



BIJLAGEN

Uitvoerings en handhavingstrategie Lelystad
2024-2028

- 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

Bijlage 1 Overzicht geldende beleidsdocumenten

Het onderstaande overzicht is niet volledig. Hier worden slechts de belangrijkste kaders gegeven die van toepassing zijn op de VTH taken. Deze regels zijn te vinden via www.overheid.nl

Landelijk:

Omgevingswet (inclusief Wet kwaliteitsborging (Wkb)):

- Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)
- Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)
- Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)
- Omgevingsregeling (Mor)
- Omgevingsbesluit (Ob)
- Algemene wet bestuursrecht (Awb)
- Erfgoedwet
- Gemeentewet
- European Energy-Efficiency Directive (EED) .
- Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen
- Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO)
- Landelijke richtlijn bouw en sloopveiligheid onder de Omgevingswet

Bijzondere wetten:

- Alcoholwet (Aw)
- Wet Bibob
- Opiumwet
- Wet Kinderopvang
- Wet op de kansspelen.
- Wet basisregistratie personen (BRP)
- Wegenverkeerswet
- Wet goed Verhuurderschap

Provinciaal:

- Omgevingsvisie Flevoland
- Omgevingsverordening provincie Flevoland
- Provinciewet
- Regionaal beleidskader U&H OFGV 2024-2027

Gemeentelijk:

- Erfgoedverordening
- Kamerverhuurbeleid
- Preventie- en handhavingsplan Alcoholwet
- Participatiebeleid
- Beleidsregels Bibob
- Omgevingsplan (voorheen bestemmingsplannen) met bijbehorende beleidsregels
- Verordening Fysieke Leefomgeving
- Algemeen Plaatselijke Verordening Lelystad 2021 (APV)
- Beleidsregel handhaving Wet kinderopvang Lelystad
- Nota Integrale handhaving 2021-2025
- Integraal Veiligheidsplan Lelystad 2023-2026 (IVP)
- Evenementenbeleid Lelystad
- Horecasanctiebeleid.

Bijlage 2

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 constatering 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).

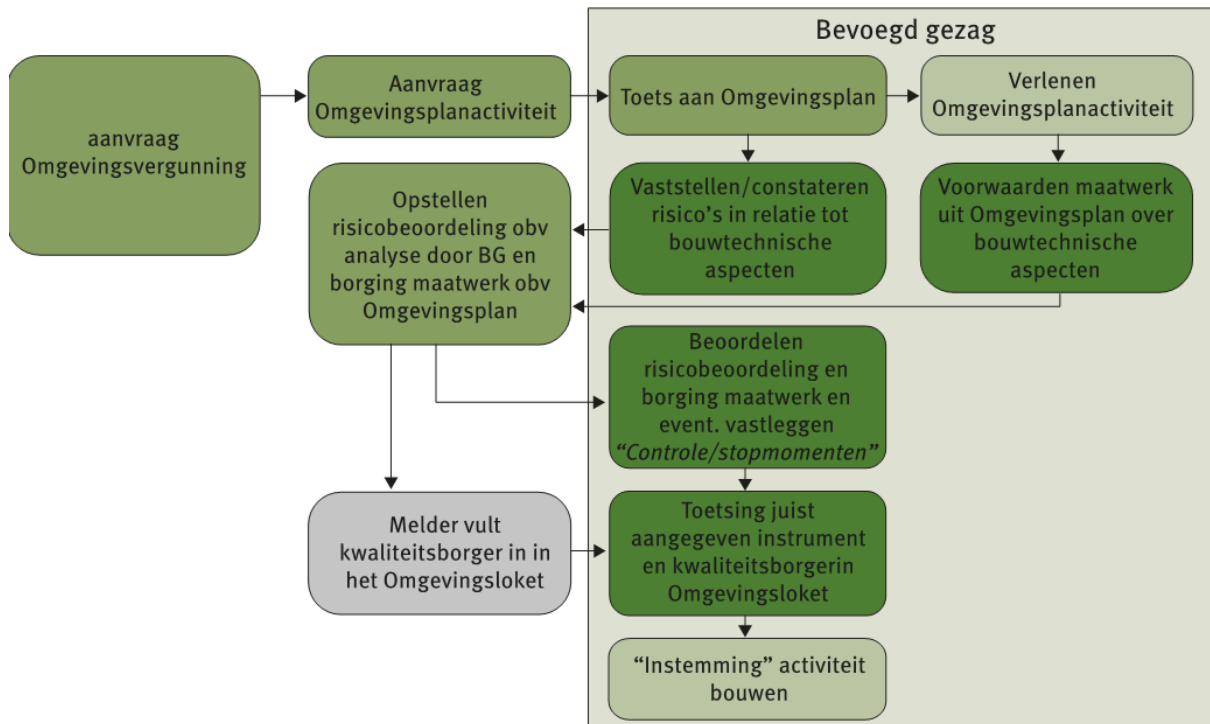
Bij bouwen onder kwaliteitsborging zal voor het bouwtechnisch gedeelte van de activiteit een meldingsplicht worden ingevoerd voor bouwwerken die niet volledig vergunningsvrij zijn en vallen onder gevolgklasse 1 (bouwwerken met een gering risico). Uit een impactanalyse blijkt dat ca. 75% tot 85% van de 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 blijft 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 handavingsstrategie 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 wordt 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 er toe 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 risico analyse 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.

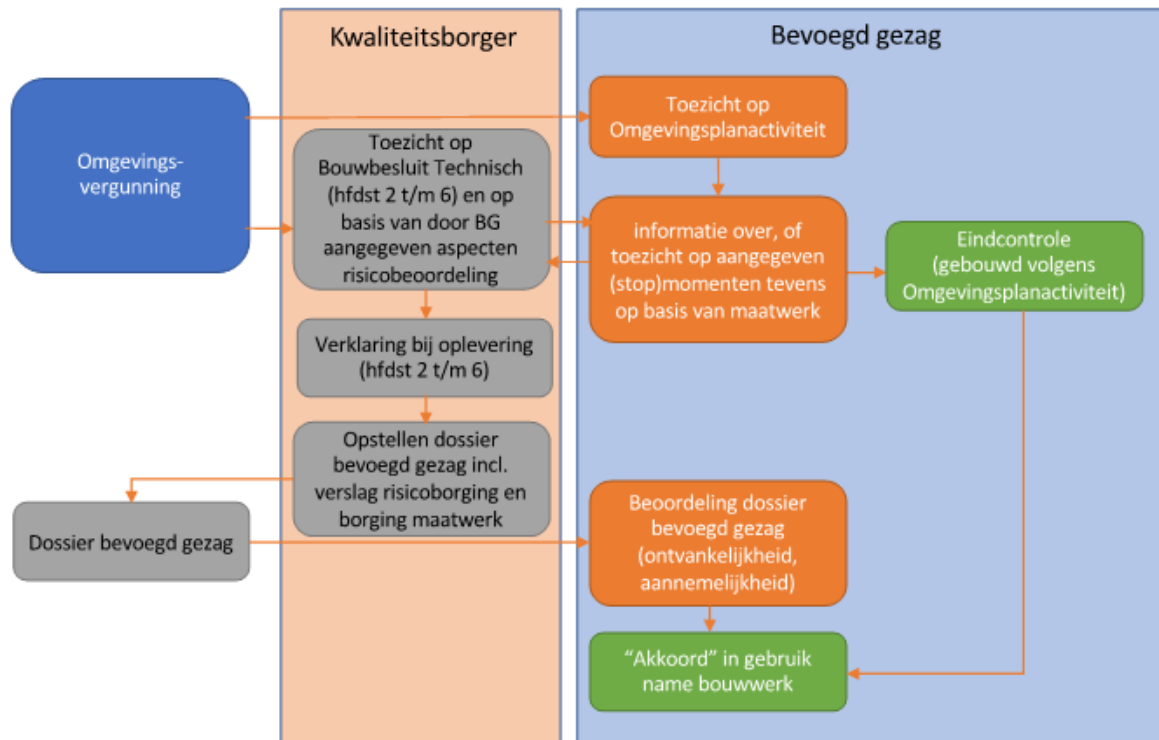
De voor Lelystad gebiedsspecifieke risico's worden vastgelegd in een document dat vindbaar is op de website. Dit omdat dit een dynamisch document betreft. In deze lijst worden de algemene gebiedsspecifieke risico's benoemd. Indien onvoldoende rekening wordt gehouden met deze risico's dan kan dit gevolgen 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 handavingsstrategie 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 in het uitvoeringsprogramma (VTHUP). In de praktijk zal dit betekenen 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.

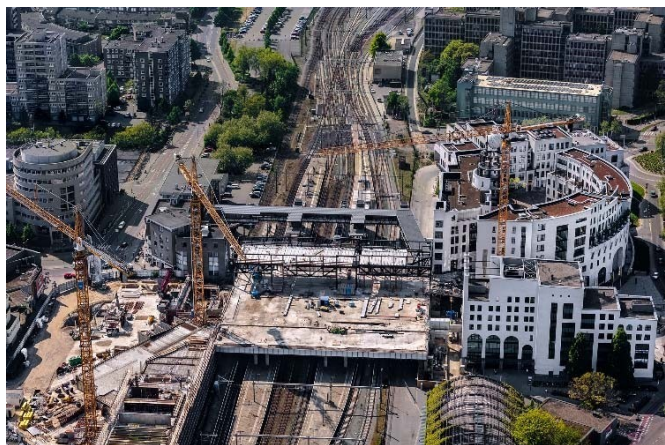
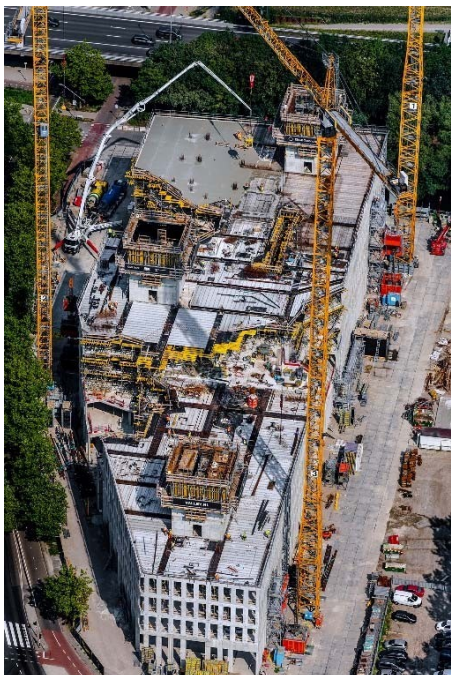
Tijdens de proefprojecten hebben we als uitgangspunt gehanteerd dat deelopleveringen mogelijk waren. Hierbij werd uitgegaan van het vertrouwen dat we hadden in de bouwer en de kwaliteitsborger. In plaats van de gereedmelding inclusief alle constructieve bescheiden werd uitgegaan van de audits, toezichtrapportages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

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



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

Bijlage 1 Overzicht geldende beleidsdocumenten	2
SAMENVATTING	5
1. INLEIDING	6
2. BELEID	7
3. GEBIEDSSPECIFIEKE, LOCATIEGEBONDEN- EN PROJECT GERELATEERDE RISICO'S.....	8
4. INVULLEN TOEZICHTHOUDENDE ROL	8
5. BELEIDSKEUZEN TOEZICHTHOUDENDE ROL.....	9
5.1 Beleidsuitgangspunt toetsen van de bouwmelding	9
5.2 Beleidskeuze gelijkwaardige maatregelen	10
Twijfels over de kwaliteitsborging	13
Inhoud	3
Voorwoord.....	6
1 Inleidend hoofdstuk	7
Aanleiding	7
Leeswijzer	11
2 Begrippen en toepassingsgebied	12
Begripsbepalingen	12
Toepassingsgebied	15
3 Wet- en regelgeving.....	15
Informatieplicht.....	15
Omgevingswet	16
Omgevingsbesluit.....	17
Besluit bouwwerken leefomgeving	17
Kwaliteitsborging voor het bouwen.....	18
Beleid en lokale afwegingen	18
4 Proces: sturen op veiligheid en hinder.....	21
Vooroverleg	21
Vergunningaanvraag / melding bij gemeente, als bevoegd gezag	21
Toezicht en handhaving.....	25
Het bouwveiligheidsplan	26
5 De risicomatrix en de veiligheidscoördinator directe omgeving.....	29
6 Bouwveiligheidszone, hijszone en hijsgebied.....	33
6.1 Ontwikkeling normen en korte geschiedenis.....	33
6.2 Veiligheidsafstanden (Bouwveiligheidszone, hijszone en hijsgebied)	33
6.3 Stappenplan en aan te leveren stukken maatwerkoplossingen	47
6.4 Veiligheid volgens de Arbowet- en regelgeving	49
7 Omschrijving van gevaren, hinder en maatregelen	50
7.1 Gevaren (Schade aan belendingen)	50
7.2 Trillingen.....	54

7.3	Bemalingen	55
7.4	Ontgravingen naast belendingen	56
7.5	Instabiliteit als gevolg van (gedeeltelijk) slopen.....	58
7.6	Beschadigingen van objecten in de ondergrond	58
7.7	Bijzondere gevaren.....	59
7.8	Risico's door aanwezig asbest	59
7.9	Ruimte voor de werkzaamheden	60
7.10	Hulpverlening / brandveiligheid	61
7.11	Afscheidingen.....	61
7.12	Hinder.....	63
7.12.1	Geluidshinder	63
7.12.2	Trillingen.....	65
7.12.3	Stofhinder	65
7.12.4	Verkeer.....	65
7.12.5	Leefbaarheid	66
7.12.6	Snelle scan project	67
8	Communicatie	68
9	Bijlagen	70
	Stap 1: Mogelijke risico's onderkennen. Gebruik hiervoor de Risicomatrix.	74
	Stap 2: Omschrijven risico-aspecten	75
	Stap 3: Afspraken maken over de maatregelen	77
	Stap 4: Handhaving beheersmaatregelen	78
	Gerelateerde wet- en regelgeving en documenten	78
	Bijlage 5 Strategieën	80
	1. Nalevingsstrategie	80
	2. Vergunningenstrategie	80
	3. Preventiestrategie	80
	4 Handhavingsstrategie	83
	4.1 Toezichtstrategie	83
	4.2 Sanctie- of interventiestrategie	85
	4.3 Gedoogstrategie	88
	Inhoud	3
	Inleiding	4
1.1	Aanleiding en achtergrond	4
1.2	Doelstelling en werkingssfeer	5
1.3	Opzet van dit document.....	6
	Uitgangspunten en beginselen	7
2.1	Uitgangspunten.....	7
2.2	Beginselen	8
	Visie op een passende interventie	10
	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 ingrijpende 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
	Randvoorwaarden voorwerken met de LHSO.....	19
	Eventuele vaststelling en bekend-making als beleid(sregel)	19
	Concept Model vaststellingsbesluit handhavingsstrategie Omgevingsrecht.....	20
	Bijlage 7: Gedoogstrategie Lelystad 2024	21
	Voorwaarden voor gedogen	22
	Bijlage 8 Risicoanalyse	24
	Kans op spontane naleving	25
	Risicoanalyse per onderwerp.....	26
	Uitkomsten	26
	Productblad 1: Omgevingsplanactiviteiten en aanvragen technische vergunningen.....	27
	Productblad 2: Toezicht Technische Vergunningen	27
	Productblad 3: Handhaving Omgevingswet en Wkb	28
	Productblad 4: Toezicht op brandveilig gebruik bouwwerken	28
	Productblad 5: Slopen en saneren	28

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 werdbeoogd 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 ondersteunt 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 2^e 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.

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 alshet 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 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 goedrisicodossier, 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 pluus'-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 \(ViA\) \(gc-veiligheid.nl\)](http://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 4¹ 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 aante 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 landelijkerichtlijn 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 Bblover 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 lokaalbeleid 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 inspecifieke 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 2^e lid van artikel 7.4 onderde 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. Derichtlijn heeft als doel zowel de aanvrager of melder (hierna: normadressaat/initiatiefnemer) als het bevoegd gezag te ondersteunen om te komen toteen 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, geputuit 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 dezerichtlijn 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 debijlagen opgenomen, zoals de risicomatrix, voorbeeldbrieven en beleidsstukken/- notities.

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.

Bezijden: 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 grenzende gebied (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 kan worden.

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 (zowelboven 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 temontageplek 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 lastengehesen 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. Inhet 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 hetbevoegd gezag.

Initiatiefnemer: degene die de aanvraag om een Omgevingsvergunning (of het stellen van een maatwerkvoorschrift) indient en/of het bevoegd gezag anderszins verzoekt eenbesluit 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 deaanvraag 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 voorhet 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 verrichtenvan werkzaamheden ter uitvoering van een overeenkomst tot het verrichten van diensten.

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

Omgeving: de ondergrond, de (beschikbare en mogelijke) ruimten en gebouwen voor publiek, verkeer, gebruikers, expeditie, exploitatie, de bovengrondse infrastructuur, deobjecten 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 vaneen 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 daadwerkelijkslopen.

Standzeker(heid): Het moment waarop het object in stabiele situatie is waardoor de zwaarte 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 werkers. 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 voorbouw- en sloopactiviteiten die vergunningsplichtig, meldingsplichtig of vergunningvrij, (inclusief kleine sloopwerken onder de 10m³ 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.

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 veiligheidsdirecte 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 (vergunningplichtige 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 hetbevoegd 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 debouwveiligheidsafstanden 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 deregels 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.

Slopmelding

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 slopmelding. 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 gevolklasse 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 gevolklasse 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.

Lokale afwegingen

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 '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 belangenafgewogen:

- 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 hettijdstip 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 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 geluidsgemiddelde 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

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 10m³), 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 sloopaafval 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.*

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,

Nogmaals samenvattend zijn de regels over bouw- en sloopveiligheid (Hfdst 7 Bbl) nietbedoeld 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. 7.5clid 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

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

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.

Bouw- en sloopveiligheid geen weigeringsgrond omgevingsvergunning

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 inhoudendat 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 enzo 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 hetbevoegd 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 niethoeft 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 bezwaargrund 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 uitspraak³ 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 meteen technisch betoog te weerspreken.

Om die reden blijft de vergunning in stand, ook al is door toepassing van de vergunningaantoonaar 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 hoofdropzet van de verticale bouwputafscheiding en de bouwputbodembodem; 2° de uitgangspunten voor een bemalingsplan;
 - 3° de uitgangspunten voor een monitoringsplan ter voorkoming van schade aannaburige 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, burens, 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.
-

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 sloopveiligheidsplannamelijk:

“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 7.5aBbl 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 directcontact 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 degenen 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 methijskranen 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 vergunningsplichtig 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 veiligheidsplannu ook een veiligheidscoördinator directe omgeving kan voorschrijven als zij dit noodzakelijk acht en deze geen onderdeel uitmaakte van de vergunningaanvraag of demelding.

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.

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 / hijs hoogte (m)	bouwveiligheidszone (m)	bouwwerkhoogte / hijs hoogte (m)	bouwveiligheidszone (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 binnende 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 5kg). 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 worden ingetekend (zie figuur 6.1). Aan de hand van deze tekening wordt bepaald waar de fysieke bouwplaatsafdeling 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

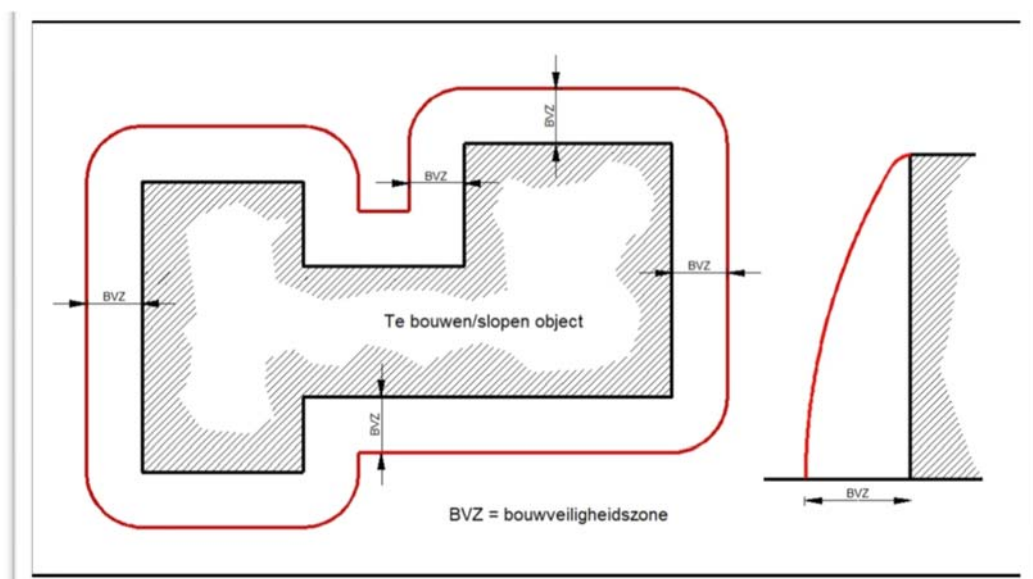
Het risico van zware vallende voorwerpen (vanaf 5kg) doet zich voor tijdens het lossen, hijsen en monteren van grote(re) objecten. Dit risico doet zich voor in het hijsgebied (zie 6.2.4 en 6.2.5). Er wordt hierbij rekening gehouden met het draaien van het object door de wind. De grootste afmeting van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

Wanneer de bouwveiligheidszone bij een hogere bouwwerkhoogte buiten de fysieke afdeling 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 afdeling 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.



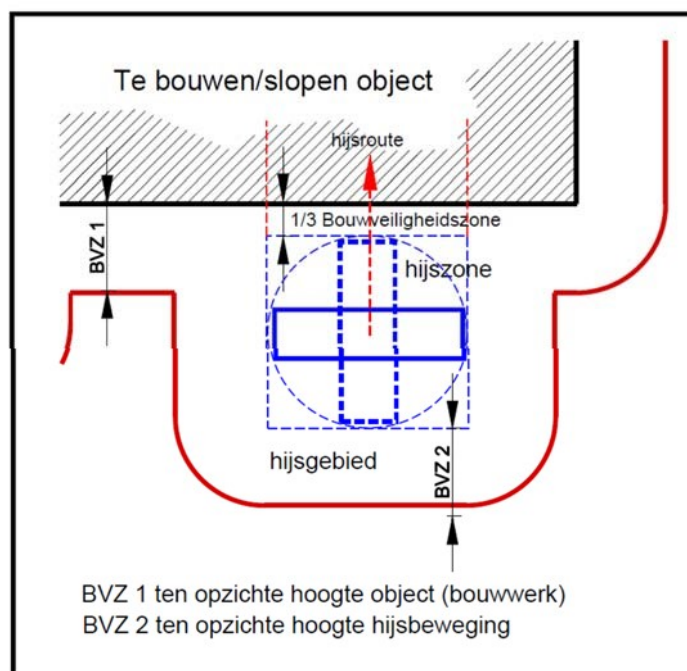
Figuur 6.1

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 situatiemaatgevend (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 hijs hoogte 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 hijs hoogte van 40 meter is 6 meter (volgens tabel 1). Het hijsgebied is dan 8mtr. + 6mtr. = 14 meter. De fysieke bouwplaatsafscherming staat ten tijde van deze hijs werkzaamheden 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 vooreen gevel van een gebouw wordt gehesen.

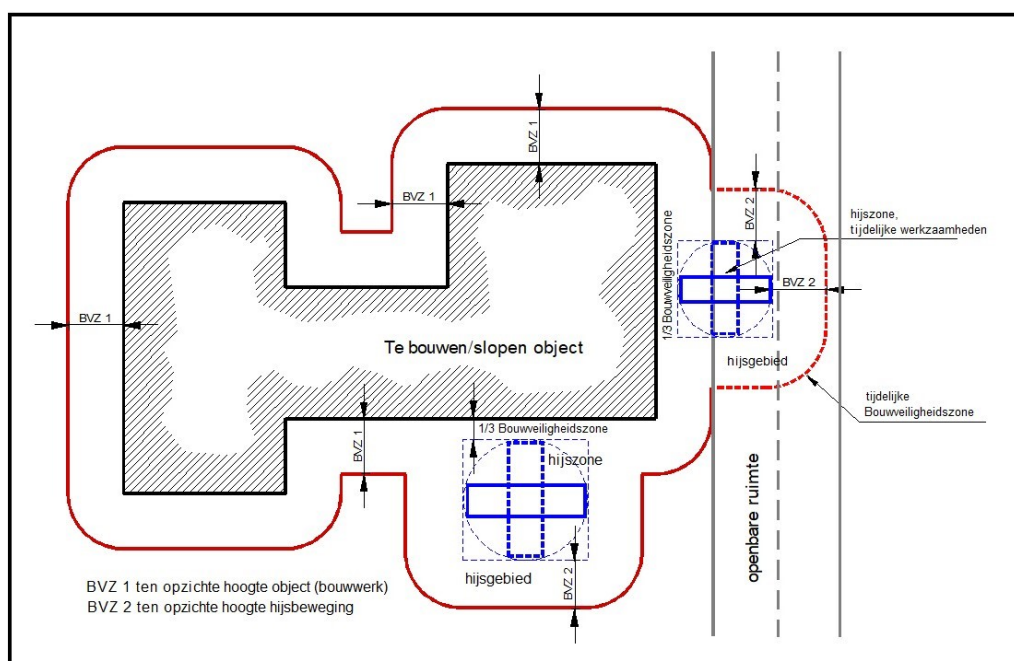
In veel gevallen is het mogelijk om de hijszone en het hijsgebied te projecteren aan tenminste één zijde van het bouwwerk. Geef aan welke zijde de voorkeur verdient. Als de ruimte aan de buitenzijde van het bouwwerk ontbreekt, kan het nodig zijn dat vanaf de binnenzijde van de bouwplaats wordt gelost 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 hijs hoogte en het

draaibereik zodat men niet buiten de fysieke bouwplaatsafdeling kan komen. Als in het goedgekeurde bouwveiligheidsplan specifiek benoemde hijszones, zones met eenhoogte-bepijking 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 hetplaatsen van gevelementen, 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 bouwveiligheidszonerondom 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 gehelehijsgebied. Het hijsgebied ligt binnen de fysieke afdeijing van het bouwterrein en is niet toegankelijk voor publiek.



Figuur 6.3

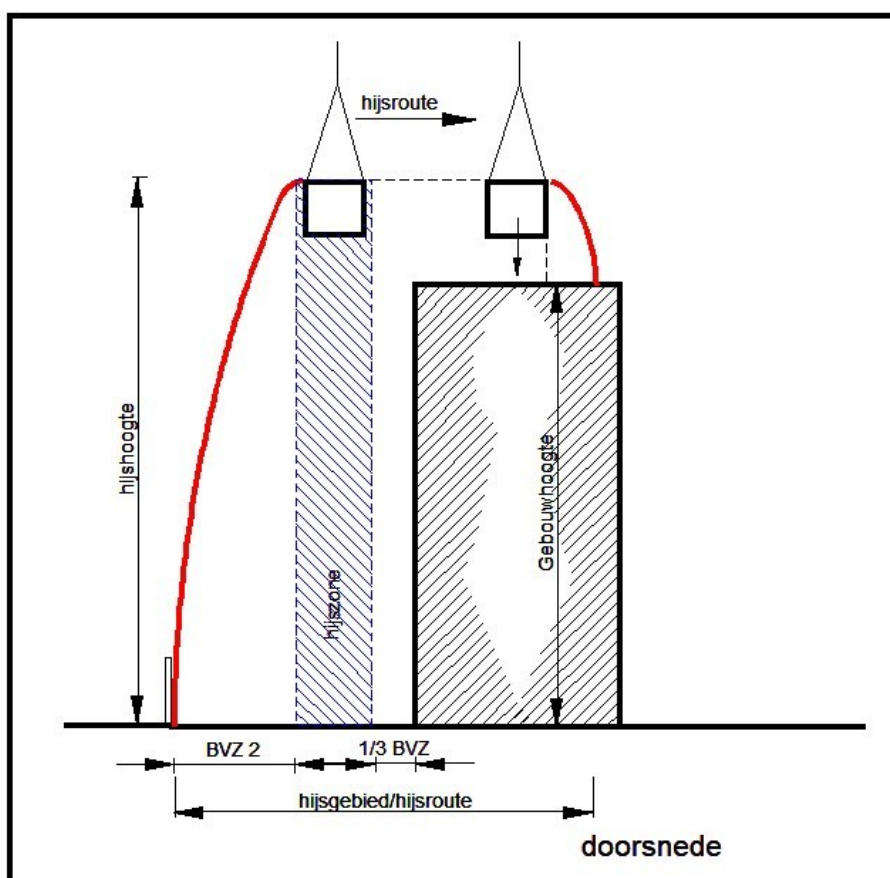
6.2.6 Benodigde extra bouwveiligheidsruimte ruimte tussen hijsgebied en bouwwerk en/of steiger.

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 dewind kan het object onverwacht gaan roteren. Hierdoor ontstaat het risico dat het objecttijdens 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 hijs hoogte 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

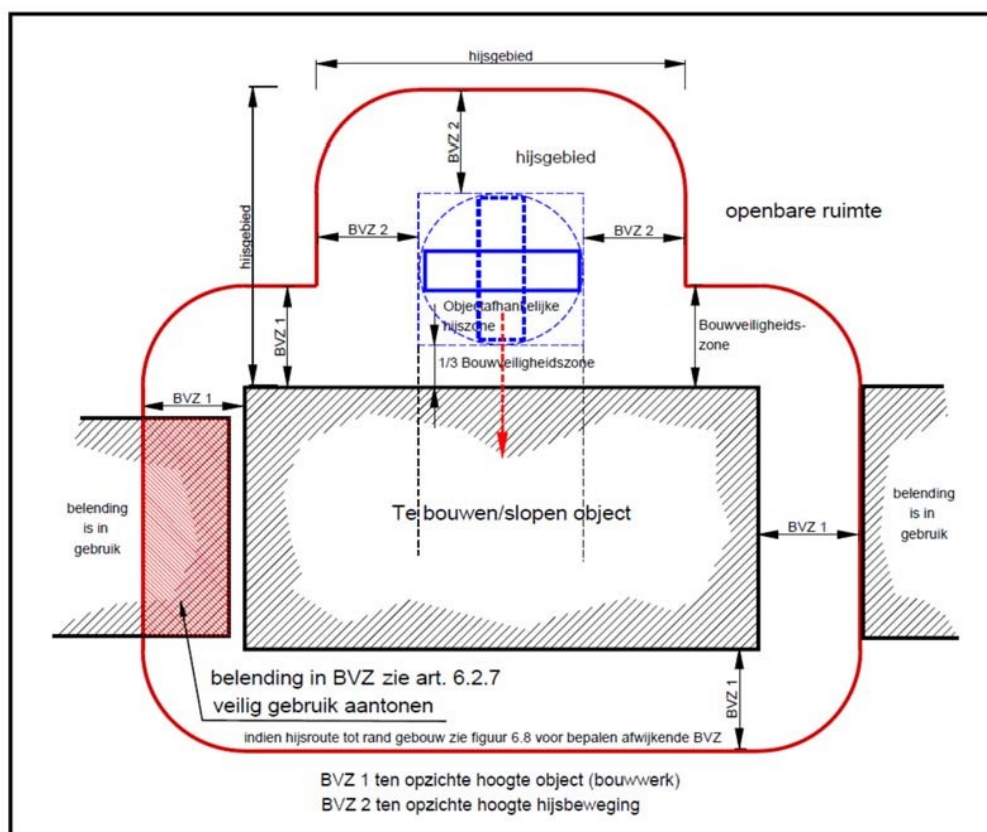
6.2.7 Bouwen naast belendingen en/of ondergrondse objecten

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:

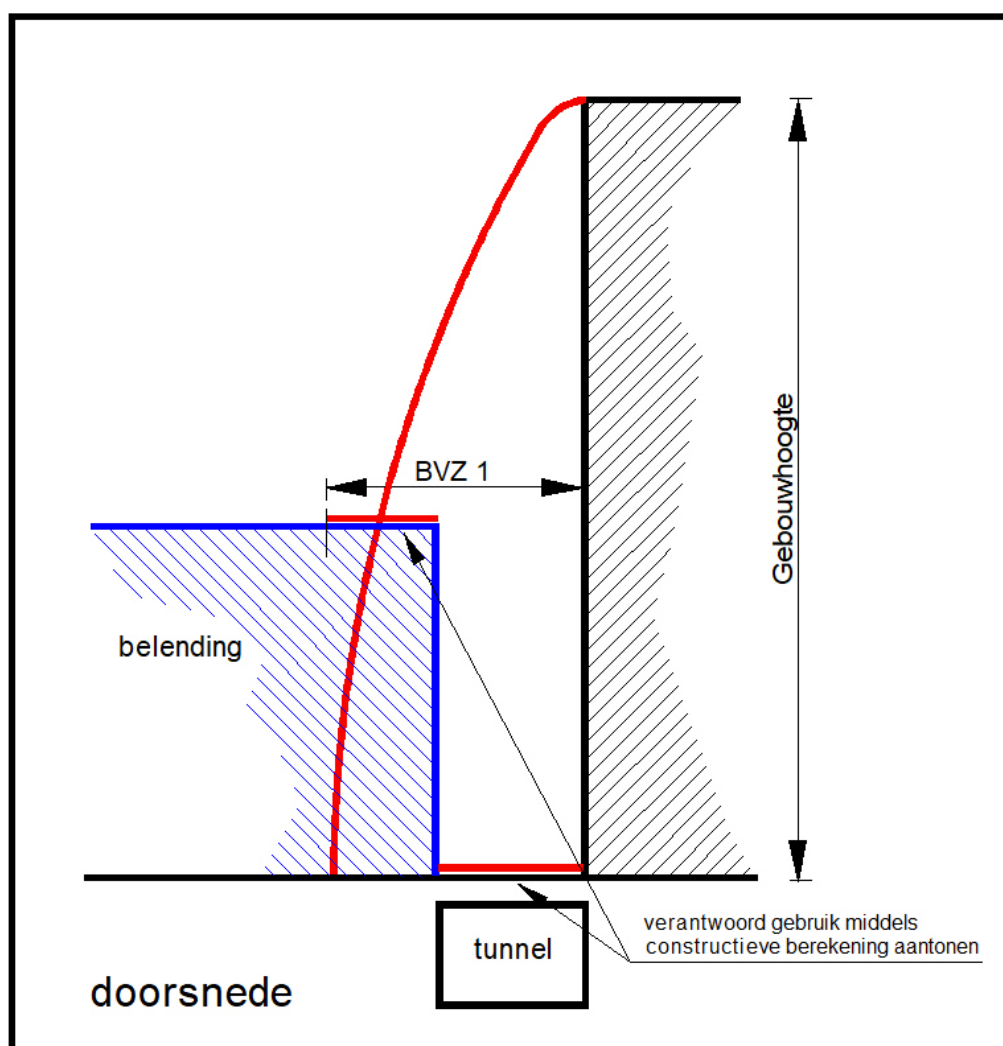
1. Wanneer het dak of de gevel van een belending binnen de benodigde bouwveiligheidszone valt, dient het gedeelte van dit dak of de gevel als bouwveiligheidszone te worden ingericht.
2. Wanneer bovenstaande het geval is, kan dit aanleiding zijn voor het ontruimen van de belending. Voor het bepalen van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

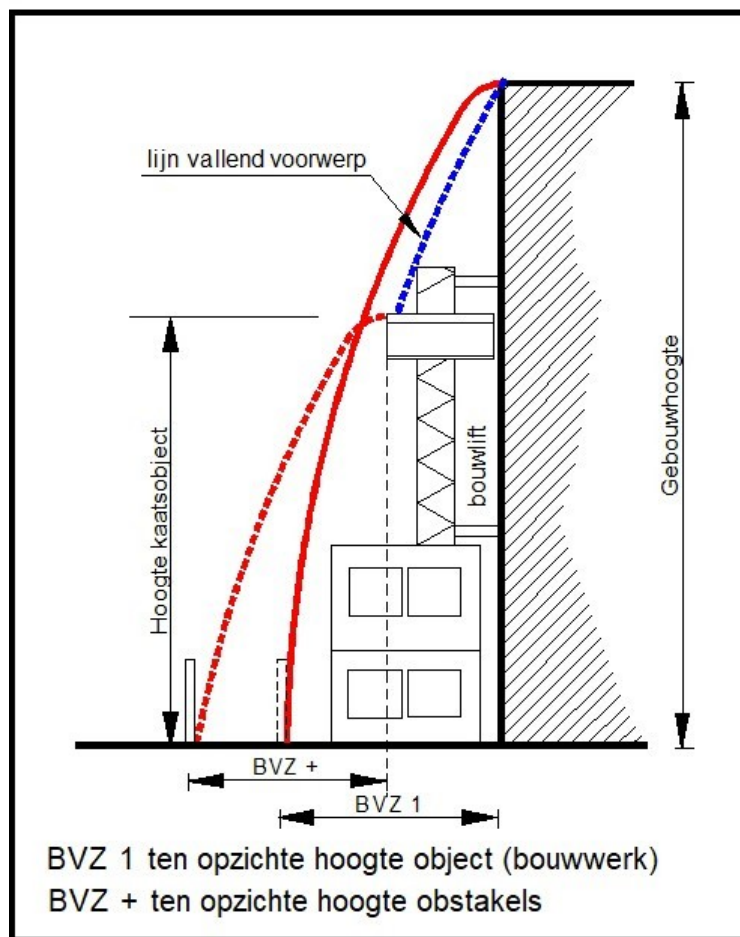
Bij enkele incidenten op bouwplaatsen zijn binnen de bouwveiligheidszone voorwerpen gevallen. Deze zijn vervolgens afgeketst op in de bouwveiligheidszone aanwezige objecten zoals een hefsteiger en een bouwlift. Daardoor zijn deze voorwerpen buiten fysieke afscheiding van het bouwterrein terecht gekomen.

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 beïnvloed, 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.

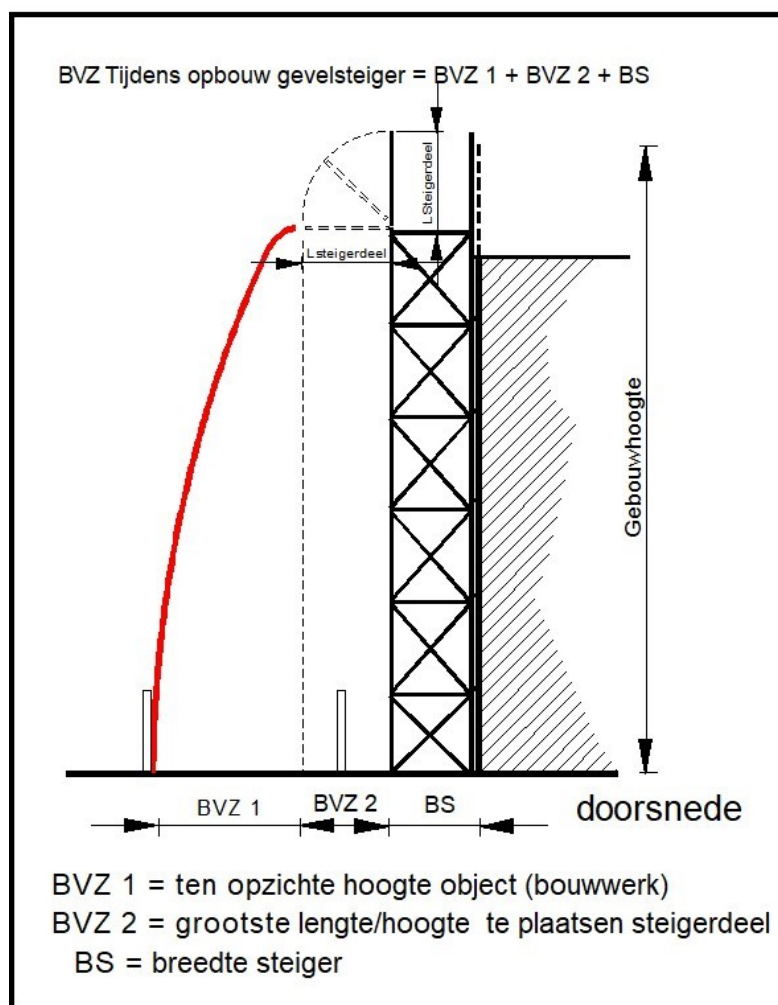


Figuur 6.7 (weg kaatsende vallende objecten)

Objecten die de val kunnen beïnvloeden zijn onder meer:

- hefsteigers;
- bouwliften;
- containers;
- hulpconstructies;
- rekken / voorraden bouw materiaal.

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 (hij)s werkzaamheden voortduren.



Figuur 6.9 (BVZ bij opbouw steiger)

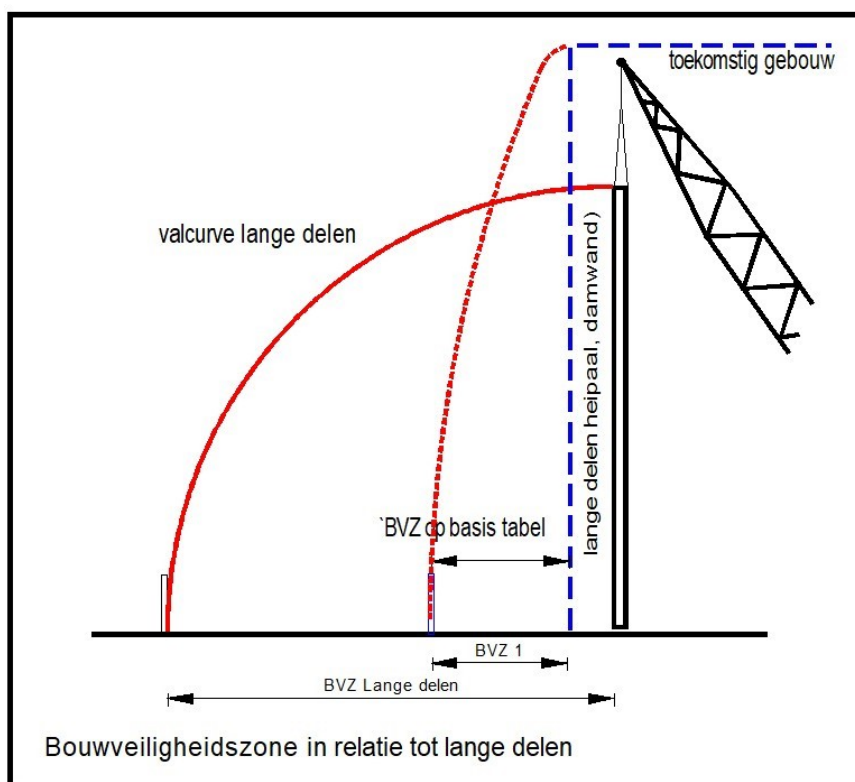
Tijdens de opbouw van een steiger dient de bouwveiligheidszone tijdelijk te worden vergroot. Het grootste steigeronderdeel dat wordt aangebracht is hiervoor maatgevend. De fysieke afscheiding van het bouwterrein wordt hierdoor (tijdelijk) verplaatst. De tijdelijke bouwveiligheidszone tijdens de opbouw 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 dezelfde voorschriften.

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



Figuur 6.10

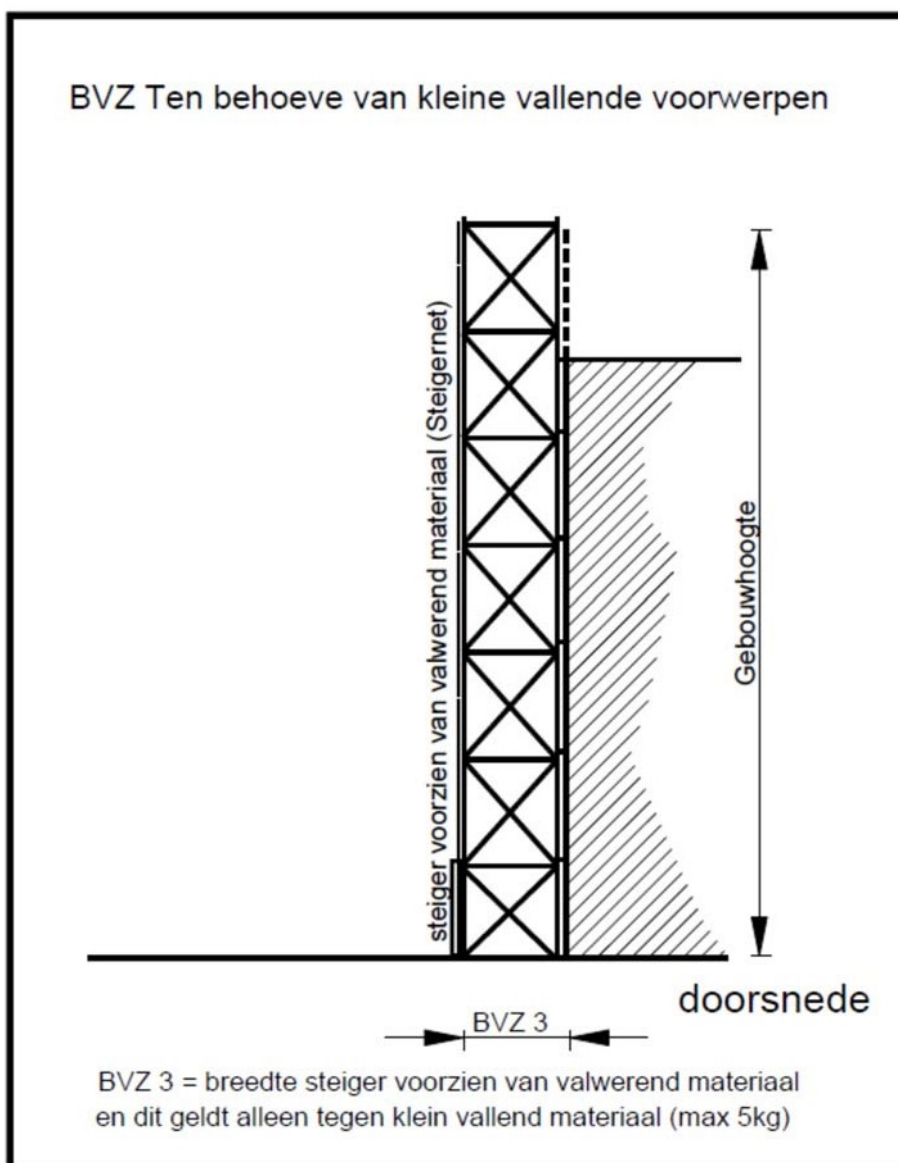
6.2.10 Maatwerkoplossingen (gelijkwaardigheid)

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).

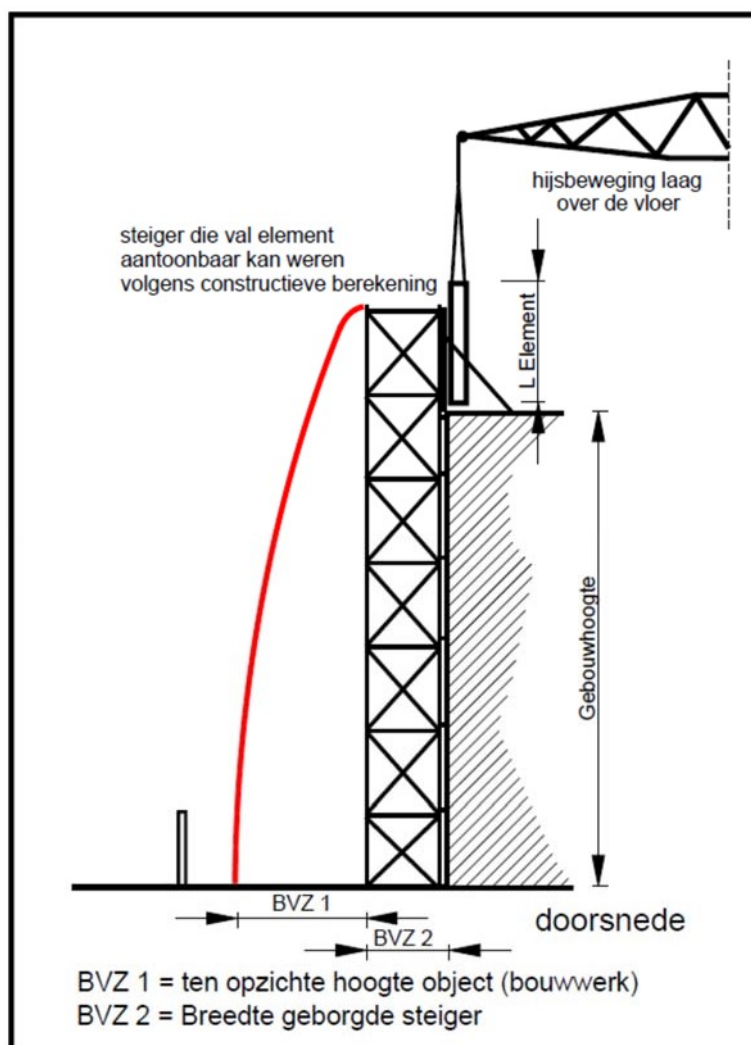
Bij het toepassen van een maatwerkoplossing zal onderbouwd moeten worden dat er geen verhoogd risico voor de omgeving of voor derde-belanghebbende zal ontstaan tenopzichte van de in hoofdstuk 6.2 van deze richtlijn beschreven veiligheidsafstanden.

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 lokaalbevoegd gezag om in te stemmen met een maatwerkoplossing.



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 beproefd 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 zote 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 derde 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.

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 onveiligesituatie (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 dienaard, 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 geleid 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 bouwmaschine;
- 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 volgendetwee 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 "Hindervoor 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 dezerapportage 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 debelendingen 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.

Vooronderzoek

- 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.

Metingen

- 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 ASchade 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 zakkings 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 overgegaan 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 worden 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 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 bouwputbegrenzingsen 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 vaneen 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 eenslecht of niet doorlatende laag op grotere diepte) kan zich dat voordoendoor 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 bouwphase 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) teslopen 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.

Metten 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 ende 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 opschaal 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 vanuitvoeringstechniek dient te worden ingebracht over de omvang van bouwkransen, 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 uitte voeren (te prefabriceren), het in stand houden van blusvoorzieningen / opstelplaatsen van blus- en hulpverleningsvoertuigen, het overkluisen 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 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 wegen 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 wegen 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 erfrens? 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 verwijzing op met de codering voor de verschillende typen afscheidingen (bouwhekken, schuttingen, bakens, barrières 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 sloopectiviteiten 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 sloopectiviteiten 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. Geluidshinder 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 aangewezenlocaties (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 uithijzen 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 ingebouwen), 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 bouwfuncties.

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 tenemen.

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 kangaan 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 verstrend 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, geendonkere 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, dat de 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 behandelt 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 Hoofdstuk 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 hijsmaat 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 maatgevendete hijsen object. Bepaal de hijszone en het hijsgebied (zie 6.2.4).
7. Bepaal de maximaal benodigde bouwveiligheidsruimte 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 bouwveiligheidszone 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 daarnaar 6.2.9.

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 omliggende 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 omliggende 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 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 tekortschiet. 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 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.
-

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 Overkluising en overbouwning - 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 hoofdropzet 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, Berlinerwanden, 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 aldan niet kunstmatige bodemafluiting;
- hoe de waterdichte afsluiting van de bouwputbodem wordt geregeld (natuurlijkelagen, 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 bouwplaats overstijgende 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 Risicomatrix

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 bouwplaats overstijgende 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 te definiëren. 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? <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> 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? <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> 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? <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> 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? <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> 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? <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nee
¹ deze matrix is niet van toepassing bij een sloopmelding waarbij er minder dan 10 m ³ 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 devolgende 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 opbrekvergunning 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 tijdens 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 lawaaitijdens 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 anderebouw- en of sloopectiviteiten 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, bouwkransen, de ruimte rondom een bouwkuip, de werkzaamheden met veellawaai of trillingen e.d.

Veilig voor bouwplaats personeel, veilig voor publiek

De Arbowet- en regelgeving richt zich allereerst op het bouwplaats personeel 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 bouwplaats personeel 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 kunnendaarom 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 veiligvanaf 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 datpubliek 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 hijszoneen 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 degeluids- 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). Omschrijfde 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 steigermet 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 procesinsteken 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 publiekrechtelijke wet- en regelgeving, normen of richtlijnen zijn hieronder genoemd.

Publiekrechtelijke (relevante) wet- en regelgeving en documenten:

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.

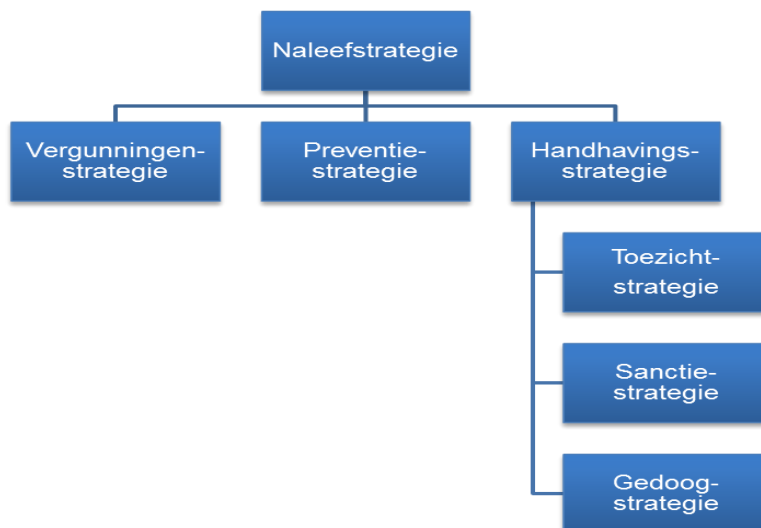
- Hijsongeval Alphen aan de Rijn 29-6-2016;
 - Hijsen in het hart van de stad Den Haag 26-4-2017
 - Bouwen aan constructieve veiligheid (instorting parkeergarage Eindhoven) 22-10-2018.
-

Bijlage 5 Strategieën

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 er van 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:



2. Vergunningenstrategie

Wat betreft de vergunningverlening is er voor de diverse deelactiviteiten apart beleid vastgesteld in de Uitvoerings en Handhavingsstrategie Lelystad 2024-2028 (hierna U&H strategie) en daarnaar wordt dan ook verwezen. De Omgevingsvergunningen worden getoetst conform hoofdstuk 2 van deze strategie. De evenementenvergunningen worden getoetst aan de kaders zoals opgenomen in het Evenementenbeleid Lelystad. Drank- en horecavergunningen worden getoetst aan de Alcoholwet wet en conform het Bibob-beleid. Het Bibob-beleid is eveneens van belang in de aanpak van ondermijning en kan ook worden ingezet bij aanvragen voor een omgevingsvergunning.

3. Preventiestrategie

De preventiestrategie voor het bevorderen van spontane naleving richt zich op het vergroten van de bewustwording bij burgers en bedrijven waardoor mensen de regels na te leven. Voorlichting is dan ook een belangrijk onderdeel van handhaving. Communicatie en voorlichting als instrument worden vooral ingezet bij nieuw beleid en bij thema's waarop de meeste overtredingen worden gesignaleerd

en/of waarover veel onduidelijkheid blijkt te bestaan. Ook communicatie over de resultaten van ons werk valt hieronder.

Inzet van de preventiestrategie vindt doorlopend plaats en gaat veelal vooraf aan potentiële aanvragen of meldingen. Door inzet in het voortraject willen wij zoveel mogelijk voorkomen dat wij achteraf tot actie moeten overgegaan. Bij de preventiestrategie onderscheiden wij een aantal trajecten:

- Communicatie en voorlichting
- Participatie
- Omgevingsoverleg
- Interne en externe afstemming & samenwerking

Communicatie en voorlichting

Uit ervaring blijkt dat onvolledige en/of onjuiste aanvragen dan wel overtredingen bij burgers en bedrijven regelmatig voortkomen uit het gebrek aan kennis over de geldende wet- en regelgeving. Door dit gebrek aan kennis ontbreekt het besef dat er niet volgens de regels wordt gehandeld. De gemeente stimuleert potentiële aanvragers actief na te gaan of aanvragen/meldingen nodig zijn. Hiertoe passen wij de preventiestrategie op de onderstaande manieren toe:

De Omgevingswet en de Wkb zijn nieuwe wetten met nieuwe voorschriften en een nieuwe aanpak. Van initiatiefnemers, burgers en bedrijven kan dan ook niet worden verwacht dat zij direct op de hoogte zijn van alle wijzigingen. Er is een grotere kans dat overtredingen plaatsvinden door onwetendheid of dat verzoeken om handhaving worden gedaan voor zaken die bijvoorbeeld vergunningsvrij zijn geworden, omdat men niet op de hoogte is van de laatste wijzigingen.

Vooraf de knip in de activiteit die de Omgevingsplanactiviteit en de technische bouwactiviteit twee verschillende activiteiten maakt, vraagt duidelijk voorlichting. Niet alleen bij een initiatief, maar ook algemeen voor alle inwoners. Zeker in de eerste 2-3 jaren na invoering van de Omgevingswet zal aandacht worden besteed aan voorlichting door onze gemeente. Dit gebeurt zowel aan de balie op het gemeentehuis, op de website, door de vergunningverleners, maar ook door toezichthouders die op straat en in de wijken actief zijn. Dit vraagt dus niet alleen bekendheid met de nieuwe wet- en regelgeving, ook de vaardigheden om dit goed uit te leggen moeten aanwezig zijn. De voorlichting richting aannemers, ontwikkelaars en architecten kan eraan bijdragen dat mogelijkheden en onmogelijkheden van de nieuwe wetgeving bekend zijn en er hierdoor minder onbewuste overtredingen plaatsvinden. Dit is in beginsel een verantwoordelijkheid van de marktpartijen zelf, maar ook de gemeente heeft baat bij een goede samenwerking en bekendheid van de regelgeving. Goede voorlichting is daarmee een eerste stap naar goede naleving en een belangrijk onderdeel van de preventiestrategie.

Participatie

De Omgevingswet stimuleert participatie. Bij een omgevingsvergunning is er sprake van een initiatiefnemer. In de Omgevingswet staat dat initiatiefnemers moeten aangeven of er bij bepaalde initiatieven geparticipeerd is. Hoe zij dit vormgeven is door de wetgever bewust opengelaten. Dit om ruimte te laten voor participatievormen die aansluiten bij de opgave en bij onze visie erop.

Doelgroep analyse

Om grip te houden op omvang van de doelgroep en inzicht te houden in het naleefgedrag en ontwikkelingen (naleef- en trendanalyses) worden er doelgroepsanalyses uitgevoerd waarbij toezicht- en handhavinginformatie wordt geanalyseerd.

De volgende tabel maakt de benadering per doelgroep zichtbaar:

Doelgroep	Toelichting type nalever/overtreder	Benadering en inzet instrumenten
Spontane en bewuste nalever	Kent de regels en leeft die ook spontaan of bewust na, ongeacht wel of geen toezicht van toezicht en handhaving.	Informeren over nieuwe regels, waarbij de focus ligt op argumenten en feiten, en hen begeleiden in regelgeving (makkelijker maken bij de uitvoering van de geldende regels).
Goedwillende en onbewuste overtreder	Overtreedt per ongeluk de regels en is in de basis goedwillend, proactief en geneigd om de regels te volgen.	Motiveren om de regels op te volgen waarbij de focus ligt op gewenst gedrag en bewustwording van eigen gedrag. Bekendmaken met geldende regels en inzet van positieve handhavingsacties, zoals belonen van bij goed gedrag.
Afgedwongen nalever	Leeft de regels na omdat hij afgeschrikt wordt door controles en sancties. Heeft vaak een 'moet kunnen'/ onverschillige houding en neemt het niet zo nauw met het algemeen belang.	Bekendmaken met het nut van geldende regels. Informeren over de pakkans en sanctiedreiging. Benadrukken van de nadelen van niet-naleving.
Calculerende en bewuste (structurele) overtreder	Iemand die willens en wetens de regels overtreedt en daarbij bewust het risico neemt om gepakt te worden.	Inzetten van handhavingsinstrumenten.

Handhaafbare regelgeving

Om spontane naleving mogelijk te maken moeten regels aan een tweetal voorwaarden voldoen: ze moeten duidelijk, eenduidig en dus handhaafbaar zijn en voor iedereen bekend zijn.

Veel van de regels die de gemeente moet handhaven zijn landelijk bepaald. Voorbeelden hiervan zijn de Omgevingswet, de wet kwaliteitsborging, het Bbl, de Wet milieubeheer en het Bal. De regels die de gemeente zelf vaststelt zijn verordeningen (APV, Verordening Fysieke Leefomgeving), beleid (welstand), Omgevingsplan en vergunningvoorschriften (milieu, bouw, sloop).

Regels zijn handhaafbaar wanneer ze voldoen aan een aantal criteria:

1. ze zijn relevant: regels zijn nodig, actueel en uitvoerbaar;
2. ze zijn eenduidig: regels zijn op één manier uit te leggen en niet tegenstrijdig;
3. ze zijn controleerbaar: regels zijn gebaseerd op zichtbare en/of meetbare feiten.

Met deze criteria voor ogen zal vanuit handhaving in de beleidsperiode actief worden getoetst of nieuw op te stellen regels relevant, eenduidig en controleerbaar – en dus handhaafbaar – zijn.

4 Handhavingsstrategie

De handhavingsstrategie bestaat uit een:

- Toezichtstrategie
- Sanctiestrategie
- Gedoogstrategie

4.1 Toezichtstrategie

De gemeente is mede verantwoordelijk voor het bewaken van het algemeen belang. Vertrouwen is het uitgangspunt, maar op een aantal thema's is het belangrijk dat we toezien of regels daadwerkelijk worden nageleefd. De gemeente gaat vanuit haar toezichthoudende taak het gesprek aan over naleving van regels. Sanctiëring is daarbij een uiterste maatregel. Het (algemene) doel van de toezichtstrategie voor de gemeente is om de beschikbare capaciteit en middelen zo in te zetten dat een zo hoog mogelijk rendement wordt behaald. Rendement laat zich in dit geval als naleefgedrag definiëren. De inzet van toezicht wordt bepaald op basis van de risicoanalyse en de bestuurlijke prioriteiten.

De wijze waarop het toezicht wordt uitgevoerd hangt af van de prioriteit die aan een handhavingstaak is toegekend. In onderstaande tabel staat weergegeven hoe de prioriteiten doorgaans de intensiteit van het toezicht bepalen.

Prioriteit	Mate van toezicht
Hoog	Het toezicht op naleving van de regels vindt proactief plaats op basis van een vaste controlefrequentie. Verder wordt actief gezocht naar overtredingen door het uitvoeren van inventarisaties, via gevelcontroles en waarnemingen ter plaatse en bureaucontroles.
Gemiddeld	Het toezicht op naleving van de regels vindt minder intensief of steekproefsgewijs plaats.
Laag	Er is sprake van passief toezicht. In beginsel wordt alleen naar aanleiding van handhavingsverzoeken toegezien op naleving van de regels.

Integraal toezicht

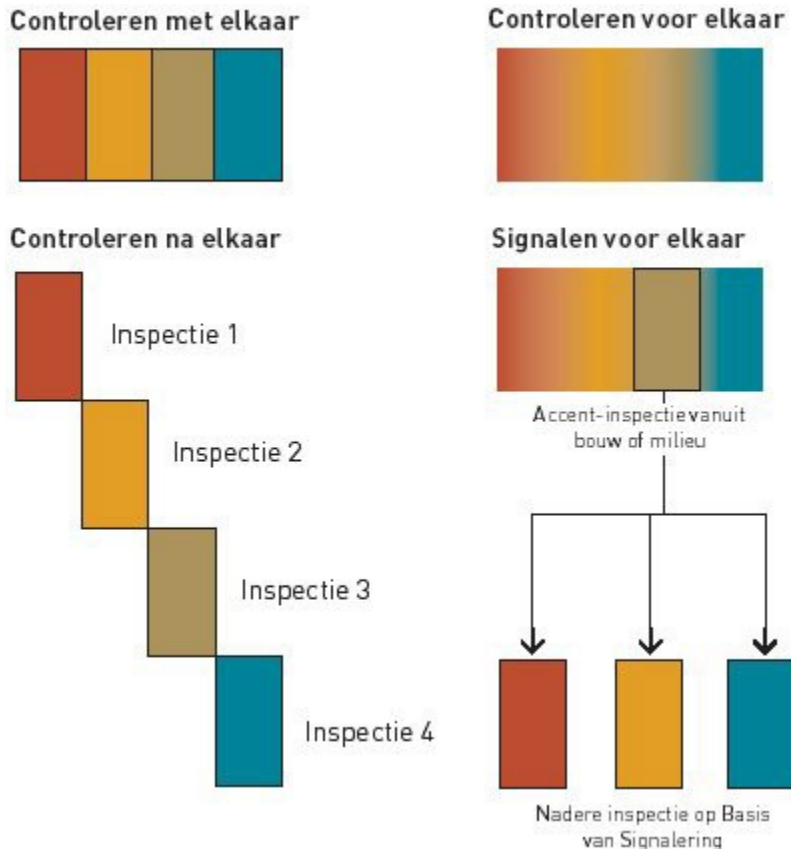
Waar het kan wordt integraal toezicht gehouden om zodoende bedrijven en burgers zomin mogelijk te belasten en integraal te kunnen adviseren. Ook wordt hiermee tegemoet gekomen aan eisen die de Omgevingswet aan het toezicht stelt dat het bestuursorgaan zijn controles afstemt en coördineert met andere toezichthoudende instanties. In de bestuursovereenkomst met die overheden is dit dan ook afgesproken.

Er zijn verschillende vormen van integraal toezicht denkbaar:

- **Controleren met elkaar.** Vanuit de verschillende taakvelden (milieu, bouw en brandveiligheid) wordt gezamenlijk een integrale controle uitgevoerd. Deze vorm is toepasbaar in situaties die complexer zijn of een hoge bestuurlijke prioriteit hebben.
- **Controleren na elkaar.** Verschillende toezichthouders voeren een controle uit. Omdat deze controles plaatsvinden over een relatief langere periode heeft deze aanpak een sterk preventieve werking. De toezichtlast gaat hiermee niet omlaag.
- **Controleren voor elkaar.** Hierbij wordt de integrale controle van de taakvelden door één toezichthouder/ handhaver uitgevoerd. Deze vorm wordt vooral gebruikt in situaties die worden gekenmerkt door een zeer geringe complexiteit.

- **Signaleren voor elkaar.** Aspectcontrole door één toezichthouder. Deze toezichthouder neemt tijdens de controle (binnen het model controleren na elkaar) aspecten van de andere beleidsvelden of van andere bestuursorganen mee, al dan niet aan de hand van een checklist (oog- en oorfunctie). Als hij waarneemt dat er op het gebied van de andere beleidsterreinen/ bestuursorganen iets mis is, seint hij zijn collega's of het andere bestuursorgaan in.

Schematisch ziet dit er zo uit:



Welke vorm van integraal toezicht gehanteerd wordt, hangt sterk af van de situatie van de burger of het bedrijf. Hierbij wordt aangesloten bij de omgevingsvergunning. Bij een enkelvoudige vergunning zal de toezichthouder of handhaver vanuit zijn vakgebied een controle uitvoeren waarbij hij oog- en oorfunctie voor andere beleidsvelden heeft.

Bij een meervoudige omgevingsvergunning zullen de toezichtmomenten -waar mogelijk gecoördineerd- worden in één bezoek, waardoor de belasting voor het bedrijf tot een minimum beperkt wordt. Indien gecoördineerd toezicht niet mogelijk is, zullen de controles vanuit de verschillende vakgebieden blijven worden uitgevoerd.

Zelftoezicht

Degene die zorgdraagt voor een goede naleving, kan hiervoor beloond worden. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van minder toezicht. Daarentegen moeten diegenen die (structureel) de regels niet naleven daarop worden aangesproken door de gemeente.

We onderzoeken ook de mogelijkheden van zelfcontrole. We benadrukken daarmee de eigen verantwoordelijkheid van de samenleving, verminderen de toezichtslast bij burgers, bedrijven en instellingen en bevorderen mogelijk het naleefgedrag. Zelfcontroles zijn bijv. mogelijk op het gebied van brandveiligheid. Door middel van een checklist kan de ondernemer zelf al kan nagaan of hij voldoet aan de regelgeving en indien nodig de overtredingen alvast ongedaan maken. De ondernemer kan vervolgens de ingevulde checklist met bijvoorbeeld een keuringsbewijs terugsturen. Hierop

kunnen steekproefsgewijs controles worden uitgevoerd. Het voordeel voor de ondernemer is dat de zij zelf de regie houden over het nemen van de noodzakelijke maatregelen en dat de toezichtslast wordt verminderd.

Een andere vorm om de toezichtlast te verminderen kan middels een zogenoemde hercontrolekaart. Indien bij een bedrijf overtredingen zijn geconstateerd, kan dit bedrijf met de hercontrolekaart aangeven dat de overtredingen zijn weggenomen. Een hercontrolekaart kan samen met de benodigde stukken, zoals een keuringsbewijs, per e-mail naar de gemeente worden gestuurd waarna de handhavers alleen nog steekproefsgewijs een hercontrole uitvoeren. Op deze manier wordt het aantal controlemomenten verminderd en kan de handhavingscapaciteit efficiënter worden ingezet. Bedrijven die hier geen gebruik van maken worden uiteraard wel gecontroleerd.

Informatie gestuurd handhaven

Ons streven is dat we steeds op het juiste moment daar in de stad zijn waar het nodig is. Informatie gestuurde handhaving is daarbij cruciaal. De informatiesystemen moeten hiervoor op orde zijn. Ook voor het jaarlijkse verslag is het noodzakelijk dat de gegevens uit de systemen kunnen worden gehaald. Hiervoor is nodig dat de processen en de registratie van data daarop worden aangepast. Voor informatie gestuurd handhaven is het essentieel dat bij de inrichting van CLO wordt voorzien in de benodigde monitoringsmogelijkheden.

We hebben al veel informatie in ons bezit. En we krijgen ook steeds meer ter beschikking. Maar de informatie is vaak nog versnipperd aanwezig of kan niet voldoende worden uitgelezen uit de systemen. Als we gegevensbestanden met elkaar koppelen kunnen we interessante verbanden leggen. Hiermee kunnen we selectief aandacht geven aan de grootste risico's en de risico's met de grootste impact. Op die manier kunnen we meer bereiken met minder middelen, minder toezichtlast en meer draagvlak. Dit is een mooie uitdaging om verder mee aan de slag te gaan. Maar ook hiervoor geldt dat de randvoorwaarde van een goede ICT-omgeving aanwezig moet zijn.

Uitgewerkte strategieën

Voor een aantal gebieden zijn specifieke toezichtsprotocollen van kracht. Dit geldt voor:

- Het bouwtoezicht, via het integrale Toezichtsprotocol Bouwtoezicht (iTP).
- Toezicht op evenementen, via het Toezichtsprotocol evenementenbeleid.
- Toezicht op alcoholverstrekking aan jongeren onder de 18 jaar, via het Preventie- en Handhavingsplan Alcohol.

4.2 Sanctie- of interventiestrategie

De sanctie- of interventiestrategie heeft tot doel:

- a. het voorkomen of teniet doen van een overtreding (bestuursrecht);
- b. het opleggen van een boete om de overtreder te straffen (bestuursrecht en strafrecht);
- c. het wegnemen van wederrechtelijk genoten voordeel (strafrecht).

Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht

De in het najaar van 2022 vastgestelde Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (hierna 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. De LHSO wordt ondersteund met de leidraad handhavingsactie en begunstigingstermijnen.

Wij passen de LHSO toe. De LHSO is tot stand gekomen vanuit de volgende visie: een onafhankelijke, sterke en slagkrachtige handhavingsinstantie met professionele en betrouwbare handhaving waarbij eenvoud in interventiekeuze en gezamenlijk optreden is geborgd.

Door de LHSO toe te passen wordt landelijke eenduidigheid in twee opzichten bevorderd, te weten:

1. dat iedere bevinding een passende interventie krijgt;
2. dat het proces om tot een passende interventie te komen overal hetzelfde verloopt.

De LHSO biedt een stappenplan waarbij de handhaver twee oordelen moet vellen over de bevinding. Voor een de uitwerking van deze stappen wordt verwezen naar de LHSO (bijlage 7).

De bestuursrechtelijke interventies zijn van licht naar zwaar:

Bestuursrecht - herstellend

Aanspreken en informeren

Aanspreken en informeren zijn informele interventies naar aanleiding van een inspectie die ertoe moeten leiden dat de normadressaat naleeft of in staat is na te leven. Dit gebeurt mondeling, door verstrekken van schriftelijke informatie of door verwijzing naar websites. Aanspreken en informeren is vooral aan de orde bij goedwillende normadressaten die onbedoeld niet naleven en die gemotiveerd zijn de niet-naleving zo snel mogelijk zelf op te lossen.

Waarschuwen – brief met hersteltermijn

Waarschuwen betekent dat de normadressaat naar aanleiding van een inspectie een waarschuwingsbrief ontvangt. Daarin is opgenomen welke maatregelen of voorzieningen getroffen moeten worden om na te leven en binnen welk termijn dit moet. In de brief staat ook dat de handhavingsinstantie verdergaande bestuursrechtelijke interventies zal nemen als blijkt dat de in de waarschuwingsbrief opgenomen maatregelen of voorzieningen niet zijn getroffen na het verstrijken van de termijn.

Bestuurlijk gesprek

Een bestuurlijk gesprek met (de leiding van) de normadressaat dient als aanvullende escalerende interventie op waarschuwen. Een bestuurlijk gesprek kan worden ingezet op verzoek van de normadressaat. Daarnaast kan voor een bestuurlijk gesprek worden gekozen als het inzetten van zwaardere handhavingsmiddelen gevolgen kan hebben voor de continuïteit van maatschappelijke functies. Ook kan een bestuurlijk gesprek aan de orde zijn als er een bredere belangenafweging gemaakt moet worden door een bestuurder vanwege grote (maatschappelijke) belangen die een rol spelen.

Verscherpt toezicht

Verscherpt toezicht betreft het naar aanleiding van een inspectie meer of intensiever toezicht houden op de normadressaat. Een bestuurlijk gesprek zal hier vaak aan vooraf gaan. Verscherpt toezicht wordt altijd aangekondigd waarbij duidelijk wordt gemaakt onder welke voorwaarden het verscherpt toezicht zal worden opgeheven.

Last onder dwangsom (LOD)

Een last onder dwangsom is een op herstel gerichte interventie voor het ongedaan maken van overtredingen en het voorkomen van verdere overtreding en recidive. De normadressaat krijgt een verplichting om binnen een gegeven termijn de overtreding te beëindigen. Hiervoor worden specifieke eisen gesteld. Als dit niet tijdig wordt gedaan wordt de dwangsom verbeurd. De op te leggen dwangsom moet voldoende hoog zijn om de overtreding te beëindigen en in verhouding staan tot de overtreding. Voordat een last onder dwangsom wordt opgelegd dient eerst een bestuurlijke waarschuwing te zijn gegeven met het voornemen om een LOD op te leggen. Hier kan van af worden geweken in spoedeisende gevallen

Last onder bestuursdwang (LOB)

Bij last onder bestuursdwang grijpt de handhavingsinstantie zelf in om de overtreding ongedaan te maken. Dit gebeurt wanneer de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd. De kosten hiervan worden verhaald op de overtreder. Ook hier gaan een bestuurlijke waarschuwing en een sanctiebeschikking vooraf aan het opleggen van de last onder bestuursdwang. In spoedeisende gevallen mag daarvan afgeweken worden.

Tijdelijk stilleggen

Tijdelijk stilleggen betekent dat activiteiten of voertuigen als gevolg van de overtreding tijdelijk worden stilgelegd, tot de overtreding is hersteld en van naleving sprake is. Tijdelijk stilleggen kan onder de last onder bestuursdwang vallen.

Bestuursrecht - bestraffend

Bestuurlijke boete

Een bestuurlijke boete is een sanctie die door een daartoe bevoegde overheidsdienst zonder tussenkomst van het OM of een rechter kan worden opgelegd. Een bestuurlijke boete houdt de onvoorwaardelijke verplichting in tot betaling van een geldsom en kan naast een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang worden opgelegd. De kennisgeving, beschikking en inning wordt gedaan door een boetebureau nadat de handhaver een boeterapport opstelt. De maxima en bandbreedtes van boetebedragen zijn veelal vastgelegd in de wetgeving. Het instrument van de bestuurlijke boete wordt toegepast bij de handhaving van de Wet kinderopvang. In de beleidsregel Kinderopvang is vastgelegd voor welke overtredingen bestuurlijke boetes worden opgelegd. Ook is de bestuurlijke boete opgenomen in het Horecasanctiebeleid. Daarnaast biedt de Omgevingswet de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen bij herhaaldelijke overtreding van de Omgevingswet en het Bbl. Onderzocht wordt of de bestuurlijke boete ook in die gevallen zal worden toegepast.

Schorsen of intrekken vergunning, certificaat of erkenning

Als de normadressaat houder is van een begunstigend besluit, zoals een vergunning of ontheffing, dan kan deze geheel of gedeeltelijk worden ingetrokken. Deze interventie is met name passend als de normadressaat niet in actie komt naar aanleiding van eerdere correctieve interventies. Het geheel of gedeeltelijk intrekken van een begunstigend besluit is een vergaande interventie.

Exploitatieverbod, sluiting

Voor niet vergunningsplichtige normadressanten bestaat de mogelijkheid om het bedrijf te sluiten of de exploitatie ervan te verbieden. Ook dit zijn vergaande interventies die zorgvuldig moeten worden voorbereid en waarbij het informeren van beleid en politiek noodzakelijk is.

Strafrecht

Proces-verbaal (PV)

Buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) die een strafbaar feit vermoeden of constateren, kunnen een proces-verbaal opmaken. Dit valt onder het strafrechtelijk optreden dat in de LHSO is opgenomen. Een proces-verbaal is de basis voor het verdere optreden van het OM dat kan leiden tot sancties zoals een geldboete, werkstraf, gevangenisstraf, ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, publicatie van het vonnis, stillegging van de onderneming of een verbeurdverklaring.

Bestuurlijke strafbeschikking

De Buitengewone opsporingsambtenaar (Boa) in dienst van de gemeente treedt met de bestuurlijke strafbeschikking op tegen veel voorkomende en overlast veroorzakende, lichte overtredingen van de Algemene plaatselijke verordening (APV) en de Afvalstoffenverordening (Asv). Leidend hierin is de top 10 van overlastfeiten. De strafbeschikking is gebaseerd op de Wet OM-afdoening. Het Centraal Justitieel Incassobureau handelt de boete af.

Bestuurlijke strafbeschikking milieu

Voor overtredingen van milieuregels kan door de directeur van de Omgevingsdienst een bestuurlijke strafbeschikking milieu worden opgemaakt. Dit is een strafrechtelijke interventie, die zonder tussenkomst van het OM kan worden opgelegd. Dit instrument is bedoeld voor eenvoudige overtredingen waarbij er over de schuldvraag geen twijfel bestaat. Dit instrument kan samen met een herstelsanctie worden opgelegd.

Optreden tegen eigen of andere overheden

De Rijksoverheid en de lagere overheden zijn degene die de regels stellen. Als het op handhaving aankomt is het zaak dat de overheid het goede voorbeeld geeft en voorkomt dat er handhavend dient te worden opgetreden. Eigen overheden zullen zich dan ook inspannen om te voorkomen dat er overtreding van de (eigen) regels plaatsvindt. Mocht zich toch een overtreding voordoen dan zal, net als bij ieder ander, in eerste instantie getracht worden om dit tijdens het toezicht te laten herstellen. Blijft de overtreding desondanks voortbestaan dan wordt handhavend opgetreden op grond van het handhavingsbeleid en de desbetreffende sanctiestrategie.

Uitgewerkte sanctiestrategieën

Voor enkele taken is er specifiek sanctiebeleid vastgesteld. Dit betreft het Horecasanctiebeleid en het Sanctiebeleid Kinderopvang. Daarnaast is in het Damoclesbeleid de sanctiestrategie opgenomen ten aanzien van artikel 13b Opiumwet.

Voor het verkeerd aanbieden van afval geldt de sanctiestrategie zoals bepaald in de 'Beleidsregel handhaving verkeerd aanbieden afval'.

Voor voertuigen die in strijd met artikel 170 lid 1 onder a en b van de Wegenverkeerswet zijn geparkeerd geldt de sanctiestrategie zoals bepaald in de Wegsleepverordening Lelystad.

4.3 Gedoogstrategie

Gedogen gebeurt bij hoge uitzondering na een zorgvuldige en kenbare belangenafweging. In geval van gedogen wordt een gedoogbeschikking met heldere voorwaarden opgesteld die aan bestuursrechtelijk toezicht wordt onderworpen. Een voorbeeld waarbij wordt gedoogd betreft het antikraak wonen.

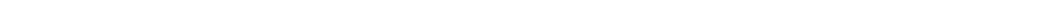
De gedoogstrategie is opgenomen in bijlage 7 van de U&H strategie.



Bijlage 6

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 ingrijpende 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

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 werkingsfeer

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. Intervenieren 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 intervenieren. De LHSO dient als hulpmiddel voor een effectieve en rechtmatige handhaving.

Brede toepasselijkheid; werkingsfeer ook naastde 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 werkingsfeer 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 kwaliteitscriteria² 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.

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.

² In dit document wordt uitgegaan van de VTH Kwaliteitscriteria 2.2 uit 2019.

Uitgangspunten enbeginselen

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 draagt bij 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 erop 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 activiteiten van 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, politieke 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 toezichhouders 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.

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 normaddressaat 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 nevenschikt. Het zijn vragen die zowel door de bestuurlijke als door de strafrechtelijke handhavingpartners 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 handhavingpartners, 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 bestrafing)

In het kader van integrale handhaving moet steeds worden beoordeeld of er aanleiding is om de overtreder te bestraffen. Redenen voor bestrafing 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 handhavingpartners 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 bestrafing 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 bestrafing. 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 bestrafing 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 scherpste 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 bestrafing 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 bestrafing te komen.

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:G-HARL: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 handhaver⁵ 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. Goedwillend	B. Onverschillig	C. Calculerend	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, ziekten, 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 gedrag als:

- A. Goedwillend (indien de overtreder proactief is, geneigd is om de regels te volgen en/of de overtreding het gevolg is van onbedoeld handelen); of
- B. Neutraal/onverschillig (indien de overtreder passief of reactief is, een houding van 'moet kunnen' heeft en/of de 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 bevinding zouden 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

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 ingrijpende 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 terugkeert 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 strafvervolgning). 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 bestuursrechtelijke 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 interventie categorie vallen.
- B. *Recidive:* de normadressaat was al eerder in de fout gegaan en 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.

4.3 Stap 3: optreden aan de hand van de algemene of domeinspecifieke interventiematrix

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.

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 van de 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) van de betreffende segment behorende interventies, tenzij de handhaver motiveert dat een andere (combinatie van) 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).

⁸ 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

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 straf. onderzoek	Strafrecht PV/nader straf. 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 straf. onderzoek	Strafrecht PV/nader straf. 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.

Randvoorwaarden voorwerken 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 handhaving
Omgevingsrecht 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 van voorbeeld)
- + De handhavingsstrategie Horeca
(bij wijze van voorbeeld van een
optioneel lokaal geformuleerde
strategie)

Bijlage 7: 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.

Vorbereiding

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 handhavingpartners 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 aangegeven 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 handhavingbesluit 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:

- Acut 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.

Bijlage 8 Risicoanalyse

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?

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 van vergunningverlening, toezicht en handhaving binnen de fysieke leefomgeving, met uitzondering van de handhaving van de openbare ruimte. Bij deze taken 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 handhavingcapaciteit en beschikbare middelen op een zo efficiënt mogelijke manier te kunnen inzetten. Onderaan dit document is de uitkomst van de risicoanalyse voor de Omgevingswettaken weergegeven.

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.

Risicoanalysemodel:

Bij het maken van de risicoanalyse maken we gebruik van het risicoanalysemodel dat door het Expertisecentrum Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie is ontwikkeld. In dit model wordt risico (R) gedefinieerd als *negatief effect* (NE) maal de *kans* (K) dat dit effect zich zal voordoen bij het ontbreken van handhaving

$$R = NE \times K$$

Deze formule is een internationaal geaccepteerde en veel gebruikte methode om een adequate inschatting te maken van de prioriteit van handhavingstaken.

Het negatieve effect is hierbij onderverdeeld in vijf categorieën. De negatieve effecten die zijn te onderscheiden zijn:

1. **fysieke veiligheid;**
2. **schade aan (volks-)gezondheid;**
3. **ruimtelijke kwaliteit;**
4. **leefbaarheid;**
5. **schade aan het bestuurlijke imago.**

1) *Fysieke veiligheid*: In welke mate draagt voldoen aan de gedragsvoorschriften die tot dit thema behoren, bij aan de fysieke veiligheid/zijn de gedragsvoorschriften bedoeld om de fysieke veiligheid te beschermen? Denk hierbij aan het voorkomen van letsel, al dan niet dodelijk.

2) *Volksgezondheid*: In welke mate draagt voldoen aan de gedragsvoorschriften die tot dit thema behoren, bij aan de bescherming van de volksgezondheid/zijn de gedragsvoorschriften bedoeld om de volksgezondheid te beschermen?

3) *Ruimtelijke kwaliteit*: in welke mate zijn de gedragsvoorschriften bedoeld om de kwaliteit van de ruimtelijke leefomgeving te beschermen? Hieronder valt ook natuur en monumentale zorg.

4) *Leefbaarheid*: In welke mate draagt voldoen aan de gedragsvoorschriften die tot dit thema behoren, bij aan de kwaliteit van de sociale leefomgeving/zijn de gedragsvoorschriften bedoeld om de kwaliteit van de sociale leefomgeving te beschermen? Dit betreft o.a ook gevoel van sociale veiligheid.

5) *Imago*: Hoe groot is de politiek-bestuurlijke afbreuk als de voorschriften uit dit thema onvoldoende worden nageleefd?

Effect

Van elk van de categorieën is een inschatting gemaakt wat het effect is bij niet-naleving van een handhavingstaak op een schaal van 1 tot 5. Een 5 staat voor een groot negatief effect en een 1 staat voor vrijwel geen effect. Niet elk negatief effect weegt even zwaar, zo wordt veiligheid gezien als de meest belangrijke weegfactor. Aan het effect veiligheid is daarom een twee keer zo zware weegfactor toegekend.

Kans op spontane naleving

Vervolgens is een inschatting gemaakt van de kans dat een regel wordt overtreden indien de handhaving zou ontbreken (de handhavingstaak wordt niet uitgevoerd). De kans wordt bepaald door een inschatting te maken van de overtredingskans als niet wordt gehandhaafd. Een 5 staat voor een zeer grote kans en een 1 voor een zeer kleine kans.

Risico

Het risico wordt bepaald door de gemiddelde score van de negatieve effecten te vermenigvuldigen met de kans op overtreding.

risico hoog	>60
risico middel	30-60
risico laag	0-30

Prioriteit

Uitgangspunt is dat de prioriteit wordt bepaald aan de hand van het risico. Bij een score van meer dan 60 punten is sprake van een hoog risico, bij een score tussen de 30 en 60 punten is sprake van een gemiddeld risico en bij een score van 30 punten of minder is sprake van een lage prioriteit.

In zijn algemeenheid scoren onderwerpen die te maken hebben met veiligheid hoog.

Het doel van de prioritering is om de intensiteit en diepgang van de vergunningverlening, toezicht en handhaving te bepalen. Hoe hoger de prioriteit hoe uitgebreider er opgetreden wordt.

Naast prioriteiten op basis van het risico kunnen zich bestuurlijke prioriteiten voordoen. Het VTHUP biedt de ruimte om ook bestuurlijke prioriteiten in te passen, veelal in de vorm van een project. Daarnaast zijn er werkzaamheden die op zichzelf beschouwd weinig risico's met zich mee brengen, maar onmisbaar zijn voor andere werkzaamheden met een hoge prioriteit. Te denken valt aan het bijhouden van het Digitaal Opkopersregister (DOR). Op zichzelf genomen weinig risicovol voor de fysieke leefomgeving, maar een belangrijke schakel in het tegengaan van ondermijning. Ook aan dat soort werkzaamheden kan vanwege de bredere context een hogere prioriteit worden toegekend.

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.

Voor de U&H strategie en het VTHUP zijn risicoanalyses uitgevoerd voor de volgende onderwerpen:

1. Omgevingsplanactiviteiten en technische vergunningen
2. Toezicht 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

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.

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

breder 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.

Uitkomsten Omgevingswettaken

De uitkomsten van de Omgevingswettaken worden hieronder weergegeven. De uitkomsten voor de overige taken worden opgenomen in het VTHUP.

Productblad 1: Omgevingsplanactiviteiten en aanvragen technische vergunningen	
Taken	Prioriteit
Aanvraag beschikking regulier/uitgebreid behandelen bouwtechnisch: zeer complex	hoog
Aanvraag beschikking regulier/uitgebreid behandelen bouwtechnisch: complex	middel
Aanvraag beschikking regulier/uitgebreid behandelen bouwtechnisch: eenvoudig	laag
Aanvraag beschikking regulier/uitgebreid behandelen (buitenplanse) omgevingsplanactiviteit: zeer complex	hoog
Aanvraag beschikking regulier/uitgebreid behandelen (buitenplanse) omgevingsplanactiviteit: complex	middel
Aanvraag beschikking regulier/uitgebreid behandelen (buitenplanse) omgevingsplanactiviteit: eenvoudig	laag
Aanvraag vergunning Leegstandswet (verhuurvergunning leegstaande woningen)	laag
Aanvraag vergunning Huisvestingswet (verhuurvergunning opkoopbescherming)	laag
Aanvraag initiatievenverzoek (buitenplanse) omgevingsplanactiviteit: zeer complex	hoog
Aanvraag initiatievenverzoek (buitenplanse) omgevingsplanactiviteit: complex	middel
Aanvraag initiatievenverzoek (buitenplanse) omgevingsplanactiviteit: eenvoudig	laag
Melding activiteit behandelen Wet kwaliteitsborging (Wkb): zeer complex	hoog
Melding activiteit behandelen Wet kwaliteitsborging (Wkb): complex	middel
Melding activiteit behandelen Wet kwaliteitsborging (Wkb): eenvoudig	laag
Aanvraag initiatievenverzoek (buitenplanse) omgevingsplanactiviteit: eenvoudig	laag
Melding activiteit behandelen sloop: zeer complex	hoog
Melding activiteit behandelen sloop: complex	middel
Melding activiteit behandelen sloop: eenvoudig	laag
Melding activiteit behandelen brandveilig gebruik: eenvoudig	hoog
Melding activiteit behandelen brandveilig gebruik: complex	middel
Melding activiteit behandelen brandveilig gebruik: eenvoudig	laag
Melding activiteit behandelen overig (Vfl): zeer complex	hoog
Melding activiteit behandelen overig (Vfl): complex	middel
Melding activiteit behandelen overig (Vfl): eenvoudig	laag
Advies verstrekken (buitenplanse) omgevingsplanactiviteit: zeer complex	hoog
Advies verstrekken (buitenplanse) omgevingsplanactiviteit: complex	middel
Advies verstrekken (buitenplanse) omgevingsplanactiviteit: eenvoudig	laag

Productblad 2: Toezicht Technische Vergunningen	
Taken	Prioriteit
Controle bouwtoezicht omgevingsvergunning: zeer complex	hoog
Controle bouwtoezicht omgevingsvergunning: complex	middel
Controle bouwtoezicht omgevingsvergunning: eenvoudig	laag
Controle bouwtoezicht (buitenplanse) omgevingsplanactiviteit: zeer complex	hoog
Controle bouwtoezicht (buitenplanse) omgevingsplanactiviteit: complex	middel
Controle bouwtoezicht (buitenplanse) omgevingsplanactiviteit: eenvoudig	laag
Controle bouwtoezicht melding activiteit sloop (constructieve sloop)	hoog
Controle bouwtoezicht Wkb	middel

Productblad 3: Handhaving Omgevingswet en Wkb

<i>Taken</i>	<i>Prioriteit</i>
Bouwen zonder vergunning (maatschappelijke gebouwen)	hoog
Bouwen in afwijking van vergunning (maatschappelijke gebouwen)	hoog
Bouwen zonder vergunning (woongebouwen)	hoog
Bouwen in afwijking van vergunning (woongebouwen)	hoog
Bouwen zonder vergunning (bedrijfsgebouwen)	hoog
Bouwen in afwijking van vergunning (bedrijfsgebouwen)	middel
Bouwen zonder vergunning (woningen)	middel
Bouwen in afwijking van vergunning (woningen)	middel
Bouwen in afwijking van vergunning (bijbehorend bouwwerk)	middel
Bouwen zonder vergunning (bijbehorend bouwwerk)	middel
Calamiteiten/piket (bouwkundig)	hoog
Gebruik in strijd met omgevingsplan	middel
Toezicht op vergunde kamerverhuurpanden	middel
Technische installaties/gaslek	middel
Gasketelwet	middel
Wet goed verhuurderschap	middel
Verwaarloosde tuin/woning	laag
Vergunningsvrije bouwwerken	laag
Bouwen tijdelijk (tijdelijke vergunning)	laag
Illegale werken/werkzaamheden (aanleggen)	laag
Welstandsexcessen	laag
Illegaal wijzigen monument	laag
Verstoren archeologische waarden	laag

Productblad 4: Toezicht op brandveilig gebruik bouwwerken

<i>Taken</i>	<i>Prioriteit</i>
Omgevingsvergunningplichtige gebouwen brandveilig gebruik (controle)	hoog
Brandveilig gebruik bouwwerk na calamiteit/brand met asbest (controle)	hoog
Brandveilig gebruik bouwwerk na calamiteit/brand (controle)	hoog
Meldingsplichtige gebouwen brandveilig gebruik (controle)	middel
Steekproefsgewijze controle brandveiligheid bouwwerken met asbestdak	middel

Productblad 5: Slopen en saneren

<i>Taken</i>	<i>Prioriteit</i>
Slopen met asbest door bedrijven (bedrijfsmatige sanering toezicht OFGV)	hoog
Slopen met asbest door particulieren >35m2 asbest (bedrijfsmatige sanering toezicht OFGV)	hoog
Slopen met asbest door particulieren <35 m2 asbest (door particulier met sloopvergunning)	hoog
Illegaal slopen met asbest inclusief met surveillance	hoog
Signaaltoezicht boa's	hoog
Slopen zonder asbest particulieren en bedrijven	middel
Illegaal slopen zonder asbest	middel

Bijlage 9 Begrippenlijst

BIG 8 cyclus Een model om de samenhang tussen beleid en uitvoering bij VTH te borgen.

Bbl - Besluit bouwwerken leefomgeving de opvolger van het Bouwbesluit met daarin de technische vereisten waaraan een bouwwerk moet voldoen

DSO Digitaal Stelsel Omgevingswet.

Exploitant Bedrijf, particulier of overheid die een onderneming uitbaat.

Initiatiefnemer Burger, bedrijf of overheid die een MBA uitvoert of wil uitvoeren

Omgevingswet Een modernisering en bundeling van 26 wetten in één algemene wet voor het benutten en het beschermen van de fysieke leefomgeving.

Omgevingsplan Bevat de door de gemeente vastgestelde regelgeving m.b.t. de fysieke leefomgeving

Naleefgedrag De mate waarin een exploitant zich houdt aan de gestelde vergunningvoorschriften en wet- en regelgeving. Als dit gebeurt zonder tussenkomst of waarschuwing van het bevoegd gezag wordt dit spontaan naleefgedrag genoemd

Omgevingstafel Hier komen initiatiefnemer, bevoegd gezag en andere belanghebbenden bij elkaar om tot een integraal advies te komen voor het betreffende initiatief.

Omgevingsvisie Bevat de ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving op de langere termijn.

Plustaken VTH-taken die niet als basistaak zijn aangewezen maar wel zijn ingebracht bij de OFGV.

U&H strategie Uitvoerings- en handavingsstrategie zoals bedoeld in het Omgevingsbesluit, artikel 13.5.

VTH Vergunningverlening, toezicht en handhaving.

VTH-taken Uitvoerende werkzaamheden binnen VTH.

Wkb Wet Kwaliteitsborging waarin wordt geregeld dat het toezicht wordt uitgevoerd door een private kwaliteitsborger