

Handhavingsstrategie Bouwen en slopen

Gemeente Utrecht



Inhoudsopgave	
1. Omgevingsanalyse	3
1.1 De bouw- en sloopactiviteiten in Utrecht	3
1.2 Het huidige toezicht en de naleving van regels	6
1.3 Wet- en regelgeving	7
1.4 Risicoanalyse	8
2. Prioritering en doelen	10
2.1 Omschrijving	10
2.2 Methodiek	10
2.3 Doelen	10
3. Strategie inzet instrumenten	12
3.1 Omschrijving	12
3.2 Reden om niet na te leven, tafel van 11	12
4. Toezichtstrategie	14
4.1 Omschrijving en doel	14
4.2 Vormen van toezicht	14
4.3 Controlefrequentie	16
4.4 Ontwikkelingen in het toezicht	16
5. Sanctie- en gedoogstrategie	18
5.1 Passende reactie	18
5.2 Gemeentelijke overtredingen	18
5.3 Gedoogstrategie	18
6. Evaluatie	19
Bijlage 1: Risicoanalyse, prioritering, doelen	20
Bijlage 2: Redenen van niet naleven	23
Bijlage 3: Toezichtarrangement systeemtoezicht constructiecontrole	27

1. Omgevingsanalyse

1.1 De bouw- en sloopactiviteiten in Utrecht

In Utrecht worden jaarlijks grote aantallen bouwwerken gebouwd, verbouwd, gerenoveerd of gesloopt. Voor bouw- en verbouwwerkzaamheden is een omgevingsvergunning vereist, tenzij het gaat om ondergeschikte werkzaamheden of gewoon onderhoud. Voor sloopwerken geldt, op grond van het Bouwbesluit 2012, een meldingsplicht.

Deze strategie gaat over het toezicht op de uitvoering van vergunde bouwwerken. Daaronder verstaan wij uitvoeringswerkzaamheden die plaatsvinden vanaf het moment dat de omgevingsvergunning is verleend of de melding is ontvangen. De in uitvoering zijnde werken betreffen bijvoorbeeld nieuwbouw, verbouw en onderhoud van woningen en flatgebouwen, zorg- en onderwijsgebouwen, bedrijven, kantoren en andere bouwwerken, zoals bruggen en tunnels. De werkzaamheden variëren van kleine bouwplannen, zoals verbouwingen en uitbreidingen van woningen, tot grote en complexe werken zoals de grote woningbouw- en kantorencomplexen en megaprojecten, waaronder de A2-tunnel, de OV-terminal en de HOV-stations.

De bouwactiviteiten vinden in de hele gemeente plaats: in de historische binnenstad, oude en nieuwe woonwijken, bedrijventerreinen en buitengebied, ver van of vlakbij bestaande (woon)gebouwen. Al deze aspecten zijn van grote invloed op de wijze waarop het bouwwerk tot stand komt en het toezicht plaatsvindt.

Bouwwerkzaamheden veroorzaken overlast. De mate van overlast hangt af van een aantal factoren, waaronder de grootte van het bouwwerk, de ligging ervan, de tijdsduur, de hoeveelheid bouwverkeer, geluidproductie en eventuele nachtelijke werkzaamheden. Het spanningsveld tussen de noodzaak van (nieuw)bouwwerkzaamheden in de stad en de daarmee gepaard gaande overlast, is vaak groot.

Het Bouwbesluit bevat voorschriften ter voorkoming van bouwhinder en wij zien erop toe dat bouwers zich daaraan houden en tijdens werkzaamheden buiten de reguliere tijden voldoen aan de voorwaarden die zijn verbonden aan de daarvoor verleende ontheffing. De praktijk leert dat omwonenden, ook al wordt aan het Bouwbesluit voldaan, vaak toch nog overlast ervaren. Wij doen ons best om de overlast zoveel mogelijk binnen de perken te houden. Dat doen wij door al in een vroeg stadium bij alle partijen aandacht voor dit onderwerp te vragen. Zo willen wij overlast al vooraf zo veel mogelijk tegengaan. Daarnaast reageren we snel wanneer de omgeving toch overlast ervaart. De uitvoerende partij speelt daarbij, naast de gemeente, een belangrijke rol. Wij spreken met hen af dat zij omwonenden tijdig informeren over overlast. Men kan eventuele overlast melden bij een door de aannemer aangewezen contactpersoon die snel actie kan ondernemen. Dit zorgt ervoor dat mensen die overlast ervaren, direct contact hebben met de partij die de overlast veroorzaakt. Zo kan men via de kortste route samen tot een oplossing komen.

De gemeente zet bij bouwprojecten die door hun omvang of ligging tot veel klachten kunnen leiden, vanaf het begin een procesbegeleider in. De procesbegeleider coördineert de communicatie tussen omwonenden, bouwers en gemeente, met name in geval van overlasterisituaties en zorgt ervoor dat omwonenden worden geïnformeerd. De controle op

het al dan niet veroorzaken van geluidoverlast is onlangs aanzienlijk verbeterd door de inzet van onbemande apparatuur die 24 uur per dag het geluidniveau meet, een geluidopname maakt en beide aan de tijd koppelt. Zo kan altijd worden beoordeeld wanneer zich geluidpieken hebben voorgedaan en wat daarvan de oorzaak was.

Al onze inspanningen deze in te perken ten spijt, blijven mensen toch overlast ervaren. De impact van bouwwerkzaamheden, ook al voldoet men aan alle wettelijke eisen, blijft groot. Omwonenden klagen en dat doen zij niet voor niets. Zij hebben, zowel tijdens als buiten de reguliere werktijden, last van de aanwezigheid van de bouwplaats, bouwverkeer, geluid en licht en vrezende schade aan hun eigendommen door trillingen en grondwerkzaamheden. Ondernemers in het gebied leiden economische schade door verminderde bereikbaarheid en uitstraling van bijvoorbeeld hun winkel. De behoefte aan een gemeentelijke rol die verder reikt dan tot dusverre het geval is geweest, is daarom groot. Er is een project gestart om hieraan op innovatieve wijze vorm te gaan geven. Hierop gaan wij, verderop in deze strategie, nog in.

Het slopen van bouwwerken of delen daarvan kent ook de nodige variaties. Uiteraard geldt ook hierbij dat de omvang en locatie van het sloopwerk belangrijke factoren zijn. Verder zijn er nog de specifiek voor sloopwerk geldende (technische) factoren en de wijze waarop het sloopwerk wordt uitgevoerd. Het maakt veel verschil of met de hand of machinaal wordt gesloopt.

Bij al deze bouw- en sloopwerkzaamheden moet men zich aan regels houden. De gemeente ziet erop toe of dit daadwerkelijk gebeurt en treedt op tegen geconstateerde overtredingen.

Onder het slopen van bouwwerken vallen ook alle situaties waarbij asbesthoudende materialen worden verwijderd. Gezien het belang van dit onderwerp wordt dit beschreven in een afzonderlijke handhavingsstrategie. Daarin zal worden omschreven hoe we omgaan met asbest sloop meldingen, het toezicht daarop en de eventueel benodigde handhaving. Daarbij zullen de lessen van het asbestincident Kanaleneiland in het beleid worden verwerkt.

Kleine bouwwerken (categorie I)

Deze categorie is qua aantal elk jaar weer veruit de grootste met in 2011 in totaal 900 werken. Kijken we naar het soort bouwwerken binnen deze categorie, dan bestaat deze vooral uit het vergroten en verbouwen van woningen en het maken van bijgebouwen. Verder vallen onder deze categorie de kleine verbouwingen die plaatsvinden in publieks- en bedrijfsgebouwen en (bij)gebouwtjes die op daarbij behorende terreinen worden opgericht.

Middelgrote bouwwerken (categorie II)

Binnen de categorie middelgrote bouwwerken vallen de niet al te grote nieuwbouwprojecten, zoals de bouw van een enkele woning en de realisatie van kleine publieks- en bedrijfsgebouwen. Verder gaat het om grotere ingrepen aan bestaande gebouwen, zoals het verbouwen of vergroten van meerdere woningen en uitbreidingen van publieks- en bedrijfsgebouwen. Het ging in 2011 om 230 werken in deze categorie.

Grote bouwwerken (categorie III)

Dit zijn de werken van grote omvang waarvan er in 2011 in totaal 80 in aanbouw waren. Het gaat hier om woningbouwprojecten die van een enkele woning kunnen oplopen tot vele tientallen woningen. Tot deze categorie behoren ook de bouw van grote publieks- en bedrijfsgebouwen. Verder kan het gaan om grote verbouwingen en uitbreidingen van de hier genoemde gebouwen.

Megaplannen

Dit zijn de bouwprojecten die door hun buitengewone omvang, complexiteit en uitstraling de andere categorieën overstijgen en daardoor intensiever en op het project aangepast toezicht behoeven. Het gaat hierbij zowel om gebouwen (OV-terminal, muziekpaleis en het nieuwe stadskantoor) als kunstwerken (A2-tunnel). Het moge duidelijk zijn dat het hier om geringe aantallen gaat; in 2011 waren het er 10. Daar staat tegenover dat deze projecten grote gevolgen voor onze stad hebben en ook op het gebied van toezicht en handhaving om een intensieve begeleiding vragen.

Overige bouwplannen (categorie IV)

Het gaat hier om ongeveer 80 bouwwerken die geen gebouw zijn, zoals bruggen, tunnels, kunstwerken, aanlegsteigers etc. die jaarlijks worden gebouwd.

Het aantal in 2011 uitgevoerde sloopwerken waarbij meer dan 10 m³ sloopafval vrijkwam, bedroeg in totaal 500.

Splitsingen

Het splitsen van woningen in meerdere woonruimten (van eengezinswoning naar appartementen) valt formeel niet onder deze handavingsstrategie, omdat het hier gaat om het toezicht op de bestaande bouwvoorraad. Het komt echter wel voor dat de splitsing gepaard gaat met verbouw-werkzaamheden waarvoor een omgevingsvergunning is verleend. In dat geval valt het toezicht op de naleving van de vergunningseisen wel onder deze strategie en wordt ook rekening gehouden met de eisen in het kader van een splitsingsvergunning.

Vergunningvrije bouwwerken

De Wabo regelt dat voor bepaalde (ver)bouwwerkzaamheden geen omgevingsvergunning nodig is. Het gaat hier met name om bouwwerken van ondergeschikt belang, onderhoud en werkzaamheden die op grond van een handavingsbesluit zijn opgelegd.

Gevolgen van de crisis in de bouwsector

De crisis in de bouwsector leidde tot en met het jaar 2011 niet tot veranderingen in de bouwactiviteiten in Utrecht. Het aantal nieuwe bouwwerken en de totale investering bleef, zo bleek de ingediende vergunningsaanvragen, op een gelijk peil. Sinds begin 2012 is daarin echter verandering aan het komen. De legesinkomsten, een goede graadmeter voor de investeringen, nam in deze periode met bijna 15% af. Daarmee blijft de schade in Utrecht, vergeleken met andere (grote) gemeenten nog beperkt. De vraag is echter of de afname zich verder doorzet en, zo ja, wat de omvang daarvan zal zijn.

1.2 Het huidige toezicht en de naleving van regels.

Toezicht anno 2012

In Nederland vinden er, vergeleken met veel andere landen, weinig incidenten plaats. De strikte regels en het toezicht op de naleving daarvan dragen eraan bij dat mensen zich veilig voelen en dat ook zijn. Het is onduidelijk hoeveel calamiteiten we hiermee al hebben voorkomen. Het is uiteraard niet te bepalen hoeveel calamiteiten we hiermee al hebben voorkomen. In Nederland hebben we uitgebreide nationale bouwregelgeving en in het Utrechtse houden we frequent toezicht, waarbij regelmatig overtredingen worden geconstateerd. Het toezicht draagt derhalve zeker bij aan het voorkomen van incidenten op latere tijdstippen.

Ondanks dat komt het ook in Utrecht wel eens voor dat zich tijdens de levensduur van een gebouw gebreken openbaren die het gevolg zijn van tijdens de bouw gemaakte fouten. Dit valt niet te voorkomen, omdat geen enkele wijze van toezicht houden 100% betrouwbaarheid garandeert. Het gemeentelijke toezicht op de realisatie van bouwwerken vindt al geruime tijd plaats op grond van een landelijk erkend toezichtprotocol. Zo worden de risico's al tijdens het bouwproces goed afgewogen en het toezicht op deze risico's afgestemd. Dit zorgt ervoor dat eventuele gebreken weliswaar tot financiële of materiële schade voor de eigenaar leiden, maar dat deze niet of nauwelijks onherstelbaar zijn of tot calamiteiten leiden, met alle gevolgen van dien.

Een complicerende factor in het gemeentelijke toezicht is het vaak ontbreken van hoofdconstructeurs en in zekere zin ook opzichters die, namens de opdrachtgever, de kwaliteit tijdens de bouw bewaken en het gehele werkveld kunnen overzien. Dit heeft bij de constructiecontrole tot gevolg dat de deelberekeningen vaak door heel verschillende specialistische bureaus worden opgesteld en dat de coördinatie tussen deze bureaus, door het ontbreken van een hoofdconstructeur met eindverantwoordelijkheid, meer dan eens uitblijft. Dat legt extra druk op de toezichthoudende rol van de gemeente die daardoor lastiger wordt.

Met het oog op de recessie die vooral de bouwsector hard treft, zal het er, wat dit betreft, voorlopig niet beter op worden. Het risico daarbij is dat men zich voor de kwaliteitscontrole teveel afhankelijk maakt van het gemeentelijke toezicht, dat daar niet voor is bedoeld.

Naleefgedrag

Het spontane naleefgedrag is laag wanneer het gaat om de naleving van regels in de bouwfase.

Tijdens de controle van de ingediende constructieberekeningen geldt dat 50 % in orde is, dat in 15 % van de gevallen kleine aanpassingen nodig zijn die als voorwaarde worden opgelegd, dat 32 % van de berekeningen of daarin gebruikte gegevens niet akkoord zijn en opnieuw moeten worden ingediend en dat in 3 % van de gevallen zijn zodanige fouten gemaakt dat de constructie volledig moet worden aangepast omdat deze anders zou bezwijken.

Voor het buitentoezicht geldt dat tijdens de realisatie van vrijwel 100 % van de gerealiseerde bouwwerken één of meerdere kleine of grote overtredingen van de bouwregelgeving worden geconstateerd. Deze worden normaliter tijdens de werkzaamheden in onderling overleg opgelost. In 2011 is de bouw 45 maal formeel stilgelegd.

Er bestaat veel behoefte aan (gemeentelijk) toezicht op de uitvoering van bouwwerkzaamheden. De wijze waarop het gemeentelijke toezicht tot dusverre is ingericht, zien wij op dit moment als de meest optimale met de beschikbare middelen en kan daarom voorsnog worden voortgezet. Daarbij zijn dan wel enkele nuanceringen nodig. In deze handhavingsstrategie beschrijven we op welke wijze we het toezicht en de handhaving vorm willen geven en welke overwegingen daaraan ten grondslag liggen.

1.3 Wet- en regelgeving

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

De Wabo integreert een groot aantal vergunningen, ontheffingen en meldingen tot één omgevingsvergunning voor bouwen, wonen, ruimte, natuur en milieu en regelt wanneer wel of niet een omgevingsvergunning voor bouwen nodig is en dat deze in alle gevallen moeten voldoen aan voorschriften uit het oogpunt van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu.

Woningwet

De Woningwet bepaalt dat er voorschriften moeten zijn die gelden voor het bouwen en slopen van bouwwerken. Deze (bouwtechnische) voorschriften zijn vastgelegd in het Bouwbesluit.

Bouwbesluit 2012

Het Bouwbesluit is een verzameling bouwtechnische voorschriften waaraan alle bouw- en sloopwerken in Nederland moeten voldoen. Sinds 1 april 2012 geldt het nieuwe Bouwbesluit 2012 dat over onder meer de volgende onderwerpen voorschriften bevat:

- Bouwtechnische eisen.
- Gebruiksvoorschriften uit het Besluit brandveilig gebruik (voorheen Gebruiksbesluit).
- (Gebruiks)voorschriften (voorheen Model bouwverordening van de VNG).
- Aansluitvoorwaarden en nutsvoorzieningen (voorheen Model bouwverordening).
- Voorschriften voor de uitvoering van bouw- en sloopwerken (voorheen Model bouwverordening), inclusief het voorkomen van onveilige situaties en het beperken van hinder tijdens het uitvoeren van bouw- en sloopwerkzaamheden.

De aan bouwen en slopen gerelateerde regels uit de gemeentelijke bouwverordening en de APV zijn, met de invoering van het Bouwbesluit 2012, overgeheveld naar het Bouwbesluit. Een voorbeeld hiervan zijn de voorschriften ter voorkoming van bouwhinder. Dit heeft voor Utrecht tot gevolg dat voor het werken op zaterdagen met een geluidniveau van tenminste 60 dB(a) aan gevels van aangrenzende woon- of gebruiksfuncties, nu een ontheffing nodig is. De handhaving is hiermee vereenvoudigd.

1.4 Risicoanalyse

De risicoanalyse begint met het in kaart brengen van de risico's die de samenleving loopt wanneer de gemeente niet zou handhaven. Allereerst wordt bepaald welke negatieve effecten dat zou hebben en hoe groot de kans is dat deze effecten daadwerkelijk optreden. Is dit gebeurd, dan worden met de formule "risico = negatief effect x kans" de bovengenoemde risico's berekend.

De controleactiviteiten vinden daar plaats waar de risico's het hoogst zijn.

Effecten

De mogelijk optredende (negatieve) effecten van overtredingen zijn in de algemene handhavingsstrategie voor de openbare en bebouwde ruimte als volgt benoemd:

1. Gevaar voor de persoonlijke veiligheid en gezondheid

Letsel, ziekte, al dan niet dodelijk; één of meerdere personen treffend. Letsel kan ontstaan door brand, instorting etc., gevaarlijke situaties tijdens bouw (b.v. bouwkransen) en sloop, zowel voor bouwterrein/gebouw als de omgeving.

Schade voor de gezondheid kan optreden door verkeerd gebruik van materialen, ventilatie en slechte bouwfysische voorzieningen.

2. Schade aan gebouwen en milieu

Schade aan (of verontreiniging van) bouwwerken, grond, water, lucht en natuur, met gehele of gedeeltelijke onbruikbaarheid tot gevolg. Hierbij valt te denken aan schade aan gebouwen die ontstaat door bijvoorbeeld brand of instorting.

3. Aantasting leefbaarheid, overlast en hinder

Onbehagen, psychische klachten, lichamelijke klachten die optreden in de omgeving waar wordt gebouwd/gesloopt of door bijvoorbeeld slechte geluidisolatie.

4. Verslechtering van de ruimtelijke kwaliteit

Aantasting van de ruimtelijke kwaliteit, welstand, historische waarden en natuurschoon.

5. Verstoring van de openbare orde en criminaliteit

Maatschappelijk ongewenst gedrag of criminaliteit.

6. Verspilling energie en grondstoffen (duurzaamheid)

Verhoogd en/of onnodig gebruik van energie en/of grondstoffen met name door slechte bouwfysische kwaliteit.

7. Oneerlijke concurrentie

Afname van het aantal woningen en oneerlijke of onevenwichtige verdeling van woonruimte, ongelijke winkeltijden en (financiële) schade door ongelijke kansen.

Uitkomsten

De risico's (kans x effect) zijn voor de hiervoor opgesomde soorten inrichtingen per effectcategorie

bepaald. Dit is gebeurd op basis van de volgende onderverdeling:

	geen risico
	laag risico
	middelhoog risico
	hoog risico

De uitkomsten van de risicoanalyse zijn met de bovenstaande kleuren in bijlage 2 opgenomen.

2. Prioritering en doelen

2.1 Omschrijving

Wij beschrijven de prioriteiten in dit hoofdstuk vanuit risicogericht toezicht, wat wil zeggen dat onderwerpen met de hoogste risico's ook de hoogste prioriteit krijgen. Naast de meer technische onderbouwing van prioriteiten, hebben wij ook rekening gehouden met politiek–bestuurlijke, landelijke en provinciale items.

2.2 Methodiek

De omgevingsanalyse, met name de risicoanalyse, staat aan de basis van de prioriteit–stelling.

De vertaling naar prioriteiten is gemaakt door de risicoscores om te zetten naar een drietal prioriteitsklassen die vervolgens weer leidend zijn voor de toezichtstrategie.

De risicoscores zijn, zonder gebruik te maken van wegingsfactoren, als volgt over de drie prioriteitsklassen verdeeld:

	Prioriteitsklasse	Risico	
1	hoge prioriteit	hoog	
2	gemiddelde prioriteit	middelhoog	
3	lage prioriteit	laag	

De prioriteitsklassen en risico's zijn weergegeven in bijlage 1.

2.3 Doelen

In het algemeen geldt dat de handhaving tot doel heeft ervoor te zorgen dat de van toepassing zijnde wet– en regelgeving wordt nageleefd. Wij doen dit zo efficiënt mogelijk en vragen ons daarbij af wat we willen bereiken, wat we gaan ondernemen en welke inzet daarbij past. De in dit hoofdstuk genoemde doelen geven antwoord op deze vragen.

Doelstellingen ter verbetering van de leefomgeving en voorkoming van overlast en hinder.

Zoals uit hoofdstuk 4 blijkt, is het toezicht zodanig ingericht dat de focus ligt op de controlepunten die hoog scoren in de risicoanalyse en daardoor risicovol zijn. Met andere woorden: hoe meer deze risicovolle punten worden nageleefd, des te meer komt dat de leefomgeving ten goede en worden de hieronder staande leefomgevingsdoelstellingen gehaald.

1. Veiligheid en gezondheid

Het bouwen en slopen van bouwwerken moet op een zodanige wijze plaatsvinden dat de veiligheid en gezondheid van de gebruikers van deze bouwwerken, de mensen die zich in de directe omgeving daarvan bevinden en zij die de bouw– en sloopwerken uitvoeren, is gewaarborgd. De belangrijkste aandachtspunten zijn hier de constructieve veiligheid en de brandveiligheid.

2. Overlast en hinder

De bouwregelgeving over het beperken van overlast en hinder tijdens bouw– en sloopwerkzaamheden wordt nageleefd. Naast de vervulling van deze wettelijke taak willen wij de overlast door bouw– en sloopwerkzaamheden verder omlaag brengen.

Dit gebeurt per project via maatwerk. Hierbij gebruiken wij een toolbox die de juiste instrumenten bevat om het probleem, zowel in de ontwikkelingsfase van het project als tijdens de uitvoering ervan, in te perken. Deze toolbox bevat zowel conventionele instrumenten als experimentele instrumenten die zijn gebaseerd op de allernieuwste kennis en techniek. Deze toolbox wordt momenteel ontwikkeld.

3. Energiezuinigheid

Gebouwen moeten voldoen aan de – steeds hoger wordende – eisen die gelden voor energiezuinigheid.

Naleefdoelstellingen

De te realiseren leefomgevingsdoelstellingen vormen de basis van de regels die moeten worden nageleefd en wijze waarop het toezicht op de naleving ervan is ingericht. Dit betekent dat mate waarin de leefomgevingsdoelstellingen worden gehaald, hand in hand gaat met de mate waarin de regels worden nageleefd.

Het toezicht op de uitvoering van bouwwerkzaamheden vindt plaats volgens het landelijke toezichtprotocol; voor de controle van de te realiseren constructie geldt het landelijke toetsprotocol voor constructies.

Naleefdoelstelling uitvoering van bouwwerken

De doelstelling hier is dat vrijwel 100% van de volgens het toezichtprotocol (zie bladzijde 12) gecontroleerde onderdelen, hetzij gelijk, hetzij naar aanleiding van tijdens de controle gemaakte opmerkingen van de toezichthouder of opgelegde sancties, voldoet aan de op grond van het Bouwbesluit 2012 geldende eisen.

Naleefdoelstelling constructies

Hier geldt als doelstelling dat vrijwel 100% van de volgens het constructieprotocol (zie bladzijde 12) gecontroleerde constructiedelen gelijk of naar aanleiding van de door de controlerende constructeur gemaakte opmerkingen en/of de daardoor opgelegde sancties, voldoet aan de op grond van het Bouwbesluit 2012 geldende eisen.

Incidenteel worden, in aanvulling op de naleefdoelstellingen, adviezen gegeven over bijvoorbeeld het verder of slimmer vergroten van de veiligheid die verder gaan dan wat in het Bouwbesluit is voorgeschreven. Hierbij geldt uiteraard wel dat de bouwer/vergunninghouder, in het geval van gegeven adviezen, vrij is te bepalen wat hij daarmee gaat doen.

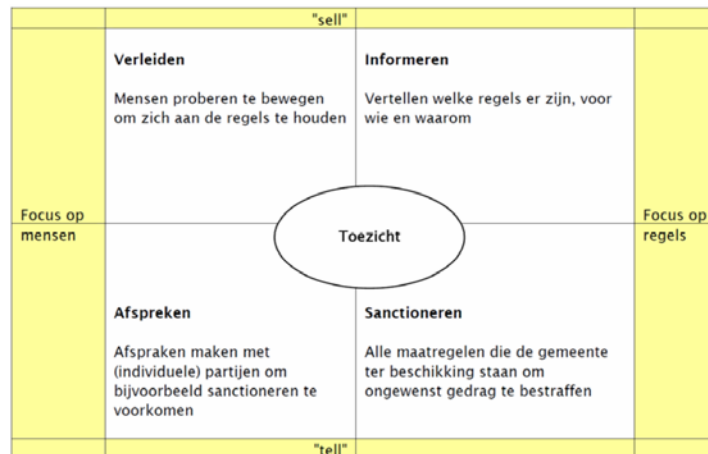
Verder ondernemen wij, als aanvulling op de naleefdoelstellingen, acties ter vermindering van bouwoverlast. Hieronder valt ook het eerder genoemde maatwerk, waarvoor een toolbox in ontwikkeling is.

3. Strategie inzet instrumenten

3.1 Omschrijving

Het algehele doel van toezicht en handhaving is het realiseren van normconform gedrag, ofwel dat de gestelde regels en voorschriften worden nageleefd. Om dat doel te bereiken, staan verschillende instrumenten ter beschikking.

De toepassing van deze instrumenten is gebaseerd op de Utrechtse Handhavingmix die vier hoofdgroepen onderscheidt, waarbinnen de instrumenten te plaatsen zijn. Het gaat hier om achtereenvolgens informeren, verleiden, afspreken en sanctioneren.



De Utrechtse Handhavingmix

3.2 Redenen om niet na te leven (de Tafel van Elf)

Het instrument de 'Tafel van Elf' is ontwikkeld door het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, om de sterke en zwakke kanten van naleving en handhaving in kaart te brengen. Het model is gebaseerd op gedragswetenschappelijk onderzoek en ondersteunt de handhaver om er achter te komen waarom de doelgroep een regel wel of niet naleeft.

De Tafel van Elf maakt een analyse van elf factoren die bepalend zijn voor de naleving van regelgeving. Het instrument geeft de beleidsmaker, regelgever en/of handavingsregisseur inzicht in de sterke en zwakke kanten van de naleving en handhaving.

Bijlage 2 bevat een op de Tafel van Elf gebaseerde analyse, waarin elf mogelijke redenen van niet naleven van regels zijn onderscheiden. Hieronder zijn de vijf redenen van niet naleven die tot de meeste overtredingen leiden en maatregelen ter verbetering opgesomd.

1. Gebrekkige kennis van de regels

Dit leidt vaak tot problemen bij kleine en vergunningvrije bouwwerken. Het zijn dus informatie (informeren).normaliter particulieren, de niet-professionals, die uit onwetendheid de fout in dreigen te gaan. De beste remedie is hier te voorkomen dat het zover komt door verstrekking van gerichte informatie (informeren).

2. Kosten wegen niet op tegen de baten

Het negeren van regels uit vrees voor de kosten van legaal handelen komt vaak voor bij zowel professionals als particulieren. Het gaat hierbij om bewuste overtredingen die

vragen om een duidelijke financiële prikkel door bijvoorbeeld het opleggen van een voldoende hoge dwangsom of het stilleggen van de bouwwerkzaamheden (sanctioneren).

3. Mate van acceptatie

Het niet accepteren van wetten, regels en beleid leidt vaak tot overtredingen wanneer particulieren bouwen. Hier kan verbetering optreden wanneer men, via informatie-verstrekking, ervan overtuigd raakt dat men wel degelijk gebaat is bij naleving van de regels (informereren en eventueel verleiden).

4. Kans op controle/detectie

Overtredingen bij sloopwerkzaamheden hebben vaak als oorzaak de subjectieve kans op controle of detectie (men denkt dat de kans te worden gecontroleerd of betrappt kleiner is dan de werkelijke kans op controle). Dit is terug te brengen door intensiever te gaan controleren en informatie hierover in de publiciteit te brengen.

5. Kans op een sanctie

Particulieren hebben wanneer zij bouwen (kleine en vergunningvrije werken) vaak de indruk dat de kans dat een overtreding werkelijk tot een sanctie leidt, laag is. Hier is verbetering mogelijk door niet te gedogen en strak vast te houden aan het sanctiebeleid. Verder is het verstandig informatie over de sanctiekans te verstrekken.

4. Toezichtstrategie

4.1 Omschrijving en doel

In de toezichtstrategie 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.

In het algemeen onderscheiden we actief en passief toezicht. Actief toezicht vindt planmatig plaats en komt tot uiting in routinematig en projectmatig toezicht. Passief toezicht vindt plaats naar aanleiding van klachten, meldingen, calamiteiten en handhavingsverzoeken. Deze kunnen van burgers, bedrijven, organisaties of overheidsinstanties afkomstig zijn.

Bij bouw- en sloopwerkzaamheden bestaat het toezicht vooral uit actief toezicht op verleende vergunningen en gemelde activiteiten. De werkvoorraad is daardoor afhankelijk van wat de markt vraagt en dus niet vooraf te sturen. Jaarlijks wordt, in overleg met verschillende partijen, een inschatting gemaakt van het aantal te verwachten bouw- en sloopactiviteiten. Dit wordt vermeld in het handhavingsprogramma openbare en bebouwde ruimte. Daarin worden ook aanvullende activiteiten, zoals die op het gebied van voorkoming en bestrijding van bouwhinder (zie 2.3 Doelen), opgenomen.

De toezichtstrategie geeft helderheid over de verschillende toezichtsvormen die bij de handhaving worden toegepast. Daarbij wordt tevens eenduidigheid in de basiswerkwijze per toezichtsvorm aangebracht.

4.2 Vormen van toezicht

Voor het van bouwen worden omgevingsvergunningen verleend. Het toezicht bestaat uit zowel het controleren van ingediende constructieve en geotechnische berekeningen (hierna constructiecontrole genoemd) als uit toezicht op de bouwplaats om te kijken of de voorgeschreven werkwijze ook echt wordt uitgevoerd (hierna buitentoezicht genoemd).

Binnen het toezicht op de bouw wordt gewerkt volgens protocollen die zijn opgesteld onder verantwoording van de Vereniging Bouw- en Woning Toezicht Nederland (VBWTN). Deze vereniging beheert ook de protocollen die worden aangepast op ondermeer wijzigingen van het Bouwbesluit en andere relevante wetgeving.

Toezicht op de constructieve bouwdelen

Voor de constructiecontrole wordt het Landelijk Toezichtprotocol gebruikt, dat bestaat een controlematrix waarin verschillende typen (complexe en minder complexe) bouwwerken en verschillende typen berekeningen worden onderscheiden. Voor iedere combinatie is in de matrix de diepgang van de controles (geheel, globaal, steekproef of alleen visueel) aangegeven en zijn uitgebreide checklists beschikbaar.

Doordat de gemeente geen mogelijkheden heeft om te sturen op de totale werkvoorraad, zijn in de protocollen richtlijnen op genomen voor de diepgang van controles bij te hoge werkdruk. Geven de inschattingen van de in uitvoering gaande en zijnde werken aan dat we niet in staat zijn alle bouwwerken te controleren, dan worden de eenvoudiger bouwwerken

niet gecontroleerd en de complexe bouwwerken op alle in het protocol genoemde punten conform de in het protocol genoemde veegmethode.

Het landelijke toetsprotocol voorziet ook in een lager toetsniveau voor indieners die voldoen aan het Compendium Aanpak Constructieve Veiligheid. Als men hiervoor in aanmerking wil komen, dan moet men wel zelf aantonen dat men aan het compendium voldoet. Tot nu toe zijn hiervoor nog geen verzoeken gedaan.

Toezicht op de uitvoering van (vergunde) bouwwerken

Binnen het bouwtoezicht hanteren we de systematiek die is vastgelegd in het landelijk toezichtprotocol. Daarin zijn 28 essentiële punten opgenomen, waarop elk bouwwerk wordt gecontroleerd. Niet alle punten zijn van toepassing op elk bouwwerk. Zo kent een dakkapel of uitbouw minder controlemomenten en controlepunten dan bijvoorbeeld het Stadskantoor. De controlepunten zijn geselecteerd op het risico van fouten voor de constructieve veiligheid, brandveiligheid en energie.

Bouwwerken worden normaal gesproken meerdere malen bezocht. De buiteninspecteurs werken inmiddels met tablets die de toezichtprotocollen en bouwdoSSIers, inclusief de tekeningen, bevatten. De gegevens worden op de bouwplaats ingevoerd en doorgezonden naar een databestand.

Het hier genoemde toezicht gaat over de uitvoering van onze wettelijke taak. Als aanvulling op deze taak spannen wij ons in om de overlast door bouw- en sloopwerkzaamheden omlaag te brengen. Dit gebeurt per project via maatwerk. De toolbox met de juiste instrumenten om de problemen zowel in de ontwikkelingsfase van het project als tijdens de uitvoering aan te pakken, zal zowel conventionele instrumenten als experimentele instrumenten die zijn gebaseerd op de allernieuwste kennis en techniek, bevatten. Het kan daar bij gaan om uitbreiding van de rol van de procesbegeleider en voortzetting van de inzet van onbemande apparatuur die 24 uur per dag het geluidniveau meet, het vroegtijdig op de kaart zetten van de bouwhinderproblematiek, maar ook om nieuwe inzichten en technieken op het gebied van transport en opslag van bouwmaterialen, aangepaste bouwmethodes en nieuwe technieken om geluidoverlast in te perken.

Toezicht op klachten, meldingen en handhavingsverzoeken

Klachten, meldingen en handhavingsverzoeken die te maken hebben met lopende bouw- en sloopwerkzaamheden vallen onder de beginselplicht tot handhaving en worden altijd onderzocht. Blijkt uit het onderzoek dat de klacht betrekking op een overtreding, dan maken wij deze ongedaan. Wanneer daarentegen geen sprake is van een overtreding, dan wordt niet gehandhaafd, omdat de grond daartoe ontbreekt. Wij proberen in dat geval bij de klager(s) begrip voor dit standpunt te kweken, door hen goed te informeren.

Vergunningvrije bouwwerken

De wetgever heeft een aantal bouwactiviteiten als vergunningvrij benoemd. De reden hierachter is dat deze bouwactiviteiten zonder al te veel (veiligheids)risico zonder een bouwtechnische toets vooraf, in het kader van een te verlenen omgevingsvergunning, kunnen

worden uitgevoerd. Op deze vergunningvrije werken wordt geen toezicht uitgeoefend, anders dan naar aanleiding van klachten.

4.3 Controlefrequentie

De frequentie van de controles verschilt per situatie en hangt af van de risico's die gepaard gaan met mindere controle. Hoe groter deze risico's zijn, des te groter de wordt controlefrequentie. Daarnaast neemt de controlefrequentie toe naarmate wij daartoe, op grond van de wet of om andere redenen, verplicht zijn. Zijn de risico's laag, dan kan worden volstaan met laagfrequente controles of kunnen deze zelfs uitblijven. Deze aanpak zorgt ervoor dat de beschikbare capaciteit effectief wordt ingezet.

De controlefrequentie verloopt volgens het hieronder afgebeelde model.

Altijd controle	Beginselplicht tot handhaving	Klachten, meldingen en handhavingsverzoeken n.a.v. lopende bouw- en sloopwerkzaamheden
Controle volgens toezichtprotocol	Hoog risico	Omgevingsvergunningen voor de activiteit bouwen m.u.v. onderstaand
Alleen controle van welstand en stedbouw	Laag risico	Bouwwerken met omgevingsvergunning aan de voorzijde van woningen die aan de achterzijde vergunningvrij zouden zijn
Geen controle	Laag risico	Vergunningvrije bouwwerken

4.4 Ontwikkelingen in het toezicht

Voormalig minister Donner heeft de voorzitter van de Tweede Kamer op 15 december 2011 schriftelijk medegedeeld dat na de zomer van 2012 een, op de aanbevelingen van de Commissie fundamentele verkenning Bouw (commissie Dekker) gestoeld, wetsvoorstel wordt ingediend dat de verantwoordelijkheid voor de naleving van de bouwvoorschriften uitdrukkelijk teruglegt bij de markt. Voor het toezicht tijdens de uitvoering van bouwwerken wordt daarbij ondermeer gedacht aan de invoering van gecertificeerd toezicht waarvoor de vergunninghouder zelf opdracht geeft.

Minister Blok heeft in het voorjaar van 2013 gekozen voor een duaal stelsel, wat wil zeggen dat het toezicht op naleving van het Bouwbesluit 2012 zowel door de gemeente als door gecertificeerde marktpartijen mag worden uitgevoerd. Dat stelsel zal op zijn vroegst met ingang van 1 januari 2015 ingaan. De ontwikkelingen op dit punt worden nauwgezet gevolgd. Mochten deze een tussentijdse aanpassing van deze strategie noodzakelijk maken, dan zal dat tijdig gebeuren.

Vooruitlopend op wettelijke ontwikkelingen op dit gebied willen we graag ervaring opdoen met de wijze waarop je als gemeente toezicht zou kunnen houden op een dergelijk gecertificeerd bureau. Vooralsnog kent de gemeente immers ook een duidelijke

eigen wettelijke verantwoordelijkheid. Om dit verantwoord te kunnen uitvoeren zal indien mogelijk een pilot worden uitgevoerd om ervaring op te doen met deze nieuwe manier van toezicht houden. Daarbij is het van groot belang dat er een onderbouwd vertrouwen is in vergunninghouder en bouwer. De toezichtstrategie daarvoor is opgenomen in bijlage 3. Het gemeentelijk toezicht zal in dat geval bestaan uit auditachtige onderzoeken (procesgericht) bij de private toezichthouder en van reality checks tijdens de bouw. Dit kan gelden voor zowel het constructietoezicht als voor het bouwtoezicht zelf.

Enkele medewerkers zullen in de komende periode worden opgeleid om dergelijk toezicht uit te kunnen voeren. Uit een eventueel uitgevoerde pilot zullen lessen worden geleerd, die zo nodig zullen worden uitgewerkt en vastgelegd in een aangepaste handhavingsstrategie. De landelijke ontwikkelingen op dit gebied worden intensief gevolgd.

5. Sanctie- en gedoogstrategie

5.1 Passende reactie

Voor het opleggen van sancties hanteren we de sanctiestrategie zoals die is opgenomen in de bestuurlijke samenvatting van de Handhavingsstrategie openbare en bebouwde ruimte.

Geconstateerde overtredingen worden direct besproken met de bouwer. De ervaring leert dat overleg met de bouwer bijna altijd snel tot het gewenste resultaat leidt. De constatering van de overtreding, het overleg daarover met de bouwer, de gemaakte afspraken en de uitvoering daarvan, worden ter plaatse met behulp van tablets geregistreerd. Het bouwproces verloopt zodanig snel dat er in het algemeen geen constateringsbrief wordt opgesteld.

Wanneer de overtreding onherstelbaar is, onherstelbaar lijkt te worden of niet meer ongedaan kan worden gemaakt, wordt de bouwer, om hoge kosten te voorkomen, geadviseerd de werkzaamheden te staken. Dit advies wordt vrijwel altijd opgevolgd. Gebeurt het laatste niet of is sprake van een zeer ernstige situatie, dan wordt de bouw formeel stilgelegd (last onder bestuursdwang). Dit kan mondeling gebeuren, maar moet dan wel binnen 24 uur schriftelijk worden bevestigd. Dit kan al dan niet gepaard gaan met een last onder dwangsom.

Aan het eind van het proces krijgt de bouwer een voltooiingsverklaring.

5.2 Gemeentelijke overtredingen

Het komt regelmatig voor dat de gemeente opdrachtgever of vergunninghouder van een bouwwerk is. Doet deze situatie zich voor, dan vindt het toezicht overeenkomstig deze handhavingsstrategie plaats; wij hebben hierin een voorbeeldfunctie en vinden dan ook dat door of namens ons uitgevoerde werken moeten voldoen aan de daarvoor geldende regels.

In de algemene handreiking is aangegeven hoe het proces bij een eventueel benodigde sanctionering eruit ziet. Zoals ook bij andere opdrachtgevers gebeurt, zullen eventuele overtredingen op basis van overleg ongedaan moeten worden gemaakt. Lukt dat niet, dan worden wij daaromtrent geïnformeerd en zullen wij daarvoor zorgen.

5.3 Gedoogstrategie

Het uitgangspunt is dat alle overtredingen van wet- en regelgeving door middel van handhaving tot beëindiging worden gebracht. Er wordt in de gemeente Utrecht in het algemeen niet gedoogd.

6. Evaluatie

Op basis van deze handhavingsstrategie wordt jaarlijks een handhavingsprogramma opgesteld. Hierin wordt de inzet voor het komende jaar geraamd. Het programma is de basis voor de jaarlijkse evaluatie van het handhavingsbeleid op het gebied van bouwen en slopen. Daarnaast wordt gekeken of de uitgevoerde werkzaamheden zijn uitgevoerd binnen het in de begroting beschikbaar gestelde budget.

Bijlage 1: Prioritering

Prioritering t.b.v. handhavingsstrategie Bouwen en Slopen Risico-indicatie/belangen: V&G = Veiligheid en gezondheid; MS = Materiële schade; RK = Ruimtelijke kwaliteit; LOH = Leefbaarheid, overlast en hinder; Du = duurzaamheid; OoC = Openbare orde en criminaliteit; Co = Oneerlijke concurrentie	Prioriteitsklasse per belang							
	<table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 20px; text-align: center;"></td> <td>1: hoge prioriteit</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;"></td> <td>2: gemiddelde prioriteit</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;"></td> <td>3: lage prioriteit</td> </tr> </table>		1: hoge prioriteit		2: gemiddelde prioriteit		3: lage prioriteit	
	1: hoge prioriteit							
	2: gemiddelde prioriteit							
	3: lage prioriteit							
	<table style="width: 100%; border-collapse: collapse; text-align: center;"> <tr> <td style="width: 10%; border: 1px solid black;">V&G</td> <td style="width: 10%; border: 1px solid black;">MS</td> <td style="width: 10%; border: 1px solid black;">RK</td> <td style="width: 10%; border: 1px solid black;">LOH</td> <td style="width: 10%; border: 1px solid black;">Du</td> <td style="width: 10%; border: 1px solid black;">OoC</td> <td style="width: 10%; border: 1px solid black;">Co</td> </tr> </table>	V&G	MS	RK	LOH	Du	OoC	Co
V&G	MS	RK	LOH	Du	OoC	Co		

Toezicht op bouwwerken – kleine bouwwerken (vergunningplichtig + vergunningvrij)							
wonen – verbouw/uitbreidingen - binnenstad	1	2	1	2	3	3	
wonen – verbouw/onderhoud - woonwijk	1	2	2	2	3	3	
wonen – verbouw/onderhoud - bedrijventerrein	1	2	3	2	3	3	
wonen – verbouw/onderhoud - buitenstedelijk	1	2	2	2	3	3	
publiek gebouw/kantoor – verbouw/onderhoud - binnenstad	1	2	1	2	3		
publiek gebouw/kantoor – verbouw/onderhoud - woonwijk	1	2	2	2	3		
publiek gebouw/kantoor – verbouw/onderhoud - bedrijventerrein	1	2	3	2	3		
publiek gebouw/kantoor – verbouw/onderhoud - buitenstedelijk	1	2	2	2	3		
verzorging/onderwijs – verbouw/onderhoud - binnenstad	1	2	1	2	3		
verzorging/onderwijs – verbouw/onderhoud - woonwijk	1	2	2	2	3		
verzorging/onderwijs – verbouw/onderhoud - bedrijventerrein	1	2	3	2	3		
verzorging/onderwijs – verbouw/onderhoud - buitenstedelijk	1	2	2	2	3		
bedrijven – verbouw/onderhoud - binnenstad	1	2	1	2	3		
bedrijven – verbouw/onderhoud - woonwijk	1	2	2	2	3		
bedrijven – verbouw/onderhoud - bedrijventerrein	1	2	3	2	3		
bedrijven – verbouw/onderhoud - buitenstedelijk	1	2	2	2	3		
overige bouwwerken – nieuwbouw - binnenstad	1	2	1	3			
overige bouwwerken – nieuwbouw - woonwijk	1	2	2	3			
overige bouwwerken – nieuwbouw - bedrijventerrein	1	2	3	3			
overige bouwwerken – nieuwbouw - buitenstedelijk	1	2	2	3			
overige bouwwerken – verbouw/onderhoud - binnenstad	1	2	1	3			
overige bouwwerken – verbouw/onderhoud - woonwijk	1	2	2	3			
overige bouwwerken – verbouw/onderhoud - bedrijventerrein	1	2	3	3			
overige bouwwerken – verbouw/onderhoud - buitenstedelijk	1	2	2	3			

Toezicht op bouwwerken – middelgrote bouwwerken							
wonen – nieuwbouw - binnenstad	1	1	1	1	2	3	
wonen – nieuwbouw - woonwijk	1	1	2	1	2	3	
wonen – nieuwbouw - buitenstedelijk	1	1	2	1	2	3	
wonen – verbouw/onderhoud - binnenstad	1	1	1	1	3	3	
wonen – verbouw/onderhoud - woonwijk	1	1	2	1	3	3	
wonen – verbouw/onderhoud - bedrijventerrein	1	1	2	1	3	3	
wonen – verbouw/onderhoud - buitenstedelijk	1	1	2	1	3	3	
publiek gebouw/kantoor – nieuwbouw - binnenstad	1	1	1	1	2		
publiek gebouw/kantoor – nieuwbouw - woonwijk	1	1	2	1	2		
publiek gebouw/kantoor – nieuwbouw - bedrijventerrein	1	1	2	1	2		
publiek gebouw/kantoor – nieuwbouw - buitenstedelijk	1	1	2	1	2		
publiek gebouw/kantoor – verbouw/onderhoud - binnenstad	1	1	1	1	3		
publiek gebouw/kantoor – verbouw/onderhoud - woonwijk	1	1	2	1	3		
publiek gebouw/kantoor – verbouw/onderhoud - bedrijventerrein	1	1	2	1	3		
publiek gebouw/kantoor – verbouw/onderhoud - buitenstedelijk	1	1	2	1	3		
verzorging/onderwijs – nieuwbouw - binnenstad	1	1	1	1	2		
verzorging/onderwijs – nieuwbouw - woonwijk	1	1	2	1	2		
verzorging/onderwijs – nieuwbouw - bedrijventerrein	1	1	2	1	2		

	V&G	MS	RK	LOH	Du	OoC	Co
verzorging/onderwijs – nieuwbouw - buitenstedelijk	1	1	2	1	2		
verzorging/onderwijs – verbouw/onderhoud - binnenstad	1	1	1	1	3		
verzorging/onderwijs – verbouw/onderhoud - woonwijk	1	1	2	1	3		
verzorging/onderwijs – verbouw/onderhoud - bedrijventerrein	1	1	2	1	3		
verzorging/onderwijs – verbouw/onderhoud - buitenstedelijk	1	1	2	1	3		
bedrijven – nieuwbouw - binnenstad	1	1	1	1	2		
bedrijven – nieuwbouw - woonwijk	1	1	2	1	2		
bedrijven – nieuwbouw - bedrijventerrein	1	1	2	1	2		
bedrijven – nieuwbouw - buitenstedelijk	1	1	2	1	2		
bedrijven – verbouw/onderhoud - binnenstad	1	1	1	1	3		
bedrijven – verbouw/onderhoud - woonwijk	1	1	2	1	3		
bedrijven – verbouw/onderhoud - bedrijventerrein	1	1	2	1	3		
bedrijven – verbouw/onderhoud - buitenstedelijk	1	1	2	1	3		
overige bouwwerken – nieuwbouw - binnenstad	1	1	1	1			
overige bouwwerken – nieuwbouw - woonwijk	1	1	2	1			
overige bouwwerken – nieuwbouw - bedrijventerrein	1	1	2	1			
overige bouwwerken – nieuwbouw - buitenstedelijk	1	1	2	1			
overige bouwwerken – verbouw/onderhoud - binnenstad	1	1	1	1			
overige bouwwerken – verbouw/onderhoud - woonwijk	1	1	2	1			
overige bouwwerken – verbouw/onderhoud - bedrijventerrein	1	1	2	1			
overige bouwwerken – verbouw/onderhoud - buitenstedelijk	1	1	2	1			

Toezicht op bouwwerken – grote bouwwerken							
wonen – nieuwbouw - binnenstad	1	1	1	1	2	3	
wonen – nieuwbouw - woonwijk	1	1	1	1	2	3	
wonen – verbouw/onderhoud - binnenstad	1	1	1	1	3	3	
wonen – verbouw/onderhoud - woonwijk	1	1	1	1	3	3	
publiek gebouw/kantoor – nieuwbouw - binnenstad	1	1	1	1	2		
publiek gebouw/kantoor – nieuwbouw - woonwijk	1	1	1	1	2		
publiek gebouw/kantoor – nieuwbouw - bedrijventerrein	1	1	1	1	2		
publiek gebouw/kantoor – nieuwbouw - buitenstedelijk	1	1	1	1	2		
publiek gebouw/kantoor – verbouw/onderhoud - binnenstad	1	1	1	1	3		
publiek gebouw/kantoor – verbouw/onderhoud - woonwijk	1	1	1	1	3		
publiek gebouw/kantoor – verbouw/onderhoud - bedrijventerrein	1	1	1	1	3		
publiek gebouw/kantoor – verbouw/onderhoud - buitenstedelijk	1	1	1	1	3		
verzorging/onderwijs – nieuwbouw - binnenstad	1	1	1	1	2		
verzorging/onderwijs – nieuwbouw - woonwijk	1	1	1	1	2		
verzorging/onderwijs – nieuwbouw - buitenstedelijk	1	1	1	1	2		
verzorging/onderwijs – nieuwbouw - bedrijventerrein	1	1	1	1	2		
verzorging/onderwijs – verbouw/onderhoud - binnenstad	1	1	1	1	3		
verzorging/onderwijs – verbouw/onderhoud - woonwijk	1	1	1	1	3		
verzorging/onderwijs – verbouw/onderhoud - buitenstedelijk	1	1	1	1	3		
bedrijven – nieuwbouw - binnenstad	1	1	1	1	2		
bedrijven – nieuwbouw - woonwijk	1	1	1	1	2		
bedrijven – nieuwbouw - bedrijventerrein	1	1	1	1	2		
bedrijven – nieuwbouw - buitenstedelijk	1	1	1	1	2		
bedrijven – verbouw/onderhoud - binnenstad	1	1	1	1	3		
bedrijven – verbouw/onderhoud - woonwijk	1	1	1	1	3		
bedrijven – verbouw/onderhoud - bedrijventerrein	1	1	1	1	3		
bedrijven – verbouw/onderhoud - buitenstedelijk	1	1	1	1	3		
overige bouwwerken – nieuwbouw - binnenstad	1	1	2	1			
overige bouwwerken – nieuwbouw - woonwijk	1	1	2	1			

	V&G	MS	RK	LOH	Du	OoC	Co
overige bouwwerken – nieuwbouw - bedrijventerrein	1	1	2	1			
overige bouwwerken – nieuwbouw - buitenstedelijk	1	1	2	1			
overige bouwwerken – verbouw/onderhoud - binnenstad	1	1	2	1			
overige bouwwerken – verbouw/onderhoud - woonwijk	1	1	2	1			
overige bouwwerken – verbouw/onderhoud - bedrijventerrein	1	1	2	1			
overige bouwwerken – verbouw/onderhoud - buitenstedelijk	1	1	2	1			

Toezicht op bouwwerken – megaplannen							
wonen – nieuwbouw - binnenstad	1	1	1	1	2	3	
wonen – nieuwbouw - woonwijk	1	1	1	1	2	3	
wonen – nieuwbouw - bedrijventerrein	1	1	1	1	2	3	
publiek gebouw/kantoor – nieuwbouw - binnenstad	1	1	1	1	2		
publiek gebouw/kantoor – nieuwbouw - woonwijk	1	1	1	1	2		
publiek gebouw/kantoor – nieuwbouw - bedrijventerrein	1	1	1	1	2		
publiek gebouw/kantoor – nieuwbouw - buitenstedelijk	1	1	1	1	2		
verzorging/onderwijs – nieuwbouw - binnenstad	1	1	1	1	2		
verzorging/onderwijs – nieuwbouw - woonwijk	1	1	1	1	2		
verzorging/onderwijs – nieuwbouw - bedrijventerrein	1	1	1	1	2		
verzorging/onderwijs – nieuwbouw - buitenstedelijk	1	1	1	1	2		
bedrijven – nieuwbouw - binnenstad	1	1	1	1	2		
bedrijven – nieuwbouw - bedrijventerreinen	1	1	1	1	2		
bedrijven – nieuwbouw - buitenstedelijk	1	1	1	1	2		
overige bouwwerken – nieuwbouw - binnenstad	1	1	2	1			
overige bouwwerken – nieuwbouw - woonwijk	1	1	2	1			
overige bouwwerken – nieuwbouw - bedrijventerrein	1	1	2	1			
overige bouwwerken – nieuwbouw - buitenstedelijk	1	1	2	1			

Toezicht op sloopwerkzaamheden (met meldingsplicht)							
over de hand - binnenstad	1	1	2	1		1	
over de hand - woonwijk	1	1		1		1	
over de hand - bedrijventerrein	1	1		3		3	
over de hand - buitenstedelijk	1	1		3		3	
kogel/knijper - binnenstad	1	1	2	1		1	
kogel/knijper - woonwijk	1	1		1		1	
kogel/knijper - bedrijventerrein	1	1		3		3	
kogel/knijper - buitenstedelijk	1	1		3		3	
explosie - binnenstad	1	1	2	1		1	
explosie - woonwijk	1	1		1		1	
explosie - buitenstedelijk	1	1		3		3	
explosie - bedrijventerrein	1	1		3		3	

Toezicht op sloopwerkzaamheden (zonder meldingsplicht)							
binnenstad	3	3		3		3	
woonwijk	3	3		3		3	
buitenstedelijk	3	3		3		3	

Bijlage 2: Redenen van niet naleven

1. Gebrekkige kennis van de regels.

Hoe vaak zijn onvoldoende bekendheid met en onduidelijkheid van wetten en regels een reden deze te overtreden?

	zelden	komt voor	vaak
Bouwen klein/zelfwerkzaamheid	UC CC		
Bouwen klein/aannemer	UC CC		
Bouwen groot	UC CC		
Vergunningvrij bouwen	UC CC		
Slopen	UC		

2. Kosten wegen niet op tegen de baten

Hoe vaak worden wetten en regels uit (im)materiële overwegingen overtreden? Regels naleven kost geld, tijd, moeite etc.

	zelden	komt voor	vaak
Bouwen klein/zelfwerkzaamheid	UC CC		
Bouwen klein/aannemer	UC CC		
Bouwen groot	UC CC		
Vergunningvrij bouwen	UC CC		
Slopen	UC		

3. Mate van acceptatie (begrip)

Hoe vaak vormt het niet accepteren van wetten, regels en beleid aanleiding tot overtredingen?

	zelden	komt voor	vaak
Bouwen klein/zelfwerkzaamheid	UC CC		
Bouwen klein/aannemer	UC CC		
Bouwen groot	UC CC		
Vergunningvrij bouwen	UC CC		
Slopen	UC		

4. Normgetrouwheid van de doelgroep

Hoe vaak worden wetten en regels overtreden, omdat men onvoldoende bereidheid heeft zich te conformeren aan het gezag van de overheid?

	zelden	komt voor	vaak
Bouwen klein/zelfwerkzaamheid	UC CC		
Bouwen klein/aannemer	UC CC		
Bouwen groot	UC CC		
Vergunningvrij bouwen	UC CC		
Slopen	UC		

5. Gebrek aan informele/maatschappelijke controle

Hoe vaak worden wetten en regels overtreden, omdat men de kans op sanctionering van hun gedrag door anderen dan de overheid, laag inschat?

	zelden	komt voor	vaak
Bouwen klein/zelfwerkzaamheid	UC CC		
Bouwen klein/aannemer	UC CC		
Bouwen groot	UC CC		
Vergunningvrij bouwen	UC CC		
Slopen	UC		

6. Kans op een informele melding

Hoe vaak overtreedt men wetten en regels, omdat men de kans laag inschat dat een overtreding die is geconstateerd door anderen dan de overheid, wordt gemeld.

	zelden	komt voor	vaak
Bouwen klein/zelfwerkzaamheid	UC CC		
Bouwen klein/aannemer	UC CC		
Bouwen groot	UC CC		
Vergunningvrij bouwen	UC CC		
Slopen	UC		

7. Kans op controle

Hoe vaak worden wetten en regels overtreden, omdat men de kans laag inschat dat de overheid op overtredingen controleert?

	zelden	komt voor	vaak
Bouwen klein/zelfwerkzaamheid	UC CC		
Bouwen klein/aannemer	UC CC		
Bouwen groot	UC CC		
Vergunningvrij bouwen	UC CC		
Slopen	UC		

8. Kans om betrap te worden (detectie)

Hoe vaak worden overtredingen begaan, omdat men denkt dat de kans dat men betrap wordt, klein is?

	zelden	komt voor	vaak
Bouwen klein/zelfwerkzaamheid	UC CC		
Bouwen klein/aannemer	UC CC		
Bouwen groot	UC CC		
Vergunningvrij bouwen	UC CC		
Slopen	UC		

9. Selectie

Hoe vaak overtreedt men wetten en regels, door onvoldoende selectie van te controleren bedrijven, personen, handelingen of gebieden?

	zelden	komt voor	vaak
Bouwen klein/zelfwerkzaamheid	n.v.t.		
Bouwen klein/aannemer	n.v.t.		
Bouwen groot	n.v.t.		
Vergunningvrij bouwen	n.v.t.		
Slopen	n.v.t.		

10. Kans op een sanctie

Hoe vaak worden wetten en regels overtreden, omdat men de indruk heeft dat de kans dat een overtreding daadwerkelijk tot een sanctie leidt, laag is?

	zelden	komt voor	vaak
Bouwen klein/zelfwerkzaamheid	UC CC		
Bouwen klein/aannemer	UC CC		
Bouwen groot	UC CC		
Vergunningvrij bouwen	UC CC		
Slopen	UC		

11. Hoogte van een sanctie

Hoe vaak worden wetten en regels overtreden, omdat men niet veel last heeft van de hoogte en soort van de aan de overtreding gekoppelde sanctie en bijkomende nadelen van sanctieoplegging?

	zelden	komt voor	vaak
Bouwen klein/zelfwerkzaamheid	UC CC		
Bouwen klein/aannemer	UC CC		
Bouwen groot	UC CC		
Vergunningvrij bouwen	UC CC		
Slopen	UC		

Bijlage 3: Toezichtsarrangement systeemtoezicht constructiecontrole

Om te kunnen beoordelen of in een specifieke situatie voldoende vertrouwen bestaat voor gedelegeerd toezicht in opdracht van de opdrachtgever in combinatie met systeemtoezicht vanuit het bevoegd gezag, is het nodig de hierna genoemde aspecten te onderzoeken.

Voorafgaand aan de start van het bouwproject

Ter onderbouwing van de keuze voor het bevoegd gezag om alleen nog systeemtoezicht uit te voeren zijn de volgende checks noodzakelijk:

- Beoordelen langdurige relatie met opdrachtgever, nodig voor opbouwen vertrouwen;
- Beoordelen systeendenken van opdrachtgever en gedelegeerd toezichthouder (waarborgen voor veiligheid, kwaliteit en regel naleving ingebouwd in beleids- en organisatiesystemen);
- Inschatten risico opdrachtgever, aannemer en project o.b.v. expertopinie door eigen constructeurs/bouwinspecteurs Toezicht en Handhaving;
- Zijn er eerdere goede of slechte ervaringen met opdrachtgever, aannemer en/of gedelegeerd toezichthouder?
- Beoordelen intrinsieke motivatie opdrachtgever, aannemer en andere belanghebbenden:
 - o Is er sprake van een Design, Built, Finance, Maintenance contractvorm?
 - o Is er een rol voor een verzekeringsmaatschappij?
 - o Is er sprake van lagere leges?
 - o Levert het een kortere doorlooptijd op omdat fouten eerder worden geconstateerd?
 - o Is er sprake van lagere financiële risico's doordat fouten eerder ontdekt worden?
- Door auditor en constructeur van de gemeente laten beoordelen van de gedelegeerd toezichthouder:
 - o bekendheid en goede naam bureau,
 - o gesprekken met toezichthouders bureau,
 - o beoordelingen ter plaatse van werkwijze,
 - o inzet gekwalificeerde constructeurs,
 - o management informatie systeem, en
 - o kwaliteitssysteem en de hantering daarvan;
- Aard van opdracht aan gedelegeerd toezichthouder (controle bij aanvang en tussentijdse controle om te checken of men zich hier aan houdt):
 - o Is er voldoende budget?
 - o Wordt het door Utrecht gehanteerde toezichtsprotocol voor constructietoezicht of een kwalitatief beter toezichtmodel gehanteerd? Gebruik checklisten en modellen;
 - o Controleert men de uitgangspunten, modellen en vooral aansluiting tussen individuele ontwerpen?
 - o Is er een escalatieafspraken naar opdrachtgever en bevoegd gezag?
 - o Transparantie:
 - Is het mogelijk om op ieder gewenst moment mee te kijken in het digitale informatiesysteem?
 - Welke risicorapportages worden opgesteld?
 - Worden er foutenrapportages gemaakt? Worden daarin ook de verbeteringen door de aannemer opgenomen?
 - Mag het bevoegd gezag aanschuiven tijdens besprekingen?
- Wat is in het algemeen het lerend vermogen van alle partijen na incidenten en of geconstateerde fouten?

Tijdens de bouw

Tijdens de duur van het project zijn de volgende activiteiten noodzakelijk:

- Het tijdens de uitvoering monitoren van het lerend vermogen van alle partijen na incidenten en of geconstateerde fouten;
- Een beperkt aantal steekproeven (reality checks) uitvoeren op de ingediende documenten en berekeningen op basis van risicoafwegingen en uitkomsten;
- Periodiek overleg met bouwer en toezichthouder over voortgang en bevindingen;
- Het beoordelen van de ongevraagde (spontane) informatie van de bouwer;
- Tussentijdse evaluatie uitvoeren op het gestelde vertrouwen, de opgebouwde relatie en de mate waarin het bevoegd gezag zich heeft kunnen laten overtuigen van de regelnaleving door de bouwer;
- Indien uitkomsten van deze toezichtsactiviteiten niet aan de verwachtingen voldoen overgaan op meer traditioneel toezicht en het opleggen van sancties (waaronder de last onder dwangsom en last onder bestuursdwang, bijvoorbeeld het stilleggen van een (deel) van de bouwactiviteiten).

Afkomstig uit het onderzoek "Constructief Systeemtoezicht" maart 2012

Onderzoek is gericht op de Utrechtse situatie en uitgevoerd door deelnemers van het leeratelier Toezicht en Handhaving (NSOB) Paragraaf 6.2