan, maar gezien de grote hoeveelheid taken en beperkte menskracht wordt bij de beoordeling van de aanvraag gekeken naar de aard van de aanvraag en welke aspecten daarbij het meest diepgaand moeten worden getoetst. Deze diepgang i.c. het toetsniveau hangt af van de negatieve gevolgen/effecten die men wil minimaliseren dan

wel wil elimineren bij het beoordelen van de aanvraag. Het gaat hierbij zowel om het object van de aanvraag (bijvoorbeeld wat voor soort bouwwerk of inrichting) als de specifiek te toetsen aspecten binnen deze aanvraag (bijvoorbeeld veiligheid of gezondheid).

2.6.1 Risicogestuurd toetsen

Het is onmogelijk alle aangevraagde activiteiten op het gebied van bouwen, aanleggen en slopen tot in detail te toetsen aan alle geldende regelgeving voordat een omgevingsvergunning wordt verleend. Bestuurlijke keuzes zijn daarom nodig. Enerzijds komt dit door de beperkte capaciteit en de kosten en anderzijds vanwege de wettelijke termijnen. Sommige activiteiten zijn namelijk wel meldings - of vergunningsplichtig, maar scoren bijvoorbeeld laag op risico's in het kader van veiligheid en gezondheid. Om te kunnen bepalen welke aanvragen compleet getoetst moeten worden en bij welke vergunningaanvragen het verantwoord is om een beperktere toets uit te voeren, is aan de hand van criteria beoordeeld hoe groot de effecten zijn bij verschillende aanvragen en activiteiten als er onverhoopt iets misloopt.

Toetsingsprotocol technische vergunningen

Voor de toetsing van aanvragen voor een technische vergunning wordt gebruikt gemaakt van de toetsingsmatrix uit Bris, een webapplicatie die gebaseerd is op het integraal Toezicht Protocol (iTP) van de vereniging Bouw- en woningtoezicht Nederland (VBWTN).

Op grond van de uitkomsten van de weging uit de matrix is een prioriteitenlijst opgesteld. De beschikbare capaciteit wordt ingezet daar waar de risico's het grootst zijn en waarvoor onze deskundigheid en kennis het meest gevraagd is. Op die manier blijft Lelystad op een verantwoorde manier verzekerd van een veilige en gezonde en duurzame bebouwde omgeving.

Matrix toetsingsprotocol

Het toetsingsprotocol bestaat uit een matrix. In deze matrix worden verticaal de aspecten per hoofdstuk uit het Bbl weergegeven, zoals veiligheid (constructie van het bouwwerk, gebruik), gezondheid (geluid, licht, ventilatie), bruikbaarheid (toegankelijkheid, vrije doorgang) en energiezuinigheid (isolatie, terugdringen gebruik gas en elektriciteit). Horizontaal zijn de gebruiksfuncties weergegeven die het Bbl onderscheidt, zoals woon-, industrie- en winkelfunctie. Per combinatie wordt weergegeven hoe intensief een bouwplan moet worden getoetst. Lelystad volgt de landelijke matrix welke regelmatig wordt bijgesteld. De Bris matrix is dynamisch en er worden regelmatig wijzigingen in aangebracht. Een matrix wordt dan ook niet opgenomen in het beleid. Verwezen wordt naar de matrix van Bris.

In de matrix wordt een groter belang gegeven aan veiligheid- en gezondheidsaspecten. Bovendien worden bouwwerken die worden gebruikt voor gevoelige gebruiksfuncties intensiever getoetst. Een voorbeeld daarvan is een verzorgingstehuis. Bouwwerken die door hun gebruik of omvang een groter risico vormen voor de brandveiligheid hebben een hoge prioriteit gekregen.

De toets niveaus

De diepgang van de toets kan variëren van "geen toets" tot "volledig toetsen":

Niveau 1. Uitgangspuntentoets / snel toetsen. Getoetst wordt of alle stukken beschikbaar zijn om de uitgangspunten van de aanvraag te kunnen beoordelen. De toets beperkt zich tot de aangeleverde stukken (ontvankelijkheidtoets). Dit niveau is de minimale invulling. Niveau 1 wordt toegepast wanneer de kans en de gevolgen zeer gering zijn.

Niveau 2. Visueel toetsen.
Getoetst wordt of de uitgangspunten op de aangeleverde stukken in de juiste vorm zijn. Per te toetsen aspect wordt nagegaan of de uitgangspunten juist zijn en of de uitkomsten plausibel zijn.
Niveau 2 is het basisniveau.

Niveau 3. Representatief toetsen.
Per te toetsen aspect wordt nagegaan of de uitgangspunten juist zijn en of de uitkomsten plausibel zijn. Op basis van de visuele toets wordt bepaald welke aspecten moeten worden nagerekend. Het bepalen van de belangrijkste berekeningen blijft een taak van de toetser.

Niveau 4. Volledig toetsen.
Getoetst wordt of de uitgangspunten van de aangeleverde stukken in de juiste vorm zijn en of van elke toetsen aspect de uitgangspunten juist zijn. Van elk te toetsen aspect worden de uitkomsten gecontroleerd of nagerekend. Niveau 4 komt in de matrix alleen voor met betrekking tot het toepassen van gelijkwaardige oplossingen.

2.6.2. Richtlijn bouw- en sloopveiligheid

Bouw- en sloopveiligheid is een onderwerp dat steeds meer aandacht vraagt. We bouwen steeds meer in de drukke en complexe bestaande omgeving waardoor het een steeds grotere uitdaging vormt dit op een veilige en verantwoorde wijze te kunnen doen. In het Bbl staan regels voor bouw- en sloopwerkzaamheden aan bouwwerken. De regels gaan onder meer over het waarborgen van de veiligheid en het beschermen van de gezondheid in de directe omgeving van het bouwen en slopen. Het is verplicht om een risicomatrix in te vullen bij bouw- en sloopwerkzaamheden aan bouwwerken (artikel 7.5a Bbl). Zo'n risicomatrix moet duidelijk maken welke veiligheidsrisico's er zijn bij het bouwen of slopen. Aan de hand van de antwoorden volgt er een score. Hoe hoger de score, hoe hoger het veiligheidsrisico is. De score kan leiden tot het verplicht opstellen van een bouw of sloopveiligheidsplan en het aanstellen van een veiligheidscoördinator voor de directe omgeving.

De ingevulde risicomatrix moet naar het bevoegd gezag toe bij het toesturen van de bouwmelding of sloopmelding en de vergunningsaanvraag voor de technische bouwactiviteit.

De Vereniging Bouw- en Woningtoezicht heeft een landelijke richtlijn ontwikkeld die gemeenten, opdrachtgevers en uitvoerende partijen ondersteunt in het veilig kunnen bouwen en slopen. Bij de beoordeling van bouw- en sloopplannen toetst de gemeente Lelystad aan deze landelijke richtlijn. (Bijlage 4).

2.6.3 Risicoscan evenementen

Aanvragen voor evenementen worden getoetst op grond van een risicoscan, die samen met de Veiligheidsregio is ontwikkeld, en afhankelijk van de veiligheidsrisico’s wordt meer of minder diepgaand getoetst. Meldingsplichtige evenementen worden niet onderworpen aan een risicoscan.

Uit de risicoscan komt naar voren of er sprake is van een regulier, een aandachts- of een risicovol evenement (heet nu: evenement met laag/normaal/hoog risico). Op basis van deze scan wordt de behandelaanpak van het evenement bepaald. De scan wordt ingevuld met oog op risico’s voor de openbare orde, openbare veiligheid, de volksgezondheid en/of het milieu. De risicoscan wordt uitgevoerd aan de hand van de evenementenaanvraag, evaluaties van eerdere edities (indien beschikbaar), vergelijkingen met soortgelijke evenementen en verkregen informatie van de hulpverleningsdiensten.

De uitkomst van de scan geeft aan dat er specifieke risico's aanwezig kunnen zijn die nadere advisering vragen. Er wordt geen rekening gehouden met voor het evenement specifiek geldende omstandigheden en geeft geen uitsluitsel over de aanwezigheid van specifieke risico's. Dat laatste vindt plaats tijdens de risico-inventarisatie en analyse tijdens de inhoudelijke beoordeling van de aanvraag door gemeente en haar adviespartners. Op basis van de risicoscan worden evenementen in 3 categorieën onderverdeeld: Regulier evenement, aandacht evenement en risicovol evenement (evenement met laag risico, normaal risico en hoog risico). De uitwerking van deze risicoscan en de daarbij behorende aanpak is opgenomen in het evenementenbeleid.

Uitkomst risicoscan evenementen

De uiteindelijke classificatie (A, B, of C) op basis van de risicoscan is bepalend voor de behandelaanpak, de behandeltermijn en de benodigde inbreng van te betrekken adviespartners. Mogelijk is dat gedurende de behandeling van de aanvraag en het adviestraject de behandelaanpak wordt gewijzigd vanwege nieuwe feiten. Het uitvoeren van een nieuwe risicoscan brengt dan duidelijkheid over de classificatie. De adviespartners worden, afhankelijk van de classificatie, gevraagd om advies uit te brengen over door de organisator te treffen maatregelen

2.6.4 Voorschriften

Voor de diverse soorten vergunningen is een set met standaardvoorschriften opgesteld. Daarnaast kunnen indien nodig ook maatwerkvoorschriften worden opgenomen in de vergunning.

2.7 VERGUNNINGVERLENING EN PROCEDURES OMGEVINGSWET

Hoewel dit beleid diverse taakvelden betreft, zal hieronder alleen worden ingegaan op de Omgevingswet taken. Voor evenementenvergunningen is apart evenementenbeleid vastgesteld en voor overige APV vergunningen, exploitatievergunningen (seksinrichting, speelautomatenhal, openbare inrichting) en alcoholwetvergunningen zijn eveneens specifieke beleidsdocumenten en processen vastgesteld.

De Omgevingswet en het Omgevingsplan omvat een breed scala aan activiteiten (zoals bouw-, sloop, VFL, milieu, en monumenten). Het is mogelijk om verschillende activiteiten in 1 keer aan te vragen en dan dient de besluitvorming en het toezicht zo gecoördineerd plaats te vinden. Er kan ook gekozen worden om de verschillende activiteiten separaat aan te vragen.
De wettelijke regelgeving die het toetsingskader regelt voor de omgevingsvergunning zijn de Omgevingswet, en de daarbij behorende besluiten en regelingen, het omgevingsplan, de VFL en de APV.

2.7.1 Soorten procedures

Hieronder worden de verschillende procedures voor vergunningverlening beschreven voor de meest voorkomende omgevingsvergunning namelijk voor de activiteit bouwen of waarbij bouwen onderdeel is van de omgevingsvergunning.

Vorm	Omschrijving
Meldingen	Een melding op grond van de Omgevingswet het Omgevingsplan, de Wkb, de VFL of de APV is een verplichting voor initiatiefnemers om voor sommige activiteiten in de leefomgeving een melding te doen of informatie te geven aan de overheid. De melding betreft een mededeling aan het bevoegd gezag en kan niet geweigerd worden. Tegen (de acceptatie van) een melding staan in principe dan ook geen rechtsmiddelen zoals bezwaar open. Aan het bevoegd gezag is het de taak te beoordelen of de activiteit inderdaad meldingsplichtig is en of de melding volledig is ingediend, met als resultaat het al dan niet als melding accepteren. Een inhoudelijke beoordeling is dan ook niet aan de orde. Het accent van de gemeentelijke taken bij meldingen ligt daarom bij het uitvoeren van toezicht. Initiatiefnemers moeten voor sommige activiteiten in de leefomgeving een melding doen of informatie geven (informatieplicht) aan de overheid. Dit moet voor de meeste activiteiten minimaal 2 of 4 weken voor de start of de verandering. Binnen deze termijn beoordeeld de gemeente of de melding compleet is en of er nog nadere voorwaarden worden opgelegd. Wij sturen altijd een reactie op een melding.
Meldingen Wkb	In afwijking van voorstaande geldt voor de Wkb gereedmelding dat het niet accepteren hiervan wel rechtgevolg heeft namelijk dat het bouwwerk niet in gebruik genomen mag worden. Dit wordt aangekondigd in de brief “gereedmelding niet compleet/gedaan” Wij zien het daarmee als een besluit en nemen daarom een bezwaarclausule op.
Vergunning Reguliere procedure	Het volgen van de reguliere procedure is bij een aanvraag om omgevingsvergunning het uitgangspunt: binnen maximaal 8 weken moet op de aanvraag worden besloten. Deze termijn kan eenmalig met zes weken worden verdaagd. Als de beslistermijn verstreken is zonder dat er een besluit is genomen, kan de gemeente op grond van de Algemene wet bestuursrecht een dwangsom aan de aanvrager verschuldigd zijn. Bij gecoördineerde aanvragen is afdeling 3.5 van de Awb van toepassing

Vergunning Uitgebreide procedure	Uitzondering op de regel is de uitgebreide procedure, waarbij wij binnen 26 weken op de aanvraag moeten besluiten. Deze termijn kan eenmalig met zes weken worden verdaagd. Bij gecoördineerde aanvragen is afdeling 3.5 van de Awb van toepassing Verder kunnen wij de uitgebreide procedure op verzoek óf met instemming van de aanvrager van toepassing verklaren. Ook bij activiteiten die aanzienlijke (maatschappelijke) gevolgen voor de omgeving kunnen hebben en waarvan de verwachting is dat verschillende belanghebbenden bedenkingen zullen hebben, kunnen wij na het horen van de aanvrager, eenzijdig maar gemotiveerd besluiten dat de uitgebreide procedure van toepassing is. Indien dit zich voordoet, krijgt een initiatiefnemer de gelegenheid om hierover een zienswijze in te dienen.
Maatwerkbesluit	Het stellen of wijzigen van maatwerkvoorschriften (na een melding) is een besluit in de zin van de Awb.
Adviesverzoek	Hiervoor zijn verschillende werkwijzen zoals hieronder in 2.8 verder wordt uitgewerkt

2.7.2 Werkwijzen

Technische bouwactiviteit

Het gaat hier over de toets van een aanvraag aan de regels voor de technische bouwkwaliteit uit het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Bijvoorbeeld de constructieve veiligheid van een bouwwerk. Door de knip zijn er meer technische bouwactiviteiten vergunningsvrij, omdat ruimtelijke randvoorwaarden niet langer een rol spelen.

Als een vergunning nodig is voor een (technische) bouwactiviteit volgt toetsing aan de technische regels voor bouwactiviteiten in het Bbl (bijvoorbeeld voorschriften met betrekking tot de brandveiligheid, de daglichttoetreding en de energiezuinigheid van bouwwerken). De toets is te vergelijken met de toets die vroeger gedaan werd aan de eisen van het Bouwbesluit 2012. Voor de gevolgklasse 2 en 3 blijft de vergunningsplicht voor de technische bouwactiviteit bestaan en wordt de aanvraag getoetst aan het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Alle bouwwerken moeten aan de technische eisen in dit Besluit voldoen. Voor meldingsplichtige (technische) bouwactiviteiten wordt de bouwtechnische toets aan het Bouwbesluit niet meer door gemeenten maar door een onafhankelijke kwaliteitsborger uitgevoerd. Landelijk is bepaald of voor een technische bouwactiviteit een vergunning of melding nodig is, dan wel of dit vergunningsvrij is.

Werkwijze

Door de knip zijn hieronder twee werkwijzen omschreven; de bouwmelding en de vergunning activiteit bouw

- *Werkwijze melding bouwactiviteit*: De melding bouwactiviteit is een nieuwe processtap voor de organisatie. Deze meldingen worden door de vergunningverleners risicogestuurd beoordeeld zoals in het Wkb beleid verder wordt uiteengezet. We registeren de melding, bevestigen de ontvangst, checken de gevolgklasse, het gekozen instrument en de kwaliteitsborger. Vervolgens maken we een beoordeling van het borgingsplan (inclusief risicobeoordeling) met eventueel afgesproken informatie- en stopmomenten. De vergunningverleners zoeken contact met de initiatiefnemer bij een onvolledige of niet-correcte melding om aan te geven wat er ontbreekt aan de melding.

N.a.v een melding gaat er altijd een brief uit over het al dan niet compleet zijn van de melding.

- *Werkwijze vergunningverlening activiteit bouw:* Als een vergunning nodig is voor een technische bouwactiviteit maken wij gebruik van het toetsingsprotocol. In dit toetsingsprotocol is voor het behandelen en beoordelen van aanvragen voor de activiteit bouw een bepaalde mate van diepgang in de bouwtechnische toets aan het Bbl aangebracht.
- We vergunnen onze aanvragen, voor wat betreft de toets aan het Besluit bouwwerken leefomgeving, daarom risicogestuurd. Wij maken bij het toetsen aan het Bbl gebruik van de BRIS applicatie die gebaseerd is op het Toetsingsprotocol VBWTN.

Omgevingsplanactiviteit (omgevingsvergunning planologisch)

Toetsingskader

Een aanvraag om omgevingsvergunning voor de activiteit ‘bouwen’ wordt getoetst aan het omgevingsplan. Een activiteit die voldoet aan de regels in het omgevingsplan, maar waar toch een vergunningsplicht voor geldt, heet dan een omgevingsactiviteit. Er is sprake van buitenplanse omgevingsactiviteit als het plan in strijd is met het omgevingsplan. Indien het gaat om een omgevingsplanactiviteit toetsen wij de aanvraag aan alle regels van het tijdelijk deel van het omgevingsplan en de verordening Fysieke leefomgeving. Indien de aanvraag past binnen de regels geven we de vergunning voor de omgevingsplanactiviteit af.

Werkwijze

Indien de aanvraag niet past binnen het omgevingsplan dan is er sprake van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BO)A. Dan toetsen wij deze aan de toepasselijke instructieregels in hoofdstuk 5 van het Bkl, de toepasselijke instructieregels in de provinciale verordening én beoordelen wij of de buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) in overeenstemming is met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Het begrip ‘evenwichtige toedeling van functies aan locaties’ volgt het begrip ‘een goede ruimtelijke ordening’ op.

Binnen onze gemeente gebeurt deze evenwichtige toedeling van functies aan locaties via een beoordeling van een team bestaande uit verschillende disciplines. Alle ontwikkelingen die niet passend zijn worden in beginsel door dit team besproken en beoordeeld op haalbaarheid. We leveren hiermee maatwerk per geval.

Activiteit brandveilig gebruik van een bouwwerk

Toetsingskader

Voor het brandveilig gebruik zijn regels opgenomen in hoofdstuk 6 van het Bbl. Soms moet het gebruik van het bouwwerk gemeld worden bij de gemeente. Met de Omgevingswet is de gebruiksvergunning vervallen, maar geldt voor (bijvoorbeeld een hotel) nog wel een meldingsplicht. In artikel 6.6 Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) is een tabel opgenomen waarin per gebruiksfunctie is aangegeven vanaf welk aantal mogelijk aanwezige personen sprake is van een meldingsplicht voor brandveilig gebruik van

het bouwwerk. Op grond van artikel 6.7 Bbl moet de gebruiksmelding 4 weken voor het begin van het gebruik worden gedaan. Er moeten een aantal gegevens en bescheiden worden ingediend. Dit staat opgesomd in artikel 6.8 Bbl. Als alle informatie compleet is, ontvangt de indiener van de melding een acceptatie. Daarna kan het gebouw in gebruik worden genomen.

Werkwijze melding en toezicht
Het toezicht op de meldingen met de activiteit “brandveilig gebruik” maakt onderdeel uit van het wettelijke takenpakket van de Veiligheidsregio Flevoland (VRF) en is vanuit (provinciale) regelgeving verplicht of opgedragen aan de (toezichthouders van de) VRF.

Het lokale controlebestand wordt geactualiseerd met de meldingen en nieuwe bedrijven. De VRF controleert of het bouwwerk voldoet aan de geldende wet- en regelgeving. De diepgang van het toezicht is bepaald in het toezicht protocol van de VRF en hangt af van de risicoclassificatie, de geschiedenis van het bouwwerk en het soort gebruik. Waar mogelijk worden controles zoveel mogelijk integraal gehouden met c.q. afgestemd op de controles in het kader van de bouwactiviteit.

Verordening fysieke leefomgeving vergunningen en ontheffingen
Toetsingskader
Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet heeft iedere gemeente een omgevingsplan van rechtswege. Alle regels met betrekking op de fysieke leefomgeving zullen tijdens de implementatieperiode (2024 tot 2032) hun plek moeten krijgen in het omgevingsplan. Dit geldt ook voor regels vanuit gemeentelijke verordeningen met betrekking tot de fysieke leefomgeving. Op 22 juni 2021 heeft de raad de Verordening fysieke leefomgeving Lelystad 2021 (VFL) vastgesteld als tussenproduct tussen het huidige stelsel van verschillende verordeningen en het toekomstige omgevingsplan. Dit betreft o.a bruikbaarheid en veiligheid van de weg, houden van dieren, geluid en licht hinder, parkeren, regels m.b.t Bataviahaven en Flevokusthaven etc.

Werkwijze
De vergunningaanvragen en ontheffingen op het gebied van de verordening fysieke leefomgeving worden volledig getoetst aan de relevante landelijke wet- en regelgeving en aan de lokale regelgeving en lokale beleidskaders.

Milieubelastende activiteit
Toetsingskader
Op basis van de het Besluit kwaliteit leefomgeving is het voor sommige activiteiten verplicht om een melding, vergunning aan te vragen op het gebied van milieu.

Werkwijze vergunningen, meldingen en toezicht tijdens de realisatiefase
Het lokale controlebestand wordt geactualiseerd met de verleende vergunningen, meldingen en nieuwe inrichtingen/milieubelastende activiteiten. De omgevingsdienst Flevoland, Gooi- en Vechtstreek (OFGV) controleert of de inrichtingen voldoen aan de vergunningen en/of geldende wet- en regelgeving. De werkwijze en diepgang van het toezicht op deze activiteit vindt plaats overeenkomstig het uniform regionaal beleidskader, waarnaar wij dan ook verwijzen.

Bibob
Toetsingskader
Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet vallen alle vergunningsplichtige omgevingsplanactiviteiten onder de reikwijdte van de Wet Bibob. Weliswaar vallen alle activiteiten vergunningsplichtige activiteiten onder de Wet Bibob maar dat wil niet zeggen dat we deze ook allemaal aan de wet Bibob toetsten. De wet

is een discretionaire bevoegdheid. In de Beleidsregel toepassing wet Bibob 2023 is opgenomen hoe de gemeente Lelystad de Wet toepast.
Ook gebruikswijzigingen in gebouwen kunnen nu binnen de reikwijdte van de Wet Bibob komen te vallen. Met de Wet Bibob beoogt de wetgever om te voorkomen dat overheidsorganen ongewild criminele activiteiten faciliteren bij het verlenen van bepaalde vergunningen. De Wet Bibob maakt het voor bestuursorganen mogelijk om een aangevraagde beschikking te weigeren of (gedeeltelijk) in te trekken als sprake is van een ernstig gevaar dat de vergunning mede gebruikt zal worden om (i) uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen op geld waardeerbare voordelen te benutten (ook wel de 'a-grond' genoemd), of (ii) strafbare feiten te plegen (ook wel de 'b-grond' genoemd). Een weigering of intrekking moet goed worden gemotiveerd. Daarom wordt vaak advies gevraagd aan het Landelijk Bureau Bibob, een onafhankelijk expertisebureau dat integriteit screenings uitvoert. Bevoegde gezagen mogen in beginsel uitgaan van de expertise van dit bureau. Onder de Wet Bibob wordt onder 'strafbare feiten' overigens ook verstaan een feit waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd.

Werkwijze
De gemeentelijke Bibob-coördinator voert voor de in het gemeentelijke Bibob-beleid aangewezen gevallen aan de hand van het daarvoor bestemde formulier en conform het beleid de Bibob-toets uit.

2.8 INITIATIEVEN, PROCEDURES EN INFORMATIEBRONNEN

2.8.1 Initiatievenverzoek
In het proces van initiatievenverzoeken zijn vier belangrijke onderdelen te onderscheiden: het principeverzoek, het conceptverzoek, het Loket Nieuwe Initiatieven (LNI), en de Omgevingstafel.

Principeverzoek
Een principeverzoek is een eenvoudige aanvraag die initiatiefnemers kunnen indienen om een ambtelijke indicatie te verkrijgen over de haalbaarheid van hun initiatief met betrekking tot specifieke aspecten, zoals ruimtelijke inpassing en welstand. Het doel van deze aanvraag is om initiatiefnemers in staat te stellen om hun idee, indien nodig, aan te passen en verder uit te werken, wat voorkomt dat onverwachte obstakels tijdens de officiële aanvraagprocedure naar voren komen. Daarnaast biedt deze aanpak de gemeente de mogelijkheid om in het voortraject advies te geven over de juiste wijze van vergunningaanvraag.

Het principeverzoek is met name bedoeld voor initiatieven die eenvoudig van aard zijn en niet complex. Bij ingrijpende of bestuurlijk gevoelige plannen is er altijd terugkoppeling naar de portefeuillehouder om ervoor te zorgen dat de juiste aandacht wordt besteed aan deze bijzondere gevallen.

Conceptverzoek
Een conceptverzoek is bedoeld om te controleren of een aanvraag volledig is ingevuld en of de juiste informatie is verstrekt voordat de definitieve aanvraag of melding wordt ingediend. Er vindt geen inhoudelijke toetsing plaats bij een conceptverzoek.

Loket Nieuwe Initiatieven (LNI)
Het Loket Nieuwe Initiatieven is een overlegplatform waar complexe initiatieven met betrekking tot de ruimtelijke omgeving in samenwerking met meerdere (keten)partners worden besproken, en de wenselijkheid ervan wordt beoordeeld. Het LNI toetst een breed scala aan initiatieven van burgers, bedrijven en instellingen op uniforme wijze op leefomgevingsaspecten en adviseert over de te nemen vervolgstappen. Binnen twee weken wordt een integraal advies gegeven, getoetst op verschillende aspecten door diverse specialisten bij onder andere het grondbedrijf, beheer openbare ruimte, vergunningen, ruimte en andere beleidsadviseurs. De aanvrager wordt gedurende het hele interne proces op de hoogte gehouden, heeft één interne contactpersoon, en ontvangt het geschreven advies voordat

besluitvorming plaatsvindt. De Stuurgroep Nieuwe Initiatieven, bestaande uit twee wethouders, een directeur en een aantal afdelingshoofden, neemt een gefundeerd besluit op basis van het integrale advies, waardoor initiatiefaanvragers binnen enkele weken duidelijkheid krijgen over hun initiatief/aanvraag en de mate van medewerking van de gemeente.

Omgevingstafel

De omgevingstafel is gericht op de integrale afweging van initiatieven, met als uitgangspunt: 'Hoe kunnen we dit initiatief mogelijk maken?' De omgevingstafel is een proces van overleg over het initiatief met bestuurlijke partners, ketenpartners, en belanghebbenden, dat ruimschoots voorafgaat aan de formele indiening van een omgevingsvergunning bij de gemeente. Het doel van de omgevingstafel is om te beoordelen of een voorgenomen activiteit haalbaar is.

Bij strijdigheid met wettelijke toetsingskaders kan vroegtijdig worden onderzocht of het plan kan worden aangepast om binnen de kaders te passen, zonder dat er veel kosten worden gemaakt of dat het plan tot in detail moet worden uitgewerkt.

Het initiatief wordt geëvalueerd volgens het 'ja mits'-principe. De omgevingstafel sluit aan bij regionale werkafspraken.

Dit is hoe het initiatievenverzoekproces is opgebouwd met de verschillende onderdelen: het principeverzoek, het conceptverzoek, het Loket Nieuwe Initiatieven, en de Omgevingstafel. Elk van deze stappen draagt bij aan een zorgvuldige afweging en beoordeling van initiatieven in de fysieke leefomgeving. Uit ervaring blijkt dat de meerderheid van de initiatievenverzoeken leidt tot een formele aanvraag. De tijd die (kosteloos) wordt geïnvesteerd in het initiatievenverzoek, wordt dus over het algemeen terugverdiend in het formele stadium.

2.8.2 Registratieprocedure van verzoeken

Alle werkzaamheden worden geregistreerd in CLO. Dit geldt minimaal voor

- Inhoudelijke beoordeling en adviezen over vergunningaanvragen, initiatieven, meldingen etc.
- Procedurestappen in vergunningenprocessen.
- Resultaten van uitgevoerde toetsen.
- Besluiten.

De indieningsvereisten voor aanvragen om vergunningen, meldingen en informatieverzoeken zijn opgenomen in diverse regelingen, zoals de Omgevingsregeling, Alcoholwet de VFL en Algemene Plaatselijke Verordening. In bijzondere gevallen kunnen voor de beoordeling andere gegevens nodig zijn dan in specifieke regelingen is opgenomen. Op grond artikel 4:2 van de Algemene wet bestuursrecht kan het college om (specifieke) aanvullende gegevens vragen. De eerste toets van een aanvraag betreft geen inhoudelijke toets maar een toets of de juiste stukken zijn ingediend en of deze van voldoende kwaliteit zijn. Dat wordt per geval beoordeeld.

2.8.3 Behandel en besluit procedure

De gemeente Lelystad beoordeelt een aanvraag, melding of informatieverzoek op grond van de in de regelgeving vastgelegde objectieve criteria. Daarbij is bepaald welke vormen van vergunningverlening worden onderscheiden en welke basiswerkwijze daarbij wordt gehanteerd. De basiswerkwijze voor het behandelen van een vergunning, melding, informatieverzoeken is vastgelegd in een geautomatiseerd systeem (CLO), waarbij de processtappen worden doorlopen.
Voor de OPA vergunning vormt het Omgevingsplan en de welstandsnota voor alle gevolgklassen het toetsingskader. Voor de technische vergunning vormt onder andere het Bbl het toetsingskader

Na de zorgvuldige beoordeling van een ingediende aanvraag, melding of andere producten, gaan we over tot het opstellen van het besluit. Dit besluit omvat de formele goedkeuring, afwijzing, of eventuele voorwaarden en voorschriften die aan de aanvraag worden gekoppeld. Het opstellen van dit besluit is een cruciale stap in het proces van vergunningverlening.
Nadat het besluit is opgesteld, wordt het zorgvuldig voorbereid voor verdere verwerking. Dit omvat onder andere het verifiëren van de juridische en beleidsmatige aspecten van het besluit, het controleren van de naleving van relevante regelgeving, en het waarborgen van de coherentie met de doelstellingen van het ruimtelijke beleid en de wetgeving.
Vervolgens wordt het besluit gereedgemaakt voor verzending naar de betrokken partijen, zoals de aanvrager, en voor publicatie volgens de wettelijke vereisten. Het publiceren van besluiten is van essentieel belang om transparantie te waarborgen en belanghebbenden op de hoogte te stellen van de genomen beslissingen met betrekking tot ruimtelijke initiatieven. Op deze manier streven we ernaar om vergunningverlening efficiënt en in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving te laten verlopen, terwijl we de rechten en belangen van alle betrokkenen respecteren.

2.8.4 Informatiebronnen

DSO en omgevingsplan
In het Digitaal stelsel omgevingswet (DSO) kan via de vergunningencheck uitsluitsel worden gekregen of voor een activiteit een vergunning of melding nodig is of er informatieplicht geldt of dat een activiteit vergunningsvrij is. Vervolgens kan een eventueel noodzakelijke aanvraag of melding dan via het DSO worden ingediend.
Daarnaast is op het DSO het gemeentelijk Omgevingsplan terug te vinden met daarin de regels die worden gesteld aan de fysieke leefomgeving. Zo kan men daarmee zelf de haalbaarheid van een initiatief checken.

Gisviewer
Via gisviewer kan een groot aantal gegevens worden opgezocht over de gemeente Lelystad en bekeken vanuit kaart. Op de viewer zijn o.a te vinden een basiskaart, groen en natuurgebieden en een kwaliteitskaart bedrijventerrein te vinden.

Welstandviewer
*V*ia de welstandsviewer kan worden gekeken welk welstandsregime geldt op een locatie*.*
Met de sneltoetscriteria kan worden nagaan of er wel of geen welstandsregime geldt voor kleinere bouwwerken zoals een dakkapel, serre, aanbouw en bouwwerken in het achtererfgebied. De criteria zijn bedoeld om de aanvrager vooraf maximale duidelijkheid geven. Indien een plan voldoet aan de sneltoetscriteria dan kan dit leiden tot een positief welstandsadvies. Initiatieven die niet passen binnen de sneltoetscriteria kunnen eventueel toch aan redelijke eisen van welstand voldoen. Dit vraagt echter om een gewogen welstandsoordeel op basis van de gebiedsgerichte criteria.

Op termijn wordt de informatie die nu in de welstandsviewer te vinden is ontsloten op het DSO.
Via gisviewer kan een groot aantal gegevens worden opgezocht over de gemeente Lelystad en bekeken vanuit kaart. Op de viewer zijn o.a te vinden een basiskaart, bestemmingsplannen, groen en natuurgebieden en een kwaliteitskaart bedrijventerrein te vinden.

HOOFDSTUK 3 TOEZICHT

3.1 Vormen van toezicht

Handhaving begint bij verschillende vormen van toezicht.
Het controleren van een verleende vergunning voor een woning is bijvoorbeeld heel wat anders dan het toezicht houden op overlast van honden in de openbare ruimte. Verschillende toezicht- en handhavingstaken vragen om een verschillende aanpak om naleving van de voorschriften te bevorderen.
In deze U&H strategie wordt primair onderscheid gemaakt tussen vier toezichtvormen: ‘vergunningsgericht toezicht’, ‘objectgericht toezicht’ en ‘themagericht toezicht’. Daarnaast vindt toezicht plaats op basis van signalen, het zogeheten ‘signaaltoezicht’.

Vergunningsgericht toezicht

Het gaat hier om

- het houden van toezicht op het realiseren van een in een omgevingsvergunning omschreven activiteit. Dit traject start met aanvang van realisatie van de vergunde activiteit en eindigt nadat de activiteit gereed is.
- Het toezicht na verleende vergunningen voor evenementen, kinderopvang, Alcoholwet, APV en VFL.

Objectgericht toezicht

Dit is het toezicht tijdens de gebruiksfase van objecten, waarbij tijdens dit gebruik aan de voor dat object of voor die inrichting geldende regels moet worden voldaan. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het periodiek controleren van kamerververhuurpanden, kinderopvang of het controleren van (horeca) inrichtingen en op de naleving van de regelgeving die is opgenomen in het Omgevingsplan.

Themagericht toezicht

Jaarlijks worden projecten benoemd die veelal zijn gebaseerd op specifieke thema’s, doelgroepen of branches. Deze projecten worden veelal integraal benaderd en vaak samen met andere interne en/of externe handhavingspartners uitgevoerd. De thema’s vloeien onder meer voort uit landelijke gebeurtenissen of landelijk, regionaal of lokaal vastgestelde thema’s. De thema’s worden jaarlijks bepaald, zodat ook de actualiteit kan worden meegenomen. Het kan bijvoorbeeld gaan om controle van horeca, huisvesting van arbeidsmigranten, maar ook onderzoek dat verband houdt met gebeurtenissen bij andere gemeenten.

Signaaltoezicht

Dit is een overkoepelende vorm van toezicht waarbij alle toezichthouders elkaars oren en ogen zijn. Een toezichthouder of Boa die tijdens zijn werkzaamheden een overtreding ziet, die buiten zijn werkveld valt, geeft dit door aan een andere collega die hiervoor verantwoordelijk is en die pakt dit vervolgens op. Burgers, bedrijven, politiek, externe partijen zoals belangorganisatie, handhavingspartners en collega’s kunnen signalen doorgeven. Ook valt het optreden naar aanleiding van een verzoek om handhaving onder het signaaltoezicht.

3.2 Bouwtoezicht

De toezichts- en handhavingstaken lijken in de Omgevingswet niet veel te veranderen. De huidige handhavingsinstrumenten zullen ook onder de Omgevingswet van kracht blijven.
In de praktijk zal toezicht en handhaving wel mogelijk een grotere rol gaan krijgen onder de Omgevingswet. Doordat in het nieuwe stelsel minder vergunningen zijn, meer zorgplichten en meer

algemene regels van toepassing zijn, vindt in het nieuwe stelsel vaker een toets achteraf plaats. Dat zal in de praktijk vaak naar aanleiding van een melding of handhavingsverzoek van een omwonende zijn.

De technische toets van bouwwerken die vallen onder gevolgklasse 1 gaan over naar marktpartijen en zal de kwaliteitsborger toezien op deze kwaliteit. De ruimtelijke toets vindt voornamelijk aan de voorkant van het proces plaats door de vergunningverleners. Bij gevolgklasse 2 en 3 bouwwerken blijft de gemeente wel de volledige toetsing (technisch en ruimtelijk) uitvoeren. De toezichtsactiviteiten van de gemeente voor bouwwerken gevolgklasse 1 waren voor de Wkb al beperkt op basis van de vastgestelde prioritering. Toezicht op meldingsplichtige bouwactiviteiten waarbij een kwaliteitsborger is ingeschakeld, zijn beperkt en zullen zich vooral richten op de locatiespecifieke aspecten.

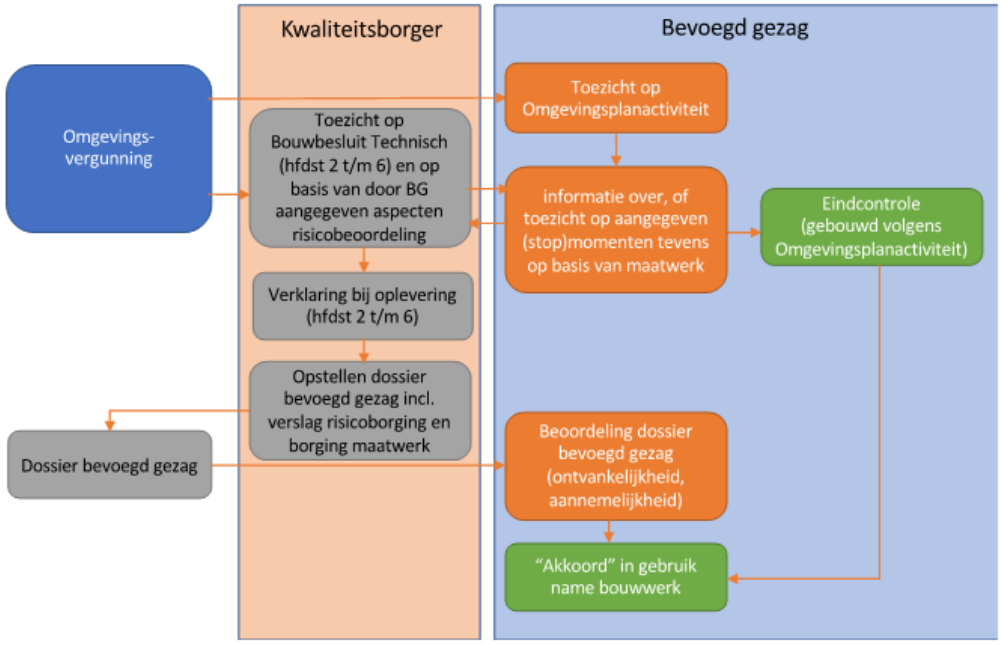
Toezichthouders

Onder de Omgevingswet is sprake van een verruiming van de mogelijkheid om toezichthouders aan te wijzen. In deze nieuwe situatie mogen dit ook niet-ambtenaren zijn. Zo kunnen ingehuurde medewerkers makkelijker worden aangewezen als toezichthouder.

3.2.1 Wkb toezicht

Met de komst van de Wkb vindt er een verschuiving van taken plaats van het gemeentelijk bouwtoezicht naar de private kwaliteitsborger. Dit heeft invloed op de rol van het gemeentelijk bouwtoezicht. Ook verschuiven er toezichtstaken vanuit de vergunningfase naar de bouwfase.

- De gemeente blijft verantwoordelijk voor de controle op het nalevingsgedrag m.b.t. de omgevingsveiligheid. Denk hierbij aan zaken als de inrichting van de bouwplaats en de veiligheid van belendende percelen.
- De gemeente houdt toezicht op de Omgevingsplanactiviteit (OPA). Als een bouwwerk niet wordt uitgevoerd conform de OPA vergunning zijn de vervolgstappen zoals opgenomen in dit beleid van toepassing.
-



De intensiteit van bouw- en woningtoezicht gebaseerd te zijn op een risicobenadering. Concreet houdt dit in dat de inzet van bouwtoezicht afhankelijk is van de mate waarin de risico's geborgd worden en de vergunninghouder het proces van kwaliteitsborging op orde heeft.

De Wkb biedt de gemeente ruimte om in het beleid voor de uitvoering van de Wkb specifieke keuzes te maken. Voor de volgende onderwerpen zijn in het beleid uitvoering Wet Kwaliteitsborging Lelystad m.b.t de volgende onderwerpen beleidsuitgangspunten vastgelegd:

1. Informatie- en controlemomenten.
2. Toezicht en handhaving.
3. Signaal/melding kwaliteitsborger.
4. Dossier bevoegd gezag.
5. Gefaseerde oplevering.

Bouwtoezicht gevolgklasse 1
Reguliere controles op een bouwproject zullen plaatsvinden op basis van de voor dat project afgegeven omgevingsplan-activiteiten vergunning. De gemeente kan op afspraak, maar ook onaangekondigd, bezoeken afleggen tijdens de bouw. Daarbij wordt vooral gelet op de uitvoering van het (controle)systeem dat is toegepast en indien nodig wordt ook controle van de daadwerkelijke uitvoering van de bouw uitgevoerd. Dit zal vooral plaatsvinden waar er locatiespecifieke risico's spelen, of waar op basis van een door de kwaliteitsborger ingevuld formulier strijdigheid Bbl het bevoegd gezag wordt gevraagd een afwijking te gaan handhaven of te gaan gedogen. Verder wordt conform het Wkb beleid risicogestuurd toezicht gehouden.

3.2.2 Bouwtoezicht gevolgklasse 2 en 3

De toezichthouders werken met de mobiele app Centric Leefomgeving. Zij kunnen hierbij op hun tablet de bevindingen registreren en beschikken daarnaast over alle informatie over het object dat wordt gecontroleerd. Zij maken hierbij gebruik van het nieuwe Toezichtsprotocol Omgevingswet van de Vereniging Bouw en Woningtoezicht Nederland (bijlage 3). Door het werken met digitale protocollen die automatisch worden bijgewerkt conform nieuwe wettelijke vereisten zijn de interne risico's afgedekt. De *frequentie* en de *diepgang* van de controle hangen af van het type bouwwerk en de observaties van de toezichthouder gedurende het vergunningen en controleproces. De uitvoerder blijft verantwoordelijk voor een juiste uitvoering, het toezicht controleert op hoofdlijnen.

Prioritering vergunningsgericht toezicht
Toezicht op de omgevingsvergunningen met de activiteit bouwen kent geen grote afwijkingen tussen de risicoanalyse/toezichtsmatrix en de prioritering vanuit de ambtelijke organisatie. Waar het gaat om grote bouwwerken met een maatschappelijke functie of bouwwerken waar veel mensen in samen komen hebben deze een hoge prioriteit. De Omgevingswet en de Wkb brengen hierin de komende jaren nog weinig verandering, aangezien het hier voornamelijk gevolgklasse 2 bouwwerken zijn.

3.2.3 Samenhang vergunningen

De inspecteurs van het team OPV zijn bij nieuwbouw, gevolgklasse 2 en 3 verantwoordelijk voor het toezicht op alle samenhangende toestemmingen (bijvoorbeeld melding brandveilig gebruik of bouwkundige eisen Alcoholvergunning), tot het moment van oplevering en initiële ingebruikname.
Het team OPV geeft tijdig voor oplevering een signaal naar het team Stadstoezicht zodat de inspecteurs kunnen meekijken voor de onderdelen waarvoor zij na oplevering verantwoordelijk zijn voor het toezicht.

3.2.4 Stilleggen bouw

Als tijdens het toezicht geconstateerd wordt dat er wordt gebouwd in strijd met de voorschriften of zonder vergunning wordt afhankelijk van de aard en de ernst van de overtreding of een waarschuwing gegeven of de bouw onmiddellijk stil gelegd.

Waarschuwing

Bij de beoordeling of kan worden volstaan met een waarschuwing wordt uitgegaan van de toezichtsmatrix. Een waarschuwing is alleen dan op zijn plaats als er sprake is van een minder ernstige overtreding waarbij er geen grote risico's zijn. Hierbij speelt ook het gedrag van de overtreder een rol zoals in de preventiestrategie wordt uitgewerkt. De waarschuwing wordt mondeling gegeven en dezelfde dag wordt deze per mail bevestigd. Als er geen gevolg wordt gegeven aan de waarschuwing volgt een stillegging

Stillegging

Als de overtreding dermate ernstig is dat het onverantwoord is om verder te bouwen, of als geen gehoor wordt gegeven aan de waarschuwing wordt de bouw stil gelegd. Ook dit gebeurt eerst mondeling en wordt binnen 1 werkdag schriftelijk bevestigd. Stilleggen van de bouw is een vorm van spoedeisende last onder bestuursdwang. Indien nodig kan er ook voor worden gekozen om een last onder dwangsom op te leggen.

HOOFDSTUK 4 HANDHAVING

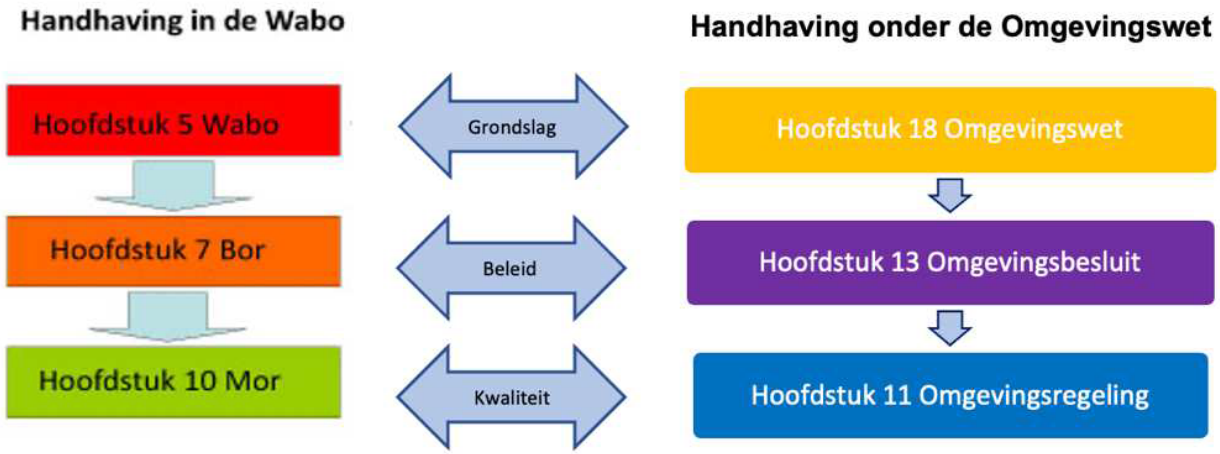
Handhaving van de leefomgeving kent veel verschillende facetten. Steeds meer vraagt handhaving van de leefomgeving een integrale benadering. Het gaat dan niet alleen om overtreding van bouw- of milieuregels of regels in kader van veiligheid, maar ook vaak spelen er aspecten als criminaliteit, zorg, sociale problematiek of complexe combinaties van deze verschillende beleidsvelden. Van de overheid wordt daarom verwacht dat deze een visie heeft op en een integrale benadering van toezicht en handhaving en dat zij daarbij doelstellingen formuleert.

Beginselplicht tot handhaving

In artikel 18.1 Omgevingswet is de beginselplicht tot handhaving nu ook vastgelegd. Eerder volgde dit uit vaste jurisprudentie, maar er is voor gekozen om dit wettelijk vast te leggen. Dit betekent niet dat de gemeente altijd moet handhaven, maar er moet wel sprake zijn van een bijzondere situatie om niet op te treden. Dat is bijvoorbeeld het geval als in de toekomst sprake kan zijn van legalisatie of wanneer de handhaving onredelijk zou zijn (evenredigheidsbeginsel) of als er sprake zou zijn van ongelijkheid ten opzichte van andere vergelijkbare gevallen (gelijkheidsbeginsel) of als er een toezegging is gedaan aan de overtreder (vertrouwensbeginsel). Ook de handhaving vindt plaats op basis van gestelde prioriteiten.

Wettelijke grondslag bouwtoezicht

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet verandert de wettelijke grondslag voor handhaving



Dit geldt ook voor het stilleggen van de bouw. In de Omgevingswet komt de bouwstop zoals opgenomen in artikel 5.17 van de Wabo niet expliciet terug. De wetgever beschouwt deze bepaling “bij nader inzien als overbodig”. Het stilleggen van de bouw blijft na de inwerkingtreding van de Omgevingswet mogelijk op grond van artikel 5:2 Awb.

4.1 VISIE EN UITGANGSPUNTEN TOEZICHT EN HANDHAVING

In de kadernota integrale handhaving is het volgende opgenomen:

“Handhaving gaat over de naleving van de door de overheid gestelde wet- en regelgeving. Integrale handhaving wordt breed gezien. Het gaat om een keten van activiteiten, die gericht is op het doen

naleven van de regels en voorschriften. Handhaving wordt dus niet alleen gezien als het afdwingen met sancties, maar als het gehele proces van opstellen van duidelijke regelgeving, voorlichting, advisering, toezicht, bemiddeling tot sanctionering. Toezicht is daarbij vooral bedoeld om na te gaan of conform de regels wordt gehandeld. Is dat niet het geval, dan wordt actie ondernomen om de situatie weer in overeenstemming met de regels te brengen".

In aansluiting op de algemene doelstelling VTH, wordt de doelstelling voor de handhaving van de fysieke leefomgeving uit de kadernota integrale handhaving overgenomen en als volgt geformuleerd:

> Handhaving is samen met vergunningverlening en toezicht een belangrijk instrument om de gezondheid, veiligheid en leefbaarheid en duurzaamheid in Lelystad te borgen. De strategische doelstelling is dan ook: Het behoud en het verder verbeteren van een veilige, duurzame en gezonde woon-, werk- en leefomgeving in Lelystad.

4.2 Doelstellingen

Om de strategische doelstelling te kunnen realiseren is het nodig dat er concrete doelstellingen worden geformuleerd.

Goed naleefgedrag

Wetten en regels zijn noodzakelijk ter bescherming van kwetsbare, beschermingswaardige belangen zoals veiligheid en een gezond leefmilieu. Omdat we deze belangen willen beschermen, vinden we het als overheid belangrijk dat wetten en regels worden nageleefd. Naleving van de regels staat dan ook voorop. Goed gedrag wordt beloond bijvoorbeeld door minder controles. Het effect van een verhoogd naleefgedrag is minder overtredingen, meldingen en verzoeken om handhaving met betrekking tot de fysieke leefomgeving. Daartoe kunnen wij verschillende middelen inzetten, al zijn de personele capaciteit en financiële middelen uiteraard ook niet oneindig en moeten we daarin keuzes maken.

De eerste doelstelling is daarom:

> We stimuleren goed naleefgedrag

Wat gaan wij hiervoor doen

- Door het naleefgedrag te monitoren wordt inzicht verkregen in het naleefgedrag.
- Als het naleefgedrag bekend is formuleren we daarna het gewenste naleefgedrag per onderwerp en formuleren we onze doelstellingen met betrekking tot het bereiken van het gewenste naleefgedrag.
- We bepalen de instrumenten die worden ingezet per onderwerp en doelgroep. Hierbij wordt o.a gebruik gemaakt van de Landelijke Handhavingsstrategie en het 'Interventiekompas' van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV).

Ondermijning

Binnen het VTH-takenpakket nemen de taken op het gebied van integrale veiligheid en het tegengaan van ondermijnende activiteiten een steeds grotere rol in. De bevoegdheden van de burgemeester zijn de laatste jaren uitgebreid om naast het strafrecht ook effectief bestuursrechtelijk op te kunnen treden.

Georganiseerde criminaliteit is vaak niet direct zichtbaar maar heeft een schadelijk effect op de samenleving. Ook Lelystad heeft ermee te maken. Het betreft fenomenen als drugs gerelateerde criminaliteit, witwassen, mensenhandel, milieucriminaliteit en fraude. Samenleving en overheid moeten zich hiertegen teweerstellen. Lelystad heeft al de nodige stappen gemaakt en werkt hierin nauw samen met politie, Openbaar Ministerie, RIEC en andere partners.

De tweede doelstelling is dan ook:

We zetten toezicht en handhaving gericht in om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan.

Deze doelstelling wordt uitgewerkt in de volgende subdoelstellingen
• Het creëren van een ongunstig vestigingsklimaat voor (drugs)criminaliteit.
• Het tegengaan van het faciliteren van witwassen.
• Het bestrijden van ongeregeldheden binnen de seks- en gokbranche.
• Handhaving op handelen in strijd met de verleende vergunningen en regelgeving.

Wat gaan wij hiervoor doen

- **Ondermijning op bedrijventerreinen:** De gemeente Lelystad heeft ingezet op de aanpak van bedrijventerreinen. Vooral analysematig en operationeel zijn er inspanningen geleverd. Er zijn verschillende integrale controles georganiseerd en Lelystad heeft een analysetool ontwikkeld die aan de hand van een aantal indicatoren panden in beeld brengt die kwetsbaar zijn voor ondermijning. We willen de komende periode ook acties uit gaan voeren op andere bedrijventerreinen. Samen met het Platform Veilig Ondernemen willen we ondernemers meer weerbaar maken. Ook willen we extra toezicht en handhaving inzetten, waaronder extra formatie voor een speciale boa voor de bedrijventerreinen.
- **Controle mensenhandel:** De inzet op mensenhandel wordt geïntensiveerd. Signalen worden afgestemd met het team Migratiecriminaliteit en Mensenhandel (TMM) van de politie, verdachte transacties van de Financial Intelligence Unit (FIU), en meldingen en signalen van professionals. De gemeentelijke toezichthouders worden ook getraind in het herkennen van signalen van mensenhandel.
- **Illegale prostitutie**: De komende jaren wordt de inzet op illegale prostitutie geïntensiveerd. Een aantal toezichthouders wordt specifiek opgeleid in het uitvoeren van controles in de seksbranche. We gebruiken hiervoor de webcrawler om gerichte controles te organiseren en onze informatiepositie van handhaving te versterken.
- **Dwangsom voor drugsdealers:** We treden bestuursrechtelijk op tegen drugsdealers. De komende twee jaar willen we het aantal dwangsommen verhogen naar 10 per jaar.
- **Opiumwet (Damoclesbeleid):** De burgemeester is bevoegd om bestuurlijk op te treden als in een pand sprake is van een handelshoeveelheid soft- of harddrugs. Na ontvangst van een bestuurlijke rapportage van de politie wordt de situatie getoetst aan het beleid, waarbij ook moet worden gekeken naar eventuele bijzondere omstandigheden. De maatregel die volgt bestaat doorgaans uit een bestuurlijke waarschuwing, dan wel uit het tijdelijk sluiten van het pand door bestuursdwang of een last onder dwangsom. Dit traject loopt naast het strafrecht.
- **Bibob**: De Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen openbaar bestuur (Bibob) wordt toegepast bij aanvragen voor een vergunning van horecabedrijven, seksinrichtingen, speelautomatenhallen en de coffeeshop maar ook bij vastgoed- en grondtransacties om te voorkomen dat er indirect criminele activiteiten worden gefaciliteerd. We kunnen nu nog beter eigen onderzoek doen.

Tijdens een onderzoek wordt nauw samengewerkt met het RIEC, Belastingdienst, politie en het UWV. Ook werken we samen met het Landelijk Bureau Bibob.

Duurzaamheid

Duurzaamheid is een speerpunt van zowel de landelijke als de lokale politiek en staat daarom hoog op de agenda. De gemeente Lelystad heeft daarom in diverse beleidsdocumenten uitgangspunten vastgelegd zoals dit is verwoord in de visie op duurzaamheid in hoofdstuk 1. Daarnaast zijn er een aantal wettelijke regelingen en verplichtingen, zoals de informatieplicht en andere regels uit het BAL en de Europese Energie-Efficiency richtlijn (EED) waarin wordt beschreven waaraan bedrijven moeten voldoen om de duurzaamheidsdoelstelling te behalen door middel van het terugdringen van energiegebruik.

De derde doelstelling is:

> We stimuleren duurzaam gedrag, en houden toezicht of wordt voldaan aan de regelgeving met betrekking tot duurzaamheid.

Om deze doelstelling te kunnen behalen voeren we bouwtoezicht uit op het behalen van de BENG norm van bouwwerken en geven we opdracht aan de OFGV om toezicht uit te voeren m.b.t energiebesparingsverplichtingen van bedrijven. In de Regionale Uitvoering en Handhaving Strategie voor de OFGV wordt de energiebesparingsplicht verder uitgewerkt.

4.3 Uitgangspunten

Handhaving is een keten van activiteiten, gericht op het doen naleven van de regels en voorschriften. Het voorkomen van overtredingen heeft prioriteit. Handhaving wordt dus niet alleen gezien als het afdwingen van naleefgedrag, maar als het gehele proces van opstellen van duidelijke regelgeving, voorlichting, advisering, toezicht, bemiddeling tot handhaving en sanctionering. De gemeente heeft de bijzondere positie om regelnaleving af te dwingen. Met deze positie gaan we uiterst zorgvuldig om. Om de bovenstaande visie en doelstellingen te kunnen waarmaken zijn de volgende uitgangspunten voor toezicht en handhaving geformuleerd. Op grond hiervan bepalen we onze prioriteiten, strategieën en het uiteindelijke uitvoeringsprogramma.

1. ***Burgers, bedrijven en verenigingen zijn primair zelf verantwoordelijk voor naleving***
   De fysieke leefomgeving is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de samenleving. Dit maakt dat burgers, ondernemers en verenigingen de eerst verantwoordelijken zijn voor een goede naleving van de regels. Bij conflicten verwachten wij dat partijen bereid zijn om met elkaar in gesprek te gaan onder begeleiding van Buurtbemiddeling. In het geval dat regels niet goed worden nageleefd, zal de gemeente de burgers, ondernemers en verenigingen hierop aanspreken.

2. ***Gemeente is verantwoordelijk voor voorlichting en preventie***
   Goede voorlichting en preventie zijn essentieel om te voorkomen dat er een overtreding begaan wordt. De regels moeten immers bekend zijn bij degenen die ze moeten naleven. Heldere en makkelijke informatie is te vinden op de website van de gemeente. De gemeente draagt de verantwoordelijkheid om bestaande en nieuwe regels en beleid duidelijk te communiceren naar de doelgroep.

3. *Handhaafbare regels*

We handhaven de landelijke en gemeentelijke wet- en regelgeving. Gemeentelijke regels die niet (meer) voldoen passen we aan of schaffen we af. Van belang hierbij zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het gelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel het vertrouwensbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel. Landelijke regels kunnen we niet wijzigen of afschaffen. Wel kunnen we via de Vereniging Nederlandse Gemeenten de dialoog aangaan met het Rijk om deze regels te wijzigen. Bij de invoering van nieuwe regels wordt een handhaafbaarheidstoets toegepast.

4. *Onze kernwaarden zijn Vertrouwen en Klantgericht*

Onze dienstverlening is ingericht op klantvriendelijkheid richting de burger. Waar het kan proberen wij te werken vanuit de bedoeling om de menselijke maat te hanteren. Indien er niet hoeft te worden opgetreden doen we dat ook niet. De handhavers op de werkvloer hebben discretionaire bevoegdheden om deze menselijke maat te hanteren en maatwerk te leveren. Ernstige overtredingen, waarbij de veiligheid of gezondheid in het geding is, worden echter altijd gesanctioneerd.

5. *We conformeren ons aan de Landelijke Handhavingsstrategie*

Wij handhaven conform de Landelijke Handhavingsstrategie. De Landelijke Handhavingsstrategie maakt het mogelijk om bij elke interventie een passende maatregel te nemen en om in vergelijkbare situaties vergelijkbare keuzes te nemen. De interventie wordt bepaald aan de hand van de ernst van de overtreding en het gedrag van de overtreder. In bijlage 5 wordt verder ingegaan op de Landelijke Handhavingsstrategie.

6. *Handhaving wordt zoveel mogelijk integraal opgepakt*

Er wordt zoveel mogelijk integraal gewerkt. Integraliteit hoeft niet altijd te zitten in met elkaar of voor elkaar controleren, maar kan ook in de vorm van signaleren van overtredingen op andere gebieden en de desbetreffende collega of handhavingspartner hierover te informeren om met elkaar te zorgen voor een betere naleving van de regelgeving die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving.
Er wordt samen gewerkt werken met regionale en of landelijke handhavingspartners.

7. *We handhaven programmatisch*

De handhaving binnen de gemeente voldoet aan de wettelijke eisen die daaraan zijn gesteld in de Omgevingswet en de Omgevingsregeling. Dit houdt in dat de handhaving programmatisch op grond van een risicoanalyse plaatsvindt.

8. *We handhaven zoveel mogelijk informatie gestuurd*

Ter ondersteuning van de realisatie van de doelstellingen per beleidsveld, maar ook te komen tot een juiste evaluatie en een realistisch VTHUP is het nodig dat inzichtelijk is wat we hebben gedaan en geconstateerd. Met het registreren van het aantal en de aard van de overtredingen wordt inzicht verkregen in het naleefgedrag en kan de strategie daarop worden aangepast. Ook is het goed om bij te houden hoeveel overtredingen worden opgelost zonder dat hiervoor een juridisch traject wordt gevolgd. De indicatoren zoals opgenomen in de productbladen worden hiervoor geregistreerd.

9. *Handhaving kent een innovatief karakter.*

We zijn scherp op nieuwe ontwikkelingen en vragen ons voortdurend af hoe de handhaving beter vormgegeven kan worden en hoe we snel kunnen inspelen op een plotseling opkomende thematiek. We proberen kennis zoveel mogelijk bijeen te brengen en staan open voor nieuwe instrumenten of handhavingsarrangementen. Naast de wettelijke verplichting is er ook ruimte voor wensen, voorkeuren en inzichten van burgers. Daarnaast is er de intentie om te experimenteren met alternatieve vormen van toezicht zoals zelftoezicht.

10. Balans in handhavingsniveau en prioriteiten.

Bij het uitvoeren van toezicht en handhavingstaken wordt uitgegaan van en uniforme handhavingsaanpak zodat willekeur wordt voorkomen en de rechtszekerheid wordt gewaarborgd. Capaciteit en middelen bij het uitvoeren van toezicht en handhavingstaken worden zo effectief en efficiënt mogelijk ingezet

4.4 RISICO'S EN PRIORITEITEN

Gemeenten hebben te maken met een groot aantal handhavingstaken. Dit zorgt ervoor dat het niet mogelijk is voor gemeenten om elke handhavingstaak op hetzelfde niveau uit te voeren. De beschikbare capaciteit en middelen brengen met zich mee dat er keuze gemaakt moeten worden, wat doen we wel en wat doen we (nu) niet?

- Wettelijke verplichting (handhavingsverzoeken)
- Thema gericht als opdracht rijk na calamiteit.
- Bestuurlijke prioriteiten college.
- Diepgang controle.
- Impact bij niet controleren (fysiek, gezondheid).

Het bestuur werkt al vele jaren met het stellen van prioriteiten en kijkt daarbij welke risico's bepaalde overtredingen met zich meebrengen. Een risicoanalyse levert inzicht in de benodigde menskracht en middelen, gebaseerd op de risico's van activiteiten, op de specifieke lokale situatie en de ambities van het bestuur. Omdat de prioriteiten uit voorgaande jaren in de basis nog steeds voldoen, is deze als uitgangspunt genomen. Voor de Omgevingswet en de Wkb is er een nieuwe risicobeoordeling gemaakt.

Ambtelijke evaluatie en wijzigingen in wet- en regelgeving hebben geleid tot enkele beperkte aanpassingen en verfijningen via het VTHUP en het jaarverslag. De bestuurlijke keuzes zijn vastgelegd met behulp van een prioriteitenmatrix. In deze matrix zijn alle binnen de scope van dit beleid vallende handhavingstaken opgenomen. Per handhavingstaak/ activiteit is gewogen welke prioriteit de handhaving hiervan behoort te krijgen. De prioriteit is hierbij primair bepaald door twee factoren: het risico (wat is het risico bij een overtreding) en het naleefgedrag en de kans dat een overtreding daadwerkelijk voorkomt. Als resultaat van deze twee wegingsfactoren geven we aan wat de prioriteit op basis van de risicoanalyse is.

De input van de tabellen is door middel van het bevragen van de inhoudelijke vakspecialisten tot stand gekomen. De vragen zijn per domein beantwoord (Bouwen, Ruimtelijke Ordening en Erfgoed, Verordening Fysieke Leefomgeving (VFL)) Algemene Plaatselijke Verordening (APV), Alcoholwet en Evenementen.

De risicoanalyse voor het domein 'Brandveiligheid' is in regionaal verband door de Veiligheidsregio Flevoland (VRF) uitgevoerd en de risicoanalyse voor het domein 'Milieu' is uitgevoerd door de OFGV en maken geen onderdeel uit van deze U&HS.

In bijlage 8 'Risicoanalyse' is een toelichting opgenomen van de uitgevoerde risicoanalyse, waarin nader wordt ingegaan op de gebruikte methode, de begrippen en de wijze waarop aan deze begrippen getalsmatig waarden zijn toegekend. Tevens is een weergave van de uitkomsten van de ingevulde risicomatrix voor de opgaven op grond van de Omgevingswet opgenomen.

Bestuurlijke prioriteiten
Daarnaast wordt jaarlijks bij het opstellen van het VTHUP de bestuurlijke prioriteiten vastgesteld.

4.4.1 Onderscheid taken

Wij maken een onderscheid in de reguliere taken, de handhaving van de openbare ruimte en projecten.

Reguliere taken
De reguliere taken bevatten de taken op het gebied toezicht en handhaving binnen de fysieke leefomgeving en voor der uitvoering hiervan maken wij gebruik van een risicoanalyse volgens een risicomatrix. Hierbij wordt per onderwerp in beeld gebracht wat de gevolgen van een overtreding zijn en de kans dat er een overtreding plaatsvindt. Door het uitvoeren van een risicoanalyse kunnen prioriteiten worden gesteld en doelstellingen worden geformuleerd om op deze wijze de beschikbare handhavingscapaciteit en beschikbare middelen op een zo efficiënt mogelijke manier te kunnen inzetten.

Toezicht en handhaving openbare ruimte
Het risicoanalysemodel is minder geschikt voor de toezichts- en handhavingstaken op het gebied van de openbare ruimte. Deze taken scoren in de regel laag in dit model, omdat een groot deel van deze taken bestaan uit het beheersbaar houden van de openbare ruimte. Hierbij wordt veelal preventief gehandeld, door het uitvoeren van toezichtscontroles en het aanwezig zijn op straat en in de wijken. Voor deze beheerstaken is het effectiever om het ambitieniveau vast te stellen zodat de benodigde uren voor dat ambitieniveau beschikbaar kunnen worden gesteld.

Projecten
Naast de reguliere taken hebben we jaarlijks enkele projecten. Dit zijn onderwerpen waarbij voor een bepaalde periode (extra) inzet wordt gepleegd. Dit kan bijvoorbeeld het gevolg zijn van bestuurlijke prioriteiten, het invoeren van nieuwe wet- en regelgeving of het projectmatig oppakken van een categorie meldingen met een lage prioriteit. Jaarlijks wordt de keuze voor de projecten en de daarvoor beschikbare capaciteit vastgesteld in het VTHUP. Aangezien de projecten om uiteenlopende redenen prioriteit hebben en programmatisch worden uitgevoerd vindt er geen risicoanalyse plaats bij de projecten.

4.4.2 Risicoanalyse per onderwerp

Voor het uitvoeren van de risicoanalyse zijn in de eerste plaats de relevante handhavingstaken geïnventariseerd. Ten aanzien van deze handhavingstaken is de risicoanalyse ingevuld. Om uit de risicoanalyse een zo'n genuanceerd mogelijk beeld te krijgen is de risicoanalyse ingevuld door verschillende werkvelden.

In het kader van deze U&H strategie zijn risicoanalyses uitgevoerd voor de volgende onderwerpen:
1. Omgevingsplan activiteiten
2. Technische vergunningen.
3. Handhaving Omgevingswet en Wkb
4. Toezicht op brandveilig gebruik bouwwerken
5. Slopen en saneren
6. Evenementen
7. Meldingen en overige aanvragen
8. Horeca
9. APV/Verordening Fysieke Leefomgeving
10. Ondermijning/bijzondere wetten

11. Illegale kamerverhuur/woningsplitsing
12. Illegale prostitutie/mensenhandel
13. Wet Bibob
14. Wet Kinderopvang

Risicogestuurd werken brengt met zich mee dat de frequentie en locatie van toezichtscontroles worden afgestemd op het verwachte risico. Dit betekent dat bepaalde controles in frequentie kunnen worden teruggebracht als blijkt dat het naleefgedrag verbeterd is of dat de frequentie wordt verhoogd als de situatie verslechtert.

Bij het toekennen van de capaciteit wordt naast de prioriteitstelling op basis van de risicoanalyse rekening gehouden met de bestuurlijke prioriteiten en met de werkzaamheden waaraan vanwege de bredere context een hogere prioriteit kan worden toegekend. Risicogestuurd werken is het uitgangspunt, maar er blijft ruimte om ook capaciteit toe te kennen op basis van andere factoren.

4.4.3 Uitkomsten

Bij het bepalen van de inzet is het uitgangspunt dat risicogestuurd wordt gewerkt. Dit betekent volledige inzet (op details en hoofdlijnen) bij werkzaamheden met prioriteit hoog, gemiddelde inzet (op hoofdlijnen) bij werkzaamheden met prioriteit middel en minimale inzet bij werkzaamheden met prioriteit laag. Bij werkzaamheden met een lage prioriteit vindt er geen actief toezicht en handhaving plaats.
Meldingen met een lage prioriteit worden in beginsel alleen geregistreerd. Door de registratie wordt bijgehouden waar de meldingen betrekking op hebben. Jaarlijks wordt in het VTHUP capaciteit vrijgemaakt om één of meerdere categorieën van meldingen met een lage prioriteit projectmatig op te pakken.

Hieronder wordt weergegeven hoe we acteren op basis van de prioriteitstelling.

Wat te doen	Hoge prioriteit	Gemiddelde prioriteit	Lage prioriteit
Repressief	Direct reageren op meldingen en verzoeken om handhaving	Bundelen verzoeken handhaving en meldingen planmatige behandeling	Niet actief handhaven, niet direct reageren op meldingen of klachten tenzij er sprake is van schade, onoverkomelijk overlast, hinder of gevaar. Bij een verzoek om handhaving de belangen afwegen en op basis van lage prioriteit gemotiveerd afwijzen. Door communicatie spontaan naleefgedrag zien te verbeteren
Hoofddoel	Beëindigen overtreding	Verbeteren naleefgedrag	Door communicatie spontaan naleefgedrag zien te verbeteren

4.4.4 Meldingen en handhavingsverzoeken

We maken een onderscheid tussen meldingen en handhavingsverzoeken.

Melding

Door middel van een melding kan een burger of bedrijf ons informeren over een bepaalde (vermoedelijke) overtreding van wet- en regelgeving binnen de fysieke leefomgeving. Meldingen kunnen op allerlei manieren worden ingediend: telefonisch, via het digitale klachtenformulier van de gemeentelijke website, per e-mail of schriftelijk. Bij een melding hoeft de melder geen belanghebbende te zijn. Meldingen hebben geen formele juridische status. De prioriteit van een melding bepaalt de manier waarop wij met die melding omgaan. Dat kan zijn dat we er op dat moment niets mee doen (prioriteit laag), maar kan ook leiden tot direct toezicht en handhaving (prioriteit hoog). Alle meldingen worden geregistreerd, zodat bij het opstellen van het VTHUP kan worden bepaald of een bepaalde categorie meldingen met een lage prioriteit al dan niet projectmatig alsnog kan worden opgepakt. Gelet op het uitgangspunt dat burgers, bedrijven en verenigingen primair zelf verantwoordelijk zijn voor de naleving, kunnen wij de melder ook wijzen op de eigen mogelijkheden om via privaatrechtelijke weg een einde te maken aan de overtreding. Bovendien bieden we de melder aan om via Buurtbemiddeling in gesprek te gaan met de gestelde overtreder. In veel gevallen leidt dit tot een einde van het conflict.

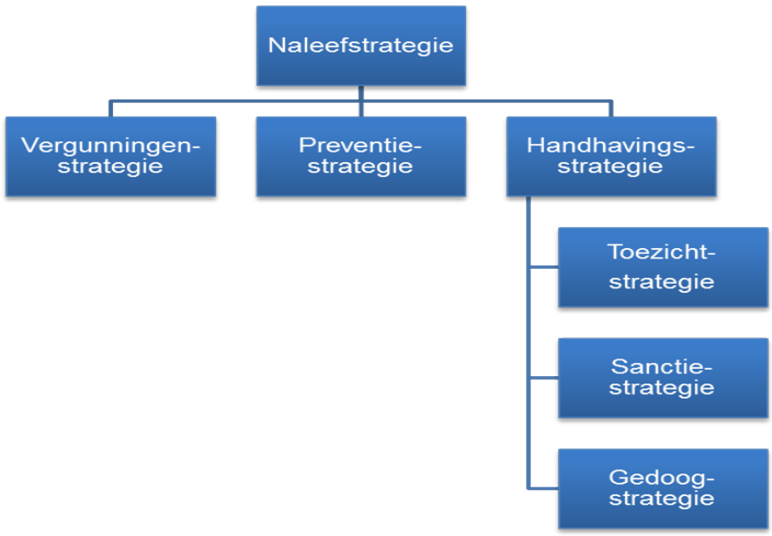
Handhavingsverzoek

Een handhavingsverzoek is een formele aanvraag waarop op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) een besluit moet worden genomen. Aan een handhavingsverzoek stelt de wet voorwaarden. Zo dient de verzoeker belanghebbende te zijn in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Dat vereist een bijzonder persoonlijk belang. Het is niet mogelijk om via het digitale klachtenformulier of per e-mail een formeel handhavingsverzoek in te dienen. Meldingen die via het digitale klachtenformulier of per e-mail worden ingediend worden beschouwd als melding en als zodanig in behandeling genomen. Als we niet adequaat op reageren op handhavingsverzoeken of meldingen is er nog een formele procedure voor klachtenafhandeling.

4.5 STRATEGIEËN

4.5.1 Nalevingsstrategie

Het totaal van strategieën dat wordt gehanteerd om de naleving van wet- en regelgeving te bevorderen, noemen we de nalevingsstrategie. In hoeverre de gestelde regels ook daadwerkelijk worden nageleefd, wordt bepaald door een groot aantal factoren. Dit varieert van kennis van de regels, het nut en de noodzaak ervan inzien, tot het bewust overtreden ervan. Een aantal van deze factoren is door de gemeente te beïnvloeden door consequent te toetsen, toezicht te houden en handhavend op te treden. De prioriteiten en doelstellingen worden vertaald naar concrete strategieën. De strategieën zijn gebaseerd op regionale en landelijke strategieën en zijn aangevuld met gemeentelijke strategieën. De toepassing van deze strategieën leidt tot het behalen van de geformuleerde doelen. Onze nalevingsstrategie bestaat uit drie strategieën: een vergunningenstrategie, een preventiestrategie en een handhavingsstrategie. Deze laatste bestaat weer uit een toezichtstrategie, een sanctiestrategie en een gedoogstrategie. Schematisch is dat als volgt samen te vatten:



Bijlagen 5, 6 en 7 bieden een overzicht en een beschrijving van de samenhang van de verschillende strategieën.

BIJLAGEN

Bijlage 1 Overzicht geldende beleidsdocumenten
Bijlage 2 Beleid uitvoering Wet Kwaliteitsborging Lelystad
Bijlage 3 Toezichtsmatrix bouwtoezicht
Bijlage 4 Richtlijn Bouw- en Sloopveiligheid
Bijlage 5 Naleefstrategie
Bijlage 6 Landelijke handhavingsstrategie
Bijlage 7 Gedoogstrategie gemeente Lelystad
Bijlage 8 Risicoanalyse
Bijlage 9 Begrippenlijst

Beleid uitvoering Wet kwaliteitsborging 2024 gemeente Lelystad



SAMENVATTING

De Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (hierna: de Wkb) treedt op 1 januari 2024 gelijktijdig in werking met de Omgevingswet (OW). In deze wet wordt geregeld dat de gemeente niet meer vooraf de bouwtechnische kwaliteit toetst van een bouwwerk, maar dat dit door een private kwaliteitsborger gebeurt. Ook is de kwaliteitsborger verantwoordelijk voor het toezicht tijdens de bouw. De gemeente toetst de aanvraag nog wel aan het Omgevingsplan en aan de welstandseisen.

De verschuiving van de toezichthoudende rol betekent niet dat er geen gemeentelijk toezicht meer is. Dit is er alleen niet meer tijdens de bouwfase. De gemeente blijft verantwoordelijk voor het toezicht op de bestaande bouw en bouw- en sloopveiligheid. De gemeente is en blijft het bevoegd gezag voor de handhaving daar de kwaliteitsborger zelf geen handhavingsbevoegdheid heeft.

De rol van de gemeente verandert dus meer in een procesrol, maar dan wel één met verantwoordelijkheden. Om aan deze veranderende rol op een verantwoorde manier invulling te geven is het gewenst om in beleid specifieke keuzes te maken over hoe de rol van bevoegd gezag wordt ingevuld.

De invulling van de rol kan op verschillende manieren:
1. Het bevoegd gezag voert geen bouwtechnische toets en bouwtoezicht uit.
2. Het bevoegd gezag gaat risico gestuurd / steekproefsgewijs toetsen en toezicht houden.
3. Het bevoegd gezag toetst en houdt toezicht, net als de kwaliteitsborger.

Beleidskeuze risico gestuurd / steekproefsgewijs toetsen en toezicht houden.

Door het vaststellen van dit beleid kiezen we ervoor dat de gemeente risico gestuurd haar toezichthoudende en handhavende rol invult.

In het beleid wordt deze keuze nader uitgewerkt per processtap. Zo wordt bij de beoordeling van de bouwmelding en de gereedmelding de risico gestuurde benadering toegepast. Bij de bouwmelding wordt beoordeeld of en wanneer informatie-of controlemomenten worden ingelast. Op basis hiervan wordt informatie opgevraagd, inhoudelijk getoetst en toezicht uitgevoerd. Deze informatie- en controlemomenten betreffen bijvoorbeeld controles van later aan het zicht onttrokken constructies zoals o.a. funderingen, wapening in betonconstructies, van belang zijnde aansluitdetails en brandwerende doorvoeren.

Daarnaast kan steekproefsgewijs toezicht gehouden worden t.a.v. specifieke onderwerpen op grond van risico's. De steekproef kan op verschillende manieren worden bepaald: bijvoorbeeld aan de hand van signalen over instrumenten van kwaliteitsborgers, op basis van ontvangen klachten/verzoeken om handhaving of op basis van eigen constateringen door de gemeente. Hiermee wordt een goed beeld van de kwaliteit van het stelsel verkregen, is er gericht toezicht op thema's mogelijk en kan indien nodig, handhavend worden opgetreden of zelfs handhaving worden voorkomen. Als uit deze steekproeven blijkt dat het stelsel goed functioneert en zorgt voor voldoende kwaliteit, dan kan de frequentie van deze steekproeven worden aangepast.

Ook kan het borgingsplan (van de kwaliteitsborger) aanleiding geven tot het houden van toezicht indien maatregelen t.b.v. de bijzondere lokale omstandigheden of eventueel andere bouwaspecten niet voldoende geborgd lijken te worden.

Gebiedsspecifieke-, locatie gebonden- en project gerelateerde risico's.
Naast het vaststellen van het beleid is het ook wenselijk om gebiedsspecifieke risico's, locatie gebonden risico's en project gerelateerde risico's kenbaar te maken. Dit kan in het Omgevingsplan, in het beleid maar het kan ook middels publicatie op de website. Eerder was gekozen om deze risico's in

het beleid vast te stellen. Wij kiezen er nu voor om de risico's bekend te maken op onze website, dit omdat het een dynamische lijst betreft die op deze manier sneller is aan te passen.
Voor de kwaliteitsborger moeten de specifieke lokale omstandigheden kenbaar zijn zodat hiermee bij het opstellen van een risicoanalyse rekening kan worden gehouden.
Het vastleggen van deze gebiedsspecifieke risico's is ook van belang om het houden van risico gestuurd toezicht door de gemeente mogelijk te maken.

1.INLEIDING

Wet Kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb).

De discussie over private kwaliteitsborging wordt al heel lang gevoerd. De discussie is gestart vanuit de wens van vereenvoudiging van vergunningtrajecten voor gemeente en bouwers met als resultaat lastenverlichting en versnelling. Ook is daar op enig moment de wens van versterking van de positie van de bouwconsument bij gekomen. Dit heeft geresulteerd in de Wkb voor het bouwen. De Wkb treedt gelijk met de Omgevingswet (OW) in werking en heeft 3 doelen:

- het verbeteren van de bouwkwaliteit;
- verbeteren positie van de consument;
- stimuleren van kwaliteitsverbetering en faalkostenvermindering

De Wkb beoogt dit te bereiken door inschakeling van private kwaliteitsborgers. Daarnaast wordt de aansprakelijkheid van aannemers ten opzichte van particuliere en professionele opdrachtgevers uitgebreid. Dit laatste betreft een privaatrechtelijk traject dat in dit beleidsstuk verder niet aan de orde komt. De Wkb heeft zowel consequenties voor gemeenten als voor de partijen in de bouwsector.

De wet introduceert de onafhankelijke kwaliteitsborger. Er is een private 'Toelatingsorganisatie kwaliteitsborging bouw' opgericht die erop toeziet dat onafhankelijke kwaliteitsborgers op de juiste wijze de instrumenten toepassen waarmee de kwaliteit van de bouw wordt geborgd.

De wet ziet alleen toe op het technische deel van het bouwen. Het planologisch deel, dus de toetsing aan het bestemmingsplan en welstand, blijft ongewijzigd (de omgevingsplanactiviteit).

Een nieuwe manier van werken

Onder de OW wordt er een 'knip' gemaakt in de huidige omgevingsvergunning voor het bouwen: ruimtelijke regels (omgevingsplanactiviteit) en technische regels (bouwactiviteit). De ruimtelijke regels en de regels voor welstand worden vastgelegd in het omgevingsplan. De regels voor het bouwtechnische deel van de bouwactiviteit en of er een vergunning nodig is liggen vast in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl).

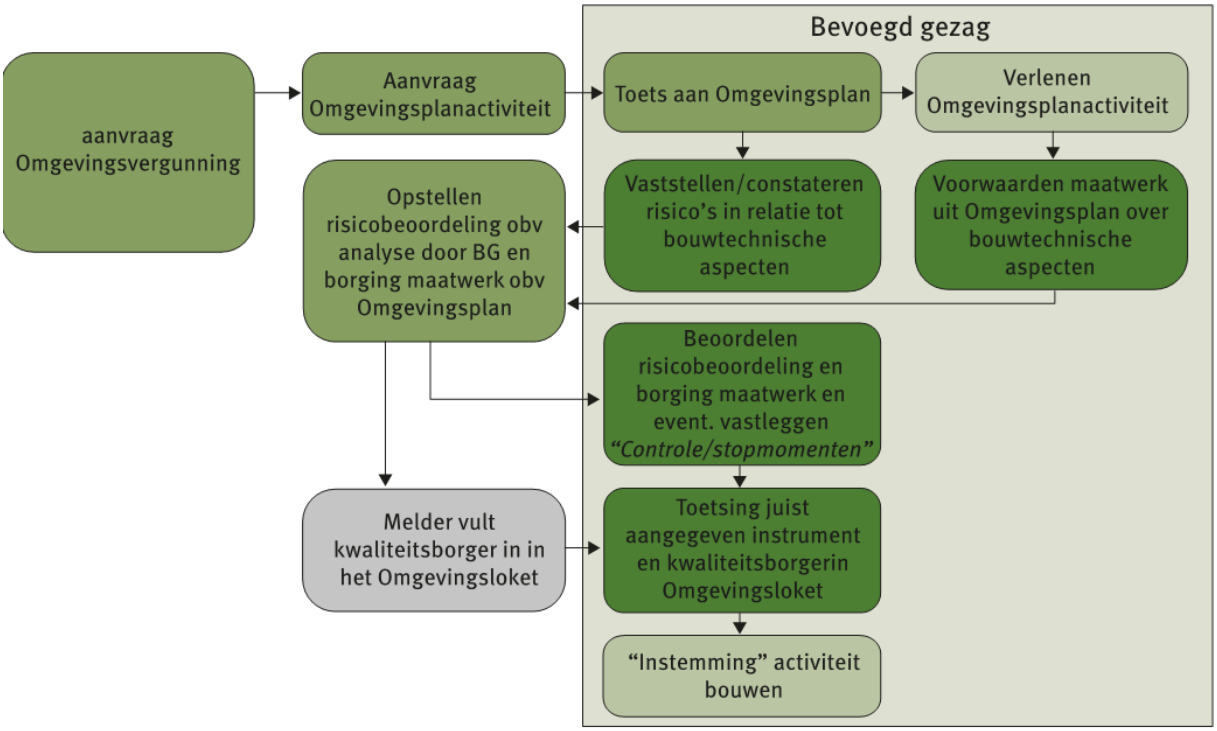
Bij bouwen onder kwaliteitsborging zal voor het bouwtechnisch gedeelte van de activiteit een meldingsplicht worden ingevoerd voor bouwwerken die niet volledig vergunningsvrij zijn en vallen onder gevolgklasse 1 (bouwwerken met een gering risico). Uit een impactanalyses blijkt dat ca. 75% tot 85% van de huidige omgevingsvergunningen bouw in gevolgklasse 1 valt.

In de bouwmelding moet de initiatiefnemer van het bouwen aan het bevoegd gezag melden welk instrument wordt toegepast en welke kwaliteitsborger toeziet op de bouw. Tevens moet de melder een risicobeoordeling en een borgingsplan overleggen bij de melding. De melding moet uiterlijk 4 weken voor de start van de bouw worden ingediend. Indien uit de melding van de bouwactiviteit en de daarbij verstrekte gegevens en bescheiden niet blijkt dat wordt voldaan aan de kwaliteitsborging, dan mag niet gestart worden met de bouw.

De onafhankelijke kwaliteitsborger toetst of het bouwwerk daadwerkelijk gebouwd is conform de regelgeving. Deze toets betreft in ieder geval de bouwtechnische voorschriften van het Bbl, maar het kan ook betrekking hebben op alle andere kwaliteitsaspecten die in het contract zijn overeengekomen. Dat laatste heeft betrekking op de versterking van de positie van de bouwconsument, een doelstelling van de wet waar de gemeente verder buiten staat.

De inhoudelijke rol van het bevoegd gezag gaat deels over in een procesrol. De gemeente beoordeelt de stukken op volledigheid en indieningsvereisten. Er vindt geen preventieve bouwbesluittoets plaats, maar afhankelijk van de beleidskeuzes wordt er op risico's getoetst. De gemeente blijf echter bevoegd om handhavend op te treden, bijvoorbeeld door bouwwerkzaamheden stil te leggen.

Proces vergunningverlening



Bouwmelding en gereedmelding

Een belangrijke plek in het bouwproces gaat ingenomen worden door de bouwmelding en de gereedmelding. Aan de hand van de bouwmelding controleert de gemeente of het juiste borgingsinstrument is toegepast en of de kwaliteitsborger geregistreerd is in een landelijk register. Als er geen erkende kwaliteitsborger is aangewezen of als een borgingsplan en/of risicobeoordeling ontbreekt dan is er sprake van een onvolledige bouwmelding. Er is dan juridisch geen sprake van een melding. Er mag dan ook niet gestart worden met de bouw. Dit is ook het geval indien de gebiedsspecifieke-, de locatie specifieke- en projectgebonden gebonden risico's niet in de risicobeoordeling zijn meegenomen.

De gemeente geeft aan bij de melder dat deze geen melding heeft gedaan en eventueel dat er gegevens ontbreken. Als de melding vervolgens compleet wordt ingediend, dan is de melding op dat moment gedaan en gaat de wettelijke termijn van vier weken voor de gemeente om de melding te beoordelen lopen. Eerst na ommekomst van deze termijn of na eerder bericht kan de bouw starten. Aan het eind van het bouwproces moet er een gereedmelding komen. Onderdeel daarvan is het zgn. 'dossier bevoegd gezag'. Ook hiervoor geldt dat deze gereedmelding beoordeeld wordt en dat bij het niet voldoen aan de eisen deze als niet gedaan wordt beschouwd. Na de gereedmelding geldt een termijn van 2 weken waarbinnen eventueel mededeling moet worden gedaan dat deze melding niet compleet is. Het bouwwerk mag dan niet in gebruik worden genomen.

2. BELEID

U&H strategie

In de Uitvoerings- en handhavingsstrategie Lelystad 2024-2028 wordt aangegeven hoe wordt omgegaan met een bestendig effectief en efficiënt functioneren van het VTH-stelsel. Dit Wkb beleid maakt onderdeel uit van deze strategie.

Het is belangrijk dat we bij de inwerkingtreding van de Wkb beschikken over een evenwichtig beleidskader voor de invulling van de gemeentelijke taken en bevoegdheden op grond van de Wkb. Inmiddels is ervaring opgedaan met 3 proefprojecten gevolgklasse 1 waarbij is gezocht naar wat onze rol is en hoe wij daar invulling aan gaan geven. Om tijdens de proefprojectenfase te werken volgens de Wkb zijn voorlopige beleidsregels vastgesteld . Na evaluatie van de proefprojecten zijn er nieuwe inzichten ontstaan die in dit onderliggende beleid zijn verwerkt.

Wat regelen we in het Wkb-beleid

Heel veel onderdelen met betrekking tot de bouwregelgeving liggen al vast, b.v. in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Dit zijn landelijk uniform geformuleerde regels. Daarnaast spelen er lokale aspecten. In dit beleid word vastgelegd hoe wij omgaan met onze toezichthoudende en handhavende rol.

3. GEBIEDSSPECIFIEKE, LOCATIEGEBONDEN- EN PROJECT GERELATEERDE RISICO'S

Bepaalde aspecten, zoals de ligging van een gemeente of de bodemgesteldheid, maken dat er zich ook specifieke risico's kunnen voordoen bij vergunningverlening, toezicht en handhaving. Specifieke lokale omstandigheden zouden ertoe kunnen leiden dat een bouwwerk niet aan de bouwtechnische vereisten uit hoofdstuk 4 en 5 van het Besluit bouwwerken leefomgeving voldoet/kan voldoen. Voor de kwaliteitsborger moeten deze specifieke lokale omstandigheden kenbaar zijn zodat deze bij het opstellen van een risicoanalyse rekening kan houden met de lokale omstandigheden. Het vastleggen van deze gebiedsspecifieke risico's maakt het houden van risico gestuurd toezicht door de gemeente mogelijk.

De risicoanalyse wordt gelijk met de bouwmelding ingediend. Na ontvangst van de bouwmelding wordt deze beoordeeld. Bij de beoordeling van de risicobeoordeling en het borgingsplan wordt gekeken of voldoende rekening is gehouden met deze omstandigheden. Indien dit niet het geval is, dan is er sprake van een onvolledige melding.

De voor Lelystad gebiedsspecifieke risico's worden vastgelegd in een document dat vindbaar is op de website. Dit omdat dit een dynamisch document betreft. In deze lijst worden de algemene gebiedsspecifieke risico's benoemd. Indien onvoldoende rekening wordt gehouden met deze risico's dan kan dit gevolgen hebben voor de veiligheid van het bouwwerk en de belendingen. Overige specifieke risico's voor een locatie en/of een project worden kenbaar gemaakt in de vergunning voor de Omgevingsplanactiviteit.

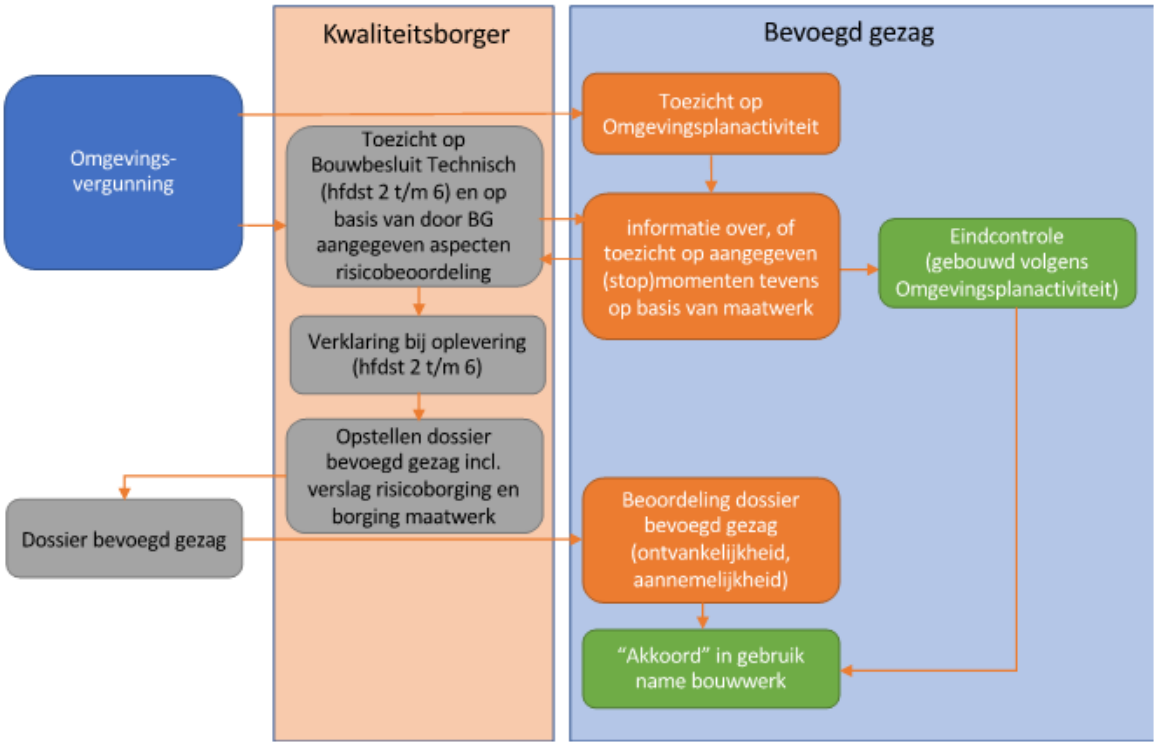
4. INVULLEN TOEZICHTHOUDENDE ROL

Met de komst van de Wkb vindt er een verschuiving van taken plaats van het gemeentelijk bouwtoezicht naar de private kwaliteitsborger. Dit heeft invloed op de rol van het gemeentelijk bouwtoezicht. Ook verschuiven er toezichtstaken vanuit de vergunningsfase naar de bouwfase.

De kern van de verdeling van bevoegdheden komt op het volgende neer:

- De kwaliteitsborger controleert de bouwtechnische kwaliteit van bouwwerken tijdens de bouw en voor de gereedmelding van het bouwwerk.
- De gemeente controleert of de kwaliteitsborger een werk mag borgen (gecertificeerd is).

- De onafhankelijke toelatingsorganisatie houdt wettelijk toezicht op de instrumenten voor kwaliteitsborging en instrumentaanbieders, onder andere door steekproefsgewijze inspecties van bouwprojecten.
- Toepassing van een door de toelatingsorganisatie toegelaten instrument voor kwaliteitsborging door een kwaliteitsborger geeft een gerechtvaardigd vertrouwen dat het bouwwerk zal voldoen aan de bouwtechnische eisen van de bouwregelgeving.
- De gemeente toetst een vergunningaanvraag, voor bouwwerken die onder het stelsel vallen, niet langer preventief inhoudelijk op bouwkundige aspecten.
- De gemeente blijft wettelijk wel belast met het toezicht op de naleving van de bouwtechnische eisen. De gemeente geeft hieraan invulling door beoordeling van de risicoanalyse en het bijbehorende borgingsplan dat door de kwaliteitsborger aan de gemeente zal worden overgelegd.
- De gemeente blijft verantwoordelijk voor de controle op het nalevingsgedrag m.b.t. de omgevingsveiligheid. Denk hierbij aan zaken als de inrichting van de bouwplaats en de veiligheid van belendende percelen.
- Daarnaast verleent de gemeente de vergunning voor de Omgevingsplanactiviteit (OPA) waarbij gekeken wordt naar ruimtelijke aspecten en het gebruik en eventuele welstandseisen zoals vormgeving/kleur/materiaalgebruik/soort materiaal.
- De gemeente houdt toezicht op de Omgevingsplanactiviteit (OPA). Als een bouwwerk niet wordt uitgevoerd conform de OPA vergunning zijn de vervolgstappen zoals opgenomen in de Uitvoerings- en handhavingsstrategie Lelystad 2024-2028 onverkort van toepassing.



.

5.BELEIDSKEUZEN TOEZICHTHOUDENDE ROL

De Wkb biedt de gemeente ruimte om in het beleid voor de uitvoering van de Wkb specifieke keuzes te maken. Voor de volgende onderwerpen worden beleidsuitgangspunten vastgelegd:

1. Behandelen bouwmelding.
2. Gelijkwaardige maatregelen.
3. Informatie- en controlemomenten.
4. Toezicht en handhaving.
5. Signaal/melding kwaliteitsborger.
6. Dossier bevoegd gezag.
7. Gefaseerde oplevering.

De intensiteit van bouw- en woningtoezicht is gebaseerd op een risicobenadering. Dit houdt in dat de inzet van bouwtoezicht afhankelijk is van de mate waarin de risico's geborgd worden en de vergunninghouder het proces van kwaliteitsborging op orde heeft.

De beleidskeuzes hebben gevolgen voor de werkvoorraad, de daarbij horende formatie en financiën. Opgemerkt wordt dat de gemeente geen leges voor meldingen ontvangt. Er staan dus geen directe inkomsten tegenover de werkzaamheden die de gemeente daarvoor moet uitvoeren en de eventuele toezichtswerkzaamheden die daarop nog aanvullend worden uitgevoerd.

Met dit Wkb-beleid is een afweging gemaakt tussen het uitvoeren van taken conform de bedoeling van de wetgever en de verantwoordelijkheid die de gemeente houdt.
Per paragraaf stellen wij u de meest praktische keuze voor. Dit zijn keuzes die recht doen aan de wettelijke verplichtingen van de gemeente en passen binnen de gemeentelijke capaciteit en financiële middelen.

5.1 Beleidsuitgangspunt toetsen van de bouwmelding

Wanneer de gemeente een bouwmelding ontvangt, dan hoort daar een borgingsplan en risicobeoordeling bij. Hieronder beschrijven wij de gemeentelijke taken bij het afhandelen van een melding.

We toetsen meldingen:
- *Op volledigheid van het pakket aan te leveren stukken*
- *aan de hand van object en gebied specifieke risico's*
- *via hoge prioriteiten (hoge risico's)*

De gemeente toetst of de bouwmelding volledig is (alle stukken aanwezig). De gemeente toetst meldingen op basis van steekproeven en object gebonden risico's en risico's in een gebied, dan wel in een gemeentelijke opgave. Vanuit de gemeente wordt hierbij ook gekeken of in het borgingsplan rekening is gehouden met de beheersmaatregelen voor de object gebonden en locatie specifieke risico's. De gemeente bespreekt met de initiatiefnemer/bouwer dan wel diens kwaliteitsborger wanneer de gemeente informatie wil zien over de voortgang van de bouw. Die informatie toetst de gemeente wel inhoudelijk.
Daarnaast geven de steekproeven de gemeente inzicht hoe het bouwen onder de Wkb verloopt. De gemeentelijke ervaringen helpen om het uitvoeringsbeleid steeds te verbeteren. Dit kan ook niet anders, omdat het systeem van private kwaliteitsborging binnen de Nederlandse traditie van bouw- en woningtoezicht geheel nieuw is, en omdat er (nog) veel onzekerheden en open einden in de wetgeving zitten.

5.2 Beleidskeuze gelijkwaardige maatregelen

Zo lang de lijst met gelijkwaardige technische oplossingen niet is opgenomen in het Bbl, maken we gebruik van een richtinggevende lijst. Als er sprake is van gebruik van een gelijkwaardige oplossing dan is het gevolgklasse 2. De bouwmelding vervalt dan en er dient een technische vergunning te worden aangevraagd

Hoewel het bij gevolgklasse 1 projecten maar beperkt zal voorkomen is het wel mogelijk dat iemand afwijkt van de eisen die staan in het Bbl in verband met een gelijkwaardige maatregel. Bij een gelijkwaardige maatregel gaat het om het afwijken van een bepaald voorschrift, met hetzelfde resultaat, en mogelijk meer voordelen. Het idee van de mogelijkheid is dat met zo'n gelijkwaardige maatregel hetzelfde of zelfs een beter resultaat wordt bereikt en in voorkomende gevallen ook efficiënter en/of goedkoper. Dit zou (milieu)innovatie binnen de sector kunnen bevorderen. Dit past ook binnen de verandering die de wetgever voorstaat, van middel naar doelvoorschriften (=niet meer precies de manier waarop voorschrijven, maar enkel het resultaat).

In de wet is bepaald dat als er gelijkwaardige maatregelen worden toegepast met betrekking tot constructieve veiligheid en brandveiligheid, de private kwaliteitsborging, niet van toepassing is. In dat geval kom je automatisch op een reguliere vergunningverlening door de gemeente.

De regeling omtrent wel of niet onder private kwaliteitsborging vallen in verband met gelijkwaardige maatregelen betreffende constructieve veiligheid en brandveiligheid, is in de wet dwingend gegeven. Gemeenten kunnen daar niet van afwijken. Gemeenten kunnen deze regeling niet verruimen en niet versmallen.

Aanvragers zouden calculerend kunnen aansturen op een (goedkopere) afhandeling door de gemeente, door speciaal daarvoor een gelijkwaardigheidsoplossing in het ontwerp op te nemen. Als hiervoor vermoedens bestaan, kan de gemeente hiertegen in actie komen door bijvoorbeeld de aanvraag af te wijzen.

Het moment tijdens het hele Wkb-proces dat een gelijkwaardigheidsoplossing naar voren komt, bepaalt het vervolg. Vroeg in het proces zal het eenvoudig zijn om van een Wkb-proefproject Gevolgklasse 1 naar een reguliere vergunningverlening over te schakelen. Als alternatief kan het bouwproject ook worden voortgezet als Proefproject Gevolgklasse 2 (met een aangepast verloop). Als daarentegen pas rond de gereedmelding een gelijkwaardigheid aan het licht komt, dan heeft de betrokken kwaliteitsborger wel wat uit te leggen. Hoe de gemeente dan zal acteren is afhankelijk van de gekozen gelijkwaardige oplossing. Er wordt gekeken of kan worden ingestemd met de gereedmelding, of er alsnog een reguliere vergunning moet worden verleend of dat er wordt gehandhaafd als de gelijkwaardige oplossing niet wordt geaccepteerd.

Vanuit het ministerie is aangegeven dat als het gaat om adviesvragen m.b.t. gelijkwaardige maatregelen, er een landelijke lijst gelijkwaardige maatregelen komt. In deze lijst staat een overzicht van alle mogelijke beoordelingen, zowel met positieve als negatieve uitkomst.
Tot die tijd wordt er gewerkt met een informatieve lijst met daarin geaccepteerde vormen van gelijkwaardigheid.

5.3 Beleidsuitgangspunt informatie en controlemomenten

bij de beoordeling van de aanvraag, bouwmelding en het borgingsplan wordt ervoor gekozen
- *indien mogelijk standaard risico's toe te passen (circa 80%);*
- *indien noodzakelijk maatwerk toe te passen.*

De risicobeoordeling en het borgingsplan zijn bedoeld om de gemeente inzicht te geven in de risico's in een bouwwerk en de borging daarvan door de kwaliteitsborger. Wordt dit onvoldoende geborgd, dan kan de gemeente tijdens de uitvoering van een bepaald onderdeel van de bouw zelf toezien als zij dit nodig acht. Artikel 2.20 van het Bbl biedt de mogelijkheid om vooraf extra informatie over een betreffend onderdeel op te vragen. Informatie is hiermee vooraf i.p.v. achteraf bekend waardoor een handhavingstraject kan worden vermeden.

Door zoveel mogelijk standaard risico's toe te passen (de gebiedsspecifieke risico's) wordt er op een efficiënte manier invulling gegeven aan de gemeentelijke rol. Waar naast de standaard risico's ook locatiespecifieke- en projectgebonden risico's van toepassing zijn wordt maatwerk geleverd via de omgevingsplanvergunning. Als voordeel geldt dat met zoveel mogelijk efficiency de rol van bouwtoezicht kan worden ingevuld.

Gekoppeld aan deze risicobeoordeling is de keuze voor controle- en stopmomenten. Bij de beoordeling van de risicobeoordeling wordt door bouwtoezicht de keus gemaakt of er controlemomenten noodzakelijk zijn. Hierbij spelen de gebieds-, locatie specifieke en project gerelateerde aspecten als bijvoorbeeld bouwen op een slappe bodem en stabiliteit van de belending een rol. De gemeente houdt geen toezicht op reguliere bouwkundige aspecten als geformuleerd in het Bbl. Daarvoor is de kwaliteitsborger.

5.4 Beleidsuitgangspunt toezicht en handhaving

Het toezicht vindt steekproefsgewijs en risico gestuurd plaats.

De bevoegdheid tot het houden van toezicht en handhaven blijft ongewijzigd bestaan. De gemeente blijft verantwoordelijk voor het publiekrechtelijk toezicht op de naleving van het Bbl. Bij signalen dat niet wordt voldaan aan de Bouwvoorschriften kan de gemeente handhavend optreden.

De juridische basis hiervoor is en blijft de Algemene wet bestuursrecht op grond waarvan de bouwplaats mag worden betreden en medewerking kan worden gevorderd. Ook mag informatie worden gevorderd en kan er zelf onderzoek worden gedaan. Aanvullend daarop kan op grond van de Wkb informatie worden gevraagd per onderdeel en bestaat er een informatieplicht van de aannemer/opdrachtgever.

Of er aanleiding bestaat voor toezicht en handhaving kan worden bepaald op basis van eigen waarnemingen bijv. tijdens controle bouw/sloopveiligheid, bij controle van de omgevingsplanactiviteit of op basis van informatie van de kwaliteitsborger of derden.
Het is van belang om een opstelling te bepalen ten aanzien van de Wkb en daarmee ook ten aanzien van de kwaliteitsborger: stellen we alle vertrouwen in de kwaliteitsborger of is het gewenst om toch in meer of mindere mate controle te houden op de bouwprojecten?

Naar aanleiding van de beoordeling van de melding en borgingsplan wordt bepaald of extra informatie wordt opgevraagd en/of een stopmoment wordt opgelegd. Deze informatie en stopmomenten betreffen (ook) controles van later aan het zicht onttrokken constructies zoals funderingen, wapening in beton en brandwerende doorvoeren. Naar aanleiding van de opgevraagde extra informatie kan worden gekozen om een toch een gemeentelijke controle in te plannen.

Daarnaast kan steekproefsgewijs toezicht gehouden worden t.a.v. specifieke onderwerpen op grond van gebied-, locatie specifieke- en maatwerkrisico's. De steekproef kan op verschillende manieren bepaald worden: aan de hand van aantallen of signalen over instrumenten of kwaliteitsborgers.
Maar ook kan toezicht worden gehouden aan de hand van eigen constateringen of op basis van ontvangen klachten/verzoeken om handhaving. Hiermee krijgen we een goed beeld van de kwaliteit van het stelsel, en kan de handhaving hierop worden ingericht
Als uit de steekproeven blijkt dat het stelsel goed functioneert en dit zorgt voor voldoende kwaliteit, kunnen deze worden afgeschaald.

Voorbeelden van toezicht zijn:

- Inspectie op de bouwplaats van een onderdeel, bijvoorbeeld de verankering.
- Controle van constructieve berekeningen van een onderdeel. Bijvoorbeeld de stabiliteit.
- Controle bij het uitzetten van de bouw. De gemeente kan, conform de huidige werkwijze/afspraken, ook onder de Wkb grip houden op bijvoorbeeld het uitzetten van een bouwwerk (plaats en peilhoogte).

Ook zal er een controle plaatsvinden op basis van signalen, bijvoorbeeld.

- Melding dat er niet aan de bouwtechnische voorschriften wordt voldaan. Deze melding kan ook van de kwaliteitsborger komen.
- Vermoeden dat er niet aan de bouwtechnische voorschriften wordt voldaan.
- Melding van de opdrachtgever of een derde dat niet aan de voorschriften wordt voldaan.

5.5. Beleidsuitgangspunt signaal/melding/constatering

Bij signalen, meldingen en constateringen dat niet wordt voldaan aan de bouwtechnische eisen wordt afhankelijk van de aard en ernst van de overtreding een handhavingstraject gestart

De kwaliteitsborger heeft zelf geen bevoegdheden om handhavend op te treden. Handhaving is derhalve een taak van bouwtoezicht. Er is dan ook voldoende kennis en capaciteit/ flexibiliteit nodig om deze rol te kunnen vervullen. Ook kunnen op andere wijze signalen komen dat in strijd met de voorschriften wordt gebouwd. Denkbaar is dat deze van de opdrachtgever afkomstig zijn of van derden. Ook waarnemingen vanuit het bouwtoezicht kunnen aanleiding zijn tot dit vermoeden. Signalen dat er niet voldaan wordt aan deze eisen kunnen niet genegeerd worden. Wel kan er nuancering worden aangebracht.

Melding door de kwaliteitsborger

De kwaliteitsborger ziet tijdens het bouwproces toe op het voldoen aan de bouwtechnische regels. Indien de kwaliteitsborger een strijdigheid constateert van de bouwregelgeving dan zal de kwaliteitsborger in eerste lijn de aannemer hierop aanspreken en hem proberen te bewegen deze strijdigheid te herstellen. Tevens zal hij hiervan de opdrachtgever in kennis stellen. Hij dient hier ook bij aan te geven dat, als deze strijdigheid niet bij het gereedkomen van het bouwwerk is hersteld, hij geen verklaring kan afgeven.

Mocht de aannemer hier geen gehoor aan geven, of mocht de kwaliteitsborger het herstellen van de overtreding niet in verhouding vinden staan met de ernst van de afwijking, dan zal de Kwaliteitsborger aan de gemeente een formulier ‘informatieverstrekking strijdigheid Bbl’ toesturen.
In dit formulier ‘Informatieverstrekking strijdigheid Bbl’ zal de strijdigheid die de verklaring in de weg staat moeten worden toegelicht met de volgende informatie;

- Aard en omvang van de strijdigheid, inclusief foto’s en een opgave van de exacte locatie van de strijdigheid.
- Het voorschrift uit het Bbl waarvan wordt afgeweken, inclusief een beschrijving wat de uitvoering zou zijn om wel aan het voorschrift te voldoen.
- De beheersmaatregelen die zijn ondernomen om de afwijking te voorkomen dan wel te herstellen, inclusief de reden waarom herstel niet meer aan de orde is.

De melding van een kwaliteitsborger moet als een ernstig signaal opgevat worden. De borger heeft als onafhankelijke partij de taak controle op de kwaliteit uit te voeren en hierover op basis van kennis en kunde te rapporteren. Wanneer de kwaliteitsborger constateert dat in strijd met bouwtechnische eisen wordt gehandeld en deze daarvan melding maakt, dan dient deze melding door de gemeente opgepakt te worden.

Melding van opdrachtgever of derde.
Indien er sprake is van een melding door de opdrachtgever of een derde van mogelijke overtreding van bouwtechnische eisen, dan wordt hiervan melding gemaakt bij de kwaliteitsborger. Deze dient hierop actie te ondernemen en terug te melden wat hij geconstateerd heeft

Constatering door het bevoegd gezag
Indien, op welke wijze dan ook, het bevoegd gezag zelf een constatering doet van mogelijke overtreding van bouwtechnische eisen dan wordt hiervan melding gemaakt bij de aanvrager.
De kwaliteitsborger wordt hierbij door ons geïnformeerd. Eventueel wordt de aannemer ook meegenomen in de informatieverstrekking.
De aanvrager wordt gevraagd om aan te tonen dat wordt voldaan aan het Bbl. Daarbij wordt aangekondigd dat de gemaakte constatering tot een stopmoment kan leiden.
Indien de kwaliteitsborger reageert en constateert dat in strijd met de bouwtechnische eisen wordt gehandeld, wordt dit verder afgehandeld conform de alinea toezicht en handhaving op basis van meldingen en constateringen

Toezicht en handhaving op basis van meldingen en constateringen
De gemeente zal na een melding of constatering vervolgens een beoordeling maken van de ernst van de situatie, van de risico's (klein of groot) en van de geboden actie (bouwstop, nieuw voorstel om de kwaliteit te kunnen beoordelen, opvragen volledig dossier en de beoordeling daarvan, uitvoeren inspectie, extra controle- en stopmomenten opleggen).

Als er sprake is van een strijdigheid die aan de door de kwaliteitsborger af te geven verklaring in de weg staat heeft de gemeente twee mogelijkheden: zij kan de overtreding gedogen of zij kan tegen de overtreding handhavend optreden. Waarvoor de gemeente kiest, is afhankelijk van de ernst van de strijdigheid en de prioriteit die deze overtreding heeft in de risicomatrix zoals die is opgenomen de in het uitvoeringsprogramma (VTHUP). In de praktijk zal dit beteken dat er altijd wordt gehandhaafd als de bouw- of brandveiligheid in het geding is.

Bouwen zonder kwaliteitsborger
Als er geen kwaliteitsborger (meer) is dan is er sprake van strijdigheid. Dit kan op verschillende momenten plaatsvinden en leidt tot verschillende handhavende acties:

1. Bij indienen melding wordt geen kwaliteitsborger opgegeven → de melding is niet gedaan en de initiatiefnemer krijgt de kans een nieuwe melding in te dienen.
2. De kwaliteitsborger gaat tijdens traject weg:
   a. De initiatiefnemer gaat door: er is dan sprake van illegale bouw. De kans bestaat dat we dit niet te horen krijgen. Als we dit niet weten dan komen we daar bij de gereedmelding achter. De gereedmelding is dan onvolledig en daarmee niet gedaan.
   b. Signaal van kwaliteitsborger dat die vertrekt: we sturen dan een brief naar de initiatiefnemer dat deze moet zorgen voor een nieuwe kwaliteitsborger. De bouw kan worden stil gelegd omdat niet aan de Wkb wordt voldaan.

Twijfels over de kwaliteitsborger
Bij concrete twijfels over de prestatie van de kwaliteitsborger doen we een melding bij de instrumentaanbieder (de eerstelijns toezichthouder op de kwaliteitsborger). Als daar onvoldoende respons uit volgt doen we een melding bij de Toelatingsorganisatie Kwaliteitsborging Bouw. Als er concrete twijfels bestaan over de kwaliteit van de bouw, dan vragen we per brief extra informatie op bij de initiatiefnemer. Als we niet tevreden zijn met de reactie hierop (of er komt geen reactie), dan gaan we over tot fysiek toezicht met als uiterste actie handhavend optreden.

5 6. Beleidsuitgangspunt dossier bevoegd gezag.

Het dossier bevoegd gezag wordt gecontroleerd op volledigheid.
De bouwtechnische beoordeling vindt steekproefsgewijs plaats en op basis van de vastgestelde risico's en opgelegde informatie- en stopmomenten

Bij de gereedmelding wordt een zogenoemd “dossier bevoegd gezag’’ verstrekt. Doel van het dossier is dat de gemeente, bijvoorbeeld in geval van een calamiteit of toekomstige verbouwingen, over informatie beschikt die nodig is voor het toezicht op het gerealiseerde bouwwerk. Het dossier wordt op compleetheid getoetst en er wordt beoordeeld of het aannemelijk gemaakt is dat aan de bouwtechnische voorschriften wordt voldaan.

De gemeente heeft als taak om te toetsen of het dossier volledig is en alle stukken aanwezig zijn. De gemeente kan vervolgens er voor kiezen om het dossier inhoudelijk te beoordelen en eventueel nog zelf een controle uit te voeren.

Gelijktijdig met de gereedmelding verstrekt de kwaliteitsborger een dossier bevoegd gezag. De gemeente moet het door de kwaliteitsborger aangeleverde dossier as-built valideren en indien nodig aanvullende informatie opvragen. In het uiterste geval kan de gemeente ingebruikname van een bouwwerk verhinderen.

Steekproefsgewijze beoordeling gereedmelding

Een bouwtechnische inhoudelijke beoordeling vindt steekproefsgewijs plaats en op basis van de vastgestelde risico’s en/of opgelegde informatie- en stopmomenten.
Deze steekproeven geven de gemeente inzicht hoe het bouwen onder de Wkb verloopt. De gemeentelijke ervaringen helpen om het uitvoeringsbeleid steeds te verbeteren.

Wij kiezen ervoor om in het eerste jaar 10 % van de bouwmeldingen inhoudelijk te beoordelen. Daarna evalueren we o.a aan de hand van de geconstateerde onvolkomenheden en bepalen we of deze frequentie moet worden bijgesteld.

Geconstateerde strijdigheden bij gereedmelding

De gemeente is op basis van eigen observatie of de door de kwaliteitsborger verstrekte informatie op de hoogte van wat er aan hand is en kan bepalen of en zo ja op welke wijze handhaven aan de orde is. Is bijvoorbeeld sprake van een strijdigheid die betrekking heeft op de veiligheid – er ontbreekt bijvoorbeeld een brandscheiding – dan zal de gemeente logischerwijs door het opleggen van een last de initiatiefnemer en zijn aannemer sommeren alsnog de vereiste scheiding aan te brengen. Is sprake van een situatie waarin geconstateerd is dat niet wordt voldaan aan de minimale hoogte – het plafond is 5 centimeter te laag – dan zal herstel hiervan zodanig disproportioneel zijn dat het bevoegd gezag van handhaving kan en – op grond van vaste jurisprudentie – mag afzien. Bestaande jurisprudentie geeft gemeenten houvast bij het bepalen of herstel proportioneel is. Een mededeling dat de gemeente vervolgens niet zal handhaven biedt de eigenaar vervolgens voldoende zekerheid dat er in een later stadium niet alsnog tot handhaving zal worden overgegaan.

Overigens staat dit los van of de bewoners een afwijking wel of niet accepteren van hun aannemer. Dat is namelijk privaatrechtelijk (koopovereenkomst) en niet publiekrechtelijk.

De gemeente heeft als uitgangspunt bij de keuze om te handhaven of om af te zien van handhaving, de prioritering aan te houden zoals in het uitvoeringsprogramma is vastgesteld. Dit houdt in dat in ieder geval zal worden gehandhaafd op overtredingen met een hoge prioriteit. Handhaving op overtredingen met een gemiddelde of lage prioriteit zijn afhankelijk van de specifieke casus.

Casco oplevering

Steeds vaker wordt gekozen voor casco oplevering waarbij de gebruiker zelf bijvoorbeeld een badkamer realiseert. Hoewel in principe niet wordt voldaan aan het Bbl zal hiertegen niet handhavend worden opgetreden maar wordt de verantwoordelijkheid bij de eigenaar neergelegd en dit wordt in de gereedmelding aangegeven.

5.7 Beleidsuitgangspunt gefaseerde oplevering

We staan gefaseerde oplevering toe wanneer de initiatiefnemer bij iedere fase een bouwmelding doet. Wanneer de woningen klaar zijn levert de initiatiefnemer een gereed melding, dossier bevoegd gezag en een verklaring aan.

Een ander punt van aandacht betreft het gefaseerd opleveren en ingebruikname dat met name bij de grotere bouwprojecten van woningen zal plaatsvinden. Vergunningen kunnen worden aangevraagd voor meerdere bouwwerken in één vergunning. Een bouwwerk mag pas gebruikt worden na gereedmelding en het aanleveren van het dossier aan het bevoegd gezag. En dat wordt - ook bij meerdere woningen in een project - pas gedaan nadat alle woningen klaar zijn.
Bij woningbouwprojecten is het gebruikelijk dat een deel van de woningen in gebruik wordt genomen voordat het gehele bouwproject is opgeleverd. Zeker bij seriematige nieuwbouw zit er vaak langere tijd tussen oplevering en ingebruikname van de eerste woningen en formele afronding bij het project.
Er zijn verschillende werkwijzen hoe het bevoegd gezag kan omgaan met de situatie bij gefaseerde ingebruikname.

Tijdens de proefprojecten hebben we als uitgangspunt gehanteerd dat deelopleveringen mogelijk waren. Hierbij werd uitgegaan van het vertrouwen dat we hadden in de bouwer en de kwaliteitsborger. In plaats van de gereedmelding inclusief alle constructieve bescheiden werd uitgegaan van de audits, toezichtrapportages en verklaringen die zijn ontvangen van de kwaliteitsborger.

Geconcludeerd is dat deze werkwijze extra werk oplevert omdat zowel een beoordeling bij de deeloplevering plaatsvindt en daarna nog eens bij de eindoplevering. Wij kiezen er daarom voor het opsplitsen van een project in een bouwmeldingen en gereedmelding per fase. Iedere fase wordt daarmee een separate bouwactiviteit onder de Wkb die twee weken voor ingebruikname wordt afgerond.

Beleidsregel bouw- en sloopveiligheid Lelystad 2024

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Lelystad,

Gelet op:

- hoofdstuk 7 van het Bbl en
- artikel 4:81 van de Awb,

Overwegende dat:

- op grond van de Omgevingswet afdeling 5.1 het college bevoegd is tot het afgeven van een omgevingsvergunning voor bouwactiviteiten;
- op grond van artikel 5.18 van de Omgevingswet de aanvraag omgevingsvergunning getoetst wordt aan het Omgevingsplan en de Bbl;
- op grond van artikel 7.10 Bbl, het verboden is om zonder of in afwijking van een sloopmelding te slopen indien daarbij asbest wordt verwijderd of de hoeveelheid sloopafval naar redelijke inschatting meer dan 10 m3 zal bedragen;
- het Bbl in artikel 7.15 voorschrijft dat bij het verrichten van bouw- en sloopwerkzaamheden maatregelen worden getroffen ter voorkoming van:
  a. letsel aan personen in de directe omgeving van het bouw- en sloopterrein;
  b. letsel aan personen die het bouw- en sloopterrein onbevoegd betreden;
  c. gevaar voor de veiligheid van belendingen.
- dat de uitvoering van bouw- en sloopwerkzaamheden zodanig is dat voor de omgeving een onveilige situatie of voor de gezondheid of bruikbaarheid nadelige hinder zoveel mogelijk wordt voorkomen;
- het Bbl in artikel 7.5a regelt, dat naar aanleiding van de uitkomsten van een risicomatrix, deze maatregelen opgenomen moeten zijn in een veiligheidsplan;
- de Landelijke richtlijn bouw- en sloopveiligheid door de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland is vastgesteld;

B E S L U I T

vast te stellen: de “**Beleidsregel bouw- en sloopveiligheid Lelystad 2024**”.

Artikel 1. Begripsbepalingen
In deze beleidsregel wordt verstaan onder:
- Awb: Algemene wet bestuursrecht;
- Bbl: Besluit bouwwerken leefomgeving, de algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 4.3 van de Omgevingswet;
- college: het college van burgemeester en wethouders van Lelystad;
- Landelijke richtlijn bouw- en sloopveiligheid: de richtlijn van de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland (Versie Omgevingswet 2024 en opvolgende versies);

Artikel 2. Landelijke richtlijn bouw- en sloopveiligheid van toepassing
Het college beoordeelt aanvragen omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen en sloopmeldingen, evenals de uitvoering daarvan, conform de Landelijke richtlijn bouw- en sloopveiligheid van de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland zoals deze is te vinden op de website van de Vereniging Bouw en Woningtoezicht Nederland.

Artikel 3. Inwerkingtreding
Deze beleidsregel treedt na bekendmaking op 1 januari 2024 in werking.

Artikel 4. **Intrekking**
De “Beleidsregel Bouw- en Sloopveiligheid Lelystad 2019 wordt tegelijkertijd ingetrokken.

Artikel 5. Citeertitel
Deze beleidsregel wordt aangehaald als: “Beleidsregel bouw- en sloopveiligheid Lelystad 2024”.

Aldus vastgesteld bij vergadering van het college d.d. [datum]

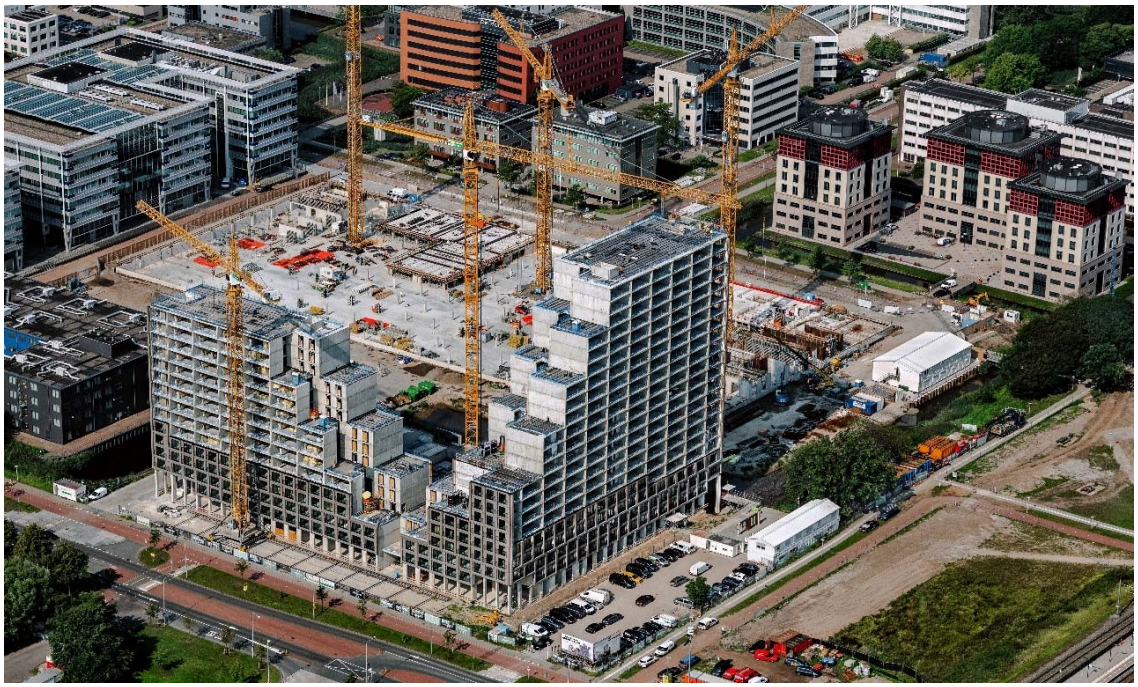
Het college van burgemeester en wethouders,

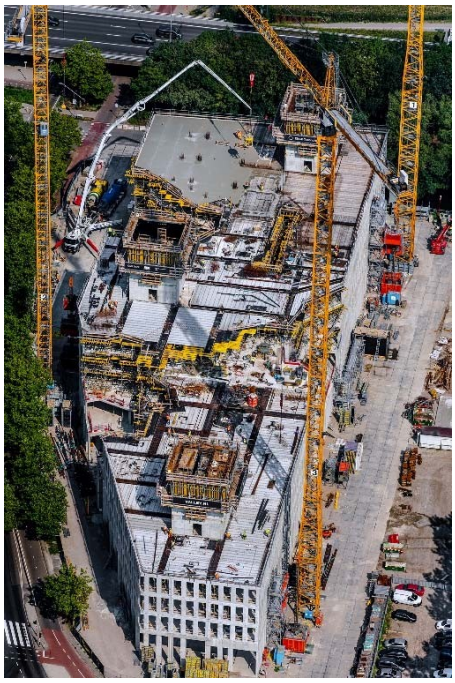
de secretaris, de burgemeester,

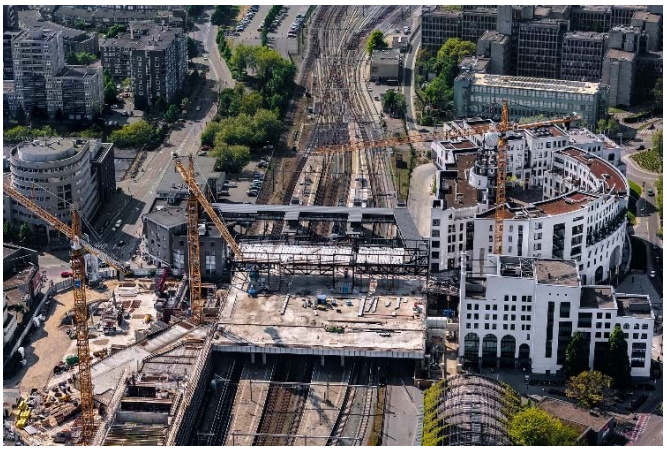
Bijlage 4 Het college beoordeelt aanvragen omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen en sloopmeldingen, evenals de uitvoering daarvan, conform de Landelijke richtlijn bouw- en sloopveiligheid Versie Omgevingswet 2024 en opvolgende versies . Digitaal dossier richtlijn bouw- en sloopveiligheid via www.bwtinfo.nl/dossiers

Vereniging Bouw- & Woningtoezicht Nederland

Landelijke richtlijn bouw- en sloopveiligheid







"Het doel van een bouw- en sloopveiligheidsplan is het vooraf inzichtelijk maken of een beoogd initiatief veilig en verantwoord, in zijn relatie tot de directe omgeving en de openbare ruimte, gerealiseerd kan worden"



Inhoud

INHOUD **3**
Voorwoord *5*

1 INLEIDEND HOOFDSTUK **6**
Aanleiding *6*
Leeswijzer *10*

2 BEGRIPPEN EN TOEPASSINGSGEBIED **11**
Begripsbepalingen *11*
Toepassingsgebied *14*

3 WET- EN REGELGEVING **14**
Informatieplicht *14*
Omgevingswet *15*
Omgevingsbesluit *16*
Besluit bouwwerken leefomgeving *16*
Kwaliteitsborging voor het bouwen *17*
Beleid en lokale afwegingen *17*

4 PROCES: STUREN OP VEILIGHEID EN HINDER **20**
Vooroverleg *20*
Vergunningaanvraag / melding bij gemeente, als bevoegd gezag *20*
Toezicht en handhaving *24*
Het bouwveiligheidsplan *25*

5 DE RISICOMATRIX EN DE VEILIGHEIDSCOÖRDINATOR DIRECTE OMGEVING **28**

6 BOUWVEILIGHEIDSZONE, HIJSZONE EN HIJSGEBIED **32**
6.1 Ontwikkeling normen en korte geschiedenis *32*
6.2 Veiligheidsafstanden (Bouwveiligheidszone, hijszone en hijsgebied) *32*
6.3 Stappenplan en aan te leveren stukken maatwerkoplossingen *46*
6.4 Veiligheid volgens de Arbowet- en regelgeving *48*

7 OMSCHRIJVING VAN GEVAREN, HINDER EN MAATREGELEN **49**
7.1 Gevaren (Schade aan belendingen) *49*
7.2 Trillingen *53*
7.3 Bemalingen *54*
7.4 Ontgravingen naast belendingen *55*
7.5 Instabiliteit als gevolg van (gedeeltelijk) slopen *57*
7.6 Beschadigingen van objecten in de ondergrond *57*
7.7 Bijzondere gevaren *58*
7.8 Risico's door aanwezig asbest *58*
7.9 Ruimte voor de werkzaamheden *59*
7.10 Hulpverlening / brandveiligheid *60*
7.11 Afscheidingen *60*
7.12 Hinder *62*
7.12.1 Geluidshinder *62*
7.12.2 Trillingen *64*

7.12.3 Stofhinder....64
7.12.4 Verkeer....64
7.12.5 Leefbaarheid....65
7.12.6 Snelle scan project....66

8 COMMUNICATIE....67

9 BIJLAGEN....69
Stap 1: Mogelijke risico's onderkennen. Gebruik hiervoor de Risicomatrix....73
Stap 2: Omschrijven risico-aspecten....74
Stap 3: Afspraken maken over de maatregelen....76
Stap 4: Handhaving beheersmaatregelen....77
Gerelateerde wet- en regelgeving en documenten....77

Voorwoord

Deze versie van de richtlijn betreft de tweede versie ten opzichte van de in 2018 gepubliceerde versie. De eerste versie is zeer goed geland, en heeft het effect wat werd beoogd gehaald. De bewustwording voor bouw- en sloopveiligheid is gegroeid, en paragraaf 6.2 van de richtlijn met daarbinnen de veiligheidsafstanden, zijn vanaf 1 juli 2021 rechtstreeks aangestuurd vanuit het Bouwbesluit 2012 en van toepassing bij de realisatie van gebouwen. Deze versie is geheel geactualiseerd op basis van ervaringen met de richtlijn en omgeschreven naar de Omgevingswet en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl).

In de Omgevingsregeling is de risicomatrix opgenomen als bijlage XVIIIa die bepaalt of een veiligheidsplan en coördinator directe omgeving dient te worden opgesteld en aangesteld.

De eerste versie van de richtlijn heeft er, mede naast andere belangrijke initiatieven zoals de veiligheidsladder, de veiligheid in aanbesteding en de in lijn met deze richtlijn doorontwikkelde richtlijnen van de Nederlandse Vereniging Aannemers Funderingswerken (NAFV) ertoe geleid dat de bewustwording van de opdrachtgevende partijen is toegenomen. Daarnaast hebben diverse rapporten met aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid aan deze bewustwording ontwikkeling bijgedragen.

Deze richtlijn is tot stand gekomen op initiatief van de Vereniging BWT Nederland en samengesteld door de Werkgroep Bouw- en sloopveiligheid. Deze versie van de richtlijn is ontwikkeld in samenwerking met de vakgroep Landelijke richtlijn bouwveiligheid en is geschreven door Vincent Hilhorst van de gemeente Den Haag en Wico Ankersmit van de Vereniging BWT Nederland.

Deze richtlijn bevat alle ingrediënten voor het veilig borgen van de “bouw- en sloopveiligheid”. Het is dan ook belangrijk om deze richtlijn in zijn geheel vast te stellen als lokaal beleid door het bevoegd gezag (BG). Eenmaal vastgesteld ondersteund het de gemeente (BG) bij de belangenafweging die voorafgaat aan het opleggen van maatwerkvoorschriften zoals die van toepassing kunnen zijn bij de realisatie van gebouwen, maar ook indien nodig bij bouwwerken geen gebouw zijnde. Met de komst van de Omgevingswet is paragraaf van de richtlijn aangewezen in het Bbl In deze paragraaf worden de methode voor het bepalen van de bouwveiligheidszone uitgelegd en de veiligheidsafstanden vastgesteld. De risicomatrix zoals die bij de vorige versie van deze richtlijn in hoofdstuk 5 was opgenomen is in samenwerking met Ministerie BZK verder uitgewerkt en geldt nu als indieningsvereiste binnen een bouwactiviteit of als informatieplicht gelijktijdig met het doen van een melding bouwactiviteit of sloopactiviteit.

Een commentaarversie van deze 2e versie van de richtlijn is breed uitgezet bij verschillende hoeken van de markt en brancheverenigingen. Wij zijn alle betrokkenen dankbaar voor hun inzet en bijdrage.

1 Inleidend hoofdstuk

Aanleiding

Bij veel bouw- en sloopprojecten is elke partij in de bouwketen veelal gefocust op zijn eigen rol. Dit levert het risico op dat eigen belangen haaks kunnen staan op het omgevingsbelang en deze tijdens de uitvoering conflicten kunnen veroorzaken, met als mogelijk gevolg kostbare (juridische) tijdrovende procedures en (hoge) faalkosten. Kosten voor “bouw- en sloopveiligheid” worden veelal gezien als extra kosten die niet bijdragen aan de kwaliteit van het op te leveren project. Hierdoor staat dit onderwerp in dit krachtenveld van belangen vaak te laag op de agenda. Dit is maatschappelijk, en als het misgaat, politiek onaanvaardbaar.
Een goed overzicht van het speelveld en het creëren van een level playing field helpt om “bouw- en sloopveiligheid” tijdig op de agenda en op tijd goed en verantwoord geregeld te krijgen. Het helpt om de posities, kenmerken en belangen van alle spelers en dus ook de gemeentelijk organisatie in beeld te hebben. Daarnaast resulteert dit in een goed afgewogen acceptabel risico, want het geheel uitsluiten van ieder risico is onmogelijk.

Na de eerste versie van deze richtlijn heeft de instorting van de parkeergarage in Eindhoven eind 2018 geleid tot een kritische aanbeveling aan de bouwkolom door de Onderzoeksraad voor veiligheid (OVV). De OVV adviseert om één centrale partij aan te wijzen die de verantwoordelijkheid draagt voor het borgen van de veiligheid. Deze draagt zorg voor een systemisch en continu proces van risicobeheersing met een goed risicodossier, waar veiligheid een onderdeel van uitmaakt. De aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor veiligheid luiden als volgt:

De Onderzoeksraad is van oordeel dat betere risicobeheersing in de bouwsector nodig is om stappen te zetten in de richting van daadwerkelijke verbetering van de veiligheid. Hiertoe richt de Raad zich op drie terreinen.

1. Minder vrijblijvende Governance Code Veiligheid in de Bouw De Onderzoeksraad ziet de deelnemers aan de Governance Code Veiligheid in de Bouw als ambassadeurs in de transformatie naar een lerende en veilige bouwsector. Door het gezamenlijk opstellen van principes die daaraan bijdragen, en deze blijvend te agenderen en uit te dragen, wordt ingezet op de noodzakelijke versteviging op veiligheid.

2. Het borgen van veiligheid De Onderzoeksraad is van oordeel dat veiligheid gebaat is bij een heldere verantwoordelijkheidsverdeling en coördinatie. Dit ziet hij als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van opdrachtgevers en opdrachtnemers.

3. Het organiseren van professionele tegenspraak Bij het introduceren van nieuwe toepassingen of nieuwe producten verwacht de Raad van constructeurs geen automatisme, maar een gedegen aanwenden van de leer van mechanica en de daarbij behorende schematiseringen. Ook verwacht de Raad dat constructeurs onderling, los van de formele taak- en verantwoordelijkheidsverdeling op een project, zich als professional gedragen, ‘niet pluis’-gevoelens durven te adresseren en kritisch durven te reflecteren op het eigen handelen.

Het huidige veiligheidsbewustwordingstraject van alle stakeholders heeft inmiddels geleid tot de wettelijke aansturing van de veiligheidsafstanden in het Bouwbesluit 2012 en het Bbl, tot het invoeren van de veiligheidscoördinator en de risicomatrix bouw- en sloopveiligheid als indieningsvereiste.

Toelichting op de **GOVERNANCE CODE VEILIGHEID IN DE BOUW**

Er bestaat een grote hoeveelheid wet- en regelgeving, sectorafspraken en instrumenten om de veiligheid in de bouw te vergroten. Toch vinden er nog veel ongevallen plaats en zijn er nog te veel bouwwerken die worden opgeleverd met veiligheidsgebreken. Om ervoor te zorgen dat de veiligheidscultuur in brede zin verbetert, heeft een aantal toonaangevende bouwondernemingen en opdrachtgevers (bouw, weg-/water-/spoorinfra en installatietechniek) en adviesbureaus de handen ineengeslagen en de Governance Code Veiligheid in de Bouw (GCVB) opgesteld.

In de Governance Code zijn gezamenlijke uitgangspunten en kernwaarden op het gebied van veiligheid vastgelegd. Centraal staan: uniformering, ketensamenwerking, opleidingen en kennisdeling. Het streven naar een veilige sector wordt niet gezien als een wedloop of wettelijke verplichting, maar als een gezamenlijke en maatschappelijk belangrijke extra inspanning waarbij we elkaar helpen en zoeken naar continue verbetering. Meer dan 1.000 onderschrijvers hebben zich inmiddels bij de GCVB aangesloten.

Bij de uitwerking wordt de hele bouwketen betrokken en samengewerkt met verschillende (branche)organisaties zoals: Cumela, Bouwend Nederland, Transport & Logistiek Nederland, Techniek NL, het Betonhuis, SSVV, Komat, en MKB Infra.

Meer informatie over de GCVB en gezamenlijke initiatieven kunt u vinden op: www.gc-veiligheid.nl

Eén van de initiatieven van de GCVB is gericht op het verbeteren van het veiligheidsbewustzijn in de hele keten van de bouw. Daartoe hanteren de ondertekenaars vanaf 2022 de zogenoemde Veiligheidsladder (NEN Safety Culture Ladder) om het veiligheidsbewustzijn van organisaties meetbaar, inzichtelijk en vergelijkbaar te maken. Om het veiligheidsbewustzijn als keten te verhogen, wordt niet alleen certificering gevraagd van opdrachtnemers, ook de opdrachtgevers laten zich certificeren en het geldt evenzeer voor architecten- en ingenieursdiensten. Aan de hand van een risicomatrix wordt bepaald welk bewijsmiddel is vereist, afhankelijk van de contractwaarde en het risiconiveau. Voor meer informatie zie de Handreiking ViA op Veiligheid in Aanbesteding (ViA) (gc-veiligheid.nl).

Een bouw- en sloopveiligheidsplan volgens het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en de Omgevingsregeling is niet hetzelfde als een veiligheids- en gezondheidsplan (V&G-plan) dit is op grond van de Arbowetgeving waar de gemeente geen bevoegd gezag voor is. Het V&G-plan is gericht op de veiligheid en gezondheid van de werknemers en een bouw- en sloopveiligheidsplan (B&S-plan) is gericht op de veiligheid voor de omgeving. Zowel formeel als in de praktijk is het bouwhek (of schutting o.i.d) de grens tussen beide en verdient dit ook aandacht in beide plannen. Er is niets tegen om V&G en B&S te combineren in één document, als inhoudelijk maar

wordt voldaan aan zowel de Arbo- als bouwregelgeving. Zie voor nadere toelichting ook het Stappenplan V&G. www.rijksvastgoedbedrijf.nl/veiligbouwen

In beantwoording aan de Onderzoeksraad schrijft de Minister op 22 december 2016 als reactie op aanbeveling 4[1] dat de Minister over deze aanbeveling in overleg is gegaan met de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland (VBWTN). Voorliggende richtlijn is daarvan het resultaat. De wettelijke verankering is geregeld in het Bouwbesluit 2012. Onder de Omgevingswet zal er naar worden gestreefd om deze richtlijn rechtstreeks aan te wijzen zodat een uniforme uitvoering van bouw- en sloopveiligheid in Nederland wordt geborgd en gestimuleerd.

Inleiding

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is ook de plek van de bouwregelgeving gewijzigd. Het Bouwbesluit 2012 is onder de Omgevingswet vervangen door het Besluit Bouwwerken Leefomgeving. Artikel 7.15 van het Besluit bouwwerken leefomgeving verder Bbl schrijft voor dat bij het verrichten van bouw- en sloopwerkzaamheden maatregelen worden getroffen ter voorkoming van

a. Letsel aan personen in de directe omgeving van het bouw- en sloopterrein
b. Letsel aan personen die het bouw- en sloopterrein onbevoegd betreden; en
c. Gevaar voor de veiligheid van belendingen

Uitwerking van dit artikel 7.15 van het Bbl kan worden geborgd via deze landelijke richtlijn bouw- en sloopveiligheid, waarbij lid 2 van artikel 7.15 een deel van deze richtlijn, namelijk de veiligheidsafstanden ook borgt als prestatie-eis middels de volgende tekst.

7.15 lid 2 ***"Bij een bouw- en sloopplaats van een te bouwen of te slopen gebouw wordt een veiligheidsafstand vrijgehouden bepaald volgens paragraaf 6.2. van de Landelijke richtlijn Bouw- en sloopveiligheid"***

Artikel 7.2 van het Bbl geeft het toepassingsbereik aan van het hoofdstuk in het Bbl over Bouw- en Sloopwerkzaamheden aan bouwwerken.
De regels in deze afdeling zijn gesteld met het oog op"

a. Het waarborgen van de veiligheid en het beschermen van de gezondheid in de directe omgeving van bouw- en sloopwerkzaamheden; en
b. Het waarborgen van duurzaamheid bij het scheiden van bouw- en sloopafval op een bouw- en sloopterrein.

Deze Landelijke richtlijn bouw- en sloopveiligheid gaat over hetgeen artikel 7.2 lid a wil borgen. De acceptatie van hinder en daarmee de grenzen die daaraan kunnen worden

[1] Aanbeveling 4 rapport 'Hijsongeval Alpen aan de Rijn, Onderzoeksraad 22-12-2016:
Veranker een risicogestuurd afwegingskader in het Bouwbesluit dat bepaalt onder welke omstandigheden een bouwveiligheidsplan als voorwaarde voor de verlening van een omgevingsvergunning geboden is. Zorg voor veiligheid is een kerntaak van de overheid. Indien risicovolle bouwprojecten worden voorgedragen voor vergunningverlening, dient de gemeente zich ervan te verzekeren dat de veiligheid van de omgeving van een bouwwerk gewaarborgd is. Daartoe bestaat een wettelijk instrument in de vorm van een bouwveiligheidsplan. Dit plan is echter facultatief. De Raad is van oordeel dat het bouwveiligheidsplan vaker en intensiever gebruikt kan worden om de omgevingsveiligheid van bouwprojecten te verzekeren. Voor de vraag onder welke omstandigheden een bouwveiligheidsplan geboden is, acht de Raad het van belang dat gemeenten hierin ondersteund worden door een wettelijk vastgelegd afwegingskader. De risicoafweging of een bouwveiligheidsplan geboden is, wordt hierdoor onderbouwd en transparant.

gesteld, zijn lokaal verschillend maar door het vaststellen van deze richtlijn als lokaal beleid ontstaat een gewenste uniformiteit in ons land, en dat is zeer gewenst.
Daarnaast gaat de richtlijn uit van het borgen van veiligheidsafstanden voor bouwwerken terwijl het Bbl uitgaat van het borgen van veiligheidsafstanden voor gebouwen. Met het vaststellen van deze gehele richtlijn als beleid, heeft hiermee de gemeente ook de mogelijkheid om de veiligheidsafstanden voor bouwwerken geen gebouw zijnde (zoals infrastructurele werken) als maatwerkvoorschrift op te nemen in specifieke situaties.

Artikel 7.4 van het Bbl regelt de specifieke zorgplicht. Hierin is het volgende gesteld.

1. Degene die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat de werkzaamheden tot gevaar voor de gezondheid of veiligheid in de directe omgeving kunnen leiden, is verplicht alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs kunnen worden gevraagd om dat gevaar te voorkomen of niet te laten voortduren.
2. Onder gevaar voor de gezondheid of veiligheid in de directe omgeving als bedoeld in het eerste lid wordt ook verstaan beschadiging of belemmering van wegen, van in de weg gelegen werken en van andere roerende of onroerende zaken op een aangrenzend perceel of op een aan het bouw- of sloopterrein grenzende openbare weg, openbaar water of openbaar groen, die tot dat gevaar kan leiden.

In deze richtlijn gaat hoofdstuk 7 vooral over hetgeen in dit 2e lid van artikel 7.4 onder de zorgplicht valt ook hierbij helpt het vaststellen van deze richtlijn als beleid bij het uniformeren van het toepassen van dit artikel.

Het is in eerste instantie aan de initiatiefnemer om aan de hand van de risicomatrix te beoordelen of dat plan en die coördinator nodig zijn. Vervolgens is het aan het BG om bij de aanvraag of melding te beoordelen of daarbij de juiste keuze is gemaakt. Als naar het oordeel van het BG ten onrechte daarvan is afgezien, dan kan er alsnog een passend bouw- of sloopveiligheidsplan en een veiligheidscoördinator directe omgeving Worden geëist.

Deze richtlijn is een uitwerking en invulling van de regels uit hoofdstuk 7 van het Bbl. De richtlijn heeft als doel zowel de aanvrager of melder (hierna: normadressaat/initiatiefnemer) als het bevoegd gezag te ondersteunen om te komen tot een goed en deugdelijk veiligheidsplan.

De richtlijn is ontwikkeld vanuit ervaring met een groot aantal getoetste en beproefde veiligheidsplannen voor zowel bouw als sloopactiviteiten en er is, waar mogelijk, geput uit jurisprudentie en normen.
Wordt door een initiatiefnemer een bouw- of sloopveiligheidsplan ingediend volgens deze richtlijn, dan mag hij er in de basis van uitgaan dat het bevoegd gezag voldoende informatie heeft om deze te beoordelen. Wordt het bouw- of sloopveiligheidsplan dat is ingediend, vervolgens getoetst aan de criteria in deze richtlijn, dan kan het bevoegd gezag hierover een goed besluit nemen.

In deze richtlijn zijn diverse documenten als voorbeelden toegevoegd, zoals een model-bouwveiligheidsplan en een BLVC-plan (Bereikbaarheid, Leefbaarheid, Veiligheid en Communicatie). In navolging van het Bbl wordt voor begrippen als bouw- en sloopveiligheidsplan hierna het begrip “veiligheidsplan” gehanteerd.

Bouw- en sloopveiligheid is onder de Omgevingswet anders geregeld dan onder de Wet algemene bepalingen Omgevingsrecht (Wabo). Bij een meldingsplichtige bouwactiviteit onder kwaliteitsborging of een sloopmelding vindt de informatieplicht t.a.v. bouw- en of sloopveiligheid gelijktijdig plaats. Voor de vergunningsplichtige bouwactiviteit is het indienen van een ingevulde risicomatrix een verplicht indieningsvereiste waaruit kan volgen dat een bouwveiligheidsplan moet worden ingediend en een veiligheidscoördinator directe omgeving moet worden aangesteld. De wetgever beoogt zo vroeg mogelijk in het planproces de partijen te laten nadenken over de bouw- en sloopveiligheid en dit ook zo vroeg mogelijk met het bevoegd gezag af te stemmen. Bij voorkeur al bij het vooroverleg voor een omgevingsplanactiviteit of vooruitlopend op de bouwactiviteit.

Doel

Doel van deze richtlijn is om een zorgvuldige en veilige uitvoering van bouw- en sloopwerkzaamheden ten opzichte van de omgeving te borgen. Hierbij worden via deze richtlijn aan de gehele bouwkolom en het bevoegd gezag op een uniforme wijze goede handvatten worden geboden voor het beoordelen en handhaven van deze regels en maatregelen.

Het doel van een bouw- en sloopveiligheidsplan is het vooraf inzichtelijk maken of een beoogd initiatief veilig en verantwoord in zijn relatie tot de directe omgeving en de openbare ruimte wordt gerealiseerd.

Leeswijzer

De richtlijn bestaat uit 8 hoofdstukken en een aantal bijlagen. In hoofdstukken 1 zijn algemene zaken opgenomen, zoals de inleiding, de aanleiding en het doel van de richtlijn. In Hoofdstuk 2 is een aantal begrippen gedefinieerd en is het toepassingsbereik van de richtlijn en de verwijzing naar de voorschriften behandeld. De geldende Wet- en regelgeving wordt in hoofdstuk 3 behandeld. De fasering en de uitvoering wordt in hoofdstuk 4 toegelicht. Ook wordt in dit hoofdstuk de risicomatrix behandeld die als indieningsvereiste is opgenomen in de Omgevingsregeling. Het proces van de risicoanalyse aan de hand van een stappenplan is in hoofdstuk 5 beschreven. In hoofdstuk 6 wordt aandacht besteed aan de opbouw van een veiligheidsplan aan de hand van bouwveiligheidszone, hijszone en hijsgebied, waarbij in hoofdstuk 7 alle mogelijke gevaren en hinderaspecten (hinderzones) benoemd zijn.

Communicatie dat als een belangrijk onderdeel van het proces wordt gezien is in hoofdstuk 8 beschreven. In het laatste hoofdstuk worden verschillende referentieprojecten gepresenteerd. De uitwerking van bepaalde onderwerpen is in de bijlagen opgenomen, zoals de risicomatrix, voorbeeldbrieven en beleidsstukken/-notities.

2 Begrippen en toepassingsgebied

Begripsbepalingen

Aannemer: de natuurlijke of rechtspersoon die de bouw- en/of sloopwerkzaamheden uitvoert of verantwoordelijk is voor de uitvoering. Hiermee is ook de 'zelfbouwer/-sloper' inbegrepen.

Asbest: asbest als bedoeld in art. 1, eerste lid, onder a van het Asbestverwijderingsbesluit 2005.

Awb: Algemene wet bestuursrecht

Bevoegd gezag: bestuursorgaan dat bevoegd is tot het nemen van een besluit ten aanzien van een aanvraag om een Omgevingsvergunning het behandelen van meldingen en het uitvoeren van handhaving. Het bevoegd gezag is vaak de gemeente, maar het kan ook het waterschap, de provincie of het rijk zijn.

Bezwijken: het overschrijden van een uiterste grenstoestand.

Bbl: Besluit bouwwerken leefomgeving

Bouwen: plaatsen, geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen, veranderen of vergroten van een bouwwerk.

Bouwterrein: een voor publiek ontoegankelijk fysiek afgescheiden terrein waarbinnen de bouw- en sloopwerkzaamheden plaatsvinden. Alles buiten het bouwterrein noemen we de ‘omgeving’.

Bouwveiligheidszone: het gedeelte van de aan het bouw- of sloopwerk grenzendegebied (zowel boven als onder de grond) waarin ***geen publiek*** aanwezig is.

Derde belanghebbende/Derden/Publiek: personen of instanties waaraan het besluit of de verplichting niet direct aan is gericht, maar die er wel rechtstreeks door geraakt kanworden.

Gelijkwaardige maatregel/Gelijkwaardigheid: het gezien zijn kwaliteiten, eigenschappen, prestaties e.d. evenveel waard zijn. Het begrip gelijkwaardigheid is onder de Omgevingswet gewijzigd in gelijkwaardige maatregel (art. 4.7 Omgevingswet).

Gemachtigde: een derde die namens de initiatiefnemer een aanvraag om een Omgevingsvergunning of melding doet.

Grenswaarde: waarde van een monitoringparameter die, wanneer deze wordt over- of onderschreden, zou moeten leiden tot het stilleggen van alle activiteiten die invloed uitoefenen op deze parameter.

Hinderzone: het gedeelte van de aan het bouw- of sloopwerk grenzende gebied (zowel boven als onder de grond), waarin hinder kan ontstaan door bouw- of sloopactiviteit. Hinder is bijvoorbeeld: geluidshinder, trillingen, stofhinder, lichthinder etc.

Hijsroute: De beweging die een te hijsen object aflegt vanaf het hijsgebied naar de te montageplek of de plek waar het object wordt gelost. In de hijsroute gelden dezelfde voorschriften als in het hijsgebied.

Hijszone: een gebied waarin geen publiek aanwezig is en waarboven uitsluitend lasten gehesen mogen/ kunnen worden.

Hijsgebied: is een gebied waarin geen publiek aanwezig is en waarin de hijszone is aangevuld met de aan de benodigde hijshoogte gerelateerde bouwveiligheidszone. In het gehele hijsgebied dient men rekening te houden met valrisico van zowel kleiner dan 5kg vallende voorwerpen als ook met het valrisico van (delen) hijslast zelf.

Informatieplicht: het proces om een bouw- of sloopveiligheidsplan aan te leveren bij het bevoegd gezag.

Initiatiefnemer: degene die de aanvraag om een Omgevingsvergunning (of het stellen van een maatwerkvoorschrift) indient en/of het bevoegd gezag anderszins verzoekt een besluit te nemen over de uitvoering van een bouw- of sloopproject. Of degene die de melding doet. De initiatiefnemer/normadressaat is te allen tijde verantwoordelijk voor de aanvraag of het doen van de melding, het voldoen aan de informatieplicht en de uitvoering van het aangevraagde project.

Normadressaat: Degene die de werkzaamheden verricht (of laat verrichten): de opdrachtgever en de (hoofd)aannemer.

Ob: Omgevingsbesluit onder de Omgevingswet (bevat o.a. procedurele aspecten voor het aanvragen van een Omgevingsvergunning).

Opdrachtgever: Degene die betaalt of het initiatief neemt voor een bouwwerk.

Opdrachtnemer: Degene die zich jegens een opdrachtgever verbindt tot het verrichten van werkzaamheden ter uitvoering van een overeenkomst tot het verrichten van diensten.

Or: Omgevingsregeling onder de Omgevingswet (bevat o.a. indieningsvereisten voor de aanvraag omgevingsvergunning).

Omgeving: de ondergrond, de (beschikbare en mogelijke) ruimten en gebouwen voor publiek, verkeer, gebruikers, expeditie, exploitatie, de bovengrondse infrastructuur, de objecten en personen op grotere hoogte en dergelijke die een mogelijk effect kunnen ondervinden tijdens de uitvoering van een bouwproject.

Publiek: degenen die blootgesteld kunnen worden aan risico’s tijdens de uitvoering van een bouwproject, zonder zelf actief bij dat bouwproject betrokken te zijn, en waarvoor het bevoegd gezag kan beslissen welke maatregelen nodig zijn vanwege bouw- en sloopveiligheid.

Referentieproject: in het geval een opdrachtgever onvoldoende informatie beschikbaar heeft gesteld, kan het bevoegd gezag zich oriënteren op risico's en veiligheidsmaatregelen van een referentieproject. Een dergelijk project is voor een opdrachtgever geen grond voor het bepalen van de projectspecifieke risico's en maatregelen.

Risicomatrix: matrix die duiding geeft van de risico's voor de veiligheid die zijn verbonden aan de beoogde bouw- of sloopwerkzaamheden (art. 7.5a, eerste lid, Bbl; art. 5.54 Or opgenomen in bijlage r).

Schadeveroorzaker: degene die juridisch aansprakelijk gesteld kan worden voor het veroorzaken van schade aan eigendommen van derden als gevolg van door of namens hem uitgevoerde bouw- of sloopactiviteiten.

Schadeontvanger: de natuurlijke persoon of rechtspersoon aan wie of aan wiens eigendom(men) schade veroorzaakt wordt als gevolg van het uitvoeren van bouw- of sloopactiviteiten.

Slopen: afbreken van een bouwwerk of van een gedeelte ervan.

Sloper: de natuurlijke of rechtspersoon die een sloopmelding als bedoeld in artikel 7.10 van het Bbl doet en/of de natuurlijke of rechtspersoon die overgaat tot het daadwerkelijk slopen.

Standzeker(heid): Het moment waarop het object in stabiele situatie is waardoor deze niet meer kan omvallen.

Veiligheidscoördinator directe omgeving: de veiligheidscoördinator is (in de uitvoeringsfase) in dienst van de hoofdaannemer of opdrachtgever (het normadressaat) en coördineert de veiligheidswerkzaamheden namens hem. Zie 7.5a, tweede lid Bbl.

Veiligheidsplan: het plan waarin de initiatiefnemer of aannemer de nodige maatregelen omschrijft zodat de bouw- en sloopveiligheid geborgd is en dat door het bevoegd gezag betrokken kan worden in het proces van melding, vergunningverlening en handhaving, waarmee invulling wordt gegeven aan het kunnen borgen van maatregelen die kunnen worden getroffen ter voorkoming van letsel aan personen in de directe omgeving van het bouw- en sloopterrein op grond van artikel 7.15 van het Bbl

Veiligheid- en Gezondheidsplan (V&G-plan): een project specifiek document waarin wordt beschreven wat er binnen het project is geregeld ten aanzien van de veiligheid en gezondheid voor werkenden. In het plan worden zowel de risico's als de beheersmaatregelen beschreven, maar ook de betrokken partijen en de samenwerking op V&G-gebied.

Vergunninghouder: degene op wiens naam de vergunning wordt verleend. Dan wel degene op wiens naam maatwerkvoorschriften op basis van een melding bekend zijn gemaakt. De vergunninghouder draagt er zorg voor dat de aan de omgevingsvergunning verbonden voorwaarden worden nageleefd

Toepassingsgebied

Deze richtlijn is van toepassing op alle bouw- en sloopactiviteiten en is gebaseerd op hoofdstuk 7 van het Besluit bouwwerken leefomgeving. De richtlijn geldt hier zowel voor bouw- en sloopactiviteiten die vergunningsplichtig, meldingsplichting of vergunningvrij, (inclusief kleine sloopwerken onder de 10m^3 en zonder asbest) zijn.

Deze richtlijn maakt geen onderscheid tussen de omgevingsveiligheid bij gebouwen of bouwwerken geen gebouw zijnde. Dit onderscheid is wel in het Bbl opgenomen (artikel 7.15 lid 2) aangezien in dit artikel expliciet wordt gesproken over ‘gebouw’. Voor bouwwerken geen gebouw zijnde gelden de veiligheidsafstanden niet als prestatie-eis, maar kan er met maatwerkvoorschriften wel worden voorgeschreven dat deze veiligheidsafstanden ook voor deze bouwwerken gelden.

In de toelichting op Staatsblad 2020 189 blz 27 is dit als volgt beschreven:

“veiligheidsafstand is in de richtlijn samengesteld uit een bouwveiligheidszone, de hijszone en het hijsgebied. De bouwveiligheidszone is afhankelijk van de hoogte van het te bouwen of slopen gebouw. De hijszone en het hijsgebied is afhankelijk van de plaats van en het gebruik van de hijskraan. In plaats van de veiligheidsafstand kan ook gewerkt worden met een gelijkwaardige oplossing ter beoordeling van bevoegd gezag (zie aangepast artikel 1.3)

Het tweede lid is alleen van toepassing op gebouwen. De veiligheidsafstanden in de Richtlijn Bouw- en sloopveiligheid zijn vooral toegesneden op gebouwen en niet goed bruikbaar voor bouwwerken geen gebouw zijnde, zoals bruggen en viaducten. Ter voorkoming van uitvoeringsproblemen is de in het nieuwe tweede lid voorgeschreven veiligheidsafstand daarom beperkt tot gebouwen. Voor bouwwerken geen gebouw zijnde is in het algemeen een maatwerk veiligheidsaanpak nodig. Voor het afdwingen van deze maatwerk aanpak door bevoegd gezag geven de huidige voorschriften in hoofdstuk 8 al voldoende mogelijkheden. De artikelen 8.1, 8.2, eerste lid, en 8.3 tot en met 8.7 zijn namelijk onverkort van toepassing op een bouwwerk geen gebouw zijnde. Op grond van deze bepalingen dienen maatregelen te worden genomen om onveilige situaties of nadelige hinder voor de omgeving van bouw- en sloopwerkzaamheden te voorkomen. Dit geldt dan ook voor aan te houden veiligheidsafstanden. Op grond van 8.7 moeten deze veiligheidsmaatregelen op aanwijzen van het bevoegd gezag in een veiligheidsplan vastgelegd.

3 Wet- en regelgeving

Informatieplicht

Hoofdstuk 5 van de Omgevingswet vormt de basis voor het instrument van de omgevingsvergunning of melding. De eisen die worden gesteld aan een aanvraag om omgevingsvergunning of melding zijn uitgewerkt in het Omgevingsbesluit, het Besluit bouwwerken leefomgeving, de Omgevingsregeling en het Omgevingsplan. De veiligheid directe omgeving bouw- en sloopwerkzaamheden is geregeld in paragraaf 5.3.3. van de Omgevingsregeling. De indieningsvereisten vanwege bouwactiviteiten staan in paragraaf 7.2.2 van de Or. Bouw- en sloopveiligheid maakt geen onderdeel meer uit van de bouwaanvraag (vergunningsplichtige of meldingsplichtig). Hiermee is er naast de

knip tussen de bouwactiviteit en omgevingsplanactiviteit nog een extra knip aangebracht voor de bouw- en sloopveiligheid. Deze knip is aangebracht tussen de regels die betrekking hebben op de kwaliteit van het bouwwerk en de regels die betrekking hebben op de omgevingsveiligheid van het bouwwerk. Hiermee zijn de indieningsvereisten voor de risicomatrix, het bouw- of sloopveiligheidsplan en de veiligheidscoördinator als informatieplicht geregeld in 7.5c Bbl die gelijktijdig met de aanvraag om omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit of bouwmelding dienen te worden aangeleverd.

Artikel 7.5c Bbl (gegevens en bescheiden: stikstofemissie en risicomatrix)
1. Gelijktijdig met de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit of de bouwmelding, bedoeld in artikel 2.18, eerste lid, en de sloopmelding als de hoeveelheid sloopafval naar redelijke inschatting meer dan 10 m3 bedraagt, bedoeld in artikel 7.10, eerste lid, worden de volgende gegevens en bescheiden verstrekt:
a. een beschrijving van de maatregelen om te voldoen aan artikel 7.19a, eerste lid; en
b. de risicomatrix en, voor zover van toepassing, het bouw- of sloopveiligheidsplan en de naam en contactgegevens van de veiligheidscoördinator directe omgeving, en andere gegevens en bescheiden over de maatregelen om de veiligheid te waarborgen en de gezondheid te beschermen in de directe omgeving van de bouw- of sloopwerkzaamheden.
2. Als de bouw- of sloopwerkzaamheden op een andere manier worden verricht dan overeenkomstig de gegevens en bescheiden, bedoeld in het eerste lid, worden de gewijzigde gegevens en bescheiden zo spoedig mogelijk verstrekt.

Omgevingswet

De omgevingsvergunningplicht voor een aanvraag om omgevingsvergunning is geregeld in hoofdstuk 5 van de Omgevingswet die aangeeft dat bij AMvB (het Besluit bouwwerken leefomgeving) regels kunnen worden gesteld met het oog op het waarborgen van de veiligheid, het beschermen van de gezondheid, duurzaamheid en bruikbaarheid. Het toetsingskader voor de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit is het Besluit bouwwerken leefomgeving. In hoofdstuk 4 van deze richtlijn wordt hierop nader ingegaan.

Een bouw- of sloopveiligheidsplan en veiligheidscoördinator directe omgeving is vereist op basis van de uitkomsten van de risicomatrix en/of op basis van vastgesteld lokaal beleid voor de bouw- of sloopactiviteiten waarvoor een Omgevingsvergunning of melding nodig is. Ook kan het bevoegd gezag een bouw- en sloopveiligheidsplan verlangen bij vergunningvrije (bouw- en sloop) activiteiten. Bouw- en sloopveiligheid wordt in artikel 5.20 lid 2 uitgesloten als weigeringsgrond voor de vergunning omdat deze veiligheidsregels over de omgeving van het bouwwerk gaan en niet over de kwaliteit van het bouwwerk, daarmee is ook de bouw- en sloopveiligheid geen onderdeel meer van de vergunningaanvraag voor de activiteit bouwen. Hiervoor is een afzonderlijke informatieplicht die regelt dat deze gegevens gelijktijdig met de aanvraag voor de bouwactiviteit moeten worden ingediend (artikel 7.5c Bbl). Wel kan het bevoegd gezag maatwerkvoorschriften stellen buiten de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen om die gaan over de veiligheid van de omgeving van het bouwwerk (artikel 7.5 lid 3 Bbl).

Omgevingsbesluit

Het Omgevingsbesluit is een Algemene maatregel van bestuur op grond van de Omgevingswet. In het Omgevingsbesluit (Ob) hoofdstuk 4 worden onder andere het bevoegd gezag en de adviseurs voor een bouwactiviteit geregeld.

Besluit bouwwerken leefomgeving

Het Besluit bouwwerken leefomgeving regelt in hoofdstuk 7 de Bouw- en sloopwerkzaamheden aan bouwwerken. Hierbinnen is de veiligheid in de directe omgeving van de bouw- en sloopwerkzaamheden specifiek geregeld in artikel 7.4 (zorgplicht) en 7.15. In lid 2 van dit artikel 7.15 is de wettelijke verankering van de bouwveiligheidsafstanden uit paragraaf 6.2 van deze richtlijn vastgelegd.

Vergunningvrij bouwen
Met de komst van de Omgevingswet is ook vergunningvrij bouwen gewijzigd. Deels vinden we nu het vergunningvrij bouwen in het Besluit bouwwerken leefomgeving afdeling 2.3 (activiteit bouwen en Omgevingsplanactiviteit) en deels in het Omgevingsplan (Omgevingsplanactiviteit) van de gemeente. Omdat het Bbl rechtstreeks werkend is, betekent dit dat hoofdstuk 7 (Bouw- en sloopwerkzaamheden) ook van toepassing is als de werkzaamheden ingevolge het Bbl en Omgevingsplan vergunningvrij zijn. Met andere woorden vergunningvrij is niet regelvrij, ook niet voor de regels ten aanzien van het veilig bouwen- of slopen ten opzichte van de directe omgeving.

Veiligheidsplan
Het Besluit bouwwerken leefomgeving regelt, in tegenstelling tot het voormalige Bouwbesluit 2012, niet meer zelf de inhoud waaraan het bouwveiligheidsplan uit artikel 7.5c Bbl moet voldoen. De inhoud van het bouwveiligheidsplan is nog wel, als richtinggevend, opgenomen in de algemene toelichting van het Bbl. Dit komt omdat de invulling van het organiseren van de veiligheid in de directe omgeving van de bouw- en sloopwerkzaamheden is gedecentraliseerd. De inhoud van een goed bouwveiligheidsplan is nu geregeld in deze Landelijke richtlijn waarbij indien het bevoegd deze richtlijn heeft vastgesteld als zijn beleid, deze het organiseren van de veiligheid in de directe omgeving van de bouw- en sloopwerkzaamheden goed juridisch heeft geborgd.

Sloopmelding
Het Bbl beschrijft in artikel 7.10 de procedure van sloopwerkzaamheden. In artikel 7.11 Bbl is opgenomen welke gegevens en bescheiden moeten worden verstrekt bij de sloopmelding. Ook de inhoud van een goed sloopveiligheidsplan is nu geregeld in deze Landelijke richtlijn waarbij indien het bevoegd deze richtlijn heeft vastgesteld als zijn beleid, deze het organiseren van de veiligheid in de directe omgeving van de bouw- en sloopwerkzaamheden goed juridisch heeft geborgd.

In hoofdstuk 6 van deze richtlijn worden de voorschriften uit hoofdstuk 7 van het Bbl nader toegelicht.

Kwaliteitsborging voor het bouwen

Met de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen die bij inwerkingtreding van de Omgevingswet ook in werking is getreden, is de toets en de controle op de bouwtechnische kwaliteit voor bouwwerken in gevolgklasse 1 van het bouwen door een onafhankelijke partij geborgd, de zogeheten kwaliteitsborger. Bouw- en sloopveiligheid valt echter niet onder kwaliteitsborging en blijft hierdoor een taak en bevoegdheid van het bevoegd gezag. Als er sprake is van risico's met betrekking tot bouw- en sloopveiligheid bij bouwwerken die onder kwaliteitsborging voor het bouwtechnische bouwen worden gerealiseerd, dient er goede en vroegtijdige afstemming plaats te vinden tussen het bevoegd gezag en de initiatiefnemer en zijn aannemer. Het verdient de aanbeveling hierbij ook de kwaliteitsborger te betrekken. De bouwmethode en de keuze van materialen kan namelijk van grote invloed zijn op de bouw- en sloopveiligheid. De activiteit bouwen onder gevolgklasse 1 is geregeld via een meldingsplicht, en grotere bouwwerken (woongebouwen, kantoren, winkels e.d. waarbij bouwveiligheid over het algemeen een grotere rol speelt dan bij kleinere bouwplannen) zullen pas in een later stadium (naar verwachting ten minste 5 jaar na inwerkingtreding Gevolgklasse I) onder kwaliteitsborging gaan vallen, voor deze bouwwerken blijft tot die tijd ook een vergunningplicht gelden voor de activiteit bouwen. Gelijktijdig met het doen van de bouwmelding moeten de gegevens en bescheiden zoals genoemd in artikel 7.5.c Bbl worden ingediend.

Hiermee is de bouwveiligheid bij zowel de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit als ook de meldingsplichtige bouw- of sloopactiviteit een informatieplicht geworden. De bouwveiligheid is daarmee geen onderwerp binnen de bouwmelding, en hiermee is ook duidelijk dat het geen onderwerp is dat onder de kwaliteitsborging valt. De kwaliteitsborger gaat namelijk uitsluitend over hoofdstuk 4 en 5 Bbl. De informatie over de bouwveiligheid moet op basis van hoofdstuk 7 Bbl gelijktijdig met de bouw- of sloopmelding worden ingediend bij het bevoegd gezag maar is daar geen onderdeel van. Het niet indienen van de gegevens over bouwveiligheid kan dan ook niet leiden tot het oordeel dat de melding onvolledig is, maar kan wel inhouden dat de bouw niet mag starten zonder deze gegevens te hebben ingediend. Ook kunnen de in te dienen gegevens over de bouwveiligheid leiden tot maatwerkvoorschriften zoals genoemd in artikel 7.5 lid 3 Bbl.

Beleid en lokale afwegingen

Nu het Bbl de specifieke invulling van voorschriften in het Veiligheidsplan niet meer regelt, dient het bevoegd gezag dit zelf in zijn beleid te regelen. Door het vaststellen van deze Landelijke Richtlijn Bouw- en Sloopveiligheid ontstaat een uniform kader voor bouw- en sloopveiligheid. De VNG en de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland hebben alle gemeenten in Nederland dan ook opgeroepen deze Richtlijn als hun lokale bouw- en sloopveiligheidsbeleid vast te stellen. Dit kan als beleidsonderdeel binnen het Omgevingsplan worden vastgesteld aangezien dit het lokale instrument is voor regels over de fysieke leefomgeving.

<u>Lokale afwegingen</u>

Omdat lokale omstandigheden kunnen vragen om een lokale afweging is het uiteraard aan het lokale bevoegd gezag om zelf nog aanvullende of afwijkende beleidsregels vast te stellen indien hij dit nodig acht.

Maatwerkvoorschriften

Naast de bevoegdheid van de gemeente om zwaardere eisen te stellen, bestaat ook de bevoegdheid om maatwerkvoorschriften op te leggen bij sommige eisen voor de uitvoering van bouw- en sloopwerkzaamheden. Zo kan de gemeente maatwerkvoorschriften opleggen voor het produceren van meer geluid dan is aangegeven in het Bbl (zie art. 7.5 lid 2 Bbl in relatie tot art. 7.17 Bbl) en kan zij ook meer trillingen toestaan dan is aangegeven in het Bbl. Deze mogelijkheden zijn per onderwerp in artikel 7.5 van het Bbl opgenomen als maatwerkvoorschriften.

Artikel 7.5 Bbl (maatwerkvoorschriften)

1. Een maatwerkvoorschrift kan worden gesteld over artikel 7.4 en de paragrafen 7.1.2 tot en met 7.1.5, met uitzondering van de artikelen 7.20, 7.22 en 7.22a en bepalingen over:

a. meldingsplichten; en

b. meet- of rekenmethoden.

2. Met een maatwerkvoorschrift kan worden afgeweken van de regels in de paragrafen 7.1.2 tot en met 7.1.5, waarbij afwijken van de artikelen 7.17 en 7.18 alleen versoepelen als bedoeld in artikel 7.23, eerste lid, kan inhouden.

3. Een maatwerkvoorschrift over de artikelen 7.15 tot en met 7.19 kan in ieder geval inhouden een verplichting tot het aanstellen van een veiligheidscoördinator directe omgeving als bedoeld in artikel 7.5b en het opstellen van een bouw- of sloopveiligheidsplan met maatregelen ter uitvoering van de artikelen 7.15 tot en met 7.19.

4. In afwijking van het tweede lid kan een maatwerkvoorschrift over de artikelen 7.19a en 7.21 alleen nadere invulling van het bepaalde in dat artikel inhouden. Met een maatwerkvoorschrift wordt de uitvoering van een vastgesteld projectbesluit niet belemmerd.

5. Een maatwerkvoorschrift op aanvraag van degene die de bouw- of sloopwerkzaamheden verricht, kan worden gesteld met het oog op andere belangen dan bedoeld in artikel 7.2, voor zover de in dat artikel bedoelde belangen zich daartegen niet verzetten.

In alle gevallen is de normadressant (opdrachtgever, bouwer/sloper) verplicht zo min mogelijk hinder te veroorzaken. Hiervoor kan gebruik worden gemaakt van zogenaamde best beschikbare technieken. Ook moet het bij het afwijken van de prestatie-eisen uit het Bbl bijvoorbeeld gaan om werkzaamheden die om dringende redenen (en niet alleen uit economisch belang) niet overdag kunnen worden uitgevoerd en 's nachts of in het weekend uitgevoerd moeten worden.

Bij de toets of er toepassing wordt gegeven aan de in het Bbl opgenomen mogelijk tot het opleggen van maatwerkvoorschriften, worden onder andere de volgende belangen afgewogen:

- het belang van de aannemer
- de opdrachtgever
- de omwonenden
- het milieu

- en het maatschappelijk belang.
- bereikbaarheid

Daarbij kan het ene belang zwaarder wegen dan het andere en afhankelijk zijn van het tijdstip van de werkzaamheden of de omvang van de afwijking van de in het Bbl opgenomen eisen. Enkel economische redenen alleen zijn voor het stellen van een maatwerkvoorschrift niet zwaarwegend genoeg.

Het bevoegd gezag moet zowel het stellen van zwaardere eisen als het stellen van een maatwerkvoorschrift goed motiveren. Beide varianten zijn besluiten in de zin van de Awb en zijn derhalve vatbaar voor bezwaar en beroep. Deze richtlijn dient dan ook mede als juridische onderbouwing en motivering van deze besluiten.

Aanvullend op het bovenstaande geldt dat het uitgangspunt is dat er niet buiten de reguliere werktijden wordt gewerkt (Van maandag tot en met zaterdag van 07:00 uur tot 19:00 uur). Er kan slechts medewerking worden verleend aan een verzoek indien er sprake is van tenminste één van de onderstaande aspecten:

- maatschappelijk zwaarwegend belang (bijvoorbeeld regionale/nationale infrastructuur);
- beperken of voorkomen van negatieve effecten op bereikbaarheid (gedurende de dag);
- bevorderen van de veiligheid van mens en dier;
- verkorten van de blootstellingsduur;
- (door)werken omdat de werkzaamheden geen interval toestaan;
- (andere) maatregelen om toch tijdens de reguliere tijden te kunnen werken zouden onevenredige kosten met zich meebrengen en niet in verhouding staan tot de hinderperiode (onder deze onevenredige kosten worden niet verstaan de algemene economische belangen van de opdrachtgever/huurder of bouwende partij).

Als voorbeeld.

De gemeente Den Haag heeft bepaald dat de maximale dagwaarde voor geluidgemiddelde zoals die meetbaar is op de gevel van geluidsgevoelige objecten niet hoger mag zijn dan de gemiddelde waarde van het achtergrondgeluid zoals vastgesteld tijdens de nulmeting verhoogd met 5 dB(A).

Dit geldt voor alle bedrijfsmatige bouw- en sloopwerkzaamheden in Den Haag tijdens reguliere werktijden van maandag t/m zaterdag van 07.00 tot 19.00 uur. Dit toegelaten daggemiddelde geluidsniveau treedt in de plaats van de laagste geluidsnormen in tabel 7.17 van het Bbl.

Het achtergrondgeluidsniveau is in een aantal gebieden van Den Haag, net als in de andere grote steden, tamelijk hoog; hoger dan veel vormen van bouw- en sloopgeluid.

In Den Haag wordt jaarlijks een aanzienlijk aantal individuele maatwerkvoorschriften voor bouw- en sloopgeluid verleend omdat de geluidsnormen uit het Bbl niet passend zijn voor een dynamische stedelijke omgeving. Door het toepassen van deze

beleidsregels betekent dit lichtere administratieve lasten terwijl het beschermingsniveau van omwonenden en naburige functies gewaarborgd blijft.

4 Proces: sturen op veiligheid en hinder

Vooroverleg

Het vooroverleg gaat vooraf aan de vergunningaanvraag of melding van de bouw- en sloopactiviteit en ook voorafgaand aan de Omgevingsplanactiviteit. Het vooroverleg is niet wettelijk geregeld, maar doordat dit zo vroeg mogelijk in het proces te doen komen eventuele te nemen maatregelen voor bouw- en sloopveiligheid op tijdig in beeld. Het is echter wel aan te raden om het concept veiligheidsplan en de risicomatrix (tijdig) voorafgaand aan de indiening in een vooroverleg met het bevoegd gezag (gemeente) te bespreken, als uit de (uitgebreide) risicomatrix een score van 12 punten of meer komt en/of als voor één van de vragen/aspecten het risico op zeer hoog wordt ingeschat (4 punten).

Verderop in dit hoofdstuk wordt beschreven de risicomatrix beschreven zoals deze is opgenomen als bijlage 1. Het bespreken van het concept veiligheidsplan in een vooroverleg is raadzaam, omdat het namelijk de maatregelen bevat die als informatieplicht gelijktijdig met de vergunningaanvraag/melding moet worden ingediend. In het veiligheidsplan worden ook afspraken met de gemeente opgenomen over de te treffen maatregelen op gemeentelijk grondgebied, zoals het afsluiten van gemeentewegen, uitritten, regelen van verkeer en dergelijke. Verder dient in het veiligheidsplan extra aandacht te worden geschonken aan maatregelen die moeten worden getroffen met betrekking tot de veiligheid van derden en het eventueel gebruik van gronden van derden. Het verdient daarom aanbeveling in het veiligheidsplan vast te leggen, welke afspraken er zijn of moeten worden gemaakt met derden, en deze afspraken schriftelijk vast te leggen in convenanten en/of vaststellingsovereenkomsten.

Voor incidentele zaken (bijv. kortdurende hijswerkzaamheden en eenmalige of kortdurende activiteiten) is een uitgebreid bouwveiligheidsplan een veel te zwaar middel. Hiervoor kunnen dan passende maatwerkvoorschriften worden voorgeschreven. Deze maatwerkvoorschriften kunnen worden vastgelegd in een kort document (en worden daarbij bindend). . Bij kortdurende activiteiten kun je denken aan activiteiten die in de tijd zijn beperkt tot een dagdeel of een paar dagen. Ook hiervoor is een goed en tijdig vooroverleg zeer nuttig.

Omdat veiligheidsplannen meerdere terreinen bestrijken, is samenwerking en (interne) afstemming tussen de betrokken gemeentelijke afdelingen en mogelijke andere instanties belangrijk. Zo kunnen gelijktijdigheid en opeenvolging van projecten in elkaars omgeving gevolgen (gevaren en hinder) versterken. Dat vraagt om een brede en integrale visie op de projecten. Ook daarvoor is samenwerking tussen de gemeentelijke afdelingen nodig.

Vergunningaanvraag / melding bij gemeente, als bevoegd gezag

In artikel 7.5c Bbl is geregeld dat gelijktijdig met de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit of de bouwmelding en de sloopmelding

de risicomatrix dient te worden aangeleverd bij de gemeente waaruit duidelijk wordt welke risico's voor de veiligheid in de omgeving onderkend zijn. De risicomatrix treft u aan in bijlage 1 van deze richtlijn. Sloopactiviteiten met een geringe hoeveelheid afval (minder dan 10m^3), zijn hiervan uitgezonderd. De risicomatrix bevat vragen gericht op het in kaart brengen van de risico's voor de veiligheid en gezondheid. Wanneer in de uitgebreide risicomatrix een puntenaantal van 12 of meer wordt behaald, moet een veiligheidsplan worden aangeleverd met maatregelen die worden getroffen om de veiligheid te waarborgen en de gezondheid te beschermen in de directe omgeving van de bouw- of sloopwerkzaamheden en moet er tevens een veiligheidscoördinator worden aangesteld. In tegenstelling van zoals het was geregeld onder de Wabo is onder de Omgevingswet geen mogelijkheid meer opgenomen om gegevens over bouw- en sloopveiligheid later aan te leveren. Wel is de mogelijkheid opgenomen om bij wijzigingen in de situatie of het project, de gewijzigde gegevens zo spoedig mogelijk aan te leveren. (Art 7.5c lid 2 Bbl)
In het veiligheidsplan moet door de initiatiefnemer worden aangegeven welke risico's er zijn en op welke wijze de gevolgen hiervan worden ondervangen. Indien de maatregelen naar de mening van het bevoegd gezag onvoldoende zijn, dan kunnen aanvullende voorwaarden worden gesteld via maatwerkvoorschriften.

Wat zegt het Bbl / de Omgevingsregeling hierover?

Artikel 7.5 Or (bouwactiviteit: toepassingsbereik)
Deze paragraaf is van toepassing op het verstrekken van gegevens en bescheiden bij een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit als bedoeld in artikel 2.15d van het Besluit bouwwerken leefomgeving.

Artikel 7.5a Bbl (risicomatrix)
1. Er is een risicomatrix met een duiding van de risico's voor de veiligheid die zijn verbonden aan de beoogde bouw- of sloopwerkzaamheden.
2. Een veiligheidscoördinator directe omgeving als bedoeld in artikel 7.5b wordt aangesteld en een bouw- of sloopveiligheidsplan wordt opgesteld als de ingevulde risicomatrix daartoe noodzaakt.

Artikel 7.5c Bbl (gegevens en bescheiden: stikstofemissie en risicomatrix
1. Gelijktijdig met de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit of de bouwmelding, bedoeld in artikel 2.18 eerste lid, en de sloopmelding als de hoeveelheid sloopafval naar redelijke inschatting meer dan 10 m3 bedraagt, bedoeld in artikel 7.10, eerste lid, worden de volgende gegevens en bescheiden verstrekt:
a. een beschrijving van de maatregelen om te voldoen aan artikel 7.19a, eerste lid: en
b. de risicomatrix en, voor zover van toepassing, het bouw- of sloopveiligheidsplan en de naam en contactgegevens van de veiligheidscoördinator directe omgeving, en andere gegevens en beschreiden over de maatregelen om de veiligheid te waarborgen en de gezondheid te beschermen in de directe omgeving van de bouw- of sloopwerkzaamheden.
2. Als de bouw- of sloopwerkzaamheden op een andere manier worden verricht dan overeenkomstig de gegevens en bescheiden, bedoeld in het eerste lid, worden de gewijzigde gegevens en bescheiden zo spoedig mogelijk verstrekt.

Artikel 7.16 Or (bouwactiviteit: uitgestelde aanvraagvereisten)
Lid 1. Gegevens en bescheiden als bedoeld in artikel 8.3c, eerste lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving waarvoor het bevoegd gezag op grond van dat lid op verzoek van de aanvrager een voorschrift tot het later verstrekken van die gegevens en bescheiden aan de omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit moet verbinden zijn:

Lid 4. Gegevens en bescheiden als bedoeld in artikel 8.3c, tweede lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving waarvoor het bevoegd gezag op grond van dat lid als naar zijn oordeel de bouwactiviteit daartoe aanleiding geeft een voorschrift tot het later verstrekken van die gegevens en bescheiden aan de omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit kan verbinden zijn: gegevens en bescheiden, bedoeld in de artikelen 7.7, eerste lid, onder c tot en met h, en 7.8 tot en met 7.11.

Nogmaals samenvattend zijn de regels over bouw- en sloopveiligheid (Hfdst 7 Bbl) niet bedoeld als beoordelingskader voor de vergunning of melding bouwactiviteit, maar als zelfstandig handhaafbare bepaling gedurende het bouwproces. Bouw- en sloopveiligheid is als informatieplicht gelijktijdig met de aanvraag of melding, los van de vergunningaanvraag of melding in de wetgeving opgenomen. Zie artikel 5.20 lid 2 Omgevingswet.

Artikel 5.20, tweede lid, Omgevingswet strekt ertoe een omissie in de omschrijving van de strekking van de beoordelingsregels van de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit te herstellen. Deze strekking lijkt te breed te zijn omschreven. De vertaalslag van de beoordelingsregels vanuit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht naar de Omgevingswet is hier bij nader inzien niet juist gemaakt. Hierdoor verplicht artikel 5.20, tweede lid, Omgevingswet ertoe om ook de regels over bouwactiviteiten die betrekking op het feitelijk verrichten van bouwwerkzaamheden zoals die op grond van artikel 4.3, eerste lid, aanhef en onder a, Omgevingswet bij het Besluit bouwwerken leefomgeving zijn gesteld, onderdeel te laten zijn van de beoordelingsregels voor de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit. Deze regels lenen zich echter niet voor eenmalige preventieve toetsing in het kader van een vergunningaanvraag, maar moeten gedurende het gehele bouwproces als algemene regels kunnen functioneren en bij overtreding zelfstandig handhaafbaar zijn. Met de voorgestelde wijziging vervalt de verplichting om deze regels onderdeel te laten zijn van beoordelingsregels.
Als het wetsvoorstel (zie Verzamelwet Omgevingswet) wet is geworden zullen als vervolgstap de regels over het feitelijke verrichten van bouwwerkzaamheden die overeenkomstig de huidige tekst van artikel 5.20, tweede lid, Omgevingswet in het Besluit kwaliteit leefomgeving als onderdeel van de beoordelingsregels voor de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit zijn aangewezen, uit die beoordelingsregels worden geschrapt.
Het voornemen tot dit samenstel van wijzigingen op wets- en AMvB-niveau is al aangekondigd in de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 16 december 2021 aan de Tweede Kamer over de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen.7

Een bouwveiligheidsplan hoeft niet per sé door een uitvoerend bouwbedrijf te worden voorbereid. In het aanvraagstadium is een aannemer vaak nog niet in beeld.
Het bouwveiligheidsplan, als informatieplicht, kan bestaan uit een hoofdopzet en uitgangspunten. Dit plan kan op aanwijzing van het bevoegd gezag worden opgesteld door een ter zake deskundige. Op basis van dit uitgangspuntenplan kan op een later moment een gedetailleerd veiligheidsplan voor de uitvoering worden gemaakt. (art. 7.5c lid 2 Bbl). Ook als aangeleverde gegevens en bescheiden gedurende bouw zijn aangepast dienen deze opnieuw aan het bevoegd gezag te worden verstrekt.

Wat zegt het Besluit bouwwerken leefomgeving?

Artikel 7.1 (toepassingsbereik: activiteiten)
Deze afdeling is van toepassing op bouw- en sloopactiviteiten die het feitelijk verrichten van bouw- en sloopwerkzaamheden aan bouwwerken betreffen, met uitzondering van het mobiel breken van bouw- en sloopafval.

Artikel 7.2 (toepassingsbereik: oogmerken)
De regels in deze afdeling zijn gesteld met het oog op:
a. het waarborgen van de veiligheid en het beschermen van de gezondheid in de directe omgeving van bouw- en sloopwerkzaamheden; en

b. het waarborgen van duurzaamheid bij het scheiden van bouw- en sloopafval op een bouw- en sloopterrein.

Artikel 7.3 (toepassingsbereik: normadressaat)
Aan de regels in deze afdeling wordt voldaan door degene die de bouw- of sloopwerkzaamheden verricht. Diegene draagt zorg voor de naleving van de regels over de activiteit.

Artikel 7.4 (specifieke zorgplicht)
Degene die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat de werkzaamheden tot gevaar voor de gezondheid of veiligheid in de directe omgeving kunnen leiden, is verplicht alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs kunnen worden gevraagd om dat gevaar te voorkomen of niet te laten voortduren.
2. Onder gevaar voor de gezondheid of veiligheid in de directe omgeving als bedoeld in het eerste lid wordt ook verstaan beschadiging of belemmering van wegen, van in de weg gelegen werken en van andere roerende of onroerende zaken op een aangrenzend locatie of op een aan het bouw- of sloopterrein grenzende openbare weg, openbaar water of openbaar groen, die tot dat gevaar kan leiden.

Artikel 7.15 (veiligheid in de directe omgeving)
1 Bij het verrichten van bouw- en sloopwerkzaamheden worden maatregelen getroffen ter voorkoming van:
a. letsel aan personen in de directe omgeving van het bouw- en sloopterrein;
b. letsel aan personen die het bouw- en sloopterrein onbevoegd betreden; en
c. gevaar voor de veiligheid van belendingen.
2. Bij het bouwen of slopen van een gebouw wordt bij de bouw- en sloopplaats een veiligheidsafstand vrijgehouden bepaald volgens paragraaf 6.2 van de Landelijke richtlijn Bouw- en sloopveiligheid.

De formulering "Bij het verrichten van bouw- en sloopwerkzaamheden worden maatregelen getroffen" in artikel 7.15 Bbl impliceert, dat er aan het veiligheidsplan onder meer projectgebonden inhoudelijke voorwaarden kunnen worden gesteld door het bevoegd gezag.

Vanuit de informatieplicht op basis van artikel 7.5c Bbl kan het bevoegd gezag naast de omgevingsvergunning of melding maatwerkvoorschriften stellen voor een verdere detailuitwerking van de bouw- en sloopveiligheid.

Welke gegevens kunnen worden gevraagd, en welke onderwerpen dienen te worden geborgd als ‘’voldoende getroffen maatregelen’ is verderop in deze richtlijn opgenomen.

Aangezien de informatieplicht niet valt onder 4.5 Awb (aanvullende gegevens niet complete aanvraag) kan het bevoegd gezag altijd en meerdere momenten om aanvullende gegevens vragen gedurende het gehele proces voorafgaand en tijdens de uitvoering.

<u>Bouw- en sloopveiligheid geen weigeringsgrond omgevingsvergunning</u>
De weigeringsgronden voor een aanvraag omgevingsvergunning staan in de Omgevingswet artikel 5.20 waarin staat dat dient te worden voldaan aan het waarborgen van de veiligheid geregeld in het Bbl.

In lid 2 van artikel 5.20 staat duidelijk dat een weigeringsgrond voor een bouwactiviteit alleen die regels betreft die betrekking hebben op de kwaliteit van het bouwwerk. Hierdoor kan worden gesteld dat het ontbreken van het veiligheidsplan geen

weigeringsgrond is. De sanctie bij het niet voldoen aan de informatieplicht kan inhouden dat niet mag worden gestart met de bouw- of sloopwerkzaamheden.

Voordat de bouw/sloop start

Voordat de bouw- of sloopwerkzaamheden starten dient het normadressaat op basis van artikel 7.5c lid 2 Bbl de risicobeoordeling op basis van de risicomatrix te herijken en zo nodig het veiligheidsplan te actualiseren over de logistiek, bouwplaatsinrichting, bouwmaterialen, bouwvolgorde en bouwtechniek die in de ontwerpfase mogelijk niet waren te voorzien of zijn gewijzigd. Het actualiseren van de risicobeoordeling en het veiligheidsplan is ook nodig bij ingrijpende veranderingen in de omgeving, zoals een wijziging in de verkeerssituatie of samenloop met andere activiteiten. Het actueel houden van de risicobeoordeling en het veiligheidsplan voor de veiligheid in de directe omgeving loopt veelal parallel aan het actueel houden van het veiligheids- en gezondheidsplan (V&G-plan) en het veiligheids- en gezondheidsdossier volgens het Arbeidsomstandighedenbesluit. Een herijkt en/of geactualiseerd plan dient altijd aan het bevoegd gezag ter goedkeuring te worden voorgelegd.

Maatwerkvoorschrift naar aanleiding van al dan niet voldoen aan informatieplicht

Er zullen naar verwachting altijd enkele bijzondere gevallen zijn waarin de matrix niet hoeft te worden ingevuld of dat uit de uitgebreide matrix geen nadere maatregelen volgen, maar er toch bij nader inzien sprake is van risico's voor de omgeving die ondervangen moeten worden.[2] Ook kan het zijn dat er niet is voldaan aan de informatieplicht. In beide gevallen kan het bevoegd gezag altijd een maatwerkvoorschrift stellen om alsnog te verplichten tot een veiligheidsplan en het aanstellen van de coördinator waar op basis van ook kan worden besloten de werkzaamheden niet te mogen starten, of deze stil te moeten leggen. (art. 7.5 Bbl).

Tijdens de bouw

In de uitvoeringsfase coördineert de veiligheidscoördinator de veiligheid. De opdrachtgever en de hoofdaannemer (normadressaat) zijn tijdens de bouw- en sloopwerkzaamheden verantwoordelijk voor de veiligheid. Als de veiligheid in geding is kunnen beiden hierop worden aangesproken. De veiligheidscoördinator doet zijn werkzaamheden uit naam van degene die hem heeft aangesteld. Dit kan de opdrachtgever zijn doch dit is meestal de hoofdaannemer. Als de veiligheidscoördinator zijn taak niet kan uitvoeren geeft hij zijn opdracht terug omdat hij vindt dat de veiligheid in het geding is en in strijd met de vergunning/melding wordt gehandeld. De opdrachtgever of de hoofdaannemer dient in te grijpen en zo nodig de bouw/sloop stil te leggen totdat de veiligheid weer gegarandeerd kan worden. Zij kunnen hierop allebei door de gemeente worden aangesproken. De gemeente kan altijd gebruik maken van haar handhavingsbevoegdheid door bijvoorbeeld de bouw/sloop stil leggen, al dan niet na signalen van betrokkenen of een handhavingsverzoek.

Toezicht en handhaving

In de toezichtstrategie, op grond van het Omgevingsbesluit, van het bevoegd gezag is vastgelegd welke vormen van toezicht worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is. Het gaat hierbij om het observeren en constateren van het wel of niet voldoen aan de regels.

[2] Bijvoorbeeld bij vergunningvrije of niet meldplichtige bouw- of sloopactiviteiten, zie artikel 2.27 Bbl.

Mocht tijdens de realisatiefase blijken dat er wordt gebouwd zonder of in afwijking van een goedgekeurd, al dan niet nader uitgewerkt, veiligheidsplan of in strijd met een opgenomen maatwerkvoorschrift dan kan handhavend worden opgetreden door bijvoorbeeld het werk stil te leggen.

Mag een vergunning worden verleend als er mogelijk schade ontstaat aan omliggende panden?

Vraag
In bezwaren tegen een bouwvergunning wordt vaak als bezwaargrond ingebracht dat door de uitvoering van de vergunde werkzaamheden schade ontstaat aan het eigen pand van de bezwaarmaker. Dit is zeker een vaak ingebracht bezwaar als er sprake is van heiwerkzaamheden. In een recente uitspraak[3] van de Raad van State is de wettelijke grondslag van een dergelijk bezwaar aan de orde.

Antwoord
De Afdeling gaat na welke voorschriften de gemeente aan de vergunning heeft verbonden. Het gaat om het voorschrift tot het indienen van een palenplan en een bouwveiligheidsplan en de monitoring van trillingen en zettingen tijdens de heiwerkzaamheden. Verder is niet in geschil dat de heimethode, waarin het project die is gebruikt, algemeen bekend staat als trillingsarm. Appellant had een technisch bezwaar gemaakt over de breedte van de palen. De gemeente wist dit bezwaar op de zitting te weerspreken. Ook had appellant naar voren gebracht dat beter voor de methode van het trillingsvrij persen kon worden gekozen. Ook dit wist de gemeente met een technisch betoog te weerspreken.

Om die reden blijft de vergunning in stand, ook al is door toepassing van de vergunning aantoonbaar schade ontstaan. De Afdeling gaat er kennelijk vanuit dat schade altijd kan ontstaan, ook in het geval dat de gemeente heeft aangetoond voldoende maatregelen te hebben genomen.

Het bouwveiligheidsplan

Het Bbl stelt geen eisen meer aan de inhoud en onderwerpen van het bouwveiligheidsplan of sloopveiligheidsplan. Deze zijn nog wel terug te vinden in de toelichting op het Bbl waardoor deze nog wel richtinggevend zijn. Dat is dus ten opzichte van het Bouwbesluit 2012 niet meer centraal door het rijk geregeld, maar is op decentraal niveau nu door het bevoegd gezag zelf in te vullen. Waaraan een goed veiligheidsplan moet voldoen (zoals hieronder opgenomen) is wel geborgd als deze richtlijn als beleid is vastgesteld.

Inhoud Bouw- of sloopveiligheidsplan volgens deze richtlijn.

Het veiligheidsplan bevat ter beoordeling door het bevoegd gezag ten minste:

Inhoudsopgave
- Overzicht bijbehorende documenten

[3] Uitspraak RvS 201600001/1/A1, d.d. 12 april 2017

Risicomatrix
• invullen van de risicomatrix en formulier als bijlage toevoegen

Toelichting Project (administratieve gegevens en betrokken partijen)
• Omschrijving van project
• Nut, noodzaak en achtergrond van het project
• Opdrachtgever, ontwikkelaar, aannemer, constructeur (verantwoordelijkheidsstructuur)
• De naw gegevens van de veiligheidscoördinator
• Planning, motivatie tijdpad en consequenties
• Luchtfoto bouwlocatie en directe omgeving
• Toelichting bouwsystematiek en bouwlogistiek

Algemene informatie
• Sloop-/Bouwmethode (toepassing materieel/materiaal, hulp- en beveiligingsmiddelen;

Tekeningen
1. Situatietekening (schaal 1:1000) van het project en de omgeving
2. Tekeningen bouw/sloopplaatsinrichting (schaal 1:100 en 1:1000) incl. de volgende onderdelen:
    - Ligging van het perceel, omliggende wegen, naastgelegen bouwwerken e.d.;
    - Situering van het te (ver) bouwen / slopen bouwwerk;
    - Langs- en dwarsdoorsneden en bouwhoogten en de bijbehorende veiligheidszones
    - Aan- en afvoerwegen;
    - Laad-, los- hijs- en bouw-/ veiligheidszones;
    - Opstelplaats kranen met bijbehorende draaicirkels
    - Plaats van de bouwketen en bouwliften;
    - Plaats van ander hulpmaterieel en opslag van materialen (silo);
    - Opstelplaats brandweer/ bluswater voorzieningen in de omgeving;
    - indien een bouwput wordt gemaakt:

    1° de hoofdopzet van de verticale bouwputafscheiding en de bouwputbodem;
    2° de uitgangspunten voor een bemalingsplan;
    3° de uitgangspunten voor een monitoringsplan ter voorkoming van schade aan naburige bouwwerken
    - een rapport van een akoestisch onderzoek, indien aannemelijk is dat de dagwaarde vanwege het uitvoeren van bouw- of sloopwerkzaamheden meer bedraagt of de maximale blootstellingsduur in dagen langer duurt dan de waarden, bedoeld in artikel 7.17 lid 3 Bbl.

LET OP: Alle bovengenoemde tekeningen dienen te worden voorzien van maatvoering én renvooi/ legenda.

Benoem de Veiligheidsrisico's inclusief de beheersmaatregelen;
- Bezwijken/breken/vallen van constructie of onderdelen (boven de weg)
- Aanrijdgevaar (bouw)verkeer in relatie tot hulpconstructies
- Stempelplan (indien nodig)
- Vluchtroutes dienen in stand gehouden te worden
- Houd rekening met wegkaatsrisico tijdens de gehele realisatie van het project
- Onderzoek naar stabiele ondergrond bij gebruik van machines
- Klic-melding
- Onderzoek naar in de grond aanwezige explosieven
- Vallende voorwerpen op openbaar terrein of belendingen
- Brandgevaar/ brandveiligheid
- Bouwhoogte >20m droge blusleiding meenemen tijdens de bouw
- Monitoring: bemaling, geluid en trilling

Zie voor de detail uitwerking onder andere Hoofdstuk 7 van de Richtlijn.

Omgevingsscan

- Nulmeting hoogte bestaande gebouwen, bouwwerken en de ondergronden in de directe omgeving.
- Monitoring van bovenstaande punt tijdens de bouw

Communicatieplan (communicatie over het project, richting de omgeving)

- Omschrijf de communicatie met de buurt/omgeving en geef aan hoe u met signalen uit de buurt/omgeving omgaat.
- Bij derden-belanghebbenden (bv. RWS, lokaal spoor, Prorail, buren, Gemeente) zal er gecommuniceerd moeten worden met deze partij en moeten de afspraken in vaststellingsovereenkomsten worden vastgelegd. Deze afspraken/stukken maken onderdeel uit van het veiligheidsplan.

5 De risicomatrix en de veiligheidscoördinator directe omgeving.

Het doel van de risicomatrix is het realiseren van een duiding van de risico's voor de veiligheid die zijn verbonden aan de beoogde bouw- of sloopwerkzaamheden.

De risicomatrix is een indieningsvereiste als informatieplicht gelijktijdig met de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit of de bouw- of sloopmelding.

Het doel van de veiligheidscoördinator directe omgeving is om de maatregelen te coördineren die bij de bouw- of sloopwerkzaamheden worden getroffen.

Als de ingevulde risicomatrix daartoe noodzaakt wordt een veiligheidscoördinator als bedoeld in artikel 7.5b Bbl aangesteld en moet er een bouw- of sloopveiligheidsplan worden opgesteld.

In het bouw- of sloopveiligheidsplan wordt dan nader uitgewerkt: welke risico's er worden onderkend, hoe deze vervolgens worden ondervangen en geborgd en welke beheersmaatregelen en procesafspraken er zijn. Dit alles met het doel om de veiligheid te waarborgen en de gezondheid te beschermen in de directe omgeving van het bouw- of sloopterrein.

Dit sluit dan ook goed aan op de doelstelling van een bouw- en sloopveiligheidsplan namelijk:

"Het doel van een bouw- en sloopveiligheidsplan is het vooraf inzichtelijk maken of een beoogd initiatief veilig en verantwoord, in zijn relatie tot de directe omgeving en de openbare ruimte, gerealiseerd wordt"

De in het bouw- en sloopveiligheidsplan uitgewerkte risicopunten zie je dan ook terugkomen in de taken van de veiligheidscoördinator directe omgeving zoals die in artikel 7.5b Bbl zijn verwoord.

De veiligheidscoördinator directe omgeving ziet er op toe dat:

1°. de maatregelen om de veiligheid te waarborgen en de gezondheid te beschermen in de directe omgeving van het bouw- of sloopterrein op doeltreffende wijze worden getroffen;
2°. de werkzaamheden die gelijktijdig of achtereenvolgend plaatsvinden, goed op elkaar zijn afgestemd;
3°. er voorlichting wordt gegeven aan degenen die de bouw- of sloopwerkzaamheden verrichten;
4°. alleen bevoegde personen de directe omgeving waar de bouw- of sloopwerkzaamheden worden verricht, kunnen betreden;
5°. de maatregelen die worden getroffen in de directe omgeving van het bouw- of sloopterrein worden aangepast als de bouw- of sloopwerkzaamheden daartoe aanleiding geven; en
6°. passende maatregelen worden getroffen als niet, onjuist of in onvoldoende mate uitvoering wordt gegeven aan de onderdelen 1° tot en met 5°.

In artikel 7.8 Bbl wordt verder nog geregeld dat als op grond van artikel 7.5 Bbl of 7.5a Bbl een veiligheidscoördinator directe omgeving als bedoeld in artikel 7.5b Bbl moet

worden aangesteld: de naam en contactgegevens van die coördinator op de bouwplaats aanwezig dienen te zijn zodat een uitvoerder of toezichthouder direct contact kan leggen met deze veiligheidscoördinator.

De taak van de veiligheidscoördinator directe omgeving is in artikel 7.5b onder a. Bbl, vastgelegd. Zo coördineert de veiligheidscoördinator directe omgeving namens degene die de bouw- of sloopwerkzaamheden verricht de volgende maatregelen:

1. maatregelen die worden getroffen bij het verrichten van bouw- en sloopwerkzaamheden ter voorkoming van letsel aan personen in de directe omgeving van het bouw- en sloopterrein, letsel aan personen die het bouw- en sloopterrein onbevoegd betreden en gevaar voor de veiligheid van belendingen (artikel 7.15 van het Bbl);
2. maatregelen die gevolgen hebben voor de grondwaterstand (artikel 7.16 van het Bbl); en
3. maatregelen die betrekking hebben op geluidhinder (artikel 7.17 van het Bbl), trillinghinder (artikel 7.18 van het Bbl) of stofhinder (artikel 7.19 van het Bbl).

Net zoals voor de V&G-coördinator volgens het Arbeidsomstandighedenbesluit geldt, krijgt de veiligheidscoördinator directe omgeving in het Bbl geen publiekrechtelijke bevoegdheden. Als hij zijn taak niet kan uitvoeren omdat zijn instructies niet worden opgevolgd, gaat hij terug naar degene die hem in dienst heeft genomen. Dit is de opdrachtgever of de (hoofd)aannemer. De opdrachtgever en de aannemer zijn normadressaat (artikel 7.3 Bbl) en dragen er zorg voor dat aan de vergunning en de eisen van het Bbl wordt voldaan, en dat de maatregelen uit het veiligheidsplan worden nageleefd indien deze is opgesteld. De opdrachtgever/aannemer dient in te grijpen en zo nodig de bouw/sloop stil te leggen totdat de veiligheid weer gegarandeerd kan worden.

In het uiterste geval kan het BG gebruik maken van haar handhavingsbevoegdheid door bijvoorbeeld de bouw/sloop stil leggen, al dan niet na signalen van betrokkenen of een handhavingsverzoek.
Tot slot wordt geregeld dat de naam en contactgegevens van de veiligheidscoördinator directe omgeving op het bouw- of sloopterrein aanwezig zijn.

De rol van de veiligheidscoördinator directe omgeving, in relatie tot de begrippen ‘veiligheidsafstand’ en ‘directe omgeving’
Het begrip ‘directe omgeving’ dat voorkomt in artikel 7.4 van het Bbl (met betrekking tot de specifieke zorgplicht ter voorkoming van gevaar) en bijvoorbeeld in artikel 7.15, eerste lid, onder a, van het Bbl (letsel aan personen op het bouw- en sloopterrein), kan betrekking hebben op een grotere afstand dan de ‘veiligheidsafstand’. De veiligheidsafstand is een wiskundig vast te stellen afstand, die dient te worden vastgesteld volgens de methode beschreven in paragraaf 6.2 van de Landelijke richtlijn. Artikel 7.15, tweede lid, van het Bbl bepaalt dat de ‘veiligheidsafstand’ bepaald volgens paragraaf 6.2 van de Landelijke richtlijn Bouw- en sloopveiligheid, vrij moet worden gehouden. Het betreft de met oog op de risico’s van vallende objecten vrij te houden afstand, die niet toegankelijk is voor derden of voor publiek. Het vrijhouden van de veiligheidsafstand is een verantwoordelijkheid van de normadressaat uit artikel 7.3 van het Bbl: dat betreft degene die de bouw- of sloopwerkzaamheden verricht (of laat verrichten). Het valt daarnaast wel binnen de taakomschrijving van de

veiligheidscoördinator directe omgeving in het nieuw ingevoegde artikel 7.5b van het Bbl dat die veiligheidsafstand ook daadwerkelijk wordt vrijgehouden.

Verduidelijking begrip directe omgeving
Het bereik van het begrip directe omgeving is afhankelijk van de locatie en de aanwezigheid van bebouwing en mensen in de omgeving daarvan. Dit biedt de benodigde ruimte voor maatwerk en legt de eerste verantwoordelijkheid neer bij diegene die de werkzaamheden uitvoert. Bijvoorbeeld: als er een basisschool dichtbij een bouw- of sloopterrein staat, maar buiten de veiligheidsafstand bepaald op grond van paragraaf 6.2 van de Landelijke richtlijn, dan kan de basisschool toch binnen het bereik van de zorgplicht van artikel 7.4 van het Bbl vallen (en dus kan de basisschool binnen het bereik van het begrip ‘directe omgeving’ vallen). Dat houdt in dat er maatregelen moeten worden genomen om gevaar te voorkomen door de partijen die op grond van artikel 7.3 verantwoordelijk zijn voor de veiligheid (degene die de bouw- of sloopwerkzaamheden verricht (of doet verrichten), wat in dit specifieke geval kan inhouden dat vrachtwagenchauffeurs moeten worden geïnstrueerd dat ze langzaam aan komen rijden, opletten op overstekende kinderen en dat er op bepaalde tijdstippen geen in- of uitrijdend bouwverkeer is.
De veiligheidscoördinator directe omgeving voert primair het veiligheidsplan uit, maar hij kan zo nodig altijd op grond van artikel 7.5b, onderdeel b, onder 5, tijdens de bouw- of sloopwerkzaamheden de maatregelen (laten) aanpassen als de werkzaamheden en het voorkomen van risico’s, daartoe aanleiding geven. In dat veiligheidsplan kunnen, als de situatie daarom vraagt, maatregelen zijn opgenomen die zien op de directe omgeving, hetgeen tevens betrekking kan hebben op de openbare weg. Bijvoorbeeld: voor de geplande bouw- of sloopwerkzaamheden wordt op twee opeenvolgende werkdagen met hijskranen gewerkt die een hijszone hebben die over de openbare weg reikt en over een trambaan. Zoals opgenomen in het bouw- of sloopveiligheidsplan, dat ten behoeve van de vergunningaanvraag of de sloopmelding ter beschikking is gesteld aan het BG / gemeente, mogen er op de betreffende twee werkdagen geen trams op deze trambaan rijden.

Belang goede contractuele afspraken met derde belanghebbenden.
De opdrachtgever (normadressaat) draagt er zorg voor dat in een dergelijk geval goede afspraken (vaststellingsovereenkomsten) worden gemaakt met derden, zoals wegbeheerders en openbaarvervoersbedrijven en dat deze afspraken worden vastgelegd tussen partijen. In het veiligheidsplan worden de te treffen maatregelen opgenomen. Als deze derden de instructies van de veiligheidscoördinator niet opvolgen, zoals in dit specifieke voorbeeld bijvoorbeeld de tramvervoerder die toch blijft rijden, dan dient de veiligheidscoördinator directe omgeving de opdrachtgever/(hoofd)aannemer (normadressaat) te adviseren in te grijpen en zo nodig de bouw/sloop stil te laten leggen totdat veiligheid weer gegarandeerd kan worden. De opdrachtgever/(hoofd)aannemer kan deze derden, zoals wegbeheerders en openbaarvervoerbedrijven waarmee hij van tevoren afspraken heeft gemaakt, op grond van het contract aanspreken. Daarnaast heeft de gemeente ook altijd de bevoegdheid (als de bouwer dit niet doet) de bouw/sloop stil te leggen omdat de veiligheid in het geding is.

Risicomatrix

De risicomatrix https://iplo.nl/@264244/risicomatrix-bouw-sloopactiviteit/ is een informatieplicht voor een bouw- of sloopactiviteit. Als de uitkomst van het invullen van de matrix aangeeft dat er veiligheids-of gezondheidsrisico's zijn, dan dienen naast de matrix ook een veiligheidsplan en de naam en het adres van de veiligheidscoördinator directe omgeving bij de aanvraag of melding te worden aangeleverd. Als de bouwactiviteit vergunningplichtig is, mogen deze gegevens later worden aangeleverd alsnog niet bekend is wie deze rol in de uitvoeringsfase vervult. Wie de veiligheidscoördinator directe omgeving uiteindelijk aanstelt is, net als bij het aanvragen van de vergunning voor een bouwactiviteit of het doen van een melding voor een sloopactiviteit, niet geregeld.

De matrix is, ten opzichte van de matrix die voorafgaand aan inwerkingtreding van dit besluit in de praktijk al werd gehanteerd, zodanig aangepast dat in de gevallen dat geen veiligheidsplan en veiligheidscoördinator directe omgeving nodig zijn, dit na enkele vragen duidelijk wordt en niet de gehele matrix hoeft te worden ingevuld (dit volgt uit de matrix zelf).
Het Bbl regelt verder dat de gemeente bij maatwerkvoorschrift naast het veiligheidsplan nu ook een veiligheidscoördinator directe omgeving kan voorschrijven als zij dit noodzakelijk acht en deze geen onderdeel uitmaakte van de vergunningaanvraag of de melding.

Beoordeling van de informatieplicht; Rol BG / Gemeente

Het doorlopen en invullen van de risicomatrix kan voor de betrokken partijen mogelijk leiden tot de conclusie dat geen veiligheidsplan en veiligheidscoördinator directe omgeving noodzakelijk zijn. Mocht het BG/gemeente bij het beoordelen van een vergunningaanvraag/melding of bij een vergunningvrije uitvoering van werkzaamheden alsnog van mening zijn dat een veiligheidsplan en veiligheidscoördinator directe omgeving noodzakelijk zijn omdat zij de risico's in de matrix anders beoordelen, dan kunnen zij altijd een veiligheidsplan en veiligheidscoördinator directe omgeving voorschrijven als maatwerkvoorschrift op grond van artikel 7.5 Bbl. Ook kan tijdens de bouw/sloop altijd nog een maatwerkvoorschrift worden opgelegd als dit op basis van aanwezige risico's nodig is.

Alle bij een project betrokken partijen (gemeente, opdrachtgever, aannemer, ontwerper o.a.) kunnen een risicoanalyse uitvoeren. De uitkomsten tijdig voorafgaand aan de start met elkaar delen en afstemmen voorkomt verschil van inzicht en draagt bij aan begrip voor elkaars positie en versnelt vaak de processen.

Het stappenplan om te komen tot een goed bouwveiligheidsplan is opgenomen in bijlage 2 bij deze richtlijn.

6 Bouwveiligheidszone, hijszone en hijsgebied

6.1 Ontwikkeling normen en korte geschiedenis

Met name voor hoogbouwplannen op stedelijke locaties werd geruime tijd geleden al de behoefte gevoeld aan normering, voor onder andere de hijswerkzaamheden. In 1996 zijn in Den Haag normen opgesteld op basis van vroegere regelgeving van de Arbeidsinspectie. Met de regeling en de tabel bouwhoogte in relatie tot veilige afstand voor publiek zijn goede ervaringen opgedaan. Met referentie aan de Duitse normering voor veiligheid en gezondheid bij toren– en schoorsteenbouw ZH 1/1601 van juli 1997 is de regeling in 2006 aangepast voor bouwwerken tot grotere hoogte (140 meter). De regeling is telkens aangepast aan nieuwe versies van het Bouwbesluit en bleek goed te voldoen. Er is geen wetenschappelijke onderbouwing van de hoogtenormen, wel heeft er een uitgebreid onderzoek plaatsgevonden naar ongevallen en het valbereik van vallende voorwerpen. Dit heeft ertoe geleid dat onderstaande paragraaf met veiligheidsafstanden is opgenomen als prestatie-eis in artikel 7.15 lid 2 Bbl.

6.2 Veiligheidsafstanden (Bouwveiligheidszone, hijszone en hijsgebied)

In het Bbl artikel 7.15 is deze paragraaf als prestatie-eis opgenomen voor de bouw- en sloopveiligheid van een gebouw. De richtlijn kan ook worden toegepast voor een bouwwerk geen gebouw zijnde voor het bepalen van de veilige afstanden.

Op basis van deze paragraaf wordt de bouwveiligheidszone (BVZ) bepaald. Deze wordt in eerste instantie bepaald door de hoogte van het bouwwerk of de hoogte van het hijsobject maar de in deze paragraaf beschreven situaties kunnen van invloed zijn op de omvang van de bouwveiligheidszone. Tabel 1 is bedoeld als uitgangspunt voor het bepalen van de bouwveiligheidszone. Voor elke bouw- en/of slooplocatie gelden specifieke werk gerelateerde omstandigheden.

bouwwerkhoogte / hijshoogte (m)	bouwveiligheids-zone (m)	bouwwerkhoogte / hijsoogte (m)	bouwveiligheids-zone (m)
3	1,5	140	16
6	2	150	17
9	2,5	160	19
12	3	170	20
15	3,5	180	21
20	4	190	22
30	5	200	23
40	6	210	24
50	7	220	25
60	8	230	26
70	9	240	27
80	10	250	28
90	11	260	30
100	12	270	31
110	13	280	32
120	14	290	33

130	15	300	34

Tabel 1: De relatie tussen de hoogte van een bouwwerkhoogte/ hijshoogte en de bouwveiligheidszone tot een hoogte van 300 meter. Tot 150m hoogte is dit in Nederland beproeft. Boven de 150m moet hier ervaring mee worden opgedaan. Bij tussenliggende waarden van de gebouwhoogte/hijshoogte in deze tabel dient de hoogste waarde voor de bouwveiligheidszone te worden aangehouden.

Een bouwveiligheidsplan dient te voldoen aan onderstaande criteria. Deze criteria worden in het vervolg van deze richtlijn nader toegelicht.

Bouwterrein

1. Het bouwterrein is te allen tijde fysiek afgescheiden van zijn omgeving. Binnen deze fysieke afscheiding vallen de oppervlakte van het bouwwerk, het materiaal, het materieel, het werkterrein, de bouwveiligheidszone en het hijsgebied.
2. Een vaste- of mobiele kraan, evenals ieder ander hulpmiddel dat wordt gebruikt om lasten zowel horizontaal als verticaal te verplaatsen, dient te allen tijde binnen de fysieke afscheiding van het bouwterrein te worden opgesteld.

Bouw- en sloopveiligheidszone

3. Een bouw- en sloopveiligheidszone is niet toegankelijk voor publiek.
4. Tijdens de werkzaamheden dient de bouwveiligheidszone, zoals genoemd in tabel 1, te allen tijde aanwezig te zijn.
5. De bouwveiligheidszone heeft betrekking op kleine vallende voorwerpen (tot 5 kg). Voor zwaardere vallende voorwerpen (vanaf 5kg) gelden de hijszone, het hijsgebied en de hijsroute (zie 6.2.2 en 6.2.4).

Hijszone

6. Een hijszone ligt binnen de fysieke afscheiding van het bouwterrein. Uitsluitend binnen deze hijszone mogen lasten gehesen worden.
7. De oppervlakte van de hijszone is minimaal gelijk aan de oppervlakte van het te hijsen object.
8. Wanneer rotatie van het te hijsen object mogelijk is (bijvoorbeeld door de wind) dan geldt voor de bepaling van de hijszone de grootste afmeting (lengte of breedte of hoogte) van het hijsobject. Voor de projectie van het object is de meest ongunstige situatie maatgevend (zie figuur 6.2).

Hijsgebied

9. De hijszone en daar omheen de benodigde bouwveiligheidszone (in relatie tot de hijslashoogte) vormen samen het hijsgebied.
10. Wanneer er voor een gevel of steiger omhoog wordt gehesen, wordt er tussen de gevel/steiger en de hijszone 1/3 van de hierboven bepaalde bouwveiligheidszone toegevoegd (zie figuur 6.2)
11. Het hijsgebied dient te allen tijde binnen de fysieke afscheiding van het bouwterrein te vallen.

6.2.1 Kleine vallende voorwerpen

Het risico van kleine vallende voorwerpen (tot 5kg) doet zich voor binnen de bouw- en sloopveiligheidszone. Zoals eerder is omschreven, is deze zone afhankelijk van de hoogte van het bouwwerk (zie tabel 1). Deze zone dient op de situatietekening te wordeningetekend (zie figuur 6.1). Aan de hand van deze tekening wordt bepaald waar de fysieke bouwplaatsafscheiding ten minste gesitueerd dient te worden. Dit om te voorkomen dat kleine vallende voorwerpen in de omgeving terecht komen. Bij voorwerpen tot 5kg kun je onder andere denken aan bouw- of sloopafval, onderdelen van bouwmachines, bouwmaterialen en gereedschap.

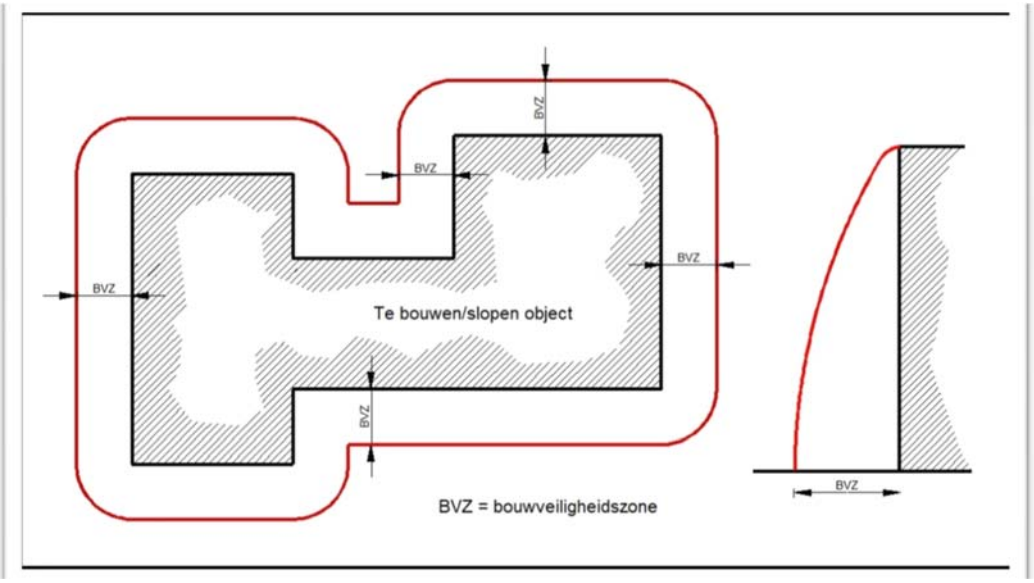
6.2.2 Zware vallende voorwerpen

Het risico van zware vallende voorwerpen (vanaf 5kg) doet zich voor tijdens het lossen, hijsen en monteren van grote(re) objecten. Dit risico doet zich voor in het hijsgebied (zie 6.2.4 en 6.2.5).
Er wordt hierbij rekening gehouden met het draaien van het object door de wind. De grootste afmeting van het object is hierbij telkens bepalend.

1. Het hijsen van een object over de omgeving (openbare straat en/of in gebruik zijnde belendingen) is niet toegestaan;
2. Mocht een hijsgebied boven een belending zijn geprojecteerd (de projectie van de bouwveiligheidszone op het maaiveld is dan maatgevend) dan mag zich binnen deze projectie geen publiek bevinden. Wanneer zich binnen de projectie van de bouwveiligheidszone een noodtrappenhuis bevindt, zal ook het vloerveld welke voor ontvluchting op dit trappenhuis is aangewezen, vrij moeten blijven van publiek. Dit zal veelal tot het instellen van een alternatieve vluchtroute (bypass) leiden. Een en ander volgens de vigerende regelgeving op het gebied van brandveiligheid.

6.2.3 Bouwveiligheidszone

De bouwveiligheidszone is afhankelijk van de hoogte van het bouwwerk of de hijshoogte (zie tabel 1) en volgt de contouren van het bouwwerk (zie figuur 6.1 en het volgende hoofdstuk voor verdere details). De bouwveiligheidszone bepaald de minimale afstand tussen het te bouwen of te slopen bouwwerk en de fysieke bouwplaatsafscheiding. Wanneer de fysieke bouwplaatsafscheiding niet kan worden geplaatst op de volgens tabel 1 bepaalde locatie, zal bepaald moeten worden tot welke bouwwerkhoogte de bouwveiligheidszone wel binnen de bepaalde afmeting valt. Deze bouwwerkhoogte wordt op een gevel- of doorsnedetekening ingetekend. Aan de hand van deze gegevens wordt bepaald welke werkzaamheden kunnen worden uitgevoerd, terwijl de risico's zich voordoen binnen de fysieke afscheiding van het bouwterrein. Wanneer de bouwveiligheidszone bij een hogere bouwwerkhoogte buiten de fysieke afscheiding van het bouwterrein valt, zullen maatregelen tegen kleine vallende voorwerpen getroffen moeten worden dan wel zal de bouwmethode moeten worden aangepast zodat deze qua benodigde bouwveiligheidszone wel binnen de fysieke afscheiding valt. Het is dus mogelijk dat het bouwproces in meerdere fasen wordt opgedeeld. Voor elke afzonderlijke fase geldt dan een aan de betreffende gebouwhoogte gerelateerde bouwveiligheidszone. Zolang er een risico is voor vallende voorwerpen dient de bouwveiligheidszone aanwezig te zijn.



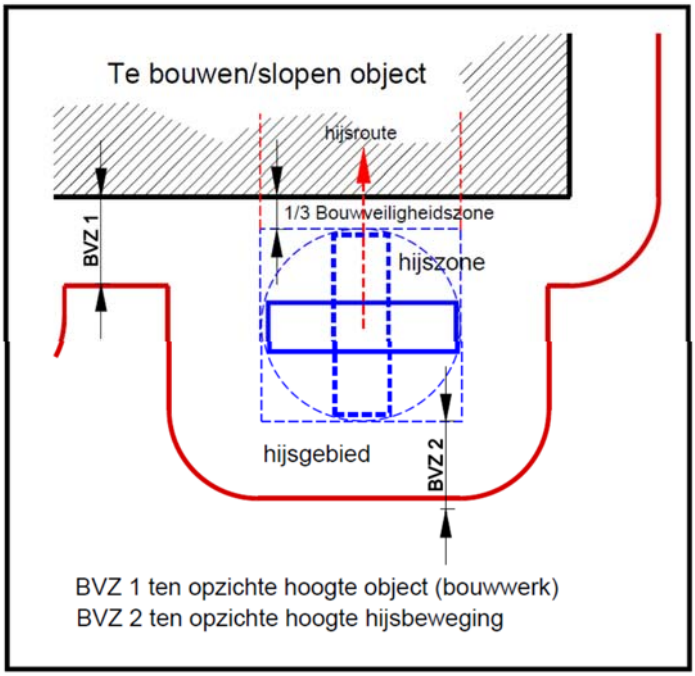
Figuur 6.1

In het bovenstaande figuur is te zien dat de bouwveiligheidszone de contouren volgt van het bouwwerk. Doordat publiek zich bevindt buiten de bouwveiligheidszone, worden zij beschermd tegen uiteenlopende gevaren die zich voordoen in elke uitvoeringsfase.

6.2.4 Hijszone en hijsgebied

De hijszone en het hijsgebied dienen te allen tijde binnen de fysieke afscheiding van het bouwterrein te vallen. Het is niet toegestaan dat publiek zich hierbinnen bevindt.

Wanneer rotatie van het te hijsen object mogelijk is (bijvoorbeeld door de wind) dan geldt voor de bepaling van de hijszone de grootste afmeting (lengte of breedte of hoogte) van het object. Voor de projectie van dit object is de meest ongunstige situatie maatgevend (zie figuur 6.2).



Figuur 6.2

Vanaf een te hijsen object kunnen voorwerpen vallen. Dit kunnen zowel kleine- als zware vallende voorwerpen zijn. Daarnaast bestaat het risico dat het te hijsen object zelf valt. Daarom worden de hijszone en de bouwveiligheidszone in relatie tot de hijshoogte bij elkaar opgeteld. De hijszone en de betreffende bouwveiligheidszone vormen samen het hijsgebied. Het valrisico geldt voor het gehele hijsgebied/hijsroute. Als de hijsbeweging hoger is dan het bouwwerk, is de bouwveiligheidszone ter plaatse van het hijsgebied groter.

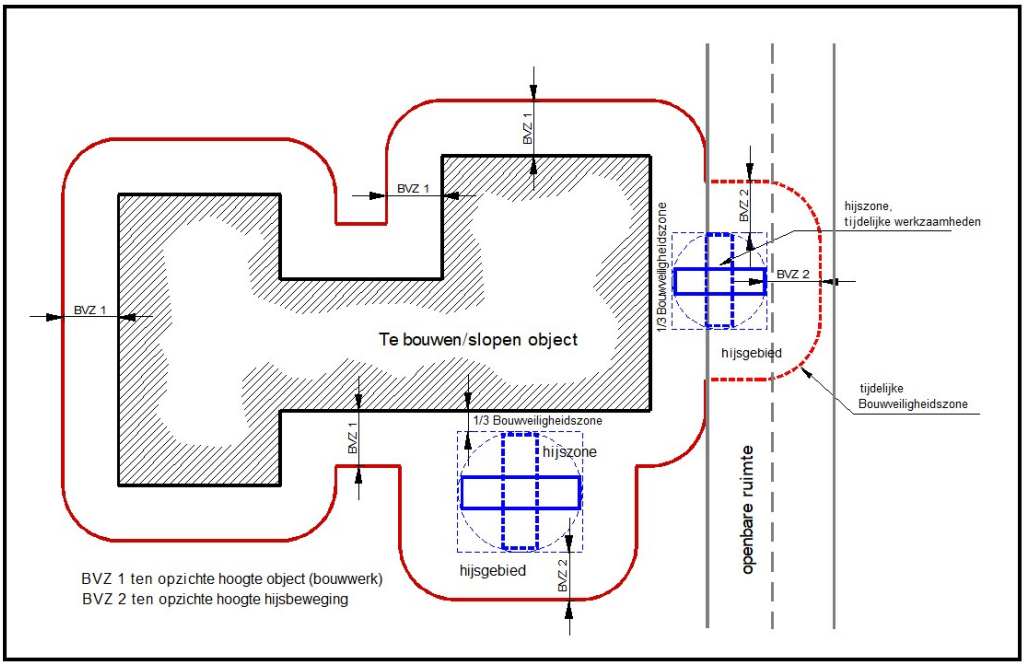
Als bijvoorbeeld een hijsobject met een lengte van 8 meter wordt gehesen tot een hoogte van 40 meter is de hijszone voor dit element 8 meter. De bouwveiligheidszone op een hijshoogte van 40 meter is 6 meter (volgens tabel 1). Het hijsgebied is dan 8mtr. + 6mtr. = 14 meter. De fysieke bouwplaatsafscheiding staat ten tijde van deze hijswerkzaamheden dus op 14 meter, gemeten vanaf de gevel/buitenzijde van het bouwwerk. In dit gebied mag geen publiek aanwezig zijn. Hier dient eventueel ook aanvullend rekening te worden gehouden met de 1/3 bouwveiligheidszone indien voor een gevel van een gebouw wordt gehesen.

In veel gevallen is het mogelijk om de hijszone en het hijsgebied te projecteren aan tenminste één zijde van het bouwwerk. Geef aan welke zijde de voorkeur verdient. Als de ruimte aan de buitenzijde van het bouwwerk ontbreekt, kan het nodig zijn dat vanaf de binnenzijde van de bouwplaats wordt gelost en gehesen of zelfs binnendoor het gebouw wordt gehesen.
Nadat de laad- en losplaats en de verticale hijsbeweging is bepaald, is het nodig om de hijsroute vast te leggen. Het vastleggen van de hijsroute is bijvoorbeeld noodzakelijk wanneer een bouwwerk tijdens werkzaamheden (deels) in gebruik blijft, of wanneer er direct naast belendingen gehesen dient te worden.
Inmiddels zijn de technische mogelijkheden van (toren)kranen zover ontwikkeld dat het mogelijk is deze softwarematig te begrenzen voor wat betreft de hijshoogte en het

draaibereik zodat men niet buiten de fysieke bouwplaatsafscheiding kan komen. Als in het goedgekeurde bouwveiligheidsplan specifiek benoemde hijszones, zones met een hoogte-beperking of zelfs een hijsverbod geldt, dient de kraan gebruik te maken van softwarematig ingeregelde begrenzingen. Deze softwarematige begrenzingen dienen overeenkomstig de uitgangspunten van datzelfde bouwveiligheidsplan te zijn ingeregeld. De maatregelen volgens de Richtlijn Torenkranen zijn verplicht.

6.2.5 Hijsgebied als gevolg van werkzaamheden

Het hijsgebied wordt eveneens aangehouden tijdens werkzaamheden waarbij grote hijsobjecten worden verwerkt aan de buitenzijde van het gebouw. Denk hierbij aan het plaatsen van gevelelementen, kozijnen, balkons, wand- of tunnelkisten e.d.
Ook voor deze werkzaamheden wordt het hijsgebied bepaald door de omvang van een object (de grootste afmeting: de lengte, breedte of hoogte) plus de bouwveiligheidszone rondom de tijdelijke hijszone. Ook in deze situatie is vooraf niet te bepalen of er kleine- of zware voorwerpen kunnen vallen. Daarom geldt ook hier het valrisico voor het gehele hijsgebied. Het hijsgebied ligt binnen de fysieke afscheiding van het bouwterrein en is niet toegankelijk voor publiek.



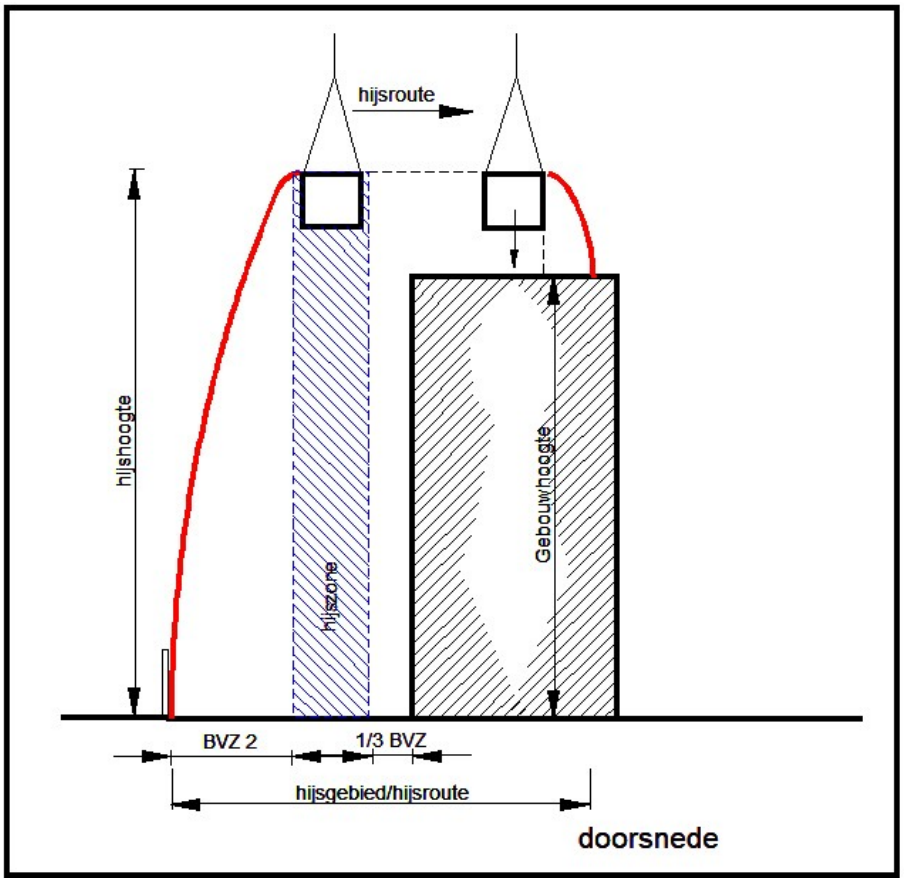
Figuur 6.3

6.2.6 Benodigde extra bouwveiligheidsruimte ruimte tussen hijsgebied en bouwwerk en/of steiger.

Uit de praktijk is gebleken dat het niet mogelijk en niet gewenst is om een te hijsen object dicht langs een bouwwerk/steiger verticaal te transporteren. Bijvoorbeeld door de wind kan het object onverwacht gaan roteren. Hierdoor ontstaat het risico dat het object tijdens het verticale transport ergens achter blijft haken. Om verticale hijsbewegingen verantwoord uit te voeren, moet er extra ruimte worden gecreëerd tussen het hijsgebied

en het bouwwerk/steiger waarlangs het verticale transport plaatsvindt. Deze ruimte is op basis van de resultaten uit het expertpanel bepaald op 1/3 deel van de bouwveiligheidszone, zoals die van toepassing is bij de betreffende hijshoogte conform tabel 1.

Als bijvoorbeeld een te hijsen object tot een hoogte van 100 meter wordt gehesen, is de bouwveiligheidszone (volgens tabel 1) 12 meter. 1/3 Deel van deze waarde is 4 meter. De hijszone dient in dit geval minimaal 4 meter van het bouwwerk/steiger af te liggen. Wanneer een object verticaal langs een bouwwerk/steiger wordt getransporteerd, bestaat het totale hijsgebied uit: 1/3 van de benodigde bouwveiligheidszone + de hijszone + de benodigde bouwveiligheidszone.



Figuur 6.4

6.2.7 Bouwen naast belendingen en/of ondergrondse objecten

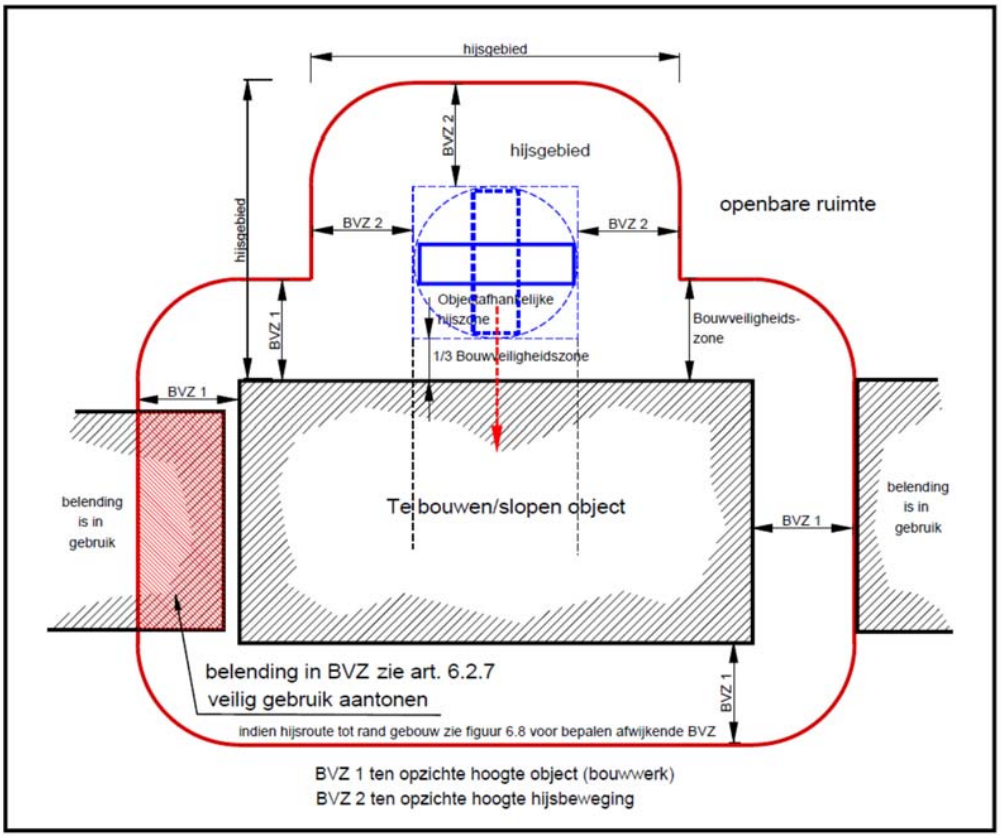
Wanneer een object aan een belending grenst, zijn de bouwveiligheidszone, de hijszone en het hijsgebied zoals hierboven omschreven eveneens van toepassing. Wanneer de benodigde bouwveiligheidszone conform tabel 1 uitkomt boven een belending, dienen onderstaande uitgangspunten te worden gehanteerd:

1. Wanneer het dak of de gevel van een belending binnen de benodigde bouwveiligheidszone valt, dient het gedeelte van dit dak of de gevel als bouwveiligheidszone te worden ingericht.
2. Wanneer bovenstaande het geval is, kan dit aanleiding zijn voor het ontruimen van de belending. Voor het bepalen van het te ontruimen gebied, dient te allen

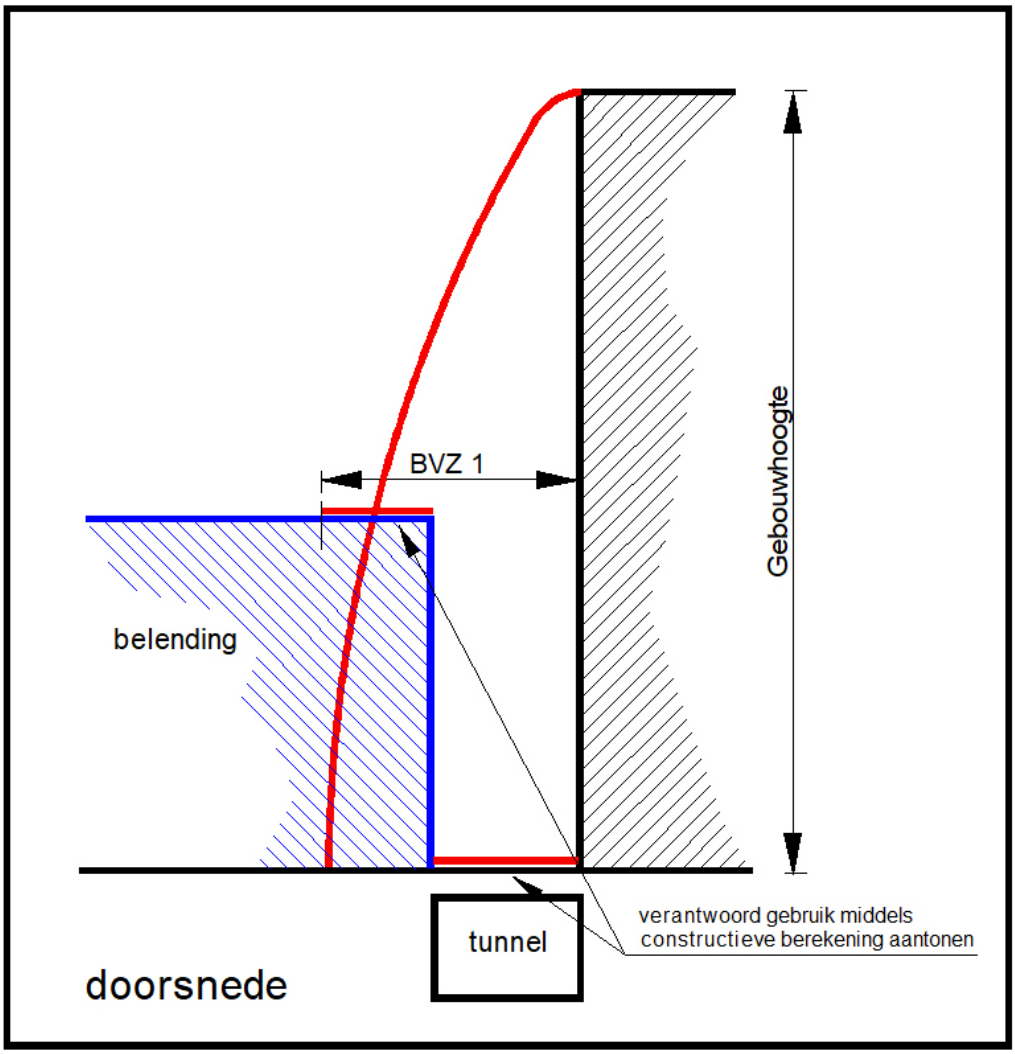
tijde de totale afmeting van de bouwveiligheidszone (geprojecteerd op het maaiveld) te worden aangehouden. Dit geldt over de gehele (gebouw)hoogte, dus alle verdiepingen, van de belending. Zie afbeelding 6.5 en 6.6.

3. Een alternatieve oplossing kan zijn dat alleen de bovenste verdiepingen worden ontruimd. Het instellen van deze 'veiligheidsbuffers' is mogelijk, maar zal te allen tijde vooraf met een constructieve (dynamische) berekening moeten worden onderbouwd. Deze berekening wordt ter goedkeuring vooraf bij het bevoegd gezag ingediend.
4. Wanneer er sprake is van ondergrondse bouwwerken (denk hierbij aan kelders, tunnels e.d.) geldt voor het bepalen van de bouwveiligheidszone de totale afmeting van de bouwveiligheidszone op maaiveldniveau. Deze totale afmeting wordt loodrecht doorgetrokken over alle onder het maaiveld gelegen bouwlagen.
5. Wanneer belendingen binnen de bouwveiligheidszone vallen en tijdens de uitvoeringsfase in gebruik blijven, dient te allen tijde middels een constructieve (dynamische) berekening te worden aangetoond dat de constructie waarop een voorwerp terecht kan komen voldoende strekte heeft om een veilig gebruik mogelijk te maken.

Bovengenoemde uitgangspunten zijn tevens van toepassing wanneer belendingen binnen een hijsgebied vallen.



Figuur 6.5



Figuur 6.6

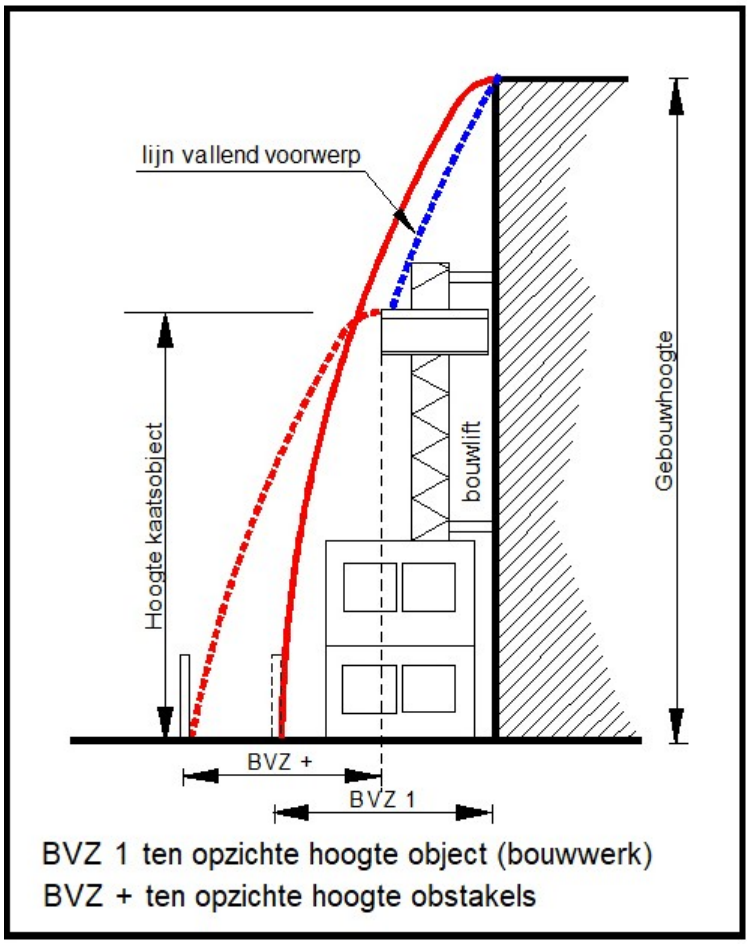
6.2.8 Vergroten bouwveiligheidszone in verband met weg kaatsende voorwerpen

Bij enkele incidenten op bouwplaatsen zijn binnen de bouwveiligheidszone voorwerpen gevallen. Deze zijn vervolgens afgeketst op in de bouwveiligheidszone aanwezige objecten zoals een hefsteiger en een bouwlift. Daardoor zijn deze voorwerpen buiten de fysieke afscheiding van het bouwterrein terecht gekomen.

Om rekening te houden met het risico op wegkaatsen van vallende voorwerpen tot buiten de fysieke afscheiding van het bouwterrein, zijn de volgende aanvullende regels van toepassing.

De totale afmeting van de bouwveiligheidszone wordt bepaald door de hoogte van het bouwwerk conform tabel 1.
Indien zich binnen de bouwveiligheidszone objecten bevinden waardoor de valrichting van een vallend voorwerp wordt beïnvloedt, dient de bouwveiligheidszone in sommige gevallen te worden vergroot .Deze is op tekening 6.7 aangegeven als BVZ+.

Voor het bepalen van BVZ+ is de hoogte van het object waarop een vallend voorwerp kan afkaatsen van toepassing. Aan de hand van deze hoogte wordt de bouwveiligheidszone bepaald volgens tabel 1. De meest ongunstigste situatie is hiervoor maatgevend. Hierdoor kan het dus voorkomen dat de fysieke afscheiding van het bouwterrein verplaatst dient te worden ten opzichte van de standaard bouwveiligheidszone (BVZ 1). Wanneer BVZ+ binnen BVZ 1 valt, blijft BVZ 1 (standaard bouwveiligheidszone) het uitgangspunt voor het plaatsen van de fysieke afscheiding van het bouwterrein.



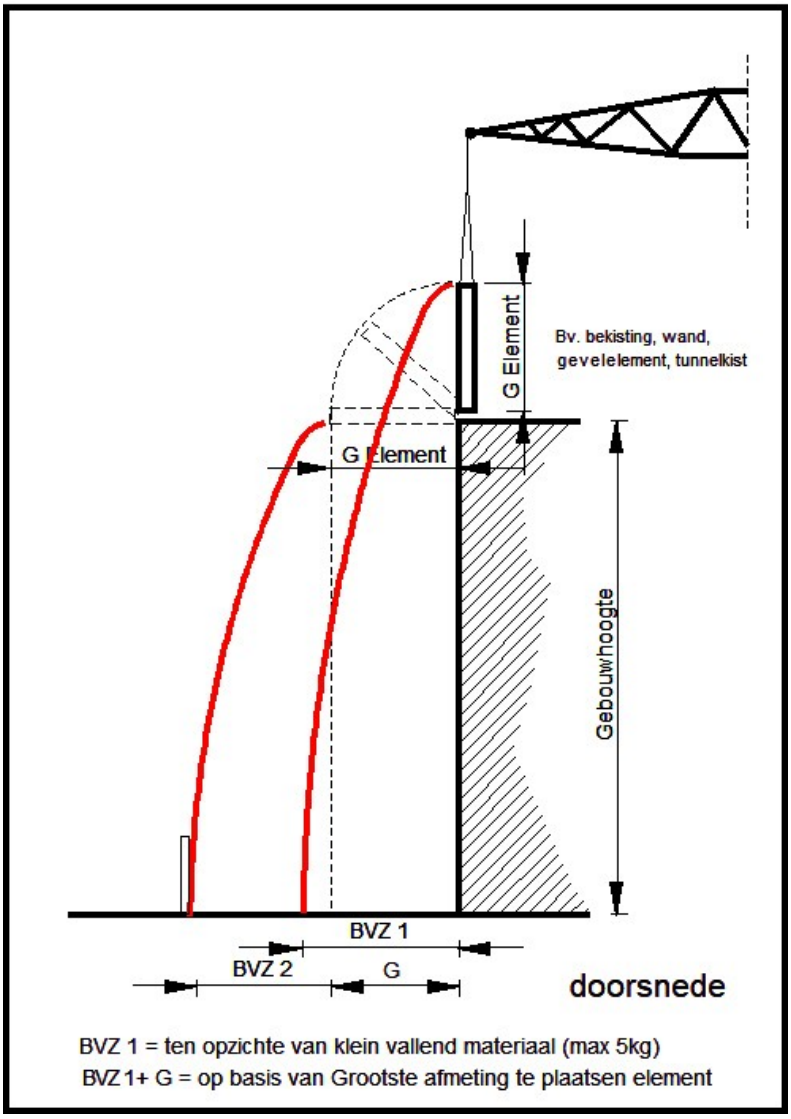
Figuur 6.7 (weg kaatsende vallende objecten)

Objecten die de val kunnen beïnvloeden zijn onder meer:
- hefsteigers;
- bouwliften;
- containers;
- hulpconstructies;
- rekken / voorraden bouwmateriaal.

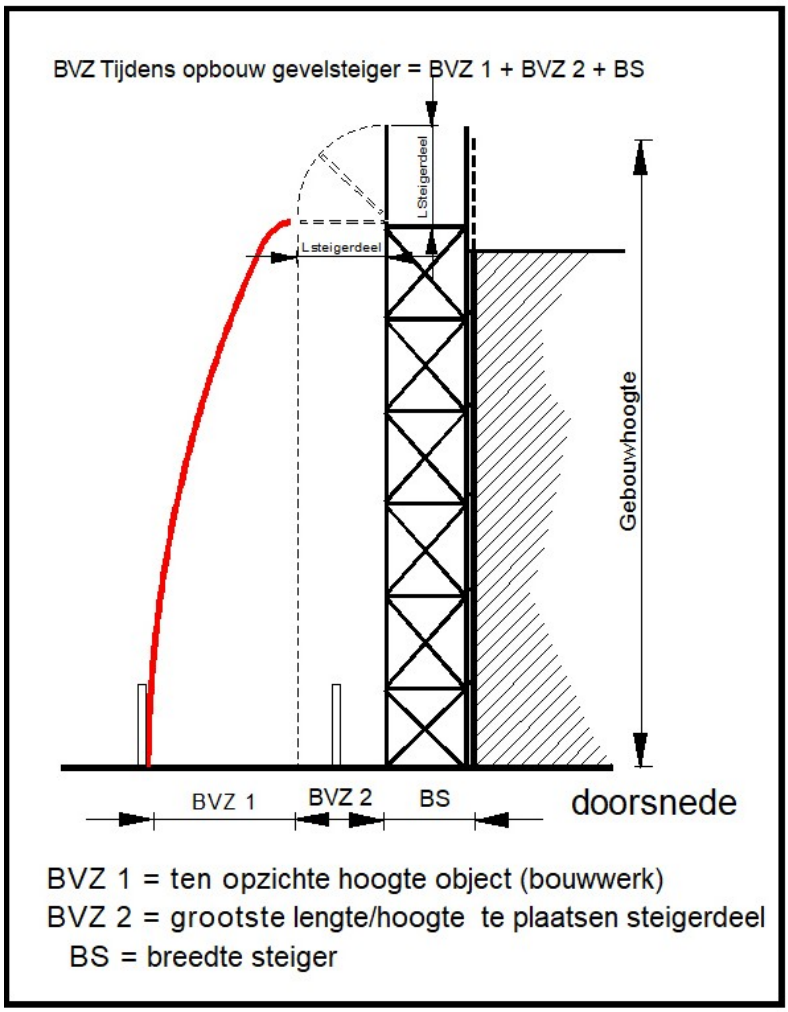
Indien de bouwveiligheidszone niet kan worden vergroot, dient het object waardoor het risico op wegkaatsen ontstaat uit de bouwveiligheidszone te worden verwijderd. In ieder geval zolang de betreffende (hijs)werkzaamheden voortduren.

Hieronder nog enkele tekeningen van specifieke situaties in relatie tot vallende voorwerpen:

Figuur 6.8 (BVZ bij plaatsen elementen)



Als er aan de rand van een gebouw een object wordt geplaatst dat vanaf een andere zijde wordt gehesen (zie figuur 6.4), dient de bouwveiligheidszone te worden vergroot met de grootste afmeting van het te plaatsen object. De bouwveiligheidszone voor kleine vallende voorwerpen is dan de BVZ 1.
BVZ 2 + G vormen samen de bouwveiligheidszone waarvoor het valrisico geldt.
Deze extra bouwveiligheidszone komt te vervallen zodra het object standzeker is gemonteerd (zie figuur 6.8).



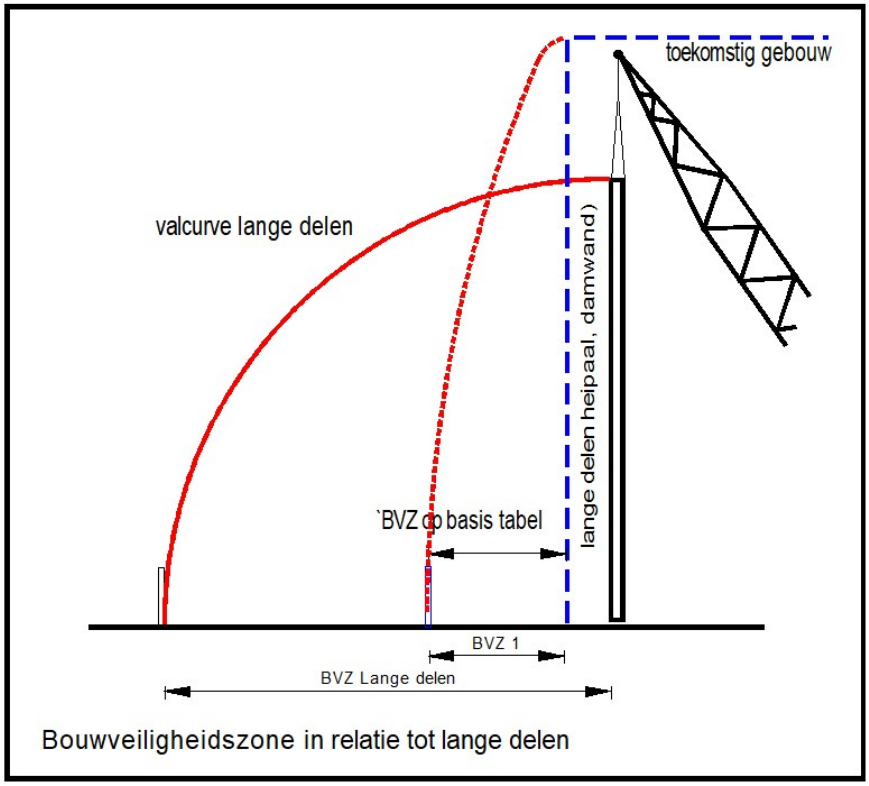
Figuur 6.9 (BVZ bij opbouw steiger)

Tijdens de opbouw van een steiger dient de bouwveiligheidszone tijdelijk te worden vergroot. Het grootste steigeronderdeel dat wordt aangebracht is hiervoor maatgevend. De fysieke afscheiding van het bouwterrein wordt hierdoor (tijdelijk) verplaatst. De tijdelijke bouwveiligheidszone tijdens de opbouw van de steiger is dan BVZ 1 + BVZ 2 + BVZ 3 (zie figuur 6.9).
Wanneer de steiger is opgebouwd, wordt BVZ 1 gemeten vanaf de buitenzijde van de steiger.

6.2.9 Vergroten bouwveiligheidszone bij het hijsen van lange delen

Bij het hijsen van lange objecten (denk hierbij aan damwandplanken, prefab heipalen, wapeningskorven en andere lange delen) dient te allen tijde rekening te worden gehouden dat deze objecten uit het hijsmiddel kunnen vallen. Dit geldt zowel bij inhijsen als uithijsen. Dit betekent dat de bouwveiligheidszone (tijdelijk) vergroot dient te worden, gelijk aan de lengte van het te hijsen object (zie figuur 6.10). Deze vergroting is van toepassing vanaf de start van het hijsen totdat het object standzeker is. Bij uithijsen gelden de zelfde voorschriften.

Wanneer een vergroting van de bouwveiligheidszone onmogelijk is, dient een maatwerkoplossing ter beoordeling te worden voorgelegd aan het bevoegd gezag.



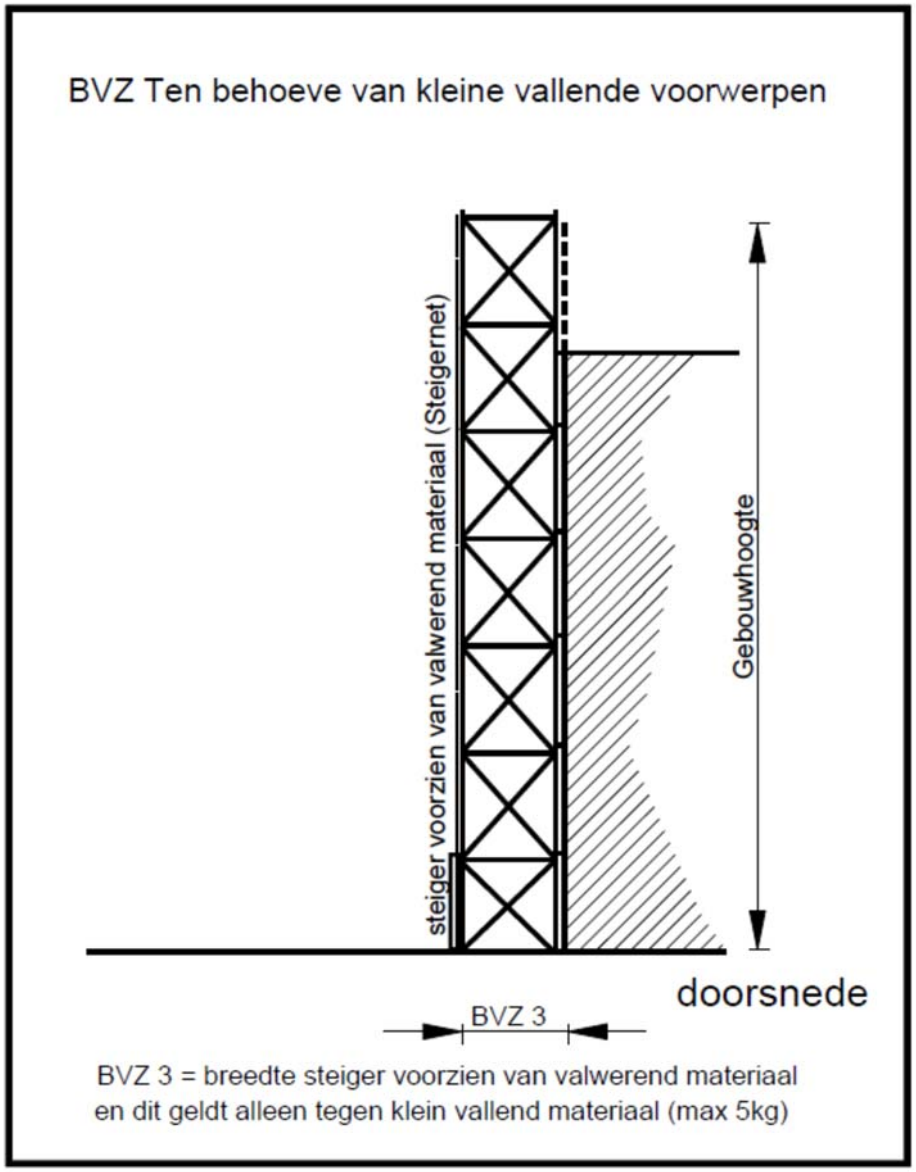
Figuur 6.10

6.2.10 Maatwerkoplossingen (gelijkwaardigheid)

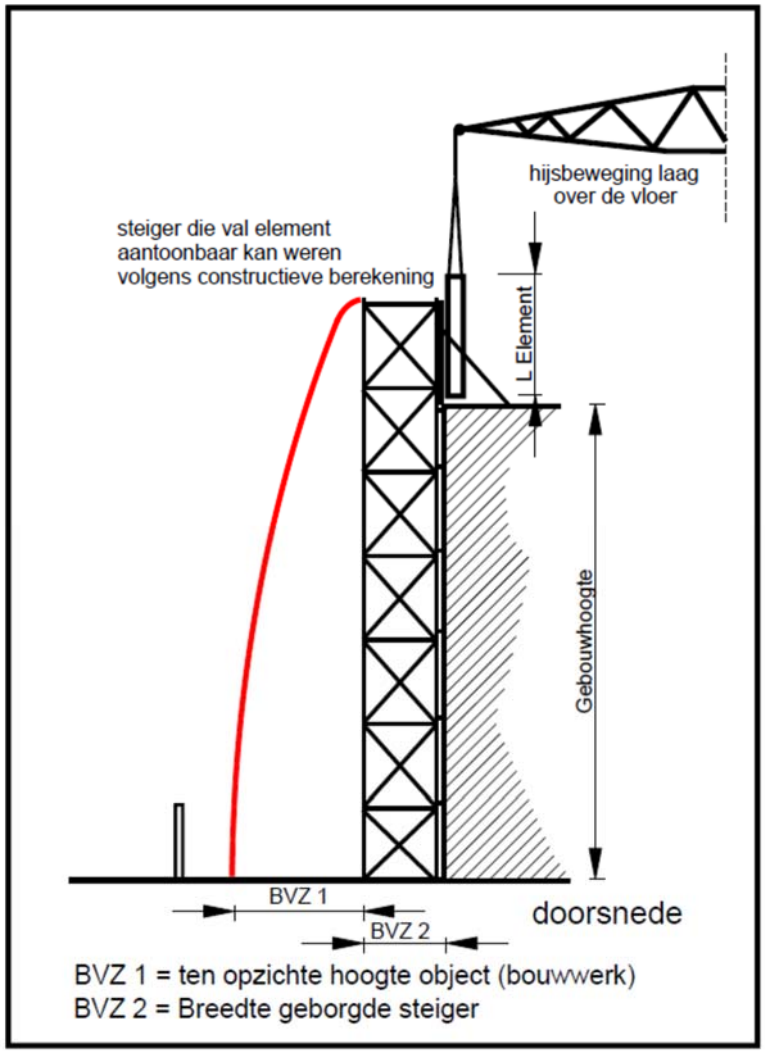
Voor elke bouw- en slooplocatie kunnen (locatie)specifieke-, plaatselijke-, en/of werk gerelateerde omstandigheden van toepassing zijn. In dat geval kan een verzoek tothet toepassen van een maatwerkoplossing (maatwerkvoorschrift) worden ingediend bij het bevoegd gezag (zoals bedoeld in artikel 7.5 Bbl, waar ook artikel 7.15 onder valt).
Bij het toepassen van een maatwerkoplossing zal onderbouwd moeten worden dat er geen verhoogd risico voor de omgeving of voor derde-belanghebbende zal ontstaan ten opzichte van de in hoofdstuk 6.2 van deze richtlijn beschreven veiligheidsafstanden.

Een algemeen geaccepteerde maatwerkoplossing tegen het vallen van kleine voorwerpen (tot 5kg) buiten de bouwveiligheidszone, is een steigernet dat wordt aangebracht aan de buitenzijde van een steiger. Hierbij is een correcte bevestiging en het toepassen van een gecertificeerd net noodzakelijk. Indien er gewerkt wordt met scherpe objecten die het steigernet kunnen doorsnijden, zal middels een berekening de scheurweerstand van het betreffende net moeten worden aangetoond.

Op de dossierpagina bouw- en sloopveiligheid op www.bwtinfo.nl zijn algemeen geaccepteerde maatwerkoplossingen beschreven. Echter blijft het aan het lokaal bevoegd gezag om in te stemmen met een maatwerkoplossing.


BVZ Ten behoeve van kleine vallende voorwerpen
steiger voorzien van valwerend materiaal (Steigernet)
Gebouwhoogte
doorsnede
BVZ 3
BVZ 3 = breedte steiger voorzien van valwerend materiaal
en dit geldt alleen tegen klein vallend materiaal (max 5kg)

Figuur 6.11



Figuur 6.12

Als er aan de rand van een bouwwerk een element wordt geplaatst dat vanaf een andere zijde wordt gehesen (zie figuur 6.4), kan een steiger worden gebruikt om vallende voorwerpen te weren. Echter dient door middel van een constructieve (dynamische) berekening te worden aangetoond dat de betreffende steiger een eventueel vallend voorwerp kan tegenhouden (zie figuur 6.12). Tijdens het opbouwen en afbreken van een steiger geldt de bouwveiligheidszone zoals omschreven onder figuur 6.9.

Toelichting voor het indienen van een maatwerkoplossing
Bij het indienen van een maatwerkoplossing bij het bevoegd gezag, dient te zijn onderbouwd waarom de benodigde veiligheidsafstanden uit deze richtlijn niet gerealiseerd kunnen worden. Hierbij is een vereiste dat er geen verhoogd risico voor derden mag ontstaan, ten opzichte van de reguliere werkwijze.

6.3 Stappenplan en aan te leveren stukken maatwerkoplossingen

Hieronder een stappenplan dat kan worden aangehouden bij het beoordelen van de in paragraaf 6.2.10 genoemde maatwerkoplossing.

1. Het begint met de informatie en motivering waarom de benodigde veiligheidsafstanden niet beschikbaar zijn. Dit kunnen onderwerpen zijn als: verkeersveiligheid, bereikbaarheid, beperkte ruimte bouwput, enz.

2. Informatie en motivering aanleveren zodat BG kan beoordelen waarom mogelijke alternatieve technieken, dan wel tijdelijke hulpconstructies geen uitkomst kunnen bieden om de veiligheidsafstanden wel te kunnen realiseren. Denk hierbij bijvoorbeeld aan: is de best toepasbare techniek toegepast, keuze ander funderingssysteem, oplassen damplanken, koppelpalen e.d. Enkel financiële redenen voor het toepassen van een gelijkwaardige oplossing en/of het laten vervallen/verkleinen van de veiligheidsafstanden is geen geldig argument voor het toepassen van artikel 6.2.10 voor het BG.

3. Als het naar het oordeel van het BG gemotiveerd aangetoond is dat in de nadere uitwerking van punt 1 en 2 geen oplossingsrichting/mogelijkheid aanwezig is, dan zal beoordeeld worden of het verantwoord is om de veiligheidsafstanden te verkleinen dan wel achterwege te laten t.o.v. de maatvoering zoals die is opgenomen in de tabel uit paragraaf 6.2 van de LRBSV.

4. Aangegeven moet worden welke aanvullende maatregelen er in de uitvoering van de werkzaamheden denkbaar zijn om deze zo uit te voeren, zodat het weglaten van de veiligheidsafstanden verantwoord **zonder risico**toename kan plaats vinden. Deze maatregelen middels een risicoanalyse met de bijbehorende scenario's, constructieve verantwoording en/of certificaten te onderbouwen/ aan te tonen. Indien van toepassing dient informatie m.b.t. de ondergrond van de toe te passen hulpmiddelen zeer uitputtend te worden onderzocht en constructief te worden verantwoord dan wel beproef met vooraf vastgestelde en geaccordeerde uitgangspunten. De stukken hiervan moeten ook worden aangeleverd en maken deel uit van de beoordeling door het BG.

5. Indien aan punt 3 invulling kan worden gegeven dient een nadere gedetailleerde en uitputtende beschrijving/werkplan te worden aangeleverd hoe en onder wiens verantwoordelijkheid en toezicht de werkzaamheden worden uitgevoerd. Uit die beschrijving moet duidelijk blijken hoe aanwezige risico's worden ondervangen. Ook dient de inhoudelijke rol van de veiligheidscoördinator directe omgeving en diens mogelijk vereiste permanente aanwezigheid tijdens de beoogde werkzaamheden in de beschrijving te worden opgenomen en in de praktijk tijdens de werkzaamheden ook zo te worden ingevuld.

6. Indien de standaard benodigde veiligheidsafstanden voor wat betreft de hijszone en/of valzone projecteert op het eigendom van derden en het voorstel is om deels, of helemaal geen invulling te geven aan deze zone, dan dienen deze derden belanghebbenden middels een vaststellingsovereenkomst te verklaren op de hoogte te zijn en akkoord te gaan met het gegeven dat de veiligheidsafstanden voor wat betreft de hijszone en/of valzone zich boven hun eigendom projecteert. Uit de overeenkomst moet duidelijk blijken dat zij instemmen met de voorgestelde en afgestemde werkzaamheden op of boven hun eigendom.

Alleen als aan alle voorgaande punten invulling wordt gegeven (door de normadressaat) kan het BG na zorgvuldige afstemming en beoordeling gemotiveerd instemmen op het voorstel voor een gelijkwaardige oplossing.

6.4 Veiligheid volgens de Arbowet- en regelgeving

Het niet naleven van Arbo-richtlijnen en anderszins onveilige werkwijzen binnen de bouwhekken, kunnen van (grote) invloed zijn op de veiligheid van derden buiten de bouwplaats. De opdrachtgever en opdrachtnemer dienen erop toe te zien dat er op een veilige manier gewerkt en gehesen wordt zodat derden buiten de bouwveiligheidszone geen risico lopen. Artikel 7.15 (Veiligheid in de directe omgeving) stelt: ‘Bij het uitvoeren van bouw- of sloopwerkzaamheden worden maatregelen getroffen ter voorkoming van:

a. letsel aan personen in de directe omgeving van het bouw- en sloopterrein

b. letsel aan personen die het bouw- of sloopterrein onbevoegd betreden, en;

c. gevaar voor de veiligheid van belendingen.

In het bouwveiligheidsplan dient expliciet te worden verklaard dat:
- alleen conform wet- en regelgeving en de Arbo-richtlijnen hijslasten worden verplaatst;
- erop wordt toegezien dat lasten niet los kunnen komen van het hijsgereedschap en dat het hijsgereedschap niet van de kraan los kan raken. Meer specifiek dat er wordt gewerkt met hijsgereedschappen die voldoen aan het Warenwetbesluit machines;
- indien dit door de aard van de last niet kan worden voorkomen, een uitvalbeveiliging moet worden toegepast of de bouwveiligheidszone ten tijde van het hijsen van de last wordt vergroot;
- de aanvrager in zijn bouwveiligheidsplan verklaart kennis te hebben genomen van het bouwveiligheidsbeleid (deze Landelijke Richtlijn en het bouwveiligheidsbeleid van de betreffende gemeente) en zich hieraan te conformeren.

Op basis het Arbobesluit is men verplicht een Coördinator uitvoeringsfase in te stellen. Het is ook aan te bevelen dit te doen voor de bouw- en sloopveiligheid zoals in deze richtlijn is beschreven. Dit kan ook dezelfde persoon zijn die als coördinator uitvoeringsfase is aangesteld.

7 Omschrijving van gevaren, hinder en maatregelen

7.1 Gevaren (Schade aan belendingen)

Dit hoofdstuk is een uitwerking van Bbl art. 7.15 onderdeel c Bbl

Bij het verrichten van bouw- of sloopwerkzaamheden worden maatregelen getroffen ter voorkoming van:

c. gevaar voor de veiligheid van belendingen

In het Bouwbesluit 2012 was de veiligheid in de omgeving ruimer geformuleerd en werd ook de relatie gelegd met schade aan belendingen, maar dit is nu specifiek als zorgplichtartikel opgenomen in artikel 7.4 lid 2 van het Bbl. Hiermee ligt de verantwoordelijkheid in eerste instantie bij degene die de werkzaamheden uitvoert, maar kan nog steeds het bevoegd gezag ingrijpen als deze werkzaamheid tot ‘gevaar’ leidt.

Artikel 7.4 (specifieke zorgplicht)

1. Degene die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat de werkzaamheden tot gevaar voor de gezondheid of veiligheid in de directe omgeving kunnen leiden, is verplicht alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs kunnen worden gevraagd om dat gevaar te voorkomen of niet te laten voortduren.

2. Onder gevaar voor de gezondheid of veiligheid in de directe omgeving als bedoeld in het eerste lid wordt ook verstaan beschadiging of belemmering van wegen, van in de weg gelegen werken en van andere roerende of onroerende zaken op een aangrenzend perceel of op een aan het bouw- of sloopterrein grenzende openbare weg, openbaar water of openbaar groen, die tot dat gevaar kan leiden.

Ten aanzien van beschadiging is dan wel het uitgangspunt in dit beleid dat het bevoegd gezag pas ingrijpt / zal handhaven als dit beschadiging betreft die leidt tot een onveilige situatie (lees ‘gevaar’). Dit betekent dat schade die geen onveilige situatie oplevert via privaatrechtelijke weg moet worden opgelost. Als de gemeente eigenaar/beheerder is van de openbare ruimte, kan zij hier uiteraard wel op grond van deze rol eisen stellen.

Het criterium "voor de bruikbaarheid nadelige hinder" (Bouwbesluit 2012, artikel 8.2, sub c) vinden wij in het Bbl ook niet terug. Dit aspect gaat dus van publiekrechtelijk naar privaatrechtelijk.

De grondslag van het Bbl kent geen schade in privaatrechtelijk zin. Optreden op grond van het Bbl kan alleen als er gevaar voor de gezondheid of veiligheid is of dreigt te ontstaan. Het is niet zo dat handhavend optreden moet wachten tot het moment dat dit gevaar er daadwerkelijk is. Om dit te verduidelijken zal er een voorbeeld aan de toelichting worden toegevoegd. Indien alleen sprake is van cosmetische schade – waarbij geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid bestaat of kan gaan ontstaan– is handhavend optreden op grond van het Bbl niet mogelijk.

In dit hoofdstuk (7.1) wordt alleen verder ingegaan op het aspect gevaar.
Het aspect gezondheid komt in hoofdstuk 7.2 en verder aan de orde.

Bij schade aan belendingen kan in zijn algemeenheid onderscheid gemaakt worden tussen:

A. Lichte of cosmetische schade
   Dit betreft schade die geen gevaar voor bezwijken of instorting en dus geen gevaar voor de veiligheid in de zin van Bbl artikel 7.15 onderdeel c veroorzaakt. Het betreft bijvoorbeeld lichte scheurvorming of beschadiging van onderdelen van het bouwwerk. Dit soort schade is op relatief eenvoudige wijze te herstellen.

B. Schade, waarbij wel ernstige scheurvorming, zettingen of scheefstand optreden, maar waarbij geen sprake is van bezwijken of instorten
   Bij deze categorie van schade is geen sprake van gevaar voor de veiligheid, zoals bedoeld in Bbl artikel 7.15 onderdeel c. Deze schade is echter wel van dien aard, dat de schadeontvanger is geconfronteerd met niet of slechts tegen zeer hoge kosten te herstellen schade.

C. Schade waarbij zeer ernstige vervormingen (scheefstand of zettingen) optreden
   Deze vervormingen zijn van dien aard, dat bezwijken van onderdelen van het bouwwerk of gehele instorting dreigt. Dit soort schade leidt direct tot een onveilige situatie, zoals bedoeld in Bbl artikel 7.15 onderdeel c.

Het treffen van maatregelen ter voorkoming van: beschadiging of belemmering van wegen, van in de weg gelegen werken en van andere al dan niet roerende zaken op een aangrenzend perceel of op een aan het bouw- of sloopterrein grenzende openbare weg, openbaar water of openbaar groen geldt voor de drie hierboven geschetste situaties, maar artikel 7.15 onderdeel c geldt uitsluitend zoals genoemd in situatie c.

Alleen schadecategorie C. valt direct derhalve onder de publiekrechtelijke bescherming, zoals door het Besluit bouwwerken leefomgeving wordt geboden (voorkomen van gevaar voor de veiligheid van belendingen). Schade die leidt tot dit gevaar moet dan ook door middel van te treffen maatregelen worden voorkomen.
De grens tussen schadecategorie A/B en C. dient in het bouwveiligheidsplan duidelijk te zijn omschreven.

Schadecategorieën A. en B. moeten op privaatrechtelijke wijze worden afgehandeld tussen schadeveroorzaker en schadeontvanger. Deze wijze van schadeafhandeling dient, in overleg met het bevoegd gezag en met de schadeontvanger, vastgelegd te worden in het bouwveiligheidsplan. Daarbij dient de grens tussen schadecategorie A/B en C. duidelijk te zijn omschreven.
Met name de grens tussen categorie B en C moet in het bouwveiligheidsplan duidelijk omschreven worden, bijvoorbeeld met het vastleggen van maximale relatieve rotaties. Dit bepaalt in belangrijke mate de scheiding tussen privaatrechtelijke en publiekrechtelijke verantwoordelijkheid.

Het bereiken van een gevaarlijke situatie (categorie C) wordt in de meeste gevallen ingeleid door schade in de categorie A. en B. Daarom is het opstellen van een monitoringsplan altijd noodzakelijk. Hiermee kan tijdig worden onderkend dat de hoogste schadecategorie gaat ontstaan.

In het kader van een privaatrechtelijke aansprakelijkstelling wordt een initiatiefnemer in ieder geval ook geadviseerd een bouwkundige vooropname te maken voor de start van de werkzaamheden.

Bij sloop- of bouwwerkzaamheden worden de volgende schadeoorzaken en schadegevolgen omschreven:

Schadeoorzaken:
Bij sloopwerkzaamheden:
- beschadiging door sloopmaterieel;
- omvallende bouwdelen van het te slopen object;
- trillingen als gevolg van het slopen met een zgn. "specht";
- sloopwerk met behulp van explosieven;
- slopen van ondergrondse bouwdelen;
- instabiliteit bij gedeeltelijke sloop.

Bij bouwwerkzaamheden:
- omvallende bouwkraan of een andere bouwmachine;
- omvallende of uit een kraan vallende bouwelementen;
- trillingen bij het inbrengen van funderingspalen;
- trillingen bij het inbrengen van damwanden;
- trillingen bij het verwijderen van (tijdelijke) damwanden;
- verlagen van de grondwaterstand;
- ontgraving in een open bouwput;
- vervorming of lekkage van bouwputwanden;
- opbarsten of lekkage van de bouwputbodem.

Schadegevolgen:
- scheefstand van een belending waardoor instabiliteit van het bouwwerk dreigt;
- scheefstand van onderdelen van het bouwwerk, waardoor de samenhang van de bouwconstructie verloren dreigt te gaan en vloeren en/of balken van hun opleggingen dreigen te glijden;
- trillingen waardoor de samenhang van de bouwconstructie verloren dreigt te gaan;
- verschilzettingen (relatieve rotaties) van een zodanige omvang dat de samenhang van de bouwconstructie verloren dreigt te gaan, waarmee dit kan worden aangemerkt als bezwijken;
- beschadiging of wegvallen van onderdelen van de bouwconstructie door bouwmaterieel (bijv. een omvallende bouwkraan).

De maatregelen om bovengenoemde schade te voorkomen dienen te worden omschreven in het bouwveiligheidsplan.

Algemeen van toepassing:

Met betrekking tot het voorkomen van onveilige situaties en het beperken van hinder tijdens het uitvoeren van bouw- en sloopwerkzaamheden zijn onder meer de volgende twee voorwaarden van toepassing:

- Beschadiging van belendingen en infrastructuur rondom het bouw- of sloopterrein dient voorkomen te worden. Hiervoor kan gebruik worden gemaakt van de SBR-richtlijn Trillingen, deel A "Schade aan gebouwen, meet- en beoordelingsrichtlijn" 2017. Bij toepassing van de richtlijn dient rekening te worden gehouden met de hierin gestelde grenswaarden.
- Trillingen veroorzaakt door bouw- en sloopwerkzaamheden bedragen in geluidsgevoelige ruimten, overeenkomstig de Wet geluidhinder, niet meer dan de trillingsterkte, genoemd in tabel 4 van de Meet- en beoordelingsrichtlijn deel B “Hinder voor personen in gebouwen” 2006. (*)

(*) Dit is alleen van toepassing in het geval van slopen en/of bouwen naast ziekenhuizen of klinieken en soms bestaande gebouwen met gevoelige apparatuur.

De belendingen

Wanneer bij de uitvoering van bouwwerkzaamheden een risico bestaat dat belendingen beschadigd kunnen raken, wordt van alle binnen het risicogebied (de bouwveiligheidszone) aanwezige belendingen een opnamerapportage gemaakt. In deze rapportage zijn ten minste de volgende aspecten vastgelegd:

- de bouwkundige staat van het pand;
- een beschrijving van de hoofddraagstructuur van het pand;
- de aanlegdiepte en -breedte van de fundering;
- de soort en inheidiepte van funderingspalen;
- een beschrijving van reeds aanwezige schade of vervorming;
- toelichtende foto’s.

Van de belendingen wordt de constructieve opbouw en de aard van de fundering onderzocht en vastgelegd aan de hand van een omschrijving, tekeningen en foto's. Op basis van dit onderzoek worden de belendingen ingedeeld in één van de gebouwcategorieën, zoals omschreven in de SBR-richtlijn A: Schade aan bouwwerken. Op basis hiervan worden de toelaatbare trillingswaarden per belending vastgelegd.

In overleg met de eigenaren wordt onderzocht of er constructieve maatregelen aan de belendingen mogelijk zijn om (gevaarlijke) schade te voorkomen.

Vervormingsmetingen

Om eventuele vervormingen (zettingen en relatieve rotaties) bij belendingen tijdig te detecteren, worden aan de belendingen die binnen de bouwveiligheidszone liggen tijdens de uitvoering vervormingsmetingen uitgevoerd.

<u>Vooronderzoek</u>

- Er wordt vastgesteld welke belendingen binnen de bouwveiligheidszone met betrekking tot de diverse risicoaspecten liggen.
- Op basis van de draagstructuur van de belendingen wordt bepaald wat de toelaatbare zettingen en relatieve rotaties voor de belendingen zijn. Deze vervormingsgrenzen worden in overleg met het bevoegd gezag vastgesteld “zoals het gestelde in SBR-richtlijn A: Schade aan bouwwerken.” .
- Er wordt bepaald of er alleen verticale metingen (meetboutjes) of 3D-metingen (x, y, en z-vervormingen) worden uitgevoerd.
- Op basis van de structuur van de belendingen worden meetpunten aangebracht.
- Er wordt een meetprotocol voor vervormingsmetingen opgesteld, waarin ten minste de meetfrequenties zijn vastgelegd.
- Er wordt een deskundige partij gekozen voor het uitvoeren van de metingen.
- Er wordt een procedure vastgesteld bij overschrijding van de vervormingsgrenzen.

<u>Metingen</u>

- Ten behoeve van uit te voeren vervormingsmetingen wordt van ieder pand een 0-meting uitgevoerd. De resultaten hiervan worden vastgelegd in een meetrapport.
- Vervolgmetingen worden systematisch vergeleken met de resultaten van de 0-meting.
- De meetresultaten worden volgens het protocol naar alle betrokkenen verzonden.

Calamiteiten
- De vastgestelde zettingsgrenzen worden overschreden.
- De vastgestelde maximale relatieve rotaties worden overschreden.
- Er ontstaat onvoorziene scheurvorming in belendingen.
- Door maaiveldzakkingen is de veiligheid van het openbaar gebied in gevaar of het openbaar gebied is niet meer op een normale wijze toegankelijk.
- De meetapparatuur faalt.

Maatregelen
- De vervorming-veroorzakende werkzaamheden worden gestaakt.
- Er worden (in overleg met de betreffende belending-eigenaren) maatregelen aan de belendingen getroffen ten einde verdere vervorming te voorkomen.
- De uitvoeringsmethoden worden aangepast, zodat geen verdere vervorming aan belendingen meer kan optreden.
- Maatregelen worden voorbereid in overleg met het bevoegd gezag.
- Maatregelen worden voorbereid en uitgevoerd door de vergunninghouder of melder, zijn gemachtigde of degene die de omgevingsvergunning of melding uitvoert.

7.2 Trillingen

Trillingen kunnen schade aan belendingen veroorzaken. Daarom moeten deze trillingen tijdens de uitvoering gemeten worden.

Vooronderzoek
- Er wordt vastgesteld welke belendingen binnen de bouwveiligheidszone met betrekking tot trillingen liggen.
- Trillingen tijdens bouwwerkzaamheden, zoals inbrengen van funderingspalen of damwanden, worden beperkt overeenkomstig het gestelde in de SBR-richtlijn A Schade aan bouwwerken.
- Er wordt vastgesteld welke soort trillingen op zal treden, afhankelijk van de trillingsbron (kortdurend, herhaald kortdurend of continu).
- Er wordt een protocol opgesteld voor het uitvoeren van trillingsmetingen.
- Hierin wordt onder andere vastgelegd welke meetmethode zal worden toegepast (indicatief, beperkt of uitgebreid) en wat de meetfrequentie wordt.
- Er worden op de belendingen meetpunten aangebracht conform de vastgestelde meetmethode.
- Er wordt een procedure vastgesteld bij overschrijding van de trillingsgrenzen.
- Er wordt een deskundige partij gekozen voor het uitvoeren van de metingen.

Metingen tijdens de uitvoering:
- Tijdens het uitvoeren van trilling veroorzakende werkzaamheden worden de trillingen continu of volgens de in het protocol vastgelegde frequenties gemeten.

- Er wordt een alarmsignalering ingesteld (ca. 90% van de grenswaarde).
- Een bemande meting met een alarmlamp heeft hierbij de voorkeur.
- De meetresultaten worden volgens het protocol naar alle betrokkenen verzonden.

Calamiteiten:

- De grenswaarde wordt overschreden.
- Er ontstaat (ernstige) schade aan belendingen.
- Er treedt verdichting van de bodem op waardoor zakkingen van paden en wegen optreden.

Maatregelen:

- De trilling veroorzakende werkzaamheden worden gestaakt.
- De meetmethode wordt aangepast (de grenswaarde van uitgebreide metingen is hoger dan indicatief of beperkt).

- De uitvoeringsmethode wordt aangepast, zodat geen verdere vervorming aan belendingen meer kan optreden, zoals bijvoorbeeld:
    - Het heiblok, de valhoogte, of de trilfrequentie wordt aangepast.
    - Er wordt een sleuf gegraven tussen de trilbron en de belendingen om oppervlakte-trillingen te verminderen.
    - Er wordt overgegaan op voorboren en/of fluïderen (niet in de vaste zandlaag) tot een bepaalde diepte (in overleg met geotechnisch adviseur en de hoofdconstructeur).
    - De uitvoeringsvolgorde wordt aangepast.
    - Er wordt overgaan op een andere uitvoeringstechniek (trillingvrij-systeem).

7.3 Bemalingen

Overeenkomstig Bbl artikel 7.16 mag de grondwaterstand buiten de bouwput niet zover worden verlaagd, dat gevaar kan ontstaan voor de veiligheid van belendingen. Eventuele toestemming/vergunning voor grondwaterverlaging en/of wateronttrekking vooraf bij bevoegd gezag (Hoogheemraadschap en/of Gemeente) nagaan.

Vooronderzoek

- Er wordt een bemalingsplan opgesteld.
- Er wordt vastgesteld welke belendingen binnen de bouwveiligheidszone met betrekking tot grondwaterstandsverlaging liggen.
- De actuele en historische grondwaterstanden van het freatische oppervlaktewater en ook van de diepere watervoerende lagen worden gemeten en/of verzameld.
- Er wordt bepaald wat de te bemalen hoeveelheid water per tijdseenheid wordt en wat de totale bemalingsduur gaat worden.
- Op basis hiervan worden de bijbehorende meldingen gedaan of vergunningen aangevraagd.
- Het invloedsgebied van de bemaling wordt vastgesteld volgens het bemalingsadvies
- Er wordt een inschatting gemaakt van de te verwachten neerslag.
- Er wordt een inschatting gemaakt van te verwachten lekkage door de keerwanden en bouwputbodem.

- Er worden peilbuizen geplaatst volgens het bemalingsplan.
- De mogelijkheid van retourbemaling wordt onderzocht.
- Er wordt een maximaal toelaatbare grondwaterstandverlaging buiten de bouwput vastgesteld (grenswaarde).

Metingen tijdens de uitvoering
- Peilbuizen worden zodanig geplaatst en beschermd dat er geen regenwater (oppervlaktewater) in de peilbuis gaat stromen.
- Er wordt een bemalingsproef uitgevoerd.
- De afgelezen metingen per peilbuis worden vergeleken met de grenswaarde. Het vaststellen van een alarmwaarde (90% van de grenswaarde) is hier erg belangrijk, gezien het feit dat grondwater enige tijd nodig heeft om te stromen en op een bepaald peil te komen.
- Afgelezen waterstanden in de peilbuizen worden door een deskundige geanalyseerd en vergeleken met de te verwachten waarden.
- Metingen en analyse van grondwaterstanden worden met betrokkenen gecommuniceerd.

Calamiteiten
- De grenswaarde voor verlaging wordt overschreden.
- De bemaling of retourbemaling faalt.
- Er treden lekkages in de bouwputwand en/of –bodem op.
- Er moet langer worden bemalen dan de vooraf ingeschatte periode.

Maatregelen
- De bemalingscapaciteit wordt aangepast.
- Lekkages worden gedicht.
- Er worden aanpassingen aan de bouwputwanden en/of –bodem uitgevoerd.
- De bemalingsinstallatie wordt hersteld.
- Er wordt toch retourbemaling toegepast.
- Er worden reservepompen ingezet.
- Er worden (in overleg met de eigenaren) aanpassingen aan de grondwatergevoelige belendingen uitgevoerd.

7.4 Ontgravingen naast belendingen

Open bouwputten worden meestal niet naast belendingen gegraven. Daarom blijft deze bouwputmethode hier verder buiten beschouwing. Bij de verdere beschouwing zal worden uitgegaan van een bouwput met kunstmatig aangebrachte bouwputwanden en een eventueel kunstmatig aangebrachte bouwputbodem.

Vooronderzoek
- Er wordt een zodanig bouwputontwerp gemaakt, dat er tijdens uitvoering geen gevaar voor de veiligheid van belendingen ontstaat.
- Uitgangspunt hierbij is, dat verticale bouwputbegrenzingen niet zodanig vervormen, dat de veiligheid van belendende bouwwerken of in de weg gelegen kabels en leidingen geschaad wordt of dat hieraan ontoelaatbare vervormingen optreden.
- Er wordt vastgesteld welke belendingen binnen de bouwveiligheidszone met betrekking tot vervorming van bouwputwanden liggen.
- Er wordt bij het ontwerp van de bouwput rekening gehouden met uitval van stempels, gordingen of ankers, zoals omschreven in CUR-rapport 166.

- Er wordt een berekening gemaakt van de te verwachten vervormingen van de bouwput en de daarmee samenhangende vervormingen van belendingen.
- Er wordt een zodanige uitvoeringsfasering gekozen, dat er zo min mogelijk vervormingen buiten de bouwput optreden.

Metingen

- Tijdens het uitvoeren van de bouwput worden de metingen verricht, zoals omschreven in paragraaf 7.1 van deze richtlijn.
- Wanneer de bouwput dicht langs begrenzingen ligt, worden in de bouwputwanden inclino-metingen uitgevoerd.
- De resultaten van deze metingen worden continu vergeleken met de vervormingsmetingen aan de aangrenzende belendingen.

Calamiteiten

- Er treden tijdens de ontgraving van de bouwput te grote vervormingen op bij belendingen.
- Er treedt een onvoorziene uitval van stempels, gordingen of ankers op.
- Er ontstaan onvoorziene lekkages in de bouwputwand en/of –bodem.
    - Lekkages kunnen ontstaan door problemen met de grondkerende elementen (damwanden, boorpalen), maar ook door discontinuïteit in de horizontale afsluitende laag van de bouwput. Lekkages kunnen ook ontstaan door slechte uitvoering van onderwaterbeton of opbarsten van een bouwput. Dit laatste kan optreden door het onvoorzien falen van spanningsbemaling.
- Er treedt opbarsten van de bouwputbodem op.
    - Bij een gesloten bouwput (verticaal door grondkerende elementen tot onder de afsluitende laag en horizontaal door de aanwezigheid van een slecht of niet doorlatende laag op grotere diepte) kan zich dat voordoen door verlies van verticaal evenwicht van de bouwputbodem. Door het stijgen van overdruk van grondwater onder de afsluitende laag en/of een kleine dikte van de aanwezige grond boven deze laag, kan de putbodem openbarsten. Het optreden van opbarsten kan tijdens de uitvoering worden gecontroleerd door het plaatsen en voortdurend meten van diepe peilbuizen. Door het meten van peilbuizen (waterdruk) in combinatie met grondonderzoek kan worden berekend of de afsluitende laag, samen met de erboven gelegen grondlagen, voldoende gewicht geeft om weerstand te bieden aan de opwaarts gerichte druk van het grondwater. Dit is een onderdeel van het ontwerp van de bouwput. Wijkt de werkelijke situatie af van de ontwerpuitgangspunten, dan moeten tijdens de uitvoering maatregelen worden getroffen, zoals een diep-bemaling, om de waterdruk in de diepere lagen te verlagen waardoor evenwicht van de bouwputbodem wordt bereikt. Een andere maatregel is het toepassen van verticale verankering van de bouwputbodem. De uitvoering van de diep-bemaling is nodig totdat er een bepaalde bouwfase bereikt wordt waarbij het verticale evenwicht zonder bemaling is gegarandeerd.

Maatregelen

- De bouwput wordt aangevuld om contragewicht op de bouwputwanden en/of –bodem te creëren.
- De ontgravingsfasering wordt verder verfijnd.
- De bouwputconstructie wordt aangepast (zie onder opbarsten van de bouwputbodem);
- Er worden (in overleg met de eigenaren) aanpassingen aan de belendingen uitgevoerd.

7.5 Instabiliteit als gevolg van (gedeeltelijk) slopen

Bij sloopwerkzaamheden kan het te slopen pand en mogelijk de belending instabiel worden, doordat stabiliserende elementen worden verwijderd of de samenhang van het bouwwerk verloren gaat.

Vooronderzoek
- Er wordt onderzoek gedaan naar de constructieopbouw van het (gedeeltelijk) te slopen object.
- Er wordt onderzoek gedaan naar de staat van niet te slopen andere constructieve elementen en ook van de belendingen, indien deze nadelig worden beïnvloed door de sloop.
- Archieftekeningen worden vergeleken met de werkelijke constructie.
- Er wordt een asbestinventarisatierapport opgesteld.
- Er wordt onderzocht of er een (tijdelijke) hulpconstructie nodig is, ter voorkoming van instabiliteit van nog niet gesloopte gedeelten of belendingen.
- De slooptechnieken en sloopvolgorde worden op basis van bovengenoemde onderzoeken vastgesteld.
- Er wordt een methode vastgesteld om sloopafval af te voeren.

Meten en uitvoeren van sloopwerkzaamheden
- Er wordt gecontroleerd op naleving van de sloopvolgorde.
- Er wordt een visuele controle uitgevoerd van niet te slopen bestaande elementen (wanden, vloeren, balken).
- Er worden (eventueel) benodigde metingen uitgevoerd in geval van het genereren van trillingen.

Calamiteit
- Er treedt instabiliteit op van dragende wanden.
- Er ontstaat schade aan belendingen of gedeelten die nog in gebruik zijn.
- Er treedt gedeeltelijke instorting op van dragende elementen door verlies van evenwicht.

Maatregelen
- De slooptechnieken worden aangepast om schade te voorkomen.
- Er wordt een hulpconstructie toegepast ter voorkoming van instabiliteit en/of instorting door verlies van evenwicht.
- Omwonenden worden gewaarschuwd en, indien nodig, geëvacueerd.

7.6 Beschadigingen van objecten in de ondergrond

Tijdens het werken aan ondergrondse kabels en leidingen dient onder meer te worden voorkomen: het valgevaar voor publiek, elektrocutie en het niet-beschikbaar zijn van

nutsvoorzieningen. De betreffende instanties dienen te zijn benaderd en de betreffende procedures inclusief een Klic-melding dienen daarbij te worden opgevolgd.

Mocht dit aannemelijk zijn, dan dient tijdens de ontwerpfase een inventarisatie uitgevoerd te worden naar bijzondere ondergrondse objecten. Dit kan betrekking hebben op een ondergrondse (olie-) tank, ondergrondse infrastructuur, niet-geëxplodeerde explosieven e.d. In het bouwveiligheidsplan dienen de veiligheidsmaatregelen te worden omschreven die betrekking hebben om het publiek en de omgeving.

7.7 Bijzondere gevaren

Instabiliteit van een nog niet gereed bouwobject

- Bouwwerken moeten tijdens de bouwfase ook stabiel zijn en dus voorzien zijn van de nodige stabiliteitselementen.
- Dit geldt voor de globale stabiliteit (tegen windbelasting en initiële scheefstand) maar ook voor de lokale stabiliteit zoals kip- of knik.
- Daarom worden soms extra berekeningen uitgevoerd om de stabiliteit tijdens de bouwfase te garanderen en worden er (indien nodig) tijdelijke hulpconstructies toegepast.

Tijdelijke hulpconstructies en bouwmaterieel

- Ten behoeve van de uitvoering worden vaak tijdelijke (hulp)constructies aangebracht, zoals steigers, hangsteiger e.d. Ook worden er bouwliften en bouwkranen toegepast.
- Deze constructies moeten ook zodanig worden ontworpen, dat zij geen gevaar opleveren voor publiek en belendingen buiten de bouwput.
- Met name kraanfundaties en kraanbanen moeten zijn ontworpen op uiterste omstandigheden (lasten bij in gebruik zijnde toestand en wind bij buiten gebruik zijnde toestand). Ook kranen op drijvende pontons moeten voldoende stabiel zijn ontworpen.

7.8 Risico’s door aanwezig asbest

In het Bbl artikel 7.10 is aangegeven in welke gevallen een sloopmelding moet worden gedaan bij het Bevoegd Gezag (meestal gemeente). Indien asbest aanwezig is, valt de verwijdering van het asbest ook onder de sloopmelding.
In wet- en regelgeving is vastgelegd dat uit een bouwwerk eerst het aanwezige asbest moet worden verwijderd, alvorens tot sloop kan worden overgegaan.
Bij bouwwerken, gebouwd voor 1 januari 1994, zal middels een asbestinventarisatie volgens artikel 7.9 Bbl moeten worden bepaald waar het asbest zich bevindt en onder welke risicoklasse dit dient te worden verwijderd.
Asbestverwijdering is aan strenge regels gebonden en zal, indien deze regels op juiste wijze worden toegepast, zelden tot onaanvaardbare risico’s voor de omgeving leiden.

Ondanks de uitgevoerde asbestinventarisatie en het voorafgaand aan de sloop saneren van asbest uit het bouwwerk, bestaat er een kans dat toch nog asbest in het bouwwerk aanwezig is. Dit wordt niet gerapporteerd asbest genoemd.
Tijdens de sloop van het bouwwerk kan dit asbest aan het licht komen, beschadigd raken en daarmee risico’s veroorzaken binnen het sloopproject, maar ook in de directe omgeving van de slooplocatie.

Een sloper is bij het aantreffen van asbestverdacht materiaal verplicht de werkzaamheden geheel of gedeeltelijk te staken en de vondst van niet gerapporteerd asbest direct te melden bij het Bevoegd Gezag.
Het gaat in deze Richtlijn te ver om het gehele proces na het aantreffen van niet gerapporteerd asbest te beschrijven. Hiervoor willen wij verwijzen naar de Handreiking Slopen van de VBWTN, welke op basis van aanpassingen in wet- en regelgeving indien nodig wordt geactualiseerd.

In relatie tot asbest dient rekening te worden gehouden met de volgende aspecten:
- asbest kan ook worden aangetroffen bij het zgn. strippen van een bouwwerk (denk ook aan anti-kraak-maatregelen);
- voor het verwijderen van asbest en het slopen kunnen hulpconstructies, stempels en stutten noodzakelijk zijn;
- zorg voor de aanwezigheid van het rapport van eindbeoordeling na asbestsanering op de slooplocatie (de zgn. vrijgave);
- wees bedacht op bewust niet gesaneerd asbest bij gedeeltelijke sloop;
- voor het maken van hulpconstructies in of aan belendingen, kan het noodzakelijk zijn dat voor deze belendingen een asbestinventarisatie wordt uitgevoerd;
- bij een instabiel belendend pand zal, als de situatie dat vereist, een asbestinventarisatie uitgevoerd moeten worden. Instabiel kan inhouden dat het pand er zo slecht voor staat dat het of gesloopt moet worden of dat het spontaan in zou kunnen storten;
- het sloopplan van de sloopaannemer moet onderdeel zijn van het (sloop)veiligheidsplan, zodat beoordeeld kan worden of de omgevingsveiligheid tijdens sloop is gewaarborgd;
- decontaminatievoertuigen mogen in het openbaar gebied geen belemmering opleveren voor de openbare orde en veiligheid;
- een steigerconstructie, ten behoeve van de uitvoering van de asbestverwijdering, mag geen belemmering opleveren voor de openbare orde en veiligheid.

7.9 Ruimte voor de werkzaamheden

Voor het realiseren is een bouwterrein nodig voor onder meer machines, werktuigen, materieel, hulpmaterialen, keten, opslag, depots, parkeren etc. Dit bouwterrein dient op schaal te worden weergegeven op tekening als onderdeel van het bouwveiligheidsplan.

In een vroeg stadium van de ontwerpfase volstaat een globale inschatting van het benodigde terrein. Bijzondere aandacht vraagt de veelal omvangrijke ruimte voor materieel, parkeren en depots. Gedurende de ontwerpfase dient deze inschatting steeds nauwkeuriger te worden en uiteindelijk uit te monden in een bouwplaatstekening waarop de benodigde ruimte ten behoeve van alle uit te voeren werkzaamheden inzichtelijk is.
De toegang tot de bouwplaats dient zodanig te worden gekozen dat aanrijdgevaar dient te worden voorkomen. De omvang van de terreinen is zodanig dat vluchtwegen, verzamelplaatsen, brandkranen, blusleidingen, routes en opstelplaatsen van hulpdiensten etc. toegankelijk blijven.

De laad-, los- en hijszones zijn zodanig geprojecteerd dat risico's van vallende voorwerpen wordt voorkomen. In het geval dergelijke zones zich bevinden dichtbij publiek, dienen aanvullende maatregelen te worden getroffen.

Indien nodig dient in een parkeerplan de carpooling, de locatie van de voertuigen, de eventuele pendeldiensten, de locatie van bezoekers etc. te zijn uitgewerkt. Kennis van uitvoeringstechniek dient te worden ingebracht over de omvang van bouwkranen, bezinkbassins, bouwwegen, hijsroutes, een ketenpark etc.

7.10 Hulpverlening / brandveiligheid

Tijdens de uitvoering van een project kan brandgevaar ontstaan voor de omgeving. Ook kan een aantal voorzieningen voor de hulpverlening een tijdelijk karakter hebben. Hierover beslist het bevoegd gezag al dan niet in overleg met de veiligheidsregio.

Aandachtspunten zijn: het voorkomen van brandgevaar door werkzaamheden elders uit te voeren (te prefabriceren), het in stand houden van blusvoorzieningen / opstelplaatsen van blus- en hulpverleningsvoertuigen, het overkluizen van en in stand houden van vluchtwegen, etc.

Het Bbl stelt in hoofdstuk 6 gebruiksvoorschriften voor (bestaande) bouwwerken. Deze direct werkende - en dus handhaafbare - voorschriften zijn te allen tijde van toepassing op bouw- of sloopwerkzaamheden waarbij het gebruik van bouwwerken in stand blijft. Bij een dreigende calamiteit of gevaar kan het bevoegd gezag direct handhavend optreden.

7.11 Afscheidingen

Een afscheiding geeft de omvang van een bouwterrein aan waarvoor een opdrachtgever en aannemer verantwoordelijk zijn voor de veiligheidsmaatregelen, volgens onder meer het Arbobesluit. Buiten een afscheiding gelden wetgeving als de Wegenverkeerswet en is naast een opdrachtgever en aannemer bijvoorbeeld ook een wegbeheerder verantwoordelijk. Een afscheiding wijst zodoende verantwoordelijke en bevoegde partijen aan.

Een tweede functie van een afscheiding is het afschermen van publiek voor de gevaren. Een afscheiding dient doeltreffend te zijn tegen gevaren als aanrijdgevaar, vallende voorwerpen, asbest etc.

Het gevaar van een onjuiste of onduidelijke afscheiding is dat publiek er vanuit kan gaan dat een ruimte veilig toegankelijk is, terwijl dit niet het geval is: men is zich niet bewust van de gevaren. In elke bouwfase zijn er specifieke gevaren die voortkomen uit stof, putten en sleuven, hijswerk, laswerk etc. Het type afscheiding dient dusdanig te worden gekozen dat het publiek in voldoende mate wordt beschermd.

Er is weinig regelgeving over een afscheiding van bouwprojecten. Er worden weinig eisen gesteld in Arbo-wettelijke bepalingen; een bouwplaats moet zijn afgebakend en gemarkeerd. In het Bbl zijn er geen specifieke bepalingen opgenomen over afscheidingen in de bouwfase. Uit artikel 7.2 sub a. Bbl kan worden geconcludeerd dat doordat de veiligheid en het beschermen van de gezondheid in de directe omgeving

van bouw- en sloopterreinen moet zijn gewaarborgd hiermee kan worden gelezen dat moet worden voorkomen dat personen het bouw- of sloopterrein onbevoegd betreden en dat het terrein dus moet zijn afgesloten.

Niet in het Bbl of Bouwbesluit 2012 maar in de voormalige (Model)bouwverordening stond in artikel 4.9 het volgende over “Afscheiding van het bouwterrein”.

1. Het terrein waarop wordt gebouwd, grond wordt ontgraven of dergelijke werkzaamheden worden verricht, moet door een doeltreffende afscheiding van de weg en van het aangrenzende open erf of terrein zijn afgescheiden indien gevaar of hinder te duchten is.
2. De in het eerste lid bedoelde afscheiding moet zodanig zijn geplaatst en ingericht, dat het verkeer zo min mogelijk hinder ervan ondervindt en de toegang tot brandkranen en andere openbare voorzieningen, zoals leidingen, er niet door wordt belemmerd.
3. Een terrein, waarop een bouw- of grondwerk wordt uitgevoerd en dat niet van de weg en van het aangrenzende open erf of terrein is afgescheiden, moet, wanneer er niet wordt gewerkt, worden bewaakt, tenzij het bouwtoezicht dit niet nodig acht.

Voor een veilige afscheiding van het bouwterrein kan deze omschrijving dan ook worden toegepast.

Bij het bepalen van de omvang van een bouwlocatie is de eerste vraag: wat is de erfgrens? Het kost veelal weinig moeite om op deze grens een afscheiding te plaatsen. Een volgende vraag is: welke ruimte kan in overleg aan de bouwlocatie worden toegevoegd? Maak indien nodig van elke bouwfase een aparte situatietekening met de afscheiding.

Aanbevolen wordt om uit te gaan van de grootst mogelijke bouwlocatie en de afscheiding zoveel mogelijk intact te laten in elke bouwfase. Indien mogelijk worden in één keer afspraken gemaakt met de betrokken belendende partijen over de ruimte die zij nodig hebben voor een goede bereikbaarheid, exploitatie, beheer e.d.

Neem in de situatie- of de bouwplaatstekening een renvooi op met de codering voor de verschillende typen afscheidingen (bouwhekken, schuttingen, bakens, barriër etc.). Geef op een situatietekening aan wat de locatie is van de afscheidingen inclusief de waarschuwings- en informatieborden e.d.



7.12 Hinder

In artikel 7.17, 7.18 en 7.19 Bbl staan voorschriften om hinder ten gevolge van bouw- en sloopactiviteiten te beperken. In deze artikelen is de beleidsvrijheid aangegeven die het bevoegd gezag heeft (ontheffings- en handhavingsstrategie, zie paragraaf 3.6).

Omdat het Besluit bouwwerken leefomgeving rechtstreeks werkend is, betekent dit dat deze hinderbepalingen ook van toepassing zijn als deze vergunningvrij zijn.

7.12.1 Geluidshinder

Bouwlawaai als gevolg van bouw- en sloopwerkzaamheden heeft in tegenstelling tot industrie-, weg-, spoorweg- en luchtvaartlawaai een tijdelijk karakter. Echter bouwlawaai kan veel geluidshinder veroorzaken en daardoor gevolgen hebben voor de gezondheid van mensen die in de omgeving verblijven.

Bouw-, sloop- en renovatiewerkzaamheden kunnen geluidsoverlast veroorzaken. In artikel 7.17 Bbl staan voorschriften om de hinder te beperken. Deze voorschriften hebben echter alleen betrekking op bouw-, sloop- en renovatiewerkzaamheden die worden uitgevoerd op werkdagen tussen 07.00 en 19.00 uur (de dagperiode).

Tabel 7.17 dagwaarden en de daarbij behorende maximale blootstellingsduur

Dagwaarde	≤60 dB(A)	>60 dB(A)	>65 dB(A)	>70 dB(A)	>75 dB(A)	>80 dB(A)
maximale blootstellingsduur op de gevel van een woonfunctie, bijeenkomstfunctie voor kinderopvang, gezondheidszorgfunctie of onderwijsfunctie, of op de grens van een geluidsgevoelig terrein	onbeperkt	50 dagen	30 dagen	15 dagen	5 dagen	0 dagen

Figuur 7.1: Tabel 7.17 Bbl

Ontheffingsmogelijkheid
Op grond van artikel 7.23 lid 1.a Bbl kan het bevoegd gezag maatwerkvoorschriften stellen voor bouw-, sloop- en renovatiewerkzaamheden in de avond- en nachtperiode. Hierbij is het gebruikelijk om onderscheid te maken tussen avond (19.00 – 23.00 uur) en nacht (23.00 – 07.00 uur). Ook voor werkzaamheden op zondag en feestdagen kan ontheffing worden verleend.

Omdat het doel is om hinder “zoveel mogelijk” te beperken, is de aanbevolen strategie voor het verlenen van ontheffingen “Nee, tenzij….”

Acceptabele argumenten om toch toestemming te verlenen kunnen zijn:
1. Zwaarwegend maatschappelijk belang (dus geen commercieel belang).
2. Beperken of voorkomen van grote negatieve effecten op bereikbaarheid overdag.
3. Bevorderen van de veiligheid van mens en dier.
4. Verkorten van de blootstellingsduur.
5. Geen interval in werkzaamheden mogelijk.
6. Onevenredige kosten als overdag wordt gewerkt.

Altijd dient te worden aangetoond dat er gebruik wordt gemaakt van de best beschikbare technieken en werkwijze. Geluidhinder bij de bron beperken is het meest effectief.

In geval van het verlenen van ontheffingen is het tijdig en juist informeren van alle betrokkenen (omwonenden, politie, aannemer/onderaannemers, toezichthouders) van groot belang.

Als voorwaarde in de ontheffing wordt sterk aanbevolen om de opdrachtnemer (veroorzaker van het lawaai) te verplichten een onafhankelijke, continue akoestische registratie van het optredende geluidsniveau uit te voeren op de daarvoor aangewezen locaties (zie ook Handleiding Meten en Rekenen Industrielawaai 2004).

Voorwaarden bij ontheffing

Voor een ontheffing dient aanvrager aan de volgende voorwaarden te voldoen:

1. omwonenden adequaat en regelmatig over de werkzaamheden en de eventuele overlast die dit voor hen oplevert, informeren. Dit kan door het houden van een informatieavond, het verzenden van schriftelijke informatie, publicatie in de plaatselijke huis aan huis bladen, via een website of social media;
2. aan omwonenden wordt een telefoonnummer verstrekt waar men met vragen en/of klachten terecht kan. Tijdens de duur van de ontheffing moet de aannemer op dit telefoonnummer te bereiken zijn;
3. de aannemer moet expliciet gewezen worden op zijn plicht om bij werkzaamheden in de avond of nacht is het van belang plicht het personeel te instrueren om in die periode geen onnodige geluidsoverlast te veroorzaken;
4. bij de werkzaamheden wordt gebruik gemaakt van naar de meest geluidarme machines en best beschikbare technieken en werkwijze;
5. de werkvolgorde zodanig aan te passen dat het meeste lawaai vroeg in de avond is of laat in de ochtend.
6. verlichting op de bouwplaats wordt zo opgesteld dat direct omwonenden hier geen hinder van ondervinden;
7. de plaatselijke politie dient op de hoogte te worden gesteld van de voorgenomen werkzaamheden tijdens de ontheffing;

Figuur 7.2: Weergave voorwaarden ontheffingen uit "Handhaafinstructie geluidhinder", gemeente Utrecht.

Bij overschrijding van de grenswaarden dient opdrachtnemer onmiddellijk passende maatregelen te treffen alle betrokkenen hiervan op de hoogte te stellen.

Voorbeelden van mogelijke ontheffing:

- Technische noodzaak als onderdeel van een bouwproces.
  - *Bijvoorbeeld: het vlinderen van betonvloeren.*
- Grote bouwwerken in stedelijke gebieden waarbij de bereikbaarheid en de veiligheid voor derden(publiek) en de omgeving behouden moet blijven.
  - *Bijvoorbeeld: In- en uithijsen van staalconstructies/roltrappen enz. (grote winkelketens/warenhuizen, bouwputten/werken nieuwbouw in stedelijk gebied.)*
- Maatschappelijke noodzaak/infrastructurele werkzaamheden.
  - *Bijvoorbeeld: bouw- of sloopwerkzaamheden aan wegen, viaducten, spoor, en trambanen.*
  - *Werkzaamheden die niet overdag kunnen plaatsvinden, met als voornaamste reden doorstroom van het verkeer in het kader van de bereikbaarheid. Hierbij dient een afweging te worden gemaakt tussen*

hinder en maatschappelijke noodzaak om (met name in nachten) door te werken.

- Bijzondere evenementen.
  - *Bijvoorbeeld: kermissen, podia, jaarmarkten, etc.*

Belangrijk hierbij is dat in een vroeg stadium hierover overleg en communicatie (hoofdstuk 8) plaatsvindt met diverse diensten en omwonenden.

7.12.2 Trillingen

Het gaat hierbij dus om hinder en niet om gevaar voor de veiligheid van belendingen veroorzaakt door trillingen, dat staat beschreven in par. 6.1.3

In artikel 7.18 Bbl wordt verwezen naar de SBR-richtlijn deel B (hinder voor personen in gebouwen), figuur 7.3, die is bedoeld voor trillingen veroorzaakt door bouw- en sloopwerkzaamheden. Omdat het hier vaak om tijdelijke, kortdurende trillingen gaat biedt de richtlijn de ruimte om de hinder te “accepteren”.

Als grenswaarden dienen uitsluitend in de dagperiode de waarden uit de navolgende tabel 4 te worden aangehouden.

Tabel 4
Streefwaarden in de dagperiode voor continu of herhaald voorkomende trillingen gedurende een korte periode voor alle gebouwfuncties.

duur D van de activiteiten gedurende korte periode								
D ≤ 1 dag			6 dagen < D ≤ 26 dagen			26 dagen < D ≤ 78 dagen		
A1	A2	A3	A1	A2	A3	A1	A2	A3
0,8	6	0,4	0,4	6	0,3	0,3	6	0,2

Figuur 7.3: NB: het gaat hierbij om streefwaarden en niet om grenswaarden, zoals bij deel A, schade aan gebouwen. De normen gelden voor geluidsgevoelige ruimten (Wet geluidhinder) en verblijfsruimten.

Ook hier wordt (in artikel 7.23) de mogelijkheid gegeven maatwerkvoorschriften op te nemen.

Trillinghinder door (spoor)verkeer heeft volop aandacht, maar valt buiten deze richtlijn.

7.12.3 Stofhinder

Letterlijk in artikel 7.19 Bbl staat dat tijdens het uitvoeren van bouw- en sloopwerkzaamheden worden maatregelen getroffen om visueel waarneembare stofverspreiding buiten het bouw- of sloopterrein te voorkomen.

Maatregelen: afdekken, filteren, schermen, nathouden en sproeien.

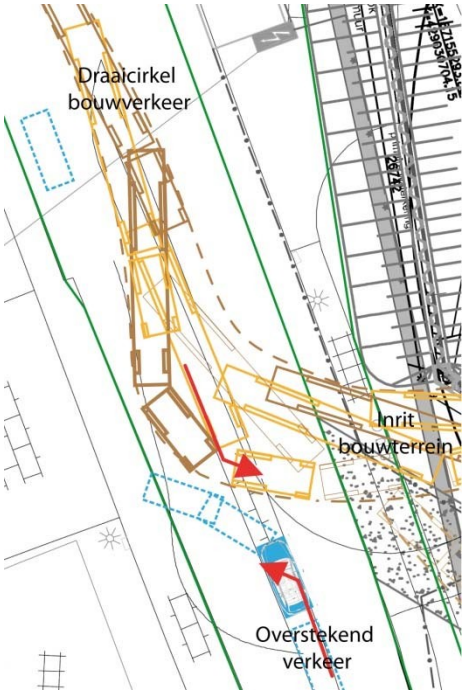
7.12.4 Verkeer

Bouwverkeer onderscheidt zich van regulier verkeer door bijzonder gedrag en het uitvoeren van ‘bijzondere manoeuvres’. Deze manoeuvres zijn alleen toegestaan als geen hinder ontstaat.
Als de frequentie van de manoeuvres hoog is, zijn verkeersmaatregelen nodig. Het kan gaan om het in- en uitrijden van terreinen, het keren of het achteruitrijden op de openbare weg, het stoppen op de openbare weg als gevolg van het laden en lossen. Daarnaast kan bouwverkeer de openbare weg vervuilen of beschadigen. Dergelijke gebeurtenissen kunnen in strijd zijn met de Wegenverkeerswet. Ook kan dergelijk

gedrag hinderlijk zijn of onveilig gedrag bij andere weggebruikers in de hand werken. De risico's die daarmee samenhangen dienen te worden voorkomen.

Een geheel ander type risico wordt veroorzaakt door bijzondere kenmerken van het vervoermiddel. Hijswerk of materieel dicht bij een tramleiding kan elektrocutie veroorzaken en kan een tramleiding beschadigen. Voorkomen dient te worden dat een tram- of bushalte wordt gehinderd.

Te allen tijde moet worden voorkomen dat hulpdiensten worden gehinderd door eventuele verkeersmaatregelen.



Een voorbeeld. Aan de overzijde van een bouwproject dient de toegang tot een belendend terrein voor autoverkeer te worden gegarandeerd. Op de schets is te zien dat tijdens het inrijden van een trailer een gedeelte van de rechterrijstrook wordt geblokkeerd en dat de draaicirkel buiten de verkeersruimte van het afslaande verkeer ligt. Aandacht vraagt het vertragen van het tegemoetkomende verkeer, zodat de remafstand groter is dan de zichtafstand: auto's kunnen tijdig anticiperen op een obstakel (in de vorm van een inrijdende trailer). Ook uit andere informatie blijkt dat deze verkeersmaatregel nauwelijks invloed zal hebben op de verkeerssituatie op stedelijk niveau. Daarom is besluitvorming op stedelijk niveau waarschijnlijk niet nodig en zal het project geen vertraging oplopen door een ontbrekende vergunning.

7.12.5 Leefbaarheid

De vormgeving en inrichting van een bouwplaats kan verstorend werken in de bestaande omringende beeldkwaliteit. Of sterker nog: de sfeer van een locatie kan veranderen als er zich personen ophouden die een locatie vervuilen, drugs gebruiken, stelen of anderen lastigvallen.
Een bouwproject dient zodanig zijn ingericht dat het terrein overzichtelijk is, geen donkere hoeken heeft en deugdelijk is afgezet.

Het kan nodig zijn dat het bouwteam samenwerkt met politie, wijkteam, een regisseur of anderen om personen met asociaal gedrag te begeleiden en handhavend op te treden als dit nodig is.

Een bouwteam doet er verstandig aan om een project zodanig vorm te geven dat het uiterlijk acceptabel is voor de omringende betrokkenen.

Het onderwerp "Leefbaarheid" is een nadrukkelijk onderdeel van tegenwoordig veel voorkomende, en bij sommige gemeenten al verplichte, BLVC-plannen (BLVC staat voor Bereikbaarheid, Leefbaarheid, Veiligheid en Communicatie), die tijdens de hele

bouw worden vastgelegd. Doel van een dergelijk plan is dat tijdens de uitvoering de straat, buurt, wijk of stad maatschappelijk en economisch kan blijven functioneren, datde overlast voor omwonenden en gebruikers zoveel mogelijk wordt beperkt en dat bij problemen duidelijk is wie hiervoor aanspreekbaar is en op welk moment.

7.12.6 Snelle scan project

Stappenplan aanpak bouw- en sloopveiligheid.

1. Ga naar BWTINFO.nl en kies daar de tab dossiers en kies daar onder het plaatje in de tekst op Landelijke Richtlijn Bouw- en Sloopveiligheid versie 2022 en download deze. Lees in hoofdstuk 5 van de Richtlijn hoe je de risicoanalyse kunt uitvoeren.
2. De Risicomatrix behandeld de volgende onderdelen:
   A- Omgevingsfactoren,
   B- Gebruiksfactoren,
   C- Relatie ARBO veiligheid/ omgevingsveiligheid,
   D- Bereikbaarheid en verkeersveiligheid,
   E- schade en bescherming waarden en
   F- hinder en samenloop.
   Na het invullen ontstaat er een beeld van de project specifieke risico's . Ook geeft het resultaat een beeld of en zo ja wanneer in de vergunning procedure een veiligheidsplan door het Bevoegd Gezag gevraagd kan gaan worden.
3. Neem kennis van de richtlijn en dan met name Hoofstuk 6. Dit is het deel wat door artikel 715 lid 2 Bbl aangestuurd wordt.
4. Weet dat de richtlijn onderscheid maakt tussen maatregelen voor kleine vallende spullen (max 5 kg) en grotere objecten. Kleine spullen kunnen met luifel en hulpconstructies worden opgelost. Grotere vallende zaken zijn in de regel niet oplosbaar met luifels enz.
5. Op basis van de hoogte te realiseren of te slopen object dan wel de hijshaak hoogte bepaal je de Bouwveiligheidszone 's (zie 6.2.3 en tabel in 6.2) Dit is een zone waar publiek zich niet in mag begeven.
6. Maak op basis van de situering en de mogelijke logistieke ontsluiting een inschatting van mogelijke losplaatsen. Bepaal de afmeting van het maatgevende te hijsen object. Bepaal de hijszone en het hijsgebied (zie 6.2.4).
7. Bepaal de maximaal benodigde bouwveiligheid ruimte en beoordeel of deze ruimte geheel als bouwplaats fysiek afgescheiden kan worden van zijn omgeving. Komt deze bouwveiligheidszone overeen met de ter beschikking gestelde ruimte door de opdrachtgever? Zo niet dan bezien hoe deze ruimte alsnog ter beschikking kan komen dan wel aan de bron de benodigde bouwveiligheidsruimte claim reduceren.
8. Komt de projectie van de bouwveiliheidszone uit boven ondergrondse bouwdelen dan wel daken dan zijn aanvullende maatregelen nodig zie fig. 6.6 in 6.2.7
9. Hou bij de inrichting van het bouwterrein rekening met het weg kaatsrisico van vallende objecten. Zie 6.2.8.
10. Mocht er bij de fundering sprake zijn van inbrengen van lange delen kijk dan naar 6.2.9.

8 Communicatie

Naast het bevoegd gezag zijn er veel betrokkenen rondom een bouwproject die behoefte hebben aan informatie. Ook is er een werkzame samenwerking nodig tussen een groot aantal betrokkenen in relatie tot een bouwproject. Hiervoor is organisatie en communicatie nodig.

In het bouwveiligheidsplan dient te worden omschreven hoe maatregelen georganiseerd en gecommuniceerd worden als bijv. een wijziging in de verkeerssituatie, vluchtwegen en bereikbaarheid van omringende functies. Een uitleg van de getroffen maatregelen kan gunstig werken op wantrouwende omstanders.

Dit kan ver gaan. Een convenant tussen de betrokken partijen kan worden verlangd, in bijvoorbeeld het geval dat er kosten zijn gemoeid bij de omringende partijen om een maatregel door te voeren, of dat een bepaald gedrag (bijv. een ruimte ter beschikking stellen, een financiële vergoeding verlenen) nodig is bij diverse partijen.

Als een duidelijk beeld wordt gegeven op welke momenten sprake is van overlast, kan er rekening mee worden gehouden en kan er door bewoners en ondernemers op worden ingespeeld. Een goede communicatie heeft tot gevolg dat de acceptatiebereidheid van bewoners en ondernemers vergroot wordt. De communicatie kan de aannemer en/of de gemeente op verschillende manieren verzorgen. Bijvoorbeeld met nieuwsbrieven maar ook via moderne mediakanalen als Twitter en Facebook.

Communicatie belanghebbenden

Communicatie tijdens het sloop/bouwproject, het blijven informeren en betrekken van belanghebbenden zoals bewoners, winkeliers, gebruikers van de openbare ruimte en hulpdiensten, is noodzakelijk. Een goede relatie met belanghebbenden zorgt voor minder (ervaren) overlast.

Belanghebbenden vinden vaak dat de communicatie en voorlichting tekortschieten. Niet of onvolledig informeren, te laat of niet vaak genoeg, zijn veel genoemde klachten. Ook is niet altijd duidelijk met wie men contact kan opnemen als er vragen of problemen zijn, of welke procedure moet worden gevolgd wanneer er schade is.

Het is essentieel om bewoners, ondernemers, bezoekers en andere belanghebbenden tijdig en goed op de hoogte te brengen van de werkzaamheden die voor hun deur of in hun omgeving plaatsvinden. Goede communicatie leidt tot meer begrip voor de situatie tijdens de uitvoering van de werkzaamheden.

Voor de bewoners en ondernemers is het van belang dat zij zich kunnen wenden tot een klachtenmeldpunt.

Doe iets terug, betrek bewoners bij activiteiten, organiseer rondleidingen op de bouwplaats Maak de bouwplaats aantrekkelijk, maak wel of niet zichtbaar. Creëer kijkmogelijkheden.

Als voorbeeld en meer informatie verwijzen wij naar de Toolbox Bouwhinder van de gemeente Utrecht: www.utrecht.nl/toolboxbouwhinder. Of op de website van A naar

Beter (www.vananaarbeter.nl). Of kijk op de geluidsoverlast website van de gemeente Den Haag https://www.denhaag.nl/nl/in-de-stad/wonen-en-bouwen/geluidsoverlast.htm

Hoe kunt u bewoners informeren?

- Informatiecentrum en website.
- Tijdig informeren van de omgeving, over de planning, werkzaamheden en mogelijke overlast daarbij zodat men zich daarop kan voorbereiden, via een brief en/of de website.
- Projectinformatie op wijkwebsites plaatsen en bijhouden; gemeentelijke wijkbureaus kunnen u daarbij helpen.
- Maak gebruik van Twitter en Facebook.
- Wees open, duidelijk en eerlijk over wat wel en niet kan en wat u gaat doen.

Hoe voorkomt u en gaat u om met klachten?

- Zorg voor een apart klachtenmeldpunt.
- Reageer snel en adequaat op klachten, meldingen en vragen.
- Koppel terug, doe navraag en informeer actief over de stand van zaken van klachten en meldingen.
- Zorg voor persoonlijke aandacht, bezoek aan huis.
- Zorg voor een vaste contactpersoon.
- Bewonersbegeleiding, mediator.

Hoe kunt u bewoners betrekken?

- Activiteiten, rondleidingen op de bouwplaats.
- Maak bouwplaats aantrekkelijk, maak wel of niet zichtbaar.
- Creëer kijkmogelijkheden.

9 Bijlagen

De bijlagen en voorbeelden zijn opgenomen op de ***Dossierpagina*** van de richtlijn op www.bwtinfo.nl. Link dossierpagina: https://www.bwtinfo.nl/dossiers/richtlijn-bouw-en-sloopveiligheid

1. Risicomatrix (staat op site www.iplo.nl en op de dossierpagina bouw- en sloopveiligheid op www.bwtinfo.nl)

2. Stappenplan bouwveiligheidsplan

3. VOORBEELD Overkluizing en overbouwing - afbeeldingen 5 t/m 9
4. MODEL veiligheidsplan
5. MODEL controlelijst
6. VOORBEELD Iconen en lijntypen
7. VOORBEELD Handhaafinstructie geluidhinder 2015 - gemeente Utrecht
8. VOORBEELD Instructie bouwlawaai
9. VOORBEELD Beleidsregel bouw- en sloopgeluid Den Haag 2017

Voorbeeld opzet bouwveiligheidsplan

In het op te stellen bouwveiligheidsplan zijn vaak een aantal onderwerpen van toepassing die hieronder nader toegelicht.

Tot de hoofdopzet van de bouwput kunnen worden gerekend (niet limitatief):
- of in een open of gesloten bouwput gaat worden gewerkt;
- van welk materiaal de bouwputwanden gemaakt worden (damwanden, Berliner wanden, CSM- of diepwanden, e.d.);
- of de bouwputwanden uitwendig verankerd of inwendig worden gestempeld;
- of een eventuele verankering permanent of tijdelijk is (een eventuele uitwendige verankering dient in overleg met de eigenaar van het terrein, waarin verankerd wordt, te worden ontworpen);
- of de bouwputwanden permanent of tijdelijk zijn;
- hoe de bouwputwanden aangebracht gaan worden (wel of niet met trillingsrisico's);
- of de bouwput droog wordt gehouden door middel van bemaling of met een al dan niet kunstmatige bodemafsluiting;
- hoe de waterdichte afsluiting van de bouwputbodem wordt geregeld (natuurlijke lagen, onder-water-beton, verankeringen e.d.).

Tot de uitgangspunten van een bemalingsplan kunnen worden gerekend (niet limitatief):
- wat de gewenste waterstandverlaging zal zijn;
- hoeveel water er per tijdseenheid bemalen moet worden om de gewenste verlaging te realiseren (dit in verband met een onttrekkingsvergunning);
- wat de totale tijdsduur van de bemaling zal worden;
- of er een retourbemaling zal plaatsvinden (om de reikwijdte van de bemaling te beperken.

Tot de uitgangspunten van een monitoringsplan kunnen worden gerekend (niet limitatief):
- welke bouwwerken in de omgeving gemonitord gaan worden;
- de toezegging dat er een opnamerapportage van de onderhavige panden zal worden opgesteld;
- de toezegging dat er bij deze panden een nulmeting met betrekking tot zettingen uitgevoerd zal worden;
- op welke wijze eventuele zetting gemeten gaan worden (boutjes, 3D-meting, e.d.);
- op welke wijze eventuele trillingen gemeten gaat worden (o.b.v. SBR-richtlijn A: Schade aan bouwwerken);
- wat de maximale zettingen en/of relatieve rotaties en de maximale trillingen mogen worden;
- wat de procedure is bij overschrijding van zettings- of trillingsgrenzen.

Stappenplan opstellen bouw- of sloopveiligheidsplan

Stap 1: Mogelijke risico's onderkennen
1. Bestudeer de tekeningen, vorm een beeld van het funderings-, bouw- sloop- en afbouwsysteem, inventariseer de beschikbare ruimte.
2. Maak een voorlopige inschatting van de omvang van het bouwterrein.
3. Maak een inschatting van de ruimten met de risicobeheersing voor publiek of voor bouwplaats personeel.
4. Maak een overzicht van de omringende functies (woningen, wegen, maatschappelijke functies als een gemeentehuis, school, kwetsbare functies als een ziekenhuis, een monument, een tunnel, kabels en leidingen e.d.).

5. Controleer of de risico's compleet zijn door het gehele bouwproces te doorlopen: het bouwrijp maken, de funderingsfase, de ruwbouwfase, de afbouwfase, de installatiefase, de fase van testen en ingebruikname, de woonrijpfase e.d.

Stap 2: Omschrijven risico-aspecten

1. Analyseer ieder risico en beschrijf dit in de vorm van één of meer risico-aspecten.
2. Bepaal de bouwveiligheidszone, de hijszone en het hijsgebied. (zie hoofdstuk 6)
3. Bepaal de risico's van lawaai, trillingen, hinder en overlast, de benodigde ruimte voor hulpverlening e.d. (zie hoofdstuk 7)
4. Bepaal de mogelijkheden van bronaanpak.
5. Vul (al bij voorkeur tijdens de ontwerpfase) de risicomatrix in: geef een kwantitatieve beoordeling van de bouwplaatsoverstijgende veiligheidsrisico's.

Stap 3: Afspraken maken over de maatregelen

1. Laat een voorstel doen in de maatregelen, de keurings- en acceptatiemomenten.
2. Beoordeel de voorstellen.
3. Maak afspraken over de beheersmaatregelen per risico-aspect.
4. Bij een eventuele calamiteit moet worden aangetoond dat alle maatregelen die redelijkerwijs te treffen waren, getroffen zijn.
5. Bepaal of de afspraken aantoonbaar kunnen worden nageleefd.

Stap 4: Handhaving beheersmaatregelen

1. Beoordeel of de maatregelen overeenkomen met het bouwveiligheidsplan.
2. Geef aan op welke wijze de beheersmaatregelen worden afgedwongen door de opdracht gevende partijen en hoe de veiligheid organisatorisch is geregeld.

Invullen van de Risocomatrix

Bij deze richtlijn is een risicomatrix ontwikkeld (bijlage 1) die ook is opgenomen in de Omgevingsregeling om zo in een vroeg stadium risico's te onderkennen en deze te beheersen. Deze is digitaal te downloaden via www.iplo.nl of de dossierpagina 'bouw- en sloopveiligheid' op www.bwtinfo.nl.

Met deze matrix wordt een weging gedaan van de bouwplaatsoverstijgende veiligheidsrisico's en worden de vervolgstappen bepaald. Op basis van de risicomatrix wordt bepaald of, en zo ja in welke fase een bouwveiligheidsplan wordt geëist, of afstemming met bevoegd gezag nodig is, of vooroverleg dient te worden gevoerd. Als blijkt dat onvoldoende informatie beschikbaar is kan een voorafgaande stap opnieuw worden gezet en de matrix opnieuw worden ingevuld.

Uit de risicomatrix kan het volgende blijken:

1. Een veiligheidsplan/veiligheidscoördinator is niet nodig.
2. Het bouwveiligheidsplan kan na de melding/ vergunningsverlening worden uitgewerkt. Het bouwveiligheidsplan wordt een nadere voorwaarde in het besluit.
3. Het bouwveiligheidsplan moet tijdens vergunningsprocedure op hoofdlijnen worden uitgewerkt en akkoord worden bevonden door het bevoegd gezag, voorafgaande aan de vergunningverlening. De uitwerking in detail kan plaatsvinden na de vergunningverlening. Als er geen akkoord op hoofdlijnen is, en de bouw of sloop derhalve niet veilig kan worden uitgevoerd dient er door het bevoegd gezag te worden overwogen de vergunning te weigeren.

4. Het bouwveiligheidsplan moet tijdens de vergunningprocedure in detail worden uitgewerkt en deel uitmaken van het besluit. Als er geen goedgekeurd uitgewerkt bouwveiligheidsplan is, dient er door het bevoegd gezag te worden overwogen de vergunning te weigeren!

Bij de ontwikkeling van de risicomatrix is er bewust voor gekozen om de score onderverdeling van 1 t/m 4 niet de definieerden. De gedachte daarachter is dat een risico beleving op een subjectieve manier door een individu wordt beleefd. Het doel van de matrix is om te komen tot een gemeenschappelijk gedeelde en gedragen risicobeleving en veiligheidsbewust wording voor alle betrokkenen (initiatiefnemer, aannemer, bevoegd gezag) van een project. Als het gemeenschappelijke bewustwordingsproces goed wordt doorlopen zal er automatisch ook consensus zijn over de hoogte van de scores die van toepassing zijn op de desbetreffende risico's.

De 5 standaardvragen bij start procedure in DSO

2. Voorvragen risicomatrix

	Indieningsvereiste bij meldingen sloop en bouw en vergunningen voor de bouwactiviteit op grond van de Omgevingswet[1]	
	Onderwerp	
1	**Veiligheid omgeving en omringende bebouwing**	
	Is het gebied dat wordt gebruikt om veilig te kunnen bouwen/slopen (de bouwveiligheidszone[2]) groter dan het eigen bouwterrein, wordt er hoger gebouwd/gesloopt dan direct aanpalende bouwwerken of wordt er gebouwd/gesloopt waardoor bouwwerken of bedrijven zoals chemie, data-centrum, spoor, tram, scholen risico lopen om te worden beïnvloed door de werkzaamheden?	☐ Ja ☐ Nee
2	**Veiligheid verbouw ingebruik blijvend pand**	
	Heeft de bouw/verbouw/sloop inclusief tijdelijke hulpconstructies en bouwplaatsinrichting invloed op de brandveiligheid, de vluchtroutes, en de opstelplaatsen voor hulpdiensten in en om het in gebruik blijvende pand?	☐ Ja ☐ Nee
3	**Veiligheid buiten de bouwveiligheidszone**	
	Heeft de bouw/sloopsystematiek, het opstellen van hulpmiddelen in de bouwveiligheidszone en/of het gebruik van hijsmiddelen aan de rand van het bouwterrein invloed op de veiligheid buiten de bouwveiligheidszone?	☐ Ja ☐ Nee
4	**Invloed op bereikbaarheid omgeving tijdens de realisatiefase**	
	Heeft het project invloed op loopstromen, doorstroming openbaar vervoer, hoofdverkeersroutes, parkeervoorzieningen, en/of is er sprake van complexe aan of afvoer van bouwmaterialen of is er gelijktijdigheid met andere projecten of evenementen waardoor de bereikbaarheid in het geding is?	☐ Ja ☐ Nee
5	**Schade aan belendingen of natuur**	
	Bestaat er kans op schade aan belendingen of natuur in de nabijheid van het project door bijvoorbeeld trillingen, het onttrekken van grondwater en of zettingen?	☐ Ja ☐ Nee
[1] deze matrix is niet van toepassing bij een sloopmelding waarbij er minder dan 10 m³ sloopafval is (zie artikel 7.11, eerste lid, onder f, van het Bbl).		
[2] De bouwveiligheidszone is het gedeelte van de aan het bouw- of sloopwerk grenzende gebied (zowel boven als onder de grond) waarin geen publiek aanwezig mag zijn, bepaald volgens paragraaf 6.2 van de Landelijke richtlijn bouw- en sloopveiligheid (zie artikel 7.15, tweede lid, van het Bbl).		

Als één of meer vragen met ja worden beantwoord, wordt de uitgebreide risicomatrix ingevuld.

Voorwaarden bouwveiligheidsplan

Aan bouwveiligheidsplannen kunnen voorwaarden worden verbonden. Denk aan de volgende voorwaarden:

1. Per bouw- of sloopfase en/of bouwvolume zal gedetailleerd aangegeven moeten worden op welke wijze aan de gestelde eisen conform de richtlijn invulling wordt gegeven.
2. Indien gebruik wordt gemaakt van de openbare ruimte om aan de vereiste bouw-sloopveiligheidsruimte te voldoen, moet een schriftelijk akkoord van de wegbeheerder en zo nodig een instemmingsbesluit of opbreekvergunning bij het bouwveiligheidsplan worden gevoegd.
3. Indien u gebruik moet maken van ruimte van naastgelegen derden om aan de vereiste bouw- sloopveiligheidsruimte te voldoen, of derden belemmert in hun rechten en/of gebruiksmogelijkheden, dan is een schriftelijke verklaring nodig met daarin opgenomen o.a. de volgende punten: akkoord op consequenties van het bouwen inclusief de mogelijke gebruiksbelemmeringen voor die derde met de mogelijk te nemen beheersmaatregelen.
4. Indien de situatie uit punt 3 zich voordoet en het betreft een perceel met een gebruiksmelding brandveilig gebruik, dan maakt een schriftelijk akkoord van de brandweer voor alle deelfasen onderdeel uit van het bouwveiligheidsplan.
5. In het bouwveiligheidsplan dient daarom expliciet te worden verklaard dat:
    - alleen conform wet- en regelgeving en de Arbo-richtlijnen hijslasten worden verplaatst;
    - erop wordt toegezien dat lasten niet los kunnen komen van het hijsgereedschap en dat het hijsgereedschap niet van de kraan los kan raken. Meer specifiek dat er wordt gewerkt met hijsgereedschappen die voldoen aan het Warenwetbesluit machines;
    - indien dit door de aard van de last niet voorkomen kan worden, een uitvalbeveiliging moet worden toegepast of de bouwveiligheidszone ten tijde van het hijsen van de last wordt vergroot.
6. De aanvrager verklaart in zijn bouwveiligheidsplan kennis te hebben genomen van het bouwveiligheidsbeleid / Landelijke Richtlijn Bouw en Sloopveiligheid en zich hieraan te conformeren.

Toelichting Stappenplan opstellen bouw- of sloopveiligheidsplan

Stap 1: Mogelijke risico's onderkennen. Gebruik hiervoor de Risicomatrix.

Het doel van deze stap is het bepalen van de scope van het project en de omgevingsfactoren waarop het project van invloed is.

Bestuderen van het project
Bestudeer de oppervlakte, de hoogte, de diepte (van een bouwkuip bijvoorbeeld) van het project. Maak in eerste instantie een inschatting van de mogelijk beschikbare ruimte.

Bijzondere risico's
Er dient veel aandacht te worden besteed aan gevaren door vallende voorwerpen, aanrijdgevaar, lawaai, trillingen e.d. Maak daarom een overzicht van de omringende functies en de bijzondere risico's. Voor een naastgelegen school is bijvoorbeeld lawaai tijdens een examenperiode een bijzonder risico waar rekening mee dient te worden gehouden. Analyseer vooraf de omgeving van het bouw- sloopterrein en vorm een beeld van het gebruik van de openbare ruimte. Zijn er bijvoorbeeld

voetgangersstromen, of rijdt er openbaar vervoer langs het bouw en of sloopterrein? Vorm een beeld van de stabiliteit van de belendingen. Onderzoek ook of er nog andere bouw- en of sloopactiviteiten in dezelfde omgeving tegelijkertijd plaatsvinden. Inventariseer de risico's voor elke groep van personen, door het proces te herhalen voor elke fase van het uitvoeringsproces. Houd rekening met de omvang van (zwaar) transport, bouwkranen, de ruimte rondom een bouwkuip, de werkzaamheden met veel lawaai of trillingen e.d.

Veilig voor bouwplaatspersoneel, veilig voor publiek
De Arbowet- en regelgeving richt zich allereerst op het bouwplaatspersoneel en als gevolg daarvan is een groot aantal veiligheidsvoorzieningen nodig; er zijn maatregelen nodig als een gekeurde bouwkraan, stevig hijsgereedschap, berekende steiger, en op veiligheid opgeleid personeel op de bouwplaats. Het bouwplaatspersoneel dient te zijn geïnstrueerd over de afstemming van de hijsroute en de looproute en de Arbo-voorschriften richten zich ook op de omgeving (de 'derden'), bijvoorbeeld door het voorkomen van vallende voorwerpen. Deze voorzieningen veronderstellen een voldoende deskundig inzicht in de risico's, maar deze risico's worden veelal niet herkend door personen buiten de bouwplaats. De risico's vanuit het bouwterrein kunnen daarom een ontoelaatbaar risico betekenen voor de omgeving. Denk aan een groot voorwerp dat wordt gehesen vanaf het bouwterrein, draait in de wind en boven de openbare weg terecht komt. Er is daarom een overlap tussen 'de risico's binnen de bouwhekken' en 'de risico's buiten de bouwhekken'.

In de richtlijn wordt daarom gesproken van de bouwplaats over stijgende risico's voor publiek. Een belangrijk begrip hierin is de bouwveiligheidszone. Dit is de zone waarop het 'bouwterrein eindigt en de openbare ruimte begint' of anders gezegd publiek is veilig vanaf of buiten deze zone. (zie Hfd. 6)

Stap 2: Omschrijven risico-aspecten

Met deze stap wordt de informatie verzameld om de vervolgstappen te kunnen zetten, zoals het organiseren van vooroverleg en de eisen aan het bouwveiligheidsplan.

Risico-aspecten
Ieder risico heeft een andere aanpak nodig, of het nu gaat om trillingen, scheefstand, instabiliteit van belendingen, instabiliteit van materieel, onttrekking grondwater, aanrijdgevaar, vallende voorwerpen, etc. Nadat in stap 1 de betrokken groepen in de omgeving en het bouwproject zijn geanalyseerd, worden voor elke groep personen de relevante risico's in beeld gebracht en worden de veiligheidsmaatregelen geformuleerd.

Risicoanalyse vanwege werkzaamheden
Een aantal risico's hangen samen met de afstand tot de werkzaamheden: druipend water, vallende voorwerpen, spattende vonkdelen of olie. Een groot aantal van deze risico's wordt weggenomen door de bouwveiligheidszone. Het is niet toegestaan dat publiek zich bevindt binnen deze zone.
De bouwveiligheidszone wordt uitgebreid als gevolg van risicovolle werkzaamheden dichtbij de buitenzijde van het object. Vanwege risico's van hijswerk worden de hijszone en het hijsgebied bepaald. Vanwege montage-, sloopwerk en andere type werkzaamheden wordt de bouwveiligheidszone bepaald.

De risicoanalyse vanwege werkzaamheden is als volgt:

1. Bepaal ***de bouwveiligheidszone.***
2. Maak een inschatting van mogelijke losplaatsen.
3. Bepaal de grootste elementen die worden gehesen.
4. Bepaal ***de hijszone en het hijsgebied.***
5. Bepaal de locaties waarop en de omvang van elementen die worden gemonteerd of gesloopt aan de buitenzijde van het object.
6. Bepaal het hijsgebied/werkgebied als gevolg van ***werkzaamheden.***

Op grond van de bouwveiligheidszone wordt bepaald welke ruimten worden afgesloten, welke wegen omgeleid en welke voorzieningen nodig zijn tegen vallende voorwerpen. Het is mogelijk om de bouwveiligheidszone te verkleinen of andere methodieken, technieken o.i.d. toe te passen. De zone waarin publiek niet is toegestaan, wordt vergroot door de hijszone en het hijsgebied, zie de volgende paragrafen.

Bepaal de Bouwveiligheidszone, hijszone en hijsgebied op basis van hoofdstuk 6

In hoofdstuk 6 zijn de verschillende stappen en variabelen beschreven om te komen tot het bepalen van de bouwveiligheidszone.

Bepaal de risico's van lawaai, hinder en overlast
Er wordt een verkennend vooronderzoek gedaan naar de belendingen die binnen de bouwveiligheidszone liggen. Voer een quickscan uit naar de belendingen die cosmetische schade kunnen oplopen, die kunnen scheuren of die ernstig kunnen vervormen, naar de invloed van bemalingen, naar de risico's van ontgravingen.
Onderzoek of er in de directe omgeving sprake is van geluidsgevoelige panden.
Voer een verkennend onderzoek uit naar de geluids- en trillingsbelastende werkzaamheden en met name bij het aanbrengen van damwanden en heiwerk. Maak een vergelijking tussen de mogelijke alternatieve systemen en de mogelijkheden om de geluids- en trillingsbelasting van deze systemen te verminderen.
Maak een inschatting van de nodige projectspecifieke maatregelen, zoals een vooronderzoek, metingen, bronaanpak, beperkende maatregelen, monitoring en calamiteitenplan.

Bepaalde maatregelen van een project hebben betrekking op sociale veiligheid, toezicht op de bouwplaats, de informatievoorziening etc. (zie volgende hoofdstukken). Omschrijf de gekozen maatregelen in het bouwveiligheidsplan, verwerk de maatregelen op een situatietekening van elke bouwfase en op de nodige doorsneden.

Oplossingsrichtingen
Bij een conflict tussen publiek en de bouwveiligheidszone zijn er in principe vier oplossingsrichtingen:
1. Bronaanpak door het gevaar weg te nemen.
2. Het verkleinen van de bouwveiligheidszone door het gevaar te voorkomen door het nemen van veiligheidsmaatregelen.
3. Het tijdelijk creëren van een bouwveiligheidszone zodat het publiek tijdelijk verplaatst is buiten deze zone.
4. Het verkleinen van de bouwveiligheidszone door het gevaar te beperken en beschermende maatregelen treffen.

Ad1: Een voorbeeld kan zijn: het gevaar van een vallende heipaal wordt voorkomen door in plaats van te heien te gaan boren. Een ander voorbeeld is het monteren van een binnenspouw vanuit de binnenzijde van het gebouw.

Ad 2: Een voorbeeld van het beperken van een gevaar is het verkleinen van een voorwerp dat aan de buitenzijde van het project wordt verwerkt of het beperken van het aantal hijsbewegingen.

Ad 3: Een tijdelijke bouwveiligheidszone is de zone die tijdelijk niet toegankelijk is voor publiek vanwege gevaren als valgevaar door zware voorwerpen of de benodigde ruimte voor materieel. Deze wel ook tijdelijk fysiek afzetten

Ad 4: Een beschermende maatregel is bijvoorbeeld een vangschot voor voetgangers waardoor de bouwveiligheidszone verkleind kan worden.

Ad 5: Probeer het aantal hijsbewegingen te beperken

Mogelijkheden van bronaanpak
Bronaanpak houdt in dat risico's bij de bron worden bestreden en dat bijvoorbeeld:
- geen personen aanwezig zijn tijdens de werkzaamheden;
- dat kleine onderdelen zijn samengevoegd en geprefabriceerde onderdelen op een gecontroleerde wijze worden bewerkt;
- dat technieken worden toegepast die een beperkte lawaai- of trillingsbelasting met zich meebrengen.

Pas nadat blijkt dat bronaanpak niet mogelijk is, kan nader onderzoek worden gedaan naar het beperken van de risico's.

Risico-beperkende maatregelen
Bij risicobeheersing blijft het gevaar van vallende voorwerpen bestaan maar wordt de impact beperkt. Het gevaar van een vallende baksteen wordt bijvoorbeeld afdoende beheerst door toepassing van een voorziening dat de val beperkt is (dat kan een steiger met steigerdoek zijn, een scherm, een vangschot o.i.d.).
Om het gevaar van zware vallende voorwerpen te beheersen zijn gespecialiseerde technieken nodig. Het beheersen van een groot voorwerp als een damwand-plank vereist bijzondere veiligheidskundige kennis. Dit dient te zijn uitgewerkt in een doorsnede, detail, berekening o.i.d. Het verdient aanbeveling om dit al zo vroeg mogelijk in de ontwerpfase op te starten.

Stap 3: Afspraken maken over de maatregelen

Het doel van deze fase is het (laten) maken van bindende afspraken tussen de betrokkenen over de nodige maatregelen.

Formuleer de maatregelen
Laat de aannemer maatregelen formuleren zoals het bepalen van de bouwveiligheidszone, de hijszone en het hijsgebied, de maatregelen tegen lawaai, trillingen, verzakkingen en stofhinder e.d. En deze vast te leggen in het veiligheidsplan.

Beoordeel de maatregelen

Beoordeel of de scope voldoende is (alle betrokkenen zijn belicht) en of voldoende inhoudelijke maatregelen zijn geformuleerd voor elk risico-aspect. Bepaal of alle betrokkenen voldoende worden gekend en deelnemen aan het maken van afspraken over maatregelen. Beoordeel de rol en positie van de veiligheidscoördinator directe omgeving.

Maak afspraken met betrokken partijen
De aannemer toont aan dat over de beheersmaatregelen per risico-aspect afspraken zijn gemaakt met betrokkenen en dat deze door ondertekening akkoord zijn met deze afspraken.

Bij een eventuele calamiteit
Bij een eventuele calamiteit moet worden aangetoond dat alle maatregelen die redelijkerwijs te treffen waren, zijn getroffen.

Naleving en aantoonbaarheid
Bepaal of de afspraken aantoonbaar kunnen worden nageleefd en aangetoond. Dit kan in de vorm van het aanleggen van een logboek.

Stap 4: Handhaving beheersmaatregelen

Het doel van deze fase is het op de bouw- sloopplaats uitvoeren van de vastgestelde maatregelen.

Beoordeling
Beoordeel of de uitgevoerde maatregelen overeenkomen met het bouwveiligheidsplan, met het gemeentelijk beleid, de wetgeving en deze richtlijn.

Beheersmaatregelen afdwingen
Geef aan op welke wijze de beheersmaatregelen worden afgedwongen door de opdrachtgevende partijen en hoe de veiligheid organisatorisch is geregeld.

Relatie risico's en procesoptimalisatie.
Op basis van de risicoanalyse en de geconstateerde risico's zijn verscheidene proces insteken mogelijk:

Gerelateerde wet- en regelgeving en documenten

In de tekst van deze richtlijn wordt verwezen naar bepalingen uit andere publicaties. Deze zijn wet- en regelgeving, norm of richtlijn. Relevante publiekrechte wet- en regelgeving, normen of richtlijnen zijn hieronder genoemd.

<u>Publiekrechtelijke (relevante) wet- en regelgeving en documenten</u>:

1. Omgevingswet (zorgplicht en verbodsbepalingen artikel 1.6 en 1.7)
2. Omgevingsbesluit (Ob)
3. Besluit bouwwerken Leefomgeving hoofdstuk 7;
4. Infoblad Veiligheid en gezondheid bij bouw- en sloopwerkzaamheden Rijksoverheid;
5. Omgevingsregeling (Or) artikel 7.12

6. Algemene wet bestuursrecht;
7. Arbeidsomstandighedenwet (Arbo);
8. Wegenverkeerswet

Rapporten Onderzoeksraad voor de Veiligheid.

- Hijsongeval Alphen aan de Rijn 29-6-2016;
- Hijsen in het hart van de stad Den Haag 26-4-2017
- Bouwen aan constructieve veiligheid (instorting perkeergarage Eindhoven) 22-10-2018.

Beleidsregel Landelijke Handhavingsstrategie (LHS)

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Lelystad,

overwegende dat:
- op grond van de Omgevingswet en de Algemene wet bestuursrecht het college bevoegd is tot het houden van toezicht en het handhaven van wet- en regelgeving voor de fysieke leefomgeving;
- het noodzakelijk is dat het college een handhavingsstrategie vaststelt in het kader van de Omgevingswet;
- dat handhaving zo uniform mogelijk wordt uitgevoerd;
- dat er aansluiting is bij het strafrecht;
- dat het wenselijk is dat wordt aangesloten bij de landelijke Handhaving Strategie Omgevingsrecht;

Gelet op artikel 18.1 en 18.20, eerste lid, van de Omgevingswet en artikel 13.5 van het Omgevingsbesluit;

besluit:

vast te stellen de Beleidsregel Landelijke Handhavingsstrategie LHS

Artikel 1 Begripsbepalingen
In deze beleidsregel wordt verstaan onder:
- Awb: Algemene wet bestuursrecht;
- Omgevingswet: de algemene wet voor het benutten en het beschermen van de fysieke leefomgeving;
- College: het college van burgemeester en wethouders van Lelystad;
- Landelijke Handhavingsstrategie (Versie 12 oktober 2022 en opvolgende versies);

Artikel 2 Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingswet van toepassing
Het college past de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht, zoals opgenomen in bijlage 1, toe bij de handhaving van de Omgevingswet- en regelgeving.

Artikel 3 Inwerkingtreding
Deze beleidsregel treedt op 1 januari 2024 in werking.

Artikel 4 Citeertitel
Deze beleidsregel wordt aangehaald als: “Landelijke Handhavingsstrategie Lelystad 2024”.

Lelystad, 2023

Het college van Lelystad,

de secretaris, de burgemeester,

Bijlage 1



Landelijke Handhavings-strategie Omgevings-recht (LHSO)

12 oktober 2022

Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO)

12 oktober 2022

Inhoud

1. Inleiding 4
1.1 Aanleiding en achtergrond 4
1.2 Doelstelling en werkingssfeer 5
1.3 Opzet van dit document....6

2. Uitgangspunten en beginselen....7
2.1 Uitgangspunten 7
2.2 Beginselen 8

3. Visie op een passende interventie 10

4. Stappenplan om te komen tot een passende interventie....12
4.1 Stap 1: positionering van de bevindingen in de basisinterventiematrix 13
4.2 Stap 2: bepalen van de verzwarende aspecten die aanleiding kunnen geven voor een ingrijpender herstelsanctie of voor strafrechtelijk onderzoek of bestraffing 14
4.3 Stap 3: optreden aan de hand van de algemene of domeinspecifieke interventiematrix 15
4.4 Stap 4: bepalen of afstemmingsoverleg nodig is ...17
4.5 Stap 5: vastlegging stappen en beslissingen....18

5. Randvoorwaarden voor werken met de LHSO 19

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond

De Omgevingswet is gericht op het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Deze wet heeft daarbij oog voor de duurzame ontwikkeling, bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. De wet is ook gericht op de intrinsieke waarde van de natuur, en op het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

Met de Omgevingswet is (nagenoeg) alle voorheen bestaande wet- en regelgeving die ter bescherming van de fysieke leefomgeving dient, gemoderniseerd en gebundeld. Het gaat om een stelselherziening waarmee zowel integratie als vereenvoudiging van het omgevingsrecht is beoogd. Dat is een grote hoeveelheid regels en voorschriften. Het omgevingsrecht is niet alleen neergelegd in de Omgevingswet, maar ook in de bijbehorende uitvoeringsregelgeving: het Omgevingsbesluit (Ob), het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en de Omgevingsregeling (Or). Daarnaast maken ook Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen regels en voorschriften in het omgevingsrecht. Een groot aantal bestuursorganen en 29 regionale omgevingsdiensten zijn met de uitvoering van die regels belast. Die bestuursorganen en omgevingsdiensten, de politie, de bijzondere opsporingsdiensten, de inspectie leefomgeving en transport (ILT), gemeenten, provincies, waterschappen, en het Openbaar Ministerie zijn met de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving belast. Tezamen vormen zij de handhavingspartners.

De Omgevingswet gaat uit van vertrouwen. Bij vertrouwen hoort het nemen van verantwoordelijkheid. De overheid wil erop kunnen vertrouwen dat burgers en bedrijven zich houden aan de voor hen geldende regels. Burgers en bedrijven mogen erop vertrouwen dat de overheid degenen aanspreekt die de regels overtreden. Dat draagt bij aan een gelijk speelveld en doet recht aan het rechtsgevoel van de samenleving. Handhaving is dan ook één van de instrumenten waarmee de overheid het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit nastreeft. Handhaving is een essentieel element van de werking van de rechtsstaat.

Om effectief te kunnen handhaven, moeten de handhavingspartners intensief en loyaal samenwerken. Dat geldt voor de bestuurlijke overheden onderling, voor de instanties binnen de strafrechtsketen en, omdat vrijwel alle omgevingsrechtelijke regels zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk worden gehandhaafd, bovenal voor de bestuurlijke organen en instanties enerzijds en het Openbaar Ministerie en andere strafrechtelijke instanties anderzijds. Afstemming en samenwerking tussen bestuur en justitie zijn ook noodzakelijk omdat niet alleen via het strafrecht (strafrechter of OM) een straf kan worden opgelegd, maar in toenemende mate ook het bestuur overtredingen kan bestraffen met een bestuurlijke boete. Afstemming en samenwerking tussen bestuur en justitie zijn bovendien in talloze wettelijke bepalingen voorgeschreven. Het gaat daarbij niet alleen om de Omgevingswet en de Algemene wet bestuursrecht, maar ook om het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de economische delicten.

De inwerkingtreding van de Omgevingswet is de aanleiding voor het vaststellen van de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO). De LHSO heeft een breder werkingsbereik dan zijn voorganger, de Landelijke handhavingsstrategie (LHS) uit 2014. Een deel van de taken, het basistakenpakket, moet worden uitgevoerd door de regionale omgevingsdiensten. Voor die basistaken moeten de bestuursorganen die in een omgevingsdienst deelnemen gezamenlijk een uniforme handhavingsstrategie vaststellen.
Die strategie moet zo nodig worden afgestemd met de instanties belast met de strafrechtelijke handhaving. Het Omgevingsbesluit stelt eisen aan de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). De decentrale bestuursorganen stellen op basis daarvan kwaliteitscriteria vast voor het VTH-beleid.
De LHSO is daarvan een belangrijk onderdeel. De decentrale bestuursorganen stellen op basis van deze eisen een uitvoerings- en handhavingsstrategie vast. Deze twee strategieën vormen in feite het uitvoerings- en handhavingsbeleid. Het is noodzakelijk dat hierin ook het handhavingsbeleid wordt opgenomen, bij voorkeur wordt er hier de LHSO voor gebruikt. Voor de omgevingsdiensten is het verplicht om, voor dit onderdeel, aan te sluiten bij de LHS en zijn opvolgers; nu dus de LHSO.[1]

1.2 Doelstelling en werkingssfeer

De overheid is verantwoordelijk voor het handhaven van het omgevingsrecht. Voor het bestuur geldt (bij herstelsancties) de zogenoemde beginselplicht tot handhaving. Het Openbaar Ministerie is belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. De kwaliteitseisen die het Unierecht aan nationale handhaving stelt – handhaving moet doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn –, gelden door de toenemende invloed van het Unierecht op het omgevingsrecht voor een steeds groter deel van het omgevingsrecht en worden in de LHSO dan ook als uitgangspunt genomen.

Wanneer regels worden overtreden – en het vertrouwen daardoor wordt geschaad –, is een passende interventie geboden. Welke interventie passend is, hangt af van de aard, zwaarte, oorzaken en gevolgen van de overtreding en van het verwachte effect van de interventie. Het gedrag van de overtreder speelt vooral bij bestraffende interventies ook een belangrijke rol.

Uit een oogpunt van rechtsgelijkheid behoren interventies in vergelijkbare situaties op eenzelfde wijze te worden toegepast. Interveniëren is daarbij breder dan het opleggen van sancties; ook aanspreken, waarschuwen en informeren kunnen in een concreet geval passende interventies zijn. De LHSO biedt een afwegingsinstrument om in concrete gevallen afgestemd, eenduidig, effectief en evenredig te kunnen interveniëren. De LHSO dient als hulpmiddel voor een effectieve en rechtmatige handhaving.

Brede toepasselijkheid; werkingssfeer ook naast de verplichte basistaken mogelijk

De LHSO heeft betrekking op de Omgevingswet en de daarop gebaseerde regels. Ze is bedoeld als instrument voor de organisaties belast met de handhaving daarvan. Toepassing van de LHSO leidt tot afgestemd en effectief bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk optreden. Daarom is de LHSO met de daarin neergelegde visie, uitgangspunten en richtsnoeren, breed toepasbaar. De LHSO kan dan ook door bestuursorganen worden vastgesteld voor andere taken dan de verplichte basistaken. Ook zou de LHSO kunnen worden toegepast door andere bestuursorganen. De uiteindelijke werkingssfeer hangt dus af van de mate waarin bestuursorganen de LHSO toepassen en in hun handhavingsbeleid overnemen.

Alle bij de LHSO betrokken handhavingspartners hebben de wens en zien de verplichting om te komen tot integrale en effectieve handhaving op het geheel van ordeningswetgeving, en het omgevingsrecht in het bijzonder. De noodzaak ligt besloten in de wijze waarop de Europese en Nederlandse wetgever toezicht en opsporing en handhaving hebben geregeld. De noodzaak komt ook naar voren uit een reeks onderzoeksrapporten. De LHSO is de tussen de handhavingspartners afgestemde strategie om tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving af te wegen.

Met de vaststelling van de LHSO door het Bestuurlijk Omgevingsberaad (BOb) vervalt de landelijke handhavingsstrategie van 4 juni 2014. De LHSO zal vijf jaar na de vaststelling op initiatief van het Interprovinciaal overleg worden geëvalueerd.

1 Op grond van de modelverordening uitvoering en handhaving van de VNG en het IPO. De link voor de omgevingsdiensten met de LHS en de LHSO staat

1.3 Opzet van dit document

Het grote bereik van de Omgevingswet brengt mee dat de LHSO een brede reikwijdte heeft. Er is daarom gekozen voor de volgende opzet. In hoofdstuk 2 worden de uitgangspunten en beginselen voor de handhaving van het omgevingsrecht uiteengezet, waaronder die voor de noodzakelijk samenwerking tussen de handhavingspartners. Die beginselen en uitgangspunten spelen een belangrijke rol bij de wijze waarop de passende interventie wordt gekozen. De algemene strategie hiervoor is te vinden in hoofdstuk 3 (visie) en hoofdstuk 4 (stappenplan). In hoofdstuk 5 worden de randvoorwaarden en processtappen voor het werken met de LHSO gegeven. In aanvulling op de LHSO kunnen er handhavings- of sanctiestrategieën zijn voor specifieke deelterreinen van het omgevingsrecht vergelijkbaar met de aanvulling voor Seveso-overtredingen (Brzo) uit 2012.

Landelijke handhavingsstrategie (algemeen/basis)

De handhavingsstrategie bestaat inhoudelijk uit een visie op de handhaving, een beschrijving van de keuzes tussen interventies, de processtappen om – in het licht van de uitgangspunten en beginselen – in een concreet geval tot de juiste keuze voor een passende interventie te komen en de beslispunten voor het bevoegd gezag. De landelijke VTH kwaliteitscriteria[2] vereisen voor het basistakenpakket een uniforme handhavingsstrategie op het niveau van de regio; door het overnemen van de landelijke handhavingsstrategie kan aan deze verplichting van met name de deelnemers aan een Omgevingsdienst worden voldaan. De handhavingsstrategie in hoofdstuk 3 ziet dan ook primair op de basistaken, waarvoor het vaststellen van een uniforme handhavingsstrategie op het niveau van de omgevingsdienst voor met name de deelnemers aan een Omgevingsdienst wettelijk verplicht is, maar kan ook worden vastgesteld voor en toegepast bij de uitvoering en handhaving van de niet-basistaken. De LHSO kan op deze manier worden gebruikt voor (veel) meer delen van of zelfs het gehele omgevingsrecht. Dat heeft als voordeel dat ook handhavingspartners zoals de politie en bijzondere toezicht- en opsporingsinstanties er meer mee zouden kunnen gaan werken.

Keuzemodules niet-basistakenpakket: keuzestrategieën

Vanwege de breedte van het omgevingsrecht is de handhavingsstrategie naar zijn aard algemeen. De keuze van bestuursorganen om de LHSO ook vast te stellen voor handhaving buiten de verplichte basistaken kan verder worden ondersteund met een aantal modules waarin bouwstenen en modellen zijn opgenomen voor specifieke deelterreinen van het omgevingsrecht buiten dat basistakenpakket. Te denken valt aan bouwregels en erfgoedregels, vanwege de daarvoor bestaande bestuurlijke boetebevoegdheden, maar het is denkbaar dat in de loop van de komende tijd andere modules worden toegevoegd die geschikt zijn voor een landelijke benadering.[3] Deze domeinspecifieke strategieën kan het bevoegd gezag (het OM daaronder begrepen) naar keuze vaststellen, al dan niet aangepast aan de lokale situatie. Ook kan het bevoegd gezag ervoor kiezen samen met het vaststellingsbesluit LHSO of in een latere aanvulling daarop eigen lokale, bovenlokale of regionale strategieën vast te stellen voor bepaalde deelterreinen naar keuze. De elektronische bekendmaking van zo'n besluit maakt deze beleidskeuze transparant.

2 In dit document wordt uitgegaan van de VTH Kwaliteitscriteria 2.2 uit 2019.

3 De landelijke handhavingsstrategie Brzo die van toepassing is bij de handhaving van Seveso-voorschriften, is een voorbeeld van een landelijke module die al bestond vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet. Het gaat hier om een module 'bovenop' de algemene landelijke handhavingsstrategie voor een basistaak waarvoor de specifieke deskundigheid is vereist die bij een klein aantal (6) omgevingsdiensten is gebundeld. Er valt ook te denken aan modules voor andere taken dan de verplichte basistaken.

HOOFDSTUK 2

Uitgangspunten en beginselen

Aan het Unierecht en het Nederlandse geschreven en ongeschreven recht kan een aantal uitgangspunten en beginselen worden ontleend die centraal staan bij de handhaving van het omgevingsrecht en de samenwerking tussen de handhavingspartners. Dat zijn de volgende.

2.1 Uitgangspunten

A. *Veilige en gezonde fysieke leefomgeving.*

Handhaving door de overheid van het omgevingsrecht draagtbij aan het bereiken van de doelen van de Omgevingswet: duurzame ontwikkeling, bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Ook handhaving is gericht op het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving, een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en op het doelmatig beheren en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving.

B. *Vertrouwen.*

De Omgevingswet gaat uit van vertrouwen. Bij vertrouwen hoort het nemen van verantwoordelijkheid. De overheid wil erop kunnen vertrouwen dat burgers en bedrijven zich houden aan de voor hen geldende regels. Burgers en bedrijven moeten er op kunnen vertrouwen dat de overheid degenen die regels overtreden daarop aanspreekt. Het spreekt vanzelf dat burgers en bedrijven erop kunnen vertrouwen dat de overheid ook zelf de regels naleeft. En de instanties die met de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht zijn belast, handelen op basis van onderling vertrouwen en respect.

C. *Integraal, risico gestuurd en effectgericht.*

Handhaving in het omgevingsrecht is integraal (de activiteitenvan de betrokken overheidsorganisaties zijn onderling afgestemd), risico gestuurd (prioritering op basis van regelmatige risico-inventarisatie om met beperkte capaciteit een zo groot mogelijke beperking van risico's te bereiken)
en effectgericht (het doel is een zo groot mogelijke naleving om bij te dragen aan de doelen van de Omgevingswet). Vanzelfsprekend wordt waar nodig en/of op verzoek van handhavingspartners ook buiten vooraf gestelde prioriteiten opgetreden.

D. *Onafhankelijk en professioneel.*

Het tot handhaving bevoegde gezag is sterk, slagkrachtig en onbevangen. Het heeft een onafhankelijke houding, is deskundig en professioneel, en handelt zonder vooringenomenheid. Handhavingsinstanties en hun medewerkers handelen consequent en vasthoudend op basis van de geldende wet- en regelgeving en de landelijke handhavingsstrategie. Het belang van sterke, slagkrachtige en onafhankelijke handhaving is groot. De handhavingsinstanties zijn daarom robuust, hebben voldoende kritische massa en beschikken over de benodigde professionele afstand tot het politiek-bestuurlijke gezag. Ook is het belangrijk dat er ruimte is voor medewerkers om hun professionele mening naar voren te brengen. Alle bevoegde bestuursorganen en handhavingsorganisaties dragen hier aan bij. Indien en voor zover omgevingsdiensten met de uitvoering van handhavingstaken op grond van de Omgevingswet zijn belast, verstrekken de bevoegde bestuursorganen deze diensten een duidelijke opdracht en een ruim mandaat om die opdracht op professionele wijze uit te kunnen voeren.

***E.** Loyale samenwerking.*

Met het oog op effectieve handhaving werken de met handhaving belaste bestuurlijke, politiële en justitiële autoriteiten loyaal met elkaar samen, hebben ze regelmatig overleg en handelen ze op basis van vertrouwen en respect. Ze wisselen waar mogelijk en noodzakelijk informatie met elkaar uit en delen kennis met elkaar. Ze stemmen hun handhavingsprogramma's op elkaar af om planmatig effectief en integraal te handhaven en ze stemmen hun handhavingsactiviteiten af om te komen tot passende interventies en de gekozen interventies effectief te doen zijn. Ze beseffen dat het delen van beschikbare informatie een noodzakelijke voorwaarde is voor een toereikende informatiepositie en effectieve handhaving. De handhavingspartners voldoen zo aan de verplichtingen uit het Unierecht die zijn neergelegd in vele richtlijnen en verordeningen en worden afgeleid uit de algemene verplichting tot loyale samenwerking bij handhaving. Ook de aangifteplicht uit artikel 162 Sv en de voorlegplicht bij bestuurlijke boetes op grond van artikel 5:44 Awb zijn invulling van loyale samenwerking.

***F.** Adequate overlegstructuur.*

Effectieve handhaving gaat uit van een adequate overlegstructuur waarin de bevoegde instanties en de bij hen werkzame toezichthouders en opsporingsambtenaren elkaar op het juiste moment informeren, overleg hebben en de vereiste loyale samenwerking tot stand brengen. De LHSO gaat uit van het bestaan van deze adequate overlegstructuur op zowel zaaksniveau als op meer algemeen, strategisch en beleid vaststellend niveau, met inachtneming van organisatorische verschillen per regio. Met deze overlegstructuur wordt ook de samenwerking tussen het bestuur en de politie en het openbaar ministerie loyaal en effectief gemaakt.

***G.** Dienstbaar.*

Het tot handhaving bevoegde bestuurlijk gezag verwacht van zijn bestuurders en medewerkers dat zij handelen in het algemeen belang en dat zij zich dienstbaar opstellen en rolvast zijn richting betrokken burgers en bedrijven, verzoekers om handhaving en overtreders.

***H.** Transparant.*

Het tot handhaving bevoegde gezag is transparant over zijn afwegingen, beleid, prioriteiten, activiteiten en resultaten.

2.2 Beginselen

A. *Handhaving van het omgevingsrecht is gelijkwaardig, doeltreffend, afschrikwekkend en evenredig om een goede naleving te bereiken.* Het Unierecht normeert een steeds groter deel van het omgevingsrecht en in toenemend detail. Dat betekent dat de nationale handhaving aan unierechtelijke kwaliteitseisen moet voldoen. De handhaving van unierechtelijke regels dient gelijkwaardig te zijn aan die van nationale regels, en ze dient doeltreffend, afschrikwekkend en evenredig te zijn. Deze algemene, op artikel 4, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie gebaseerde eisen horen daarom thuis in de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht.

Het evenredigheidsbeginsel brengt met zich dat de herstelsancties, bijvoorbeeld de hoogte van de dwangsom, evenredig zijn aan het doel ervan en dat bij bestuurlijke boetes maatwerk wordt betracht. Bij de strafrechtelijke handhaving geldt het opportuniteitsbeginsel en is het evenredigheidsbeginsel beter bekend als beginsel van proportionaliteit en subsidiariteit.

***B.** Beginselplicht tot handhaving.*

Gelet op het algemeen belang dat is gediend met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken (of een handhavingstraject in gang moeten zetten dat tot het gebruiken van die bevoegdheid zal of kan leiden). Slechts onder bijzondere omstandigheden mag het bestuursorgaan weigeren dit te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisering bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

Het bevorderen van normconform gedrag staat bij handhaving centraal. In het omgevingsrecht is vaak herstel van de rechtmatige situatie mogelijk. Voor herstelsancties geldt de beginselplicht tot handhaven. Het overheidsoptreden is erop gericht dat eenieder zich uit eigen beweging normconform gedraagt. De beginselplicht tot handhaving biedt in veel gevallen ruimte om eerst te waarschuwen. Een bepaald gedrag of de aard van de overtreding kan echter aanleiding zijn om niet te waarschuwen, en dan wordt normconform gedrag in beginsel afgedwongen door de inzet van steviger handhavingsinstrumenten.

Indien de geconstateerde overtreding nog voortduurt, is het handhavend optreden in ieder geval gericht op het beëindigen van de overtreding, herstel van de rechtmatige situatie (het naleven van de norm) en het voorkomen van herhaling, en bestraffing. Het bevoegd gezag beziet in voorkomende gevallen of er aanleiding is om ook een bestuurlijke boete op te leggen aan de overtreder of om in nauw overleg met het openbaar ministerie strafrechtelijk te reageren. Bestraffende sancties en herstelsancties kunnen immers naast elkaar voor dezelfde overtreding worden opgelegd. Met algemene kaders of in een concreet geval moet dan ook steeds worden bezien of er aanleiding is voor strafrechtelijke of bestuursrechtelijke bestraffing.

C. Gelijkheidsbeginsel

De overheid behoort gelijke gevallen gelijk te behandelen. Voor het bestuurlijk bevoegd gezag vloeit dat voort uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het waarborgen van een level playing field is daarvan een onderdeel. Bij handhaving is dat van zo mogelijk nog groter belang. Dit vergt van de handhavende instanties dat zij stelselmatig en consistent handelen. Het uitgangspunt van transparantie en het gelijkheidsbeginsel betekenen dat het bestuursorgaan voorspelbaar handelt bij overtredingen. Het Openbaar Ministerie weegt bij zijn strafrechtelijke beslissingen het opportuniteitsbeginsel met het gelijkheidsbeginsel af. De werking van dat beginsel is in het strafprocesrecht niet altijd gelijk aan de werking in het bestuursrecht. Onderlinge afstemming en overleg is van groot belang om recht te doen aan zowel de bestuursrechtelijke als de strafrechtelijke invulling van het gelijkheidsbeginsel met het oog op effectieve handhaving en naleving.

D. Verdedigingsbeginsel

De persoon of onderneming die als overtreder of als klager te maken krijgt met handhavend overheidsoptreden moet in de gelegenheid worden gesteld haar of zijn zienswijzen kenbaar te maken, en daarvoor een redelijke termijn te krijgen. Bij bestuursrechtelijke handhaving heeft dit beginsel mede uitwerking gekregen in de hoorplicht van art. 4:7 en 4:8 Awb (spoedeisende gevallen uitgezonderd). In voorkomend geval betekent dit dat de verklaring van een deskundige of getuige moet kunnen worden ingebracht. Het draagvlak van de handhaving wordt versterkt door een overheid die recht doet aan de beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het verdedigingsbeginsel. Dat beginsel is ook neergelegd in tal van verdragsbepalingen (zoals artikel 6 EVRM) en in het Unierecht. In het strafrecht wordt de verdachte (onderneming) ook beschermd door zijn verdedigingsrechten.

E. Respect voor fundamentele rechten

Het spreekt vanzelf, en het staat zeker niet op de laatste plaats: respect voor fundamentele rechten. Juist bij handhaving – waar veel handelen inbreuk (kan) maken op deze rechten - is dat respect van groot belang. Er moet daarbij in het bijzonder worden gedacht aan fundamentele rechten zoals het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, het huisrecht en het zwijgrecht.

HOOFDSTUK 3

Visie op een passende interventie

De LHSO zet in op een passende interventie bij iedere overtreding. Handhavers hanteren de strategie bij iedere constatering van een overtreding en maken daarbij gebruik van de daarin aangegeven instrumenten. Dit waarborgt een effectieve en doelmatige handhaving. Het draagt bij aan passend en eenduidig optreden. Het waarborgt rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.

Een passende interventie is een interventie die is gebaseerd op de verzamelde feiten en op een beoordeling van de aard en ernst van de overtreding en van de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd, en die zo effectief en efficiënt mogelijk leidt tot spoedig herstel van de rechtmatige toestand, verdere naleving waarborgt, herhaling voorkomt en/of straft indien dit passend of noodzakelijk is om de normadressaat tot naleving te bewegen dan wel om de norm te bevestigen (speciale en generale preventie).

Om in het omgevingsrecht tot een passende interventie te komen, zijn de volgende twee hoofdvragen leidend:

Inzake herstel

1a. Is herstel mogelijk? Zo ja, dan is in elk geval bestuursrechtelijk optreden aangewezen en is de vervolgvraag:
1b. Welke bestuursrechtelijke interventie is in dit geval het meest geschikt?

Inzake bestraffing

2a. Is er aanleiding voor bestraffing? Zo ja, dan is de vervolgvraag:
2b. Welke weg (bestuursrechtelijk of strafrechtelijk) is het meest passend?

Dit zijn twee vragen met gelijk belang. Positieve beantwoording van de één betekent niet dat beantwoording van de andere hoofdvraag achterwege zou moeten worden gelaten. De vragen zijn nevengeschikt. Het zijn vragen die zowel door de bestuurlijke als door de strafrechtelijke handhavingspartners behoren te worden gesteld. In combinatie met het beginsel van loyale samenwerking betekent dit bijvoorbeeld ook dat het Openbaar Ministerie zich dient af te vragen of er herstel mogelijk is met bevoegdheden van de bestuurlijke handhavingspartners, en deze laatste partners of er bestraffende interventies kunnen zijn aangewezen waar het Openbaar Ministerie een taak heeft. Loyale samenwerking betekent onder meer ook dat waar mogelijk tijdig informatie wordt gewisseld om het beantwoorden van deze hoofdvragen op het juiste moment mogelijk te maken voor de ander in de handhavingssamenwerking.

Ad 1a en **1b** (inzake herstel)

Centrale doelstelling van het omgevingsrecht is het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Dit betekent dat bij de handhaving van het omgevingsrecht herstel van de rechtmatige toestand altijd het eerste doel moet zijn, indien herstel uiteraard mogelijk is. Herstel wordt hier ruim opgevat: het beëindigen van de overtreding, het wegnemen of beperken van de gevolgen van de overtreding en/of het voorkomen van herhaling van de overtreding. Het aansturen op herstel ligt primair op de weg van het bestuur, dat zo nodig namelijk een herstelsanctie (last onder bestuursdwang of last onder dwangsom) kan opleggen en effectueren. Dit volgt ook uit de beginselplicht tot handhaving. Welke bestuurlijke interventie het meest passend is, hangt af van de omstandigheden van het geval, zoals de aard en ernst van de overtreding, kenmerken van de overtreder en de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd of ontstaan. De keuze vindt plaats aan de hand van het stappenplan en de interventiematrix uit hoofdstuk 4.

Ad 2a en **2b** (inzake bestraffing)

In het kader van integrale handhaving moet steeds worden beoordeeld of er aanleiding is om de overtreder te bestraffen. Redenen voor bestraffing worden ontleend aan de feiten en omstandigheden rond de overtreding, de overtreder of een combinatie daarvan. Het kan bijvoorbeeld zijn dat de overtreder al eerder in de fout is gegaan (recidive) of dat de overtreder de overtreding calculerend of welbewust heeft gepleegd. Ook de ernst van de overtreding, de wens om wederrechtelijk genoten economisch voordeel af te romen, het belang van ontmoediging, normbevestiging, individuele en algemene preventie etc. kunnen dergelijke redenen vormen. Strafrechtelijke handhaving is vaak aangewezen bij overtreding van de regels door een bepaalde functionaris of onderneming die in ethisch opzicht of in verband met het bijzondere vertrouwen dat in haar of zijn nastreven van normconform gedrag wordt gesteld een voorbeeldrol heeft. Dit kan per geval en ook per domein verschillen en wordt beoordeeld aan de hand van het stappenplan en de toepasselijke interventiematrix alsmede aan de hand van tussen de betrokken handhavingspartners gemaakte (afgestemde) afspraken. Als herstel niet meer mogelijk is, kan geen herstelsanctie worden opgelegd. Dat kan een indicatie zijn om een bestraffende sanctie op te leggen. Zie verder hoofdstuk 4 van deze strategie. Indien in een concreet geval aanleiding bestaat voor bestraffing en het bestuursrecht voor de betrokken overtreding een bestraffende sanctie mogelijk maakt (bestuurlijke boete), moet worden bekeken welke weg in dat geval het meest passend is: de bestuursrechtelijke of de strafrechtelijke. Dit kan per geval en per domein verschillen. Het OM en het bestuur zullen hierover afspraken moeten maken. Bij deze afspraken zal in de eerste plaats rekening moeten worden gehouden met de wens van de wetgever in het betrokken domein over de verhouding tussen de bestuurlijke of strafrechtelijke bestraffing. Juist waar de wetgever bepaalde overtredingen niet uitsluitend beboetbaar heeft gesteld, maar zowel strafbaar als beboetbaar kan de wens van de wetgever over de keuze tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke bestraffing per domein of zelfs per (soort) overtreding uiteenlopen. Ook bij de inzet van het strafrecht is de effectiviteit in relatie tot de inzet van andere instrumenten leidend (optimum remedium in plaats van ultimum remedium). Doeltreffendheid, afschrikwekkendheid en evenredigheid zijn eisen die aan zowel de bestuursrechtelijke als de strafrechtelijke handhaving worden gesteld. Echter, het accent van deze eisen ligt bij strafrechtelijke handhaving iets anders dan bij bestuursrechtelijke handhaving.

Zo zal de doeltreffendheid bij de bestuursrechtelijke handhaving meer gewicht hebben, en afschrikwekkendheid meer bij de strafrechtelijke handhaving. De scherpte van de sancties in het strafrecht en de kracht van de strafprocesrechtelijke bevoegdheden en methoden voor waarheidsvinding onderscheiden zich van bestuursrechtelijke handhaving. Dat betekent vaak dat bestuursrechtelijke handhaving sneller en breder effect kan hebben, terwijl strafrechtelijke handhaving dieper kan en moet gaan, en mede daardoor in voorkomend wat meer tijd kan vergen. Dit zijn factoren die bij de keuze tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke bestraffing en bij de daarover te maken afspraken een rol zullen (moeten) spelen. OM, politie en andere opsporingsdiensten evenals het bestuur werken in voorkomende gevallen loyaal samen om tot een passende bestraffing te komen.

HOOFDSTUK 4

Stappenplan om te komen tot een passende interventie

Dit hoofdstuk geeft een stappenplan voor het toepassen van de visie uit hoofdstuk 3. Startpunt van het stappenplan zijn de bevindingen van het toezicht (al dan niet na een melding of aangifte): de constatering van feiten en omstandigheden en het oordeel van de toezichthouder, boa of handhaver daarover (de vaststelling dat sprake is van een overtreding). Het stappenplan is een hulpmiddel om de juiste afwegingen te maken en moet in geen geval als een rigide beslisboom worden beschouwd. De LHSO is immers vooral een afwegingsinstrument voor uitvoerders en richt zich tot hen. Aan de hand van het stappenplan, waartoe de hierna weer te geven interventiematrix behoort, kan worden gekomen tot onderling afgestemd en effectief handelen van de handhavingspartners.[4]

Het stappenplan bestaat uit de volgende vijf stappen:

Stap 1: positionering van de bevindingen in de basisinterventiematrix.

Stap 2: bepalen van de verzwarende aspecten die aanleiding kunnen geven voor een ingrijpender herstelsanctie of voor strafrechtelijk onderzoek of bestraffing.

Stap 3: optreden aan de hand van de [algemene of domeinspecifieke] interventiematrix.

Stap 4: bepalen of afstemmingsoverleg nodig is

Stap 5: vastleggen stappen en beslissingen.

Het stappenplan wordt hieronder per stap toegelicht. Het begrip 'handhaver' ziet op iedere functionaris – toezichthouder, opsporingsambtenaar, handhavingsjurist – die binnen de betrokken organisatie (een of meer onderdelen van) het stappenplan doorloopt.

4 Dit is ook de reden waarom de LHSO – evenals haar voorgangster – niet als recht in de zin van artikel 79 RO kan worden beschouwd (zie onder meer HR 17 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:436 en Hof Arnhem-Leeuwarden 7 juli 2021, ECLI:NL:GHARL:2021:640). Uit rechtspraak vloeit voort dat op het openbaar ministerie niet de verplichting rust om in individuele, concrete gevallen te motiveren waarom de omstandigheden van die zaak het OM tot afwijking van de LHSO deden besluiten.

4.1 Stap 1: positionering van de bevindingen in de basisinterventiematrix

De handhaver[5] bepaalt in welk segment van de in figuur 1 opgenomen matrix (de basisinterventiematrix) hij zijn bevindingen positioneert door (1) het beoordelen van de gevolgen van de overtreding voor de fysieke leefomgeving, zoals milieu, erfgoed, natuur, water, ruimtelijke ordening, veiligheid, gezondheid e.d., en (2) het typeren van de (vermeende) overtreder.[6]

4. Aanzienlijk en/of onomkeerbaar	A4	B4	C4	D4
3. Van belang	A3	B3	C3	D3
2. Beperkt	A2	B2	C2	D2
1. Vrijwel nihil	A1	B1	C1	D1
[gevolgen ↑/ overtreder →]	**A.** Goed-willend	**B.** Onver-schillig	**C.** Calcu-lerend	**D.** Notoir/ crimineel

Figuur 1 **Basisinterventiematrix voor het positioneren van de overtreding naar gevolgen en typering overtreder**

Ad 1 Typering van de gevolgen voor de fysieke leefomgeving

De handhaver beoordeelt de gevolgen van de geconstateerde overtreding voor de fysieke leefomgeving als:

1. (vrijwel) nihil; of
2. beperkt; of
3. van belang; of
4. aanzienlijk en/of onomkeerbaar.

Onder gevolgen worden ook dreigende gevolgen verstaan, dat wil zeggen als de overtreding (mogelijk) leidt tot (bij categorie 3 en 4: aanmerkelijke) nadelige gevolgen van belang (of het risico daarop) voor de fysieke leefomgeving, zoals hinder, schade aan beschermde waarden (zoals milieu, natuur of erfgoed), verontreiniging, zieken, gewonden of doden (mens, plant en dier). Ook kunnen daaronder de gevolgen van een overtreding worden verstaan die de mogelijkheden van controle beperken of onmogelijk maken, en de gevolgen of verstorende effecten die de overtreding heeft of kan hebben voor het gezag van de overheid of voor het systeem van ordening- of normering van de betrokken bedrijfstak als zodanig. Bij gevolgen is sprake van een glijdende schaal en het verschilt per (type) overtreding wat de gevolgen kunnen zijn en hoe ernstig die kunnen zijn. In zijn algemeenheid gaat het bij categorie 1 en 2 om lichte overtredingen. Het onderscheid tussen gevolgen van belang (categorie 3) en aanzienlijke gevolgen (categorie 4) zit vooral in de ernst en omvang van de (dreigende) schade. Schade van enige omvang die onomkeerbaar is, wordt in beginsel ingedeeld in categorie 4.

Voor specifieke domeinen of specifieke (bijvoorbeeld veelvoorkomende) overtredingen kan de kwalificatie van de gevolgen van een geconstateerde overtreding nader worden uitgewerkt om de handhavers houvast te bieden.

De handhaver baseert zijn kwalificatie van de gevolgen op de bevindingen van het toezicht. Als duidelijk is dat de overtreding nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving heeft of kan hebben maar de precieze omgeving daarvan nog niet kan worden vastgesteld, hanteert hij als uitgangspunt dat er gevolgen van belang zijn.

Ad 2 Typering van (het gedrag van) de overtreder

De handhaver typeert de overtreder aan de hand van zijn gedragals:

A. Goedwillend (indien de overtreder proactief is, geneigdis om de regels te volgen en/of de overtreding het gevolgis van onbedoeld handelen); of
B. Neutraal/onverschillig (indien de overtreder passief of reactief is, een houding van ‘moet kunnen’ heeft en/ofde bevinding en de gevolgen van zijn handelen hem koud laten); of
C. Calculerend/opportunistisch (indien de overtreder wist of moest weten wat de gevolgen van de bevindingzouden zijn en die op de koop toe neemt, alleen tot normconform gedrag overgaat indien de toezichthouder daar uitdrukkelijk op wijst (of daarvoor een sanctie laat opleggen of oplegt), bewust risico(’s) op overtreding neemt); of
D. Notoir/crimineel (indien de overtreder bewust en structureel de regels overtreedt, controle bewust belemmert, criminele activiteiten ontplooit en/of deel uitmaakt van een criminele organisatie, sprake is van fraude, oplichting of witwassen).

5 Afhankelijk van de organisatie of het complexe karakter van de betrokken kwestie kan dit positioneren door twee (of meer) handhavers plaatsvinden.
6 Uit een oogpunt van duidelijkheid wordt de term overtreder gebruikt, ook al kan in de praktijk op enig moment in een procedure blijken dat betrokkene toch niet als overtreder kan worden aangemerkt (bijvoorbeeld – vgl. bij rechtspersonen – omdat de overtreding hem/haar niet kan worden toegerekend of

Van professionele marktpartijen en ervaren personen of bedrijven mag worden verwacht dat zij de regels kennen en streven naar de naleving daarvan.[7] En voor de overheid als overtreder geldt hier dat voor de kennis over en de naleving van regels gelet op haar voorbeeldfunctie strenge maatstaven gelden. Dat betekent dat een geconstateerde overtreding al snel wijst op een onverschillige houding of zelfs aanknopingspunt kan zijn voor het aannemen van calculerend gedrag. Dat geldt sterker indien een overtreding (steeds) pas ongedaan wordt gemaakt nadat een toezichthouder erop heeft gewezen.

De handhaver baseert de typering op de bevinding van het toezicht en neemt daarbij het gedrag van de overtreder en de toezicht- en handhavingshistorie mee in de beschouwing. De typering van de overtreder moet objectief en controleerbaar zijn en mag niet zijn gebaseerd op 'onderbuikgevoelens'.

Als de handhaver niet in staat is om de overtreder te typeren, dan is typering A het uitgangspunt bij overtredingen waarvan de gevolgen vrijwel nihil zijn (categorie 1) en typering B het uitgangspunt bij overtredingen met beperkte gevolgen, gevolgen van belang of aanzienlijke/onomkeerbare gevolgen (categorie 2, 3 en 4).

4.2 Stap 2: bepalen van de verzwarende aspecten die aanleiding kunnen geven voor een ingrijpender herstelsanctie of voor strafrechtelijk onderzoek of bestraffing

De handhaver bepaalt of er verzwarende aspecten zijn die aanleiding geven voor een meer ingrijpende op herstel gerichte interventie of voor bestraffing. Bij de op herstel gerichte interventie hangen de verzwarende aspecten samen met de mate waarin er op feiten en omstandigheden gebaseerd vertrouwen is dat de overtreder terugkeer naar normconformiteit nastreeft en herstel. Dat vertrouwen is bijvoorbeeld geschonden wanneer er sprake is van recidive. (hoofdvragen 1a en 1b)

De handhaver bepaalt of er aspecten zijn die aanleiding geven voor bestraffing (hoofdvraag 2a), hetzij, - indien wettelijk mogelijk - met een bestuursrechtelijke bestraffing (bestuurlijke boete), hetzij met een strafrechtelijke bestraffing (strafbeschikking of strafvervolging). Hieronder valt ook de beslissing dat (nader) strafrechtelijk onderzoek aangewezen lijkt. De uitkomst van beantwoording van de hiervoor beschreven twee hoofdvragen (herstel of bestraffing) kan in veel gevallen zijn dat met herstel kan worden volstaan. Bij sommige aspecten is sowieso strafrechtelijke handhaving geïndiceerd.

In zijn algemeenheid geldt dat de keuze voor de soort bestraffing afhankelijk is van de wens van de wetgever in het betrokken domein. De wens van de wetgever over de keuze tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke bestraffing loopt per domein of zelfs per (soort) overtreding uiteen. Zoals hiervoor is toegelicht, zal de doeltreffendheid bij de bestuursrechtelijke handhaving met bestraffende sancties meer gewicht hebben, en afschrikwekkendheid meer bij de strafrechtelijke handhaving. De scherpte van de sancties in het strafrecht en de kracht van de strafprocesrechtelijke bevoegdheden en methoden voor waarheidsvinding onderscheiden zich van bestuursrechtelijke handhaving. Dit zijn factoren die bij de keuze tussen bestuurs-rechtelijke en strafrechtelijke bestraffing en bij de daarover te maken afspraken in zijn algemeenheid een rol zullen (moeten) spelen.

De volgende aspecten worden in elk geval meegewogen bij de keuze voor strafrechtelijke bestraffing:

A. *Onomkeerbare gevolgen/geen herstelsanctie mogelijk:* de overtreding heeft nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving die niet (meer) kunnen worden weggenomen, zoals onherstelbare milieuschade, of de normadressaat heeft het anderszins niet (meer) in zijn macht om de rechtmatige toestand te herstellen. Hoe groter en/of ernstiger de schade, hoe eerder strafrechtelijke handhaving is geïndiceerd. Een overtreding met onomkeerbare gevolgen zal overigens veelal al meteen bij het indelen in de basisinterventiematrix (stap 1) in de zwaardere interventiecategorie vallen.
B. *Recidive:* de normadressaat was al eerder in de fout gegaanen eerdere herstelsancties en/of een bestuurlijke boete hadden een onvoldoende preventief effect. Omdat het hier een beleidsmatige afweging betreft, zijn (algemene of domeinspecifieke) afspraken mogelijk over wat onder recidive wordt verstaan: herhaling van dezelfde overtreding, van eenzelfde type overtreding (en wat dat dan is) of van een overtreding in het betrokken domein – en alles daartussen. Bij het bepalen van recidive worden ook overtredingen meegenomen uit andere regio's, ook overtredingen uit aangrenzende landen of het verdere buitenland kunnen worden meegenomen.

C. *Verkregen financieel voordeel (winst of besparing):* de normadressaat heeft door zijn handelen of nalaten financieel voordeel behaald en/of het behalen van financieel voordeel was het doel. Als het voordeel (substantieel) hoger is dan de maximale bestuurlijke boete die voor het betrokken feit kan worden opgelegd of als er helemaal geen bestuurlijke boete kan worden opgelegd, is strafrechtelijke handhaving aangewezen.

D. *Combinatie met andere relevante strafbare feiten:* de normadressaat heeft andere strafbare feiten gepleegd om de in het omgevingsrecht geconstateerde overtreding te verhullen, zoals valsheid in geschrifte of omkoping, of de geconstateerde overtreding is gepleegd in het kader van andere strafbare feiten, zoals witwassen. Een zeer belangrijke indicator is ook het vermoeden van het bestaan van een criminele organisatie.

E. *Medewerking van malafide deskundigen ("facilitators"):* De normadressaat is bij zijn handelen ondersteund door malafide deskundigen, zoals malafide vergunningverlenende of certificerende instellingen, keuringsinstanties en brancheorganisaties. Het gaat hier om de inschakeling van 'facilitators', dat wil zeggen sleutelfiguren in een branche die niet-naleving bewust faciliteren. Het ligt voor de hand dat het strafrecht zich in het bijzonder juist op deze facilitators zal richten. Loyale samenwerking tussen het OM en het bestuur is hier van groot belang alleen al gelet op de taken en bevoegdheden van het bestuur bij het verlenen en intrekken van vergunningen, certificaten en dergelijke.

F. *Waarheidsvinding:* soms is strafrechtelijke handhaving aangewezen vanwege de mogelijkheid van het toepassen van opsporingsbevoegdheden waarover de bestuurlijke organisaties niet beschikken. Strikt genomen gaat het hier niet om een verzwarende omstandigheid maar om de inzet van onderzoeksbevoegdheden die alleen in het strafrecht voorhanden zijn. Die bevoegdheden kunnen veelal alleen worden ingezet bij zwaardere feiten.

G. *Normbevestiging:* het strafrecht is het meest indringende corrigerende systeem. Juist door zijn expressieve kracht is het bij uitstek geschikt om het belang van regels en de ernst van niet-naleving te agenderen bij politiek, publiek en branche.

In aanvulling op deze algemene verzwarende aspecten kunnen per domein domeinspecifieke verzwarende aspecten worden geformuleerd.

4.3 Stap 3: optreden aan de hand van de algemene of domeinspecifieke interventiematrix

De LHSO heeft als uitgangspunt om de meest effectieve interventie in te zetten. Dat betekent in veel gevallen dat kan worden volstaan met een lichte interventie. In andere gevallen brengt de situatie mee dat zo'n lichte interventie geen recht doet, en moet een zwaardere, meer ingrijpende interventie worden gekozen. Per situatie wordt deze 'interventieladder' beoordeeld met de vraag wat de meest effectieve interventie is in het concrete geval. Daarbij speelt ook het maatschappelijk draagvlak voor handhaving een belangrijke rol. Zo zal bij een goedwillende overtreder die een lichte overtreding zonder nadelige gevolgen heeft gepleegd (positionering in segment A1) in eerste instantie kunnen worden volstaan met aanspreken, informeren of waarschuwen.[8] Moet die overtreder (beperkte) maatregelen treffen om de overtreding op te heffen en laat hij dat na of gaat hij anderszins weer in de fout, dan wordt opgeschaald naar bijvoorbeeld het opleggen van een herstelsanctie of een bestuurlijke boete.

De handhaver gebruikt bij stap 4 de algemene of, indien beschikbaar en van toepassing, de domeinspecifieke interventiematrix. Dit werkt als volgt:

1. De handhaver kijkt naar de interventies in het segment vande toepasselijke interventiematrix waarin hij de bevinding eerder met behulp van stap 1 (paragraaf 4.1) in de basisinterventiematrix heeft gepositioneerd.
2. De handhaver kiest voor de minst zware (combinatie) vande bij het betreffende segment behorende interventies, tenzij de handhaver motiveert dat een andere (combinatievan) interventie(s) in de betreffende situatie passender is. Daarbij maakt hij gebruik van zijn bevindingen bij stap 2 (inzake eventuele verzwarende aspecten; paragraaf 4.2).
3. De handhaver zet de betreffende (combinatie van) interventie(s) in totdat sprake is van naleving. Als naleving binnen de door de handhaver bepaalde termijn uitblijft, pakt de handhaver direct door via het inzetten van een zwaardere (combinatie van) interventie(s).

7 Dit is ook de bedoeling van de wetgever (MvT Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 48): "Wanneer de gevolgen van een overtreding beperkt zijn en de overtreder normaal gesproken de regels naleeft en de betreffende overtreding onbedoeld heeft begaan, zal kunnen worden volstaan met een lichte interventie, zoals een waarschuwing."

De (mogelijke) gevolgen:	Interventiematrix			
4. **Aanzienlijk en/of onomkeerbaar**	**Strafrecht** BSB (indien mogelijk)/PV	**Strafrecht** BSB (indien mogelijk)/PV	**Strafrecht** BSB (indien mogelijk)/PV/ nader strafr. onderzoek	**Strafrecht** PV/nader strafr. onderzoek
	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	**Bestuursrecht bestraffend** Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	**Bestuursrecht bestraffend** Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	
			Bestuursrecht ingrijpend Exploitatieverbod/sluiting Schorsen/intrekken vergunning, erkenning of certificaat	
				Bestuursrecht ingrijpend Exploitatieverbod/sluiting Schorsen/intrekken vergunning, erkenning of certificaat
	Bestuursrecht herstellend LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen) Verscherpt toezicht	**Bestuursrecht herstellend** LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen) Verscherpt toezicht	**Bestuursrecht herstellend** LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)	**Bestuursrecht herstellend** LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)
3. **Van belang**	**Strafrecht** BSB (indien mogelijk)/PV	**Strafrecht** BSB (indien mogelijk)/PV	**Strafrecht** BSB (indien mogelijk)/PV/ nader strafr. onderzoek	**Strafrecht** PV/nader strafr. onderzoek
	Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	**Bestuursrecht bestraffend** Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	**Bestuursrecht bestraffend** Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	**Bestuursrecht bestraffend** Bestuurlijke boete (indien mogelijk)
				Bestuursrecht ingrijpend Exploitatieverbod/sluiting Schorsen/intrekken vergunning, erkenning of certificaat
	Bestuursrecht herstellend Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing	**Bestuursrecht herstellend** LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen). Verscherpt toezicht	**Bestuursrecht herstellend** LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen). Verscherpt toezicht	**Bestuursrecht herstellend** LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)
2. **Beperkt**		**Strafrecht** BSB (indien mogelijk)/PV	**Strafrecht** BSB (indien mogelijk)/PV	**Strafrecht** PV
			Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	**Bestuursrecht bestraffend** Bestuurlijke boete (indien mogelijk)
	Bestuursrecht herstellend Aanspreken/informeren	**Bestuursrecht herstellend** Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing	**Bestuursrecht herstellend** LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen). Verscherpt toezicht	**Bestuursrecht herstellend** LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen)
1. **Vrijwel nihil**			**Strafrecht** BSB (indien mogelijk)/PV	**Strafrecht** PV
			Bestuursrecht bestraffend Bestuurlijke boete (indien mogelijk)	**Bestuursrecht bestraffend** Bestuurlijke boete (indien mogelijk)
	Bestuursrecht herstellend Aanspreken/informeren	**Bestuursrecht herstellend** Aanspreken/informeren	**Bestuursrecht herstellend** Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing	**Bestuursrecht herstellend** Bestuurlijk gesprek/ waarschuwing
Het gedrag van de overtreder is:	A. **Goedwillend, proactief (dwz beëindigt overtreding eigener beweging)**	B. **Onverschillig**	C. **Calculerend**	D. **Notoir/crimineel**

In aanvulling op de LHSO kunnen er handhavings- of sanctiestrategieën zijn voor specifieke deelterreinen van het omgevingsrecht vergelijkbaar met de aanvulling voor Seveso-overtredingen (Brzo) uit 2012.

Maatvoering (termijnen)

In algemene zin geldt voor het stellen van termijnen het volgende:

- Gedragsvoorschriften dienen direct in acht te worden genomen. Hiervoor moet geen of hooguit een zeer korte termijn te worden gesteld om de overtreding te beëindigen en/of herhaling ervan te voorkomen.

In alle andere gevallen, waaronder ook situaties waarin voor het treffen van herstelmaatregelen (al dan niet aanzienlijke) investeringen moeten worden gedaan, geldt: hoe urgenter de situatie des te korter de termijn. De termijn moet altijd worden afgestemd op de tijd die redelijkerwijs nodig is om de benodigde herstelmaatregelen te treffen, dus rekening houdend met de technische en organisatorische uitvoerbaarheid.

4.4 Stap 4: bepalen of afstemmingsoverleg nodig is

Indien er aan de hand van stap 1 en stap 2 wordt vastgesteld dat er aanleiding is voor bestraffing, beziet de handhaver bij stap 3 of er overleg met andere handhavende instanties is afgesproken of om andere redenen nodig is. Indien er is afgesproken dat de bestraffende interventie een strafrechtelijke is, dan wordt die weg ingezet. Indien er sprake is van opzettelijk of zeer nalatig veroorzaken van gevaar aan personen en/of milieu wordt steeds overleg met het OM gevoerd. Afhankelijk van de afspraken vindt er nadere afstemming plaats of niet. De gemaakte afspraken en de afstemming kunnen betekenen dat er een gezamenlijke interventie plaatsvindt.

Deze stap beoogt het faciliteren van goede afstemming en weloverwogen inzet van het handhavingsinstrumentarium. Het betreft daarom tweerichtingsverkeer: bestuursrechtelijke handhavers zoeken indien nodig en volgens de (algemene of domeinspecifieke) gemaakte afspraken het overleg op met politie en OM en omgekeerd. Samen met tijdige informatie-uitwisseling is dit tweerichtingsverkeer een uitwerking van het beginsel van loyale samenwerking.

Aan overleg is meer behoefte als voor de betrokken situatie geen standaard afspraken over de afstemming tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving gelden. De standaardafspraken voor de betrokken situatie kunnen voorzien in overleg of overleg wordt gezocht als de handhaver in de bevindingen van het concrete geval aanleiding ziet om van de standaard afspraken af te wijken. Uit een oogpunt van doelmatige handhaving wordt zoveel mogelijk gehandhaafd op basis van algemene afspraken tussen bestuur, politie en justitie over afstemming en keuzes voor afdoening.

Als de handhaver in een concreet geval concludeert dat overleg over de afstemming en inzet van bestuurs- en/of strafrecht nodig is, wordt gehandeld op basis van vooraf tussen bestuursrechtelijke handhavingsinstanties, bijzondere opsporingsdiensten, politie en OM gemaakte algemene afspraken over hun inzet en samenspel (afstemming). Alleen zo kan in voorkomende gevallen accuraat en effectief optreden worden gewaarborgd, vooral als sprake is van spoed en/of heterdaad. Situaties waarin de vooraf gemaakte afspraken niet voorzien, zullen apart door de betrokken instanties worden beoordeeld, in een regulier overleg of in ad hoc overleg als snelheid is vereist. Uit het overleg volgt hoe de betreffende overtreding verder wordt opgepakt.

Ten slotte wordt, ongeacht de positionering van overtreding en overtreder, standaard aangifte bij het OM gedaan als toezichthouders de volgende ernstige bevindingen doen:

- Het toezicht wordt bewust onmogelijk gemaakt, bijvoorbeeld door het onterecht weigeren van toegang, intimidatie, geweldsdreiging, fraude, vernietiging van bewijsen/of poging tot omkoping.
- De toezichthouder constateert dat er opzettelijk mensen in gevaar worden gebracht, door onder andere sabotage, vernieling of het bewust verstrekken van verkeerde informatie.

Bij deze vormen van niet-medewerking aan het toezicht wordt tevens bestuursrechtelijk opgetreden met het opleggen van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang (artikel 5:20, derde lid, en 5:32 Awb).

4.5 Stap 5: vastlegging stappen en beslissingen

De doorlopen stappen en genomen beslissingen worden systematisch, verifieerbaar en transparant vastgelegd, zodanig dat hieruit kan worden afgeleid dat is voldaan aan het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het verbod van willekeur en het verbod van misbruik van bevoegdheid. De handhaver neemt hierbij in aanmerking dat handhavingsbeleid, waartoe naar vaste rechtspraak ook een handhavingsstrategie en/of interventieladder behoort, in de regel moet worden gevolgd en dat handelen in afwijking van het beleid zorgvuldig moet worden afgewogen en deugdelijk moet worden gemotiveerd. Ook wordt zo inzichtelijk op welke wijze verzwarende en verzachtende omstandigheden een rol hebben gespeeld bij de keuze, wat bijdraagt aan een consistent overheidshandelen. Het verdient aanbeveling om te werken met een vast model voor verslaglegging dat zoveel mogelijk landelijk wordt gehanteerd en in de gebruikte ICT systemen is ingebouwd.

HOOFDSTUK 5

Randvoorwaarden voor werken met de LHSO

Eventuele vaststelling en bekendmaking als beleid(sregel)

De LHSO kan elektronisch worden bekendgemaakt als beleidsregel. Vaak zal er daarnaast een beleidsregel moeten worden vastgesteld waarin duidelijk wordt gemaakt dat en hoe de LHSO wordt gevolgd in het eigen beleid. Er is daarvoor een model-vaststellingsbesluit beschikbaar dat door het betrokken bestuursorgaan kan worden gebruikt.

Afstemming met ander handhavingsbeleid

Het bestaande handhavingsbeleid dient waar nodig te worden afgestemd op de LHSO. De betrokken handhavende instantie is verplicht om een handhavingsstrategie vast te stellen en kan hierbij gebruik maken van de LHSO. Voor bepaalde beleidsterreinen zullen daarvoor naar verwachting in de toekomst modellen worden ontwikkeld die kunnen worden overgenomen of waarbij aansluiting kan worden gezocht. Om recht te doen aan het uitgangspunt van een transparante overheid zouden deze keuzestrategieën ook als beleidsregel moeten worden vastgesteld die elektronisch wordt bekendgemaakt. Het model-vaststellingsbesluit gaat uit van deze mogelijkheid.

Overlegstructuur

Het is voor een effectieve handhaving van groot belang dat er effectief en loyaal wordt samengewerkt tussen alle betrokkenen (bevoegde bestuursorganen, toezichthouders en opsporingsambtenaren, politie en openbaar ministerie). Deze samenwerking moet zo zijn georganiseerd dat de juiste personen op het juiste moment structureel of juist ad hoc en zaakgericht overleggen en informatie uitwisselen. Structureel afstemmingsoverleg en overleg over signalen of concrete zaken met het OM en de politie dient te zijn gewaarborgd.

Organisatorische borging

Niet alleen op papier, maar ook organisatorisch moet uitvoering van de LHSO en in het bijzonder de afstemming en samenwerking geborgd zijn. Dat betekent dat de betrokken instanties ervoor zorgen dat relevante functies (zoals contactpersonen en specialisten) structureel bemenst zijn.

Model verslaglegging stappen

Het verdient aanbeveling om te werken met een vast model voor verslaglegging van de stappen en beslissingen in handhavingstrajecten dat zoveel mogelijk landelijk wordt gehanteerd en in de gebruikte ICT systemen is ingebouwd.

BIJLAGE 1

Concept Model vaststellingsbesluit handhavingsstrategie Omgevingsrecht

Beleidsregel Handhavingsstrategie Omgevingsrecht provincie xxx/ Waterschap xxx/Gemeente xxx

Het college van Gedeputeerde Staten/het college van dijkgraafen heemraden/het college van

Burgemeester en wethouders (en de burgemeester)

Gelet op:

- Artikel 18.1 en 18.20, eerste lid, Omgevingswet;
- Artikel 13.5 Omgevingsbesluit;
- Artikel xx Verordening Kwaliteit, toezicht en handhavingOmgevingsrecht xx

Besluit vast te stellen:

+ Beleidsregel Handhavingsstrategie omgevingsrecht ende Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht
+ De handhavingsstrategie Bouwen (bij wijze van voorbeeld)
+ De handhavingsstrategie Cultureel Erfgoed (bij wijze vanvoorbeeld)
+ De handhavingsstrategie Horeca ((bij wijze van voorbeeldvan een optioneel lokaal geformuleerde strategie)

Beleidsregel gedoogstrategie Lelystad 2024

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Lelystad,

Gelet op:

- artikel 18.1 en 18.20, eerste lid, van de Omgevingswet en
- artikel 13.5 van het Omgevingsbesluit.

Overwegende dat:

- op grond van de Omgevingswet en de Algemene wet bestuursrecht het college bevoegd is tot het houden van toezicht en het handhaven van wet en regelgeving voor de fysieke leefomgeving;
- dat het college een handhavingsstrategie vaststelt in het kader van de Omgevingswet;
- dat handhaving zo uniform mogelijk wordt uitgevoerd;
- Volgens onze toezicht- en handhavingstrategie en de LHSO wij in principe gehouden zijn om handhavend op te treden als we een overtreding van wet- en regelgeving constateren.
- Er omstandigheden zijn waarin er, ondanks dat er sprake is van een overtreding, bestuursrechtelijk niet handhavend dient te worden opgetreden.
- Het uitgangspunt bij de wijze van gedogen is dat het gedogen uitdrukkelijk, schriftelijk en openbaar moet plaatsvinden.
- Door het vaststellen van een gedoogstrategie duidelijkheid wordt geschapen over hoe wij omgaan met deze bevoegdheid.
- dat er aansluiting is gezocht bij de jurisprudentie m.b.t gedogen;

B E S L U I T

vast te stellen: de “**Beleidsregel Gedoogstrategie Lelystad 2024**”.

Artikel 1. Begripsbepalingen
In deze beleidsregel wordt verstaan onder:
- Awb: Algemene wet bestuursrecht;
- Omgevingswet: de algemene wet voor het benutten en het beschermen van de fysieke leefomgeving;
- College: het college van burgemeester en wethouders van Lelystad;
- Landelijke Handhavingsstrategie (Versie Omgevingswet 2023 en opvolgende versies);
- Gedogen: het door middel van een expliciete kennisgeving, besluiten door het bestuursorgaan dat tegen een bepaalde overtreding niet handhavend zal worden opgetreden

Artikel 2. Gedoogstrategie Lelystad 2024
Het college past de Gedoogstrategie Lelystad 2024 toe zoals opgenomen in bijlage 1.

Artikel 3. Inwerkingtreding
Deze beleidsregel treedt na bekendmaking op 1 januari 2024 in werking.

Artikel 4. Citeertitel
Deze beleidsregel wordt aangehaald als: “Gedoogstrategie Lelystad 2024”.

Aldus vastgesteld bij vergadering van het college d.d. [datum]

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris, de burgemeester,

Bijlage 1 Gedoogstrategie Lelystad 2024

Volgens onze toezicht- en handhavingstrategie zijn wij in principe gehouden om handhavend op te treden als we een overtreding van wet- en regelgeving constateren. Op die regel bestaan echter uitzonderingen. Er zijn omstandigheden waarin er, ondanks dat er sprake is van een overtreding, bestuursrechtelijk niet handhavend dient te worden opgetreden. Met deze gedoogprocedure wordt aangesloten op de rechtspraak met betrekking tot gedogen. Het uitgangspunt bij de wijze van gedogen is dat het gedogen uitdrukkelijk, schriftelijk en openbaar moet plaatsvinden. Gedogen vindt niet passief plaats, maar actief.

Voorbereiding

Een schriftelijk verzoek tot gedogen wordt ingediend bij het betreffende bevoegde gezag. Hierin staat alle relevante informatie nodig om tot een besluit te komen. Als de overtreding naar verwachting kan worden gelegaliseerd en voor deze legalisatie een vergunning nodig is, dan moet voorafgaand aan, of gelijktijdig met het verzoek tot gedogen een ontvankelijke vergunningaanvraag zijn, worden ingediend. Vervolgens wordt getoetst welke wet- en regelgeving van toepassing is voor ieder aspect van het verzoek en op welke specifieke regelgeving het gedoogverzoek betrekking heeft. Ook worden alle relevante bestuurlijke- en strafrechtelijke handhavingspartners geraadpleegd.

Beoordeling en gedoogbesluit

Als er na zorgvuldige belangenafweging wordt besloten tot gedogen, wordt een schriftelijke gedoogbeslissing met motivering opgesteld. Hierin is de belangenafweging terug te zien en is gedogen openbaar en transparant. Bij een schriftelijke gedoogbeslissing worden voorwaarden gesteld ter bescherming van de belangen die gemoeid zijn met de wet- en regelgeving die wordt overtreden en om de belangen van derden te waarborgen. Ook moet in de gedoogbeslissing zijn aangeven voor welke tijdsduur er gedoogd wordt.

Risico’s en aansprakelijkheid

Gedogen legaliseert niet. De aansprakelijkheid als gevolg van het illegaal handelen of het laten voortbestaan van een illegale situatie verandert niet door het gedogen van de bijbehorende wet- en regelgeving. Deze blijft voor risico van degene die deze handelingen uitvoert of laat uitvoeren. Ook risico’s die het gedogen met zich mee kunnen brengen, zoals een handeling die uiteindelijk toch niet gelegaliseerd wordt, blijven voor rekening van de indiener van het verzoek tot gedogen. De beslissing om te gedogen neemt niet weg dat het OM zelfstandig kan besluiten over te gaan tot strafrechtelijk onderzoek en/of vervolging. Tot slot staat de beslissing om te gedogen andere bestuursorganen niet in de weg om op basis van een eigen bevoegdheid handhavend op te treden. Dit alles wordt opgenomen in de gedoogbeslissing.

Geen bezwaar en beroep

Belanghebbenden kunnen geen bezwaar maken tegen een gedoogbeslissing. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft bepaald dat een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan om te gedogen geen besluit is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Belanghebbende derden kunnen wel een verzoek tot handhaving indienen. Als zo’n verzoek wordt ingediend dan zal opnieuw een belangenafweging worden gemaakt. Dit kan aanleiding zijn voor het intrekken van de gedoogbeslissing. Als het verzoek tot gedogen wordt afgewezen is er voor de verzoeker geen mogelijkheid bezwaar te maken of in beroep te gaan. Voor de verzoeker staat wel bezwaar en beroep open als vervolgens een handhavingsbesluit wordt genomen.

Publicatie

Gedoogbeslissingen worden door het bevoegd gezag op de gebruikelijke wijze gepubliceerd. Hierdoor kan ieder kennis nemen van het besluit en is duidelijk dat bepaalde handelingen, eventueel op een bepaalde locatie, worden gedoogd.

Uitvoering
Er wordt periodiek gecontroleerd op de naleving van de voorwaarden en tijdsduur van de gedoogbeslissing. Als niet aan deze voorwaarden wordt voldaan wordt alsnog handhavend opgetreden. Ook dit wordt in de gedoogbeslissing vermeld.

Voorwaarden voor gedogen
Het uitgangspunt is dat niet wordt gedoogd tenzij sprake is van bijzondere omstandigheden. Gedogen, ofwel afzien van handhavend optreden, gebeurt nooit passief of stilzwijgend.

Bijzondere omstandigheden
Als een overtreding om bepaalde redenen niet ongedaan kan of zal worden gemaakt, moet overwogen worden of in deze situatie gedogen mogelijk en wenselijk is. Gedogen is mogelijk als er zich een bijzondere omstandigheid voordoet. Bijzondere omstandigheden zijn:

- Er is concreet zicht op legalisatie.
- Er wordt gehandeld vanuit het gelijkheidsbeginsel, wanneer er vergelijkbare situaties bestaan waarin niet wordt gehandhaafd.
- Er wordt gehandeld vanuit het vertrouwensbeginsel, wanneer bij de overtreder zodanige verwachtingen zijn gewekt dat handhaven niet gerechtvaardigd zou zijn.
- Er wordt gehandeld vanuit het evenredigheidsbeginsel, wanneer handhaving onevenredig is aan het daarmee dienende belang. Hiervan is sprake:
- Bij nood-, overgangs- of overmachtssituaties.
- Als het doel van de regelgeving beter is gediend met gedogen. Dit is bijvoorbeeld het geval van een experiment bij een bedrijf waarbij de verwachte resultaten beter aan het te dienen belang tegemoet komen.
- Als een ander zwaarwegend belang gedogen rechtvaardigt. Dit is bijvoorbeeld het geval als de ongewenste neveneffecten van handhaving dusdanig groot zijn dat ze niet opwegen tegen het belang om de overtreding te beëindigen.

Van een overgangssituatie zoals hiervoor bedoeld is in ieder geval sprake als:

- Nieuwe wet- en regelgeving op korte termijn inwerking treedt en door die nieuwe regelgeving geen sprake meer zal zijn van een overtreding. Of wanneer een overtreder op een andere manier onevenredig benadeeld zou worden door op grond van de op dat moment nog geldende regelgeving handhavend op te treden.
- Een activiteit wordt uitgevoerd zonder vergunning, doordat een nieuwe vergunning niet aansluit op een oude en dit buiten de macht van de vergunninghouder ligt.
- Een activiteit wordt gestart vooruitlopend op de vergunningverlening maar hierdoor een ongewenste situatie wordt beëindigd of verbeterd.
- Een vergunning op formele gronden is vernietigd en een nieuwe vergunning met herstel van formele gebreken verleend kan worden.
- Een eenmalige activiteit plaatsvindt waarbij de uitvoering hiervan korter duurt dan de procedure van het op- en vaststellen van een vergunning of melding en er naderhand geen vergunning of melding meer nodig is.
- Van een overtreding van een enkel voorschrift aannemelijk is gemaakt dat deze binnen afzienbare tijd wordt beëindigd door bijvoorbeeld een ingrijpende verbouwing of andere investering.

Daarnaast zijn er bepaalde omstandigheden waarin in geen geval wordt gedoogd. Dit geldt voor gevallen waarin sprake is van:

- Acuut gevaar voor milieu, volksgezondheid en/of openbare veiligheid.
- Dreigend gevaar voor onomkeerbare schade aan natuur, milieu, monumenten, volksgezondheid en/of openbare veiligheid.
- Onaanvaardbare hinder of schade voor derden.
- Herhaling van dezelfde overtreding (recidive).
- Het niet voldoen aan de voorwaarden van de gedoogbeslissing.
- Een verzoek tot verlenging van de begunstigingstermijn van een reeds genomen handhavingsbesluit.

Als op basis van deze situaties en omstandigheden is vastgesteld dat gedogen gerechtvaardigd is, dan wordt een schriftelijke gedoogbeslissing opgesteld. In deze beslissing wordt in ieder geval de omvang en einddatum van het gedogen beschreven. Tenslotte wordt alleen gedoogd als is gebleken dat de overtreder zelf tijdig alle redelijkerwijs mogelijke stappen heeft ondernomen om de overtreding te voorkomen en de activiteit op legale wijze uit te voeren.