

Algemene Handhavingsstrategie Openbare ruimte en Bebouwde omgeving gemeente Utrecht

Het College van burgemeester en wethouders van de gemeente Utrecht;

Gelet op de artikelen 4:81, eerste lid, 4:83 en 1:3, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht en de artikelen 13.5 en 13.6 van het Omgevingsbesluit;

Overwegende dat:

- zij op grond van de artikelen 13.5 en 13.6 van het Omgevingsbesluit bevoegd zijn tot het vaststellen van een uitvoerings- en handhavingsstrategie;
- het nodig is om de bestuurlijke Handhavingsstrategie openbare en bebouwde ruimte te actualiseren;

Besluit vast te stellen de Algemene Handhavingsstrategie Openbare ruimte en Bebouwde omgeving gemeente Utrecht.

0 Inleiding

Dit is de Algemene Handhavingsstrategie Bebouwde Omgeving en Openbare Ruimte van de gemeente Utrecht. Deze Algemene Handhavingsstrategie is de Utrechtse aanvulling op de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO). Samen vormen ze de basis voor de manier waarop de gemeente Utrecht het toezicht en de handhaving in de stad Utrecht uitvoert.

Het organisatieonderdeel Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH) van de gemeente voert de meeste taken uit. Daarnaast voert ook de RUD (Regionale Uitvoeringsdienst, de omgevingsdienst voor onze gemeente) een aantal taken uit, in opdracht van de gemeente Utrecht. De taken die de RUD uitvoert, vallen onder de 'Regionale Uitvoerings- en Handhavingsstrategie' en zijn volgens een wettelijke verplichting bij de omgevingsdienst ondergebracht.

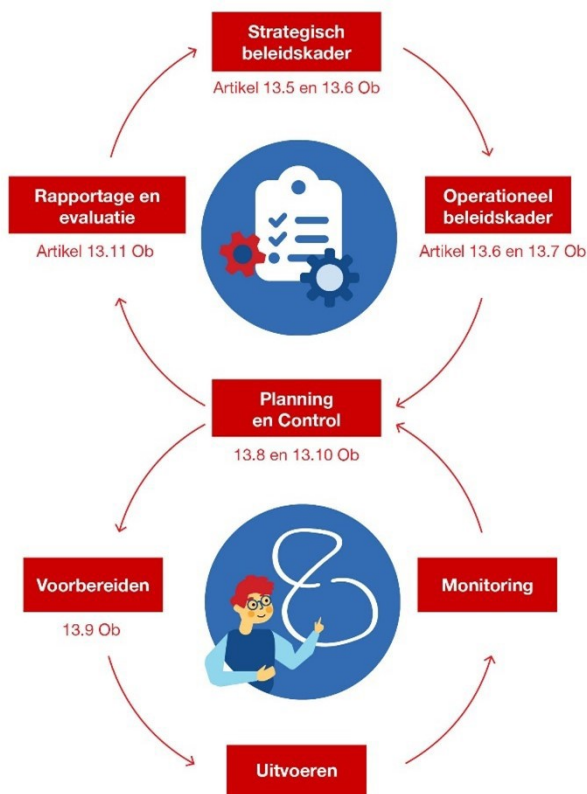
De Algemene Handhavingsstrategie Bebouwde Omgeving en Openbare Ruimte geeft op hoofdlijnen de uitgangspunten en doelen weer voor het toezicht en de handhaving in de stad Utrecht. De Algemene Handhavingsstrategie en de LHSO (zie bijlage) gelden samen voor alle domeinen. Ze zijn dus van toepassing op Omgevingsrecht domeinen en op niet-Omgevingsrecht domeinen.

Naast deze Algemene Handhavingsstrategie hebben we ook een aantal domein specifieke Handhavingsstrategieën. Hierin staan uitwerkingen, aanvullingen of uitzonderingen ten opzichte van de algemene strategie. In Bijlage 1 staat een overzicht van alle domein specifieke strategieën. In Bijlage 2 hebben we een overzicht opgenomen van de (belangrijkste) wetgevingsdomeinen waar VTH mee te maken heeft.

Gemeenten zijn verplicht om een Handhavingsstrategie te hebben voor alle domeinen in het Omgevingsrecht. Dit staat in het Besluit omgevingsrecht. Vanaf 1 januari 2024, wanneer de Omgevingswet in gaat, staat deze verplichting ook in het Omgevingsbesluit (afdeling 13.2).

De Algemene Handhavingsstrategie is één van de pijlers voor het Handhavingsprogramma van de gemeente Utrecht. Hierin leggen we jaarlijks vast welke controles we uitvoeren en waar we ons op richten. Daarnaast evalueren we de doelen en resultaten in het jaarlijkse Handhavingsverslag. Daarmee voldoen we aan de eisen die in het Besluit omgevingsrecht staan.

Bij elkaar vormen de Algemene Handhavingsstrategie, de eventuele onderliggende domein specifieke strategieën, het Handhavingsprogramma en het Handhavingsverslag de beleidscyclus van het organisatieonderdeel Vergunningen, Toezicht en Handhaving. We noemen deze cyclus ook wel de 'Big 8 cyclus'. De figuur hieronder vat deze cyclus samen. Het Interbestuurlijk Toezicht van de provincie Utrecht controleert jaarlijks op deze verplichtingen.



Figuur 1: Wettelijk VTH-kader (Big 8 cyclus)

We gebruiken de 'Big 8 cyclus' óók om de uitvoering en de prioriteiten van VTH goed aan te laten sluiten op het beleid van de gemeente Utrecht en wat belangrijk is voor de stad. Ook evalueren we steeds in hoeverre de uitvoering van het beleid het gewenste effect heeft in de stad. Hoe we dat doen, lichten we toe in hoofdstuk 5.

0.1 Werkwijze

We hebben voor het maken van deze strategie gebruik gemaakt van de Algemene Handhavingstrategie van 2016/7 en de Regionale Uitvoerings- en Handhavingstrategie (vastgesteld in 2022). We hebben samengewerkt met verschillende medewerkers van VTH en de inhoud getoetst bij de toezichthouders, handhavers en inspecteurs. We hebben de inhoud afgestemd met onze strafrechtelijke partners.

Deze Algemene Handhavingstrategie bevat aanvullingen op de LHSO die voor de Utrechtse praktijk van meerwaarde zijn. Hoofdstuk 5 gaat over de Omgevingswet. Dit hoofdstuk gaat gelden als de Omgevingswet in werking is getreden.

1 Doelen en monitoring toezicht en handhaving

We onderschrijven het uitgangspunt van de LHSO dat toezicht en handhaving moeten bijdragen aan een veilige en gezonde fysieke leefomgeving. In Utrecht hanteren wij deze doelstelling breder. We willen met toezicht en handhaving sturen op veiligheid, gezondheid, duurzaamheid, bereikbaarheid en leefbaarheid. Dit geldt voor zowel de Omgevingsrecht domeinen als de niet-Omgevingsrecht domeinen (zoals horeca en parkeren).

1.1 Veilig, gezond, duurzaam, bereikbaar en leefbaar

Het hoofddoel van de Algemene Handhavingstrategie is: bijdragen en sturen op een veilige en gezonde fysieke leefomgeving in de stad Utrecht, passend binnen de context van Gezond Stedelijk Leven voor iedereen. Dit overkoepelende doel vraagt om een vertaling naar de verschillende domeinen van toezicht en handhaving.

In dit hoofdstuk maken we deze vertaling op hoofdlijnen. In de domein specifieke strategieën staat de nadere uitwerking. Bij deze uitwerking zijn data gedreven sturing en een risicomatrix -of analyse belangrijke hulpmiddelen. De werkwijze voor het opzetten van een risicomatrix of -analyse en voor data gedreven sturen staat in de hoofdstukken 2 en 3.

Op deze manier verfijnen we de hoofdlijnen naar uitvoerbare en concrete doelen. Vaak gaat het daarbij om het voorkomen of ongedaan maken van negatieve effecten van activiteiten in de stad. De werkwijze voor het opzetten van een risicomatrix of -analyse en principes voor data gedreven sturing staat in de volgende hoofdstukken.

1.2 Effectdoelen op hoofdlijnen

Op hoofdlijnen streven we met toezicht en handhaving onderstaande effectdoelen na. Daarbij staat op hoofdlijnen ook hoe we te werk gaan

- Bevorderen van een veilige en bereikbare openbare ruimte. Dat doen we door het reguleren van parkeren, zwaar verkeer, (wees) fietsen, uitstallingen en ander gebruik van de openbare ruimte.
- Signaleren van ondermijning en gerichte acties om criminele netwerken aan te pakken. Dat doen we in samenwerking met andere partners.
- Bijdragen aan een veilig verloop van evenementen en/of grote sportwedstrijden. Dat doen we door toe te zien op de regels die we gesteld hebben.
- Bijdragen aan de volksgezondheid met regelmatige controles rond Nix18 (alcoholgebruik onder jongeren). Dit doen we bij onder meer horeca, evenementen en studentenverenigingen.
- Bevorderen van een veilige en gezonde werkomgeving voor sekswerkers. Dat doen we door actief misstanden en mensenhandel te signaleren en hierop actie te ondernemen.
- Waarborgen van veilige en gezonde bouwwerken voor de gebruikers en de directe omgeving.
- Bijdragen aan een aantrekkelijke uitstraling van gebouwen en het behouden van het Utrechtse bouwkundig erfgoed.
- Bevorderen van de leefbaarheid en veiligheid in de wijken. Dat doen we door knelpunten en hotspots te signaleren, daarop actie te ondernemen en door aanspreekpunt te zijn in de buurt.
- Behouden van een prettige leefomgeving en voorkomen dat de leefomgeving verder onder druk komt te staan. Dat doen we door ervoor te zorgen dat bouwwerken volgens regelgeving worden gebruikt.
- Voorkomen en beperken van hinder en schade door bouwplaatsen. Dat doen we door omgevingsmanagement in te zetten waar dat nodig is. Ook letten we op specifieke aandachtspunten, zoals de zorg voor bomen en andere milieuzaken.
- Voorkomen en beperken van hinder, overlast en schade in zowel de openbare ruimte als de bebouwde omgeving. Dat doen we door meldingen van bewoners en bedrijven te behandelen. We prioriteren ze daarbij op belang voor de stad of buurt. Denk aan meldingen over afval, hondenpoep, (illegale) bouwwerken, bomen, lawaai en bouwwerkzaamheden.
- Tegengaan van milieuschade en hinder door bedrijfsactiviteiten. Dat doen we door bedrijfsactiviteiten in lijn te brengen met de regels en het bestemmings- of omgevingsplan, en door illegale situaties ongedaan te maken.
- Nastreven van duurzaamheid in al onze activiteiten. Dat doen we bijvoorbeeld door energiebesparing te bewaken en bevorderen bij bedrijven, Verenigingen van Eigenaren (VvE's) en particulieren.

1.3 Meten doelen en resultaten

We meten onze toezichtactiviteiten en maken onze inspanningen zichtbaar. Daarbij werken we toe naar groeiend inzicht in welke resultaten en effecten we daarmee bereiken. We rapporteren hierover in het jaarlijkse Handhavingsverslag. Daarin geven we een overzicht van het aantal controles, overlastmeldingen en geconstateerde overtredingen en de belangrijkste resultaten. Zo vermelden we bijvoorbeeld hoeveel controles we hebben gedaan op afval naast ondergrondse containers (inclusief het aantal boetes), waarmee we hebben bijgedragen aan een schonere openbare ruimte. En bijvoorbeeld hoeveel constructieve controles we hebben gedaan bij nieuwbouwprojecten, waarmee we een bijdrage hebben gedaan aan de veiligheid van bouwwerken. Deze informatie gebruiken we vervolgens voor het Handhavingsprogramma in het volgende jaar, zodat wij kunnen bijsturen waar nodig.

1.4 Bestuurlijke prioriteiten

Het bestuur kan bepaalde kwesties belangrijker vinden dan andere gevallen binnen ons werkgebied. Voor zowel de bebouwde omgeving als de openbare ruimte geldt dat we de prioriteiten van het bestuur zoveel mogelijk opnemen in het Handhavingsprogramma. Er is daarbij altijd een mate van flexibiliteit om in te spelen op actuele kwesties. Zoals in H2 en H3 te lezen is, actuele kwesties laten zich minder makkelijk voorspellen in een risicoanalyse en komen minder snel naar voren bij data gedreven sturing. Ook voor de bestuurlijke prioriteiten bepalen we de best passende vorm van toezicht. Bestuurlijke prioriteiten zijn vaak inhoudelijk, maar gaan soms ook over de organisatie van het toezicht. Bijvoorbeeld de wens om bepaalde samenwerkingen te ondersteunen. Het kan gaan om actieve inzet bij (grote) evenementen in overleg met de hulpdiensten of evenementorganisatie, of ondersteuning vanuit Utrecht naar gemeenten in de regio bij calamiteiten of kwesties rond de openbare orde.

2 Risico gestuurd toezicht in bebouwde omgeving

Toezicht in de bebouwde omgeving voeren we risico gestuurd uit. We doen dit op basis van een risicoanalyse. In dit hoofdstuk lichten we dat toe. In hoofdstuk 3 vertellen we meer over data gedreven sturing. Dat is vooral in de openbare ruimte leidend.

2.1 Risico gestuurd werken met een risicomatrix of -analyse

Met een risicoanalyse maken we inzichtelijk welke negatieve effecten kunnen optreden en hoe groot de kans is dat deze effecten optreden. De negatieve effecten kunnen betrekking hebben op veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid, duurzaamheid, bereikbaarheid en leefbaarheid (zie figuur 2).

Een risicomatrix is een hulpmiddel om de risico's te categoriseren. De risicoanalyse vormt de basis voor de prioritering daarvan. Zo kunnen we de capaciteit voor toezicht en handhaving effectief inzetten. Dit past ook bij de uitgangspunten van de LHSO.

Wij volgen altijd onderstaande vier basisstappen. Daarnaast volgen we aanvullende stappen als sprake is van verscherpt toezicht.

Stap 1: negatieve effecten beschrijven per domein

Voor elk toezichtsdomein bepalen we welke negatieve effecten kunnen optreden. Op basis hiervan kunnen we een risicoanalyse maken. In figuur 2 zie je welke mogelijke negatieve effecten er zijn.

Negatieve effecten

De volgende negatieve effecten kunnen zich voordoen. De effecten kunnen verschillen per toezichtsdomein. In de domein specifieke Handhavingsstrategie kunnen we de negatieve effecten nader toelichten en aanvullen.

Type negatief effect

Vermindering persoonlijke veiligheid en beschadiging gezondheid.

Schade aan gebouwen, groen en milieu.

Hinder en overlast voor de leefbaarheid en bereikbaarheid.

Verslechtering van de ruimtelijke kwaliteit.

Maatschappelijke onrust en vermindering veiligheid van de leefomgeving.

Verspilling energie en grondstoffen (duurzaamheid).

Onerlijke concurrentie.

Omschrijving

Fysiek letsel, ziekte (al dan niet dodelijk). Treft één of meerdere personen. Kan zowel zijn in de bouw- of aanlegfase van activiteiten als de gebruiksfase.

Schade aan bouwwerken en groen/ natuur. Het gaat hier ook om verontreiniging van grond, water, lucht en groen. Het bouwwerk, grond, water, lucht of natuurgebied kan geheel of gedeeltelijke onbruikbaar zijn.

Onbehagen en psychische of lichamelijke klachten die optreden in de omgeving waar het probleem speelt. Het gaat om zaken als afval, lawaai, stank, plaagdieren of het barricaderen van de openbare ruimte.

Aantasting van de ruimtelijke kwaliteit, welstand, historische waarde (gebied of gebouw) of de uitstraling van de openbare ruimte en groen.

Maatschappelijk ongewenst gedrag, overlast of criminaliteit.

Verhoogd en/of onnodig gebruik van energie en/of grondstoffen.

Nalaten van het nemen van maatregelen of het oprekken van regels, waardoor economisch voordeel ontstaat voor een bedrijf. Het gaat hier bijvoorbeeld om een oneerlijke verdeling van woonruimte, ruimere winkeltijden of het dumpen van afval op plekken of tijden waarop dat niet mag.

Figuur 2: negatieve effecten

Stap 2: soorten activiteiten en types gebruik en gedrag beschrijven

We beschrijven bij elk negatief effect welke soorten activiteiten we onderscheiden en welke types (onwenselijk) gebruik en gedrag. Een activiteit is bijvoorbeeld een bouwactiviteit, een milieubelastende activiteit of een horeca-activiteit. Een type (onwenselijk) gebruik en gedrag is bijvoorbeeld illegale kamerverhuur of heling op straat.

Stap 3: risicomatrix invullen

We formeren een team medewerkers van VTH, zoals inspecteurs, juristen, beleidsadviseurs en teammanagers. Met dit team vullen we de risicomatrix in. We kennen scores toe aan alle negatieve effecten en types (onwenselijk) gebruik en gedrag. Hoe risicovoller een activiteit, hoe meer punten de activiteit scoort.

Het resultaat van de ingevulde risicomatrix is een prioritering. De scores geven aan welke activiteiten het hoogst scoren en prioriteit moeten krijgen. Dit verwerken we in de domein specifieke strategieën.

Stap 4: toezichtsvorm en controlefrequentie bepalen

We bepalen per activiteit of cluster van activiteiten of types (onwenselijk) gebruik en gedrag wat de best passende toezichtsvorm en controlefrequentie is.

In principe geldt: hoe hoger de score in de risicomatrix, hoe hoger de prioriteit in het behandelen van (overlast)meldingen en hoe hoger de controlefrequentie. Hoe lager de score, hoe meer variatie er is in de verschillende toezichtsvormen die we kunnen inzetten. In hoofdstuk 4 staan de verschillende toezichtsvormen beschreven.

Stap 5: verscherpt toezicht (malusregeling)

In sommige domeinen (bijvoorbeeld milieu, horeca, bouw) is verscherpt toezicht mogelijk. Daarbij geldt een verfijnde controlefrequentie op grond van het nalevingsgedrag. We controleren dan vaker dan we in eerste instantie hadden bepaald. Belangrijk voor verscherpt toezicht is dat we het naleefgedrag hebben geregistreerd in een actueel (bedrijven)bestand.

Stap 6: naleefgedrag registreren

We vullen de risicomatrix aan met het naleefgedrag. We scoren in hoeverre de regel(s) worden nageleefd. Ook omschrijven we de kans dat een negatief effect zich kan voordoen. Een belangrijke indicator is het aantal meldingen dat VTH ontvangt. Slecht naleefgedrag kan een reden zijn voor verscherpt toezicht (stap 5).

Stap 7: dynamiek aanbrengen in controles en evaluaties

We bepalen over welke periode welke bedrijven onder verscherpt toezicht komen. Dat kan bijvoorbeeld de top 10 zijn, de top 30 of de top 50 hoogst scorende bedrijven. Hierop vindt periodieke evaluatie plaats. Op basis van de evaluatie kan hoe hoog het topaantal is, wijzigen. Daarbij kijken we welk topaantal nog onderscheidend genoeg werkt.

2.2 Data gedreven sturing in de bebouwde omgeving

Data gedreven sturen, ofwel het sturen op basis van informatie, biedt mogelijkheden voor het gericht en efficiënt inzetten van toezicht in de bebouwde omgeving.

We passen het toe bij de huisjesmelkersaanpak. Een team van juristen, data-analisten en inspecteurs brengt met behulp van data overtreders en overtredingen in beeld. Inspecteurs voeren vervolgens gericht acties uit om overtredingen op te sporen en treden passend handhavend op.

Binnen het uitvoeringsprogramma Beschermen bestaande woningvoorraad houden we met behulp van data actief toezicht op het woonruimtegebruik in de stad. We brengen de gebieden en buurten in beeld waar we vermoeden dat de problematiek het grootst is. Het uitvoeringsprogramma is belangrijk voor het realiseren van de ambities in de Woonvisie.

De manier van werken met data gedreven sturing is in ontwikkeling. De komende jaren gaan we dit verder vormgeven.

3 Data gedreven en wijkgericht toezicht in de openbare ruimte

Toezicht in de openbare ruimte voeren we uit op basis van data gedreven inzet en met wijkgericht toezicht. Het toezicht en de handhaving in de openbare ruimte is een taak van de buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) en de toezichthouders. De boa's zijn beëdigd en hebben opsporingsbevoegdheid om strafbare feiten op te sporen. De bevoegdheden zijn beschreven in de Regeling domeinlijsten Buitengewoon Opsporingsambtenaar. Het grootste deel van de handhavers bij VTH is bevoegd binnen Domein I Openbare ruimte. Daarnaast hebben we boswachters die zijn aangesteld in Domein II Milieu, welzijn en infrastructuur. Deze boa's zijn actief op de landgoederen Rhijnauwen en Amelisweerd.

3.1 Data gedreven inzet

Voor het bepalen en prioriteren van de inzet van de handhavers maken we gebruik van verschillende soorten data. Bijvoorbeeld data over overlastmeldingen (aantal en spreiding) en (eigen) waarnemingen. Door deze gegevens te analyseren, weten we wat er leeft en speelt in de stad en kunnen we de handhavers actief inzetten op overlastlocaties. Ook kunnen we met de data overlastlocaties en risico's eerder signaleren en vervolgens gericht toezichthouden. Afhankelijk van het onderwerp passen we de best passende toezichtsvorm toe (zie hoofdstuk 4). Ook bij de aanpak van overlastonderwerpen en hotspots passen we data gedreven toezicht toe. Bijvoorbeeld bij de aanpak van bijplaatsingen bij ondergrondse afvalcontainers en bij de parkeercontroles.

Data gedreven inzet bij bijplaatsingen: De handhaving op bijplaatsingen bij (ondergrondse) containers doen we aan de hand van een hotspotlijst. Deze hotspotlijst is gebaseerd op het aantal geregistreerde

bijplaatsingen, het aantal overlastmeldingen en waarnemingen van medewerkers.. We controleren gericht op hotspotlocaties.

Data gedreven inzet bij betaald parkeren: De handhavingsinzet op betaald parkeren bepalen we aan de hand van de betalingsbereidheid. Door de parkeercontroles weten we welk percentage automobilisten in een buurt betaalt voor het parkeren. Zo krijgen we een betalingsbereidheidspercentage, waarmee we de frequentie van de parkeercontroles in de buurten bepalen. Buurten met een lager betalingsbereidheidspercentage krijgen meer controles.

Data gedreven inzet vergt een zorgvuldig proces van verzamelen, ordenen en analyseren van de data. We houden ons hierbij aan de Algemene Verordening gegevensbescherming. Waar nodig schakelen we bij (digitale) vraagstukken de ethische commissie Uthiek in. Deze gemeentelijke commissie heeft een waardenmodel waarmee zij ons helpen om ethische vraagstukken in beeld te brengen en handhavingsprojecten verantwoord in te richten. Verder hanteren we de uitgangspunten van het Rapport Institutioneel racisme Gemeente Utrecht en de verdere koers zoals die vastgelegd is in de raadsbrief naar aanleiding van dit rapport. Dit geldt zowel voor de handhaving in de bebouwde omgeving als de openbare ruimte.

3.2 Wijkgerichte inzet met wijkboa's

Voor het toezicht in de openbare ruimte is de verbinding met de wijk en de bewoners, bedrijven en organisaties zeer belangrijk. Daarom hebben we naast de data gedreven inzet ook een wijkgerichte inzet met wijkboa's. De wijkboa's hebben dezelfde bevoegdheden als de andere boa's, maar zij zijn gekoppeld aan een specifieke wijk. De wijkboa's zetten hun bevoegdheden breed in, afhankelijk van wat nodig is in de wijk. Preventie is een belangrijk onderdeel van hun werk. Op deze manier zijn zij de ogen en oren van de gemeente in de wijk. Ook verhogen we hiermee de zichtbaarheid en aanspreekbaarheid van het gemeentelijk toezicht in de wijk.

4 Toezicht in Utrecht

Wij passen de LHSO toe. In de hoofdstukken 4, 5 en 6 omschrijven we een aantal specifieke aanvullingen die kenmerkend zijn voor de toezicht en handhaving in de stad Utrecht. In dit hoofdstuk 4 staat de Utrechtse toezichtsaanpak centraal. Hoofdstuk 5 focust op de Omgevingswet en in hoofdstuk 6 omschrijven we de Utrechtse handhavingsaanpak.

4.1 Toezichtsvormen en hun kenmerken

We maken in Utrecht onderscheid in verschillende soorten controles en manieren van inzet. De gekozen vorm is afhankelijk van het onderwerp en heeft ook een relatie met de beschikbare capaciteit.

Daarnaast ontwikkelen we nieuwe en innovatieve vormen van toezicht, waarmee we inspelen op de groei van de stad en waarmee we slagkracht houden. Voorbeelden hiervan zijn de inzet van drones en nieuwe mogelijkheden met de scanauto's.

Toezichtsvorm	Kenmerken	Voorbeelden
Opleveringscontrole milieu-belastende activiteiten, horeca of activiteiten bijzondere wetten.	<ul style="list-style-type: none"> - Controle op de (bedrijfs) activiteiten die vergunnings-/meldingsplichtig zijn. - Onder de aandacht brengen van de wet- en regelgeving bij het bedrijf of de initiatiefnemer. - Bepalen van verdere toezichtsvorm en – frequentie. - Volledige en correcte registratie in het beheersysteem. 	<i>Bebouwde omgeving</i> Eerste controle nieuwe horeca-onderneming.
(Opleverings)controle activiteit bouwen.	<ul style="list-style-type: none"> - Risico gestuurde controle op de regels in omgevingsvergunning Bouwbesluit of Besluit bouwwerken leefomgeving tijdens de uitvoering of bij de oplevering van een bouwwerk. - Zodra het bouwwerk gerealiseerd is, is de omgevingsvergunning niet meer geldig. - Na de oplevering van het bouwwerk vindt geen hercontrole meer plaats. 	<i>Bebouwde omgeving</i> Wapening, aanwezigheid rookmelders. Omgevingsveiligheid tijdens de uitvoering.
Bij Wet kwaliteitsborging bouwen (Wkb)	<ul style="list-style-type: none"> - Controle op regels alleen als hier vooraf of tijdens de bouw aanleiding toe bestaat. - Controle op aanwezigheid en volledigheid van het dossier bevoegd gezag. - Controle naar aanleiding van het dossier bevoegd gezag alleen als hier aanleiding toe bestaat. 	

Periodiek toezicht	<ul style="list-style-type: none"> - Periodieke, risico gestuurde controle bij bestaande/ bekende activiteiten. - Frequentie wordt bepaald op grond van de risicoanalyse in combinatie met het naleefgedrag (als bekend). - Een hogere frequentie van controles kan plaatsvinden bij verscherpt toezicht. 	<i>Bebouwde omgeving</i> Controle van bedrijf met opslag gevaarlijke stoffen, ontwikkelen van fotografisch materiaal, stookinstallatie, horecacontrole.
Thematisch toezicht	<ul style="list-style-type: none"> - Controle om het naleefgedrag op één bepaald thema of bepaalde activiteit goed in kaart te krijgen en te verbeteren. - Het thematisch toezicht kan plaatsvinden binnen een groter project of programma. 	<i>Openbare ruimte</i> Bijplaatsingen, verkeershandhaving, bedrijfsafval, uitstallingen. <i>Bebouwde omgeving</i> Vetafscheiders, energiecontroles.
Gebiedsgericht toezicht	<ul style="list-style-type: none"> - Controle in de vorm van een surveillance of schouw die niet locatie-of objectgebonden is. - Gebiedsgericht toezicht kan worden ingezet om (illegale) activiteiten te signaleren. 	<i>Openbare ruimte</i> Parken, jeugdoverlast, hondenoverlast, surveillances wijkboa's.
Toezicht op afstand	<ul style="list-style-type: none"> - Administratieve controle 'vanachter het bureau'. - Gericht op voldoen aan wettelijke verplichtingen, zoals registratieplichten of keuringseisen. - Virtuele vormen van toezicht, zoals met een videoverbinding, digitale monitoring of camerahandhaving. 	<i>Openbare ruimte</i> Milieuzone, deskcontrol parkeren, geslotenverklaring Domplein. <i>Bebouwde omgeving</i> SCIOS-keuring stookinstallaties.
Toezicht n.a.v. klachten, overlastmeldingen, calamiteiten en handhavingsverzoeken	<ul style="list-style-type: none"> - Toezicht naar aanleiding van klachten, overlastmeldingen, calamiteiten en handhavingsverzoeken. 	<i>Openbare ruimte</i> Speeltoestellen, wrakken, lachgas, overlast evenementen. <i>Bebouwde omgeving</i> Geluidoverlast, laden en lossen, vermoeden illegale dakopbouw, overlast evenementen.
Toezicht tijdens (lopende) handhavings-procedures	<ul style="list-style-type: none"> - Controle na een vooraankondiging, een opgelegde bestuurlijke boete, dwangsom- (of bestuursdwang) beschikking of genomen beschikking tot gedogen of het intrekken van een vergunning. - De controle richt zich alleen op de overtreding(en) waarop de brief of beschikking betrekking heeft. 	

Figuur 3: Toezichtsvormen

4.2 De Utrechtse bonus-malusregeling

Om de controlefrequentie te verfijnen kan een bonus-malusregeling van toepassing zijn. Een bonus-malusregeling houdt in dat een bedrijf dat zich goed aan de regels houdt minder gemeentelijke controlemomenten heeft (bonus), terwijl een bedrijf dat zich niet goed aan de regels houdt meer controlemomenten kan verwachten (malus). Dit past goed bij het passend handhavend optreden uit de Utrechtse Handhavingsmatrix (hoofdstuk 6).

Bonus malus in de praktijk

Goed nalevingsgedrag kan gestimuleerd worden met een bonus. De beloning kan per bedrijf verschillen. Het liefst sluiten we aan bij de wensen van een bedrijf. Het ene bedrijf kan bijvoorbeeld minder controles willen ('verlagen toezichtslast'). Andere bedrijven laten zich daarentegen graag controleren door de gemeente ('helpende kwaliteitscheck'). Bij minder controles zijn er wel beperkingen aan de mogelijkheden om controlemomenten over te slaan. Er mag geen andere eigenaar zijn en de rechtsregels waaraan toetsing plaatsvindt moeten hetzelfde zijn gebleven. Ook is het niet mogelijk om controlemomenten over te slaan bij bijvoorbeeld overlastmeldingen of energiecontroles.

Ook de inzet van gedragskennis en analyse van het gedrag van de doelgroep, kan leiden tot betere naleving. Wanneer een handeling uitvoeren makkelijk is, bevordert dat het naleefgedrag. Nadere uitwerking van een bonus-malusregeling is onderdeel van de domein specifieke strategieën.

Naast de bonus bestaat ook de malus. Het wordt dan voor bedrijven onaantrekkelijker om een overtreding te maken. Een bedrijf dat de regels slecht naleeft, komt dan in een situatie waarin wij verscherpt toezicht gaan houden. Inspecteurs voeren bijvoorbeeld gericht acties uit om overtredingen op te sporen en te bestrijden. We bouwen dossiers op en wanneer dat nodig is vindt lang en intensief handhaving plaats. Daarbij werken we samen met partijen als politie, inspectie SZW, Huurteam Utrecht en de Belastingdienst. Voor de malusregeling is het mogelijk de risicomatrix uit te breiden of datagedreven sturing in te zetten, zoals aangegeven in hoofdstuk 2.

4.3 Utrechtse uitgangspunten voor reactieve inzet (overlastmeldingen)

In principe pakken we meldingen van overlast altijd op als we wettelijke bevoegdheden hebben om daartegen op te treden. Als VTH geen mogelijkheden heeft om (aanhoudende) overlast aan te pakken, dan nemen we altijd contact op met andere organisatieonderdelen binnen de gemeente of partneror-

ganisaties die mogelijk vanwege hun expertise en bevoegdheden wél iets kunnen doen. Het verminderen van overlast is heel belangrijk voor een prettige leefomgeving en het welzijn van inwoners in de stad. Met het oppakken van meldingen leveren we hier een belangrijke bijdrage aan.

De afgelopen jaren steeg het aantal meldingen. Het is daarom noodzakelijk om bij het oppakken van meldingen prioriteiten te kunnen stellen. Dit doen we alleen als het aantal meldingen zo hoog is dat we niet voldoende capaciteit hebben om ze allemaal op te pakken. We kijken dan naar de ernst van de meldingen en of we meerdere meldingen hebben ontvangen over een bepaald onderwerp of op een bepaalde plek. Deze meldingen pakken wij dan met prioriteit op. We kijken ook naar de aard van de melding. Sommige meldingen lenen zich beter voor een gebiedsgerichte of thematische aanpak. Incomplete meldingen, waarbij we van de melder geen aanvullende informatie kunnen ontvangen over de precieze locatie of aard van de melding, krijgen een lagere prioriteit. Vaak zijn dit anonieme meldingen. Overlastmeldingen die een gevaar kunnen opleveren voor veiligheid en gezondheid pakken we altijd meteen op.

We registreren alle meldingen. We gebruiken ze als signaal om er ons toezicht op in te richten. Komt een bepaald type melding gedurende een periode vaker voor, maar is het risico laag en is geen capaciteit voor individuele behandeling, dan is thematisch toezicht of gebiedsgericht toezicht een optie. De capaciteitsinzet is terug te vinden in het Handhavingprogramma.

In de communicatie naar bewoners of bedrijven leggen we uit hoe we te werk gaan. Dit doen we zowel via de verschillende mediakanalen als in (een standaard) reactie op een binnengekomen melding.

4.4 Domein specifieke strategieën

Domein specifieke strategieën bevatten één of meerdere van de volgende onderdelen:

- Wijzigingen, aanvullingen en uitzonderingen ten opzichte van de Landelijke Handhavingstrategie Omgevingsrecht (LHSO).
- Nadere uitwerking en subdoelen op de doelen in de algemene strategie.
- Een uitgewerkte en ingevulde risicomatrix, inclusief definities en keuze voor de negatieve effecten die van toepassing zijn.
- Een omgevingsanalyse, met locatie specifieke kenmerken, variërend in schaalniveau (buurt/ wijk/ bedrijventerrein/ stad).
- Prioriteiten in de aanpak op grond van de risicomatrix en bestuurlijke wensen.
- Indicators voor een succesvolle aanpak.
- Richtlijnen voor dwangsommen en -termijnen.
- Nadere invulling van samenwerking strafrechtelijke partners.
- Normerende uitspraken en richtlijnen voor het invullen van de specifieke zorgplicht.
- Nadere uitgangspunten van een bonus-malusregeling (als dat nodig is).

5 Toezicht onder de Omgevingswet

Een aantal principes onder de Omgevingswet vraagt nadere invulling en het ontwikkelen van een werkwijze. We geven er in Utrecht op de volgende manier invulling aan. Waar nodig evalueren we de uitgangspunten.

5.1 De specifieke zorgplicht

De Omgevingswet kent in elk geval specifieke zorgplichten in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Ook in het Omgevingsplan kunnen specifieke zorgplichten staan.

Specifieke zorgplichten in het Bal (2.11, 1e lid)

Degene die een milieubelastende activiteit, of een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een lozingsactiviteit op een zuivering technisch werk verricht en weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat die activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de belangen, bedoeld in artikel 2.2, is verplicht:

- Alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van diegene kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen.
- Voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen: die gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken.
- Als die gevolgen onvoldoende kunnen worden beperkt: die activiteit achterwege te laten voor zover dat redelijkerwijs van diegene kan worden gevraagd.

Specifieke zorgplichten staan in het Bbl voor:

- Het gebruik en onderhoud van bouwwerkinstallaties.

- Het brandveilig gebruik van bouwwerken.
- Het daadwerkelijk uitvoeren van bouw- en sloopwerkzaamheden.
- De specifieke zorgplicht bestaat naast de algemene regels van het Bbl. Specifieke zorgplicht geldt ook voor vergunningsplichtige activiteiten.

Toepassen specifieke zorgplicht op casusniveau

- Kijk eerst of er bij de betreffende activiteit een specifieke zorgplicht uit het Bal, Bbl of het Omgevingsplan geldt.
- Welke doelen beschermt de specifieke zorgplicht en hoe staat de zorgplicht omschreven? (Denk aan veiligheid en gezondheid.)
- Zijn er regels in het Bal, Bbl, Omgevingsplan of vergunning die de betreffende gedraging al verbieden of geldt er een maatwerkvoorschrift ter concretisering van de zorgplicht dan hoeft er niet alsnog naar de specifieke zorgplicht worden gekeken.
- Als er sprake is van een activiteit met effecten die in strijd zijn met de zorgplicht:
 - o Stel een overtreding vast op basis van een norm/tabel/(oude) richtlijn die dient als feitelijke onderbouwing. In het Bal staat bijvoorbeeld dat gekeken wordt of de initiatiefnemer de best beschikbare technieken toepast.
 - o Voorgaande geldt niet wanneer de negatieve gevolgen evident zijn en voor onmiddellijke overlast of gevaar zorgen – in dat geval kan de specifieke zorgplicht overvleugelen wat uitputtend is geregeld. De overlast moet evident en goed verwoord (en aanvullend in beeld gebracht) zijn. Een voorbeeld is wanneer een initiatiefnemer loost op een overvol riool.
 - o Hoe beter we een overtreding van de zorgplicht kunnen onderbouwen, des te hoger ligt de mate waarin we kunnen ingrijpen.
- De LHSO is bij de overtredingen de basis. Neem ernst van de overtreding en type overtreder mee in de aanpak.

Verder geldt:

- Stel: de specifieke zorgplicht wordt meerdere keren op dezelfde wijze toegepast. Dan kan dat leiden tot noodzaak het Omgevingsplan of regels aan te passen (opschalen in beleidscyclus).
- Stel: een initiatiefnemer wil meer duidelijkheid of aan de zorgplicht wordt voldaan. Dan kan het een aanleiding zijn om maatwerkvoorschriften op te leggen (22.45 Bruidsschat). Check dit altijd aan de instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Er is een zekere spanning tussen specifieke situaties en de behoefte/ noodzaak om een goede eigen kaderstelling te hebben voor een gelijke afweging in gelijke gevallen. In de domein specifieke strategieën of in werkinstructies is het mogelijk normerende uitspraken te doen.

5.2 Ja mits

De Omgevingswet gaat uit van het mogelijk maken van ontwikkelingen en initiatieven, waarbij vroegtijdig het gesprek met de omgeving een plek krijgt. Het 'ja mits'-principe is daarbij leidend. Dit principe heeft vooral betrekking op de initiatief- en vergunningfase.

De 'ja mits'-houding van de Omgevingswet is niet zonder meer toe te passen op het toezicht en de handhaving in de stad. In veel gevallen is handhaving van wet- en regelgeving noodzakelijk. Bijvoorbeeld wanneer er sprake is van ernstige of aanhoudende overlast of wanneer er een gevaarlijke situatie ontstaat voor de veiligheid of gezondheid. Bij landelijke wet- en regelgeving is de wet het minimale niveau waaraan we moeten toetsen en staat daarom per definitie niet ter discussie. Ook is de ja, mits houding alleen van toepassing op fysieke en technische eisen. Het is niet toepasbaar op 'gedragingen'.

In sommige gevallen kiest de inspecteur voor een 'ja, mits'-houding. In het richtinggevend kader hieronder beschrijven we welke afwegingen we maken.

Situaties

Situaties met een vergunningsplicht of rijksregels

Nieuwe ontwikkelingen waar (nog) geen duidelijke regels voor zijn

Strijdig met Ruimtelijk beleid

Strijdig met het VTH-beleid

Ja, mits

Afwijken zolang het een gelijkwaardige oplossing betreft

We doen een risico-inschatting:

- Veiligheid/gezondheid
- Belangenafweging
- Gebiedskenmerken

Vervolgstappen

VTH geeft de casus door aan de verantwoordelijke beleidsafdeling (hoofdstuk 7). Zij bepalen of de regelgeving aan te passen is of de situatie voorwaardelijk toe te staan is.

VTH neemt eigen beoordeling in behandeling en bepaalt of het VTH-beleid wordt aangepast.

Risico-inschatting

We doen een risico-inschatting om te bepalen of er afwegingsruimte is. Soms is er bestuurlijke afwegingsruimte. Dit is de beleidsruimte die de gemeente heeft om eigen afwegingen te maken over activi-

teiten in de fysieke leefomgeving. We brengen de consequenties in kaart voor de negatieve effecten, de belangen van buurtbewoners en de gebiedskenmerken die er zijn.

Afwegingsruimte is er alleen wanneer:

- Er geen (verhoogd) risico op de veiligheid en gezondheid, milieuschade of overlast ontstaat.
- Het een situatie betreft die voorkomt uit een gemeenschappelijk belang (het initiatief dient het belang van meerdere buurtbewoners).
- De situatie geen onaanvaardbare belemmeringen/hinder oplevert voor de leefbaarheid in de directe omgeving (bijvoorbeeld vanwege een krappe straat geen goede parkeergelegenheid meer).
- Op basis van veiligheid, gezondheid, overlast en (milieu)schade, de belangen van omwonenden en impact op de directe omgeving er geen bezwaar is om andere afwegingen te maken.
- Er nog geen eerdere afweging plaats heeft gevonden in de Vergunningenfase. Wanneer over een bepaald initiatief of een bepaalde situatie in deze fase afspraken zijn gemaakt, komt er geen nieuwe afweging in de uitvoerings-en gebruiksfase.

De risico- inschatting beperken we tot het bovenstaande. 'Welstand' maakt er dus bijvoorbeeld geen onderdeel van uit.

Tussentijdse situatie

Wanneer er afwegingsruimte is, maar de situatie niet of niet binnen een afzienbare tijd (richtlijn 6 maanden) wordt gelegaliseerd, dan treden we passend handhavend op. Legalisatie kan plaatsvinden met een vergunning of een omgevingsplanwijziging. Passende handhaving is bijvoorbeeld dat we eigenaren/bewoners de gelegenheid geven om de situatie ongedaan te maken. Als we in situaties met afwegingsruimte weten dat de situatie binnen een afzienbare tijd (6 maanden) wordt gelegaliseerd, dan is het niet passend om de huidige regels te handhaven. In deze gevallen zien we af van handhavend optreden.

Negatieve beoordeling van VTH

VTH kan op basis van de risicoschatting oordelen dat er geen afwegingsruimte is. Dan vindt passend handhavend optreden plaats volgens de Utrechtse handhavingmix. Betreft het een nieuwe ontwikkeling waar geen passende regelgeving voor geldt, dan geeft VTH dit signaal af bij de beleidsafdeling. Vervolgens bepalen we per situatie of een voorbereidingsbesluit of voorbeschermingsregels nodig en mogelijk zijn.

5.3 Wet kwaliteitsborging bouwen

Onder de Wkb gaat de bouwtechnische toets en toezicht voor bouwprojecten met gevolgklasse 1 naar de markt. De kwaliteitsborger van dit type bouwprojecten is dan aan zet. De gemeente doet bij bouwactiviteiten bij strikte rolneming alleen het toezicht op omgevingsaspecten, een (administratieve) check op 'informatiemomenten' en treedt op in handhavingssituaties als een kwaliteitsborger dit nodig vindt of als wij als gemeente dit nodig vinden. De rol van de gemeente is in beginsel terughoudend.

Dit betekent een nieuwe werkwijze voor alle verschillende partijen in het bouwproces. Een kwaliteitsborger moet voldoen aan eisen en doorloopt een accreditatieproces. Als een bouwwerk niet voldoet aan het Besluit bouwwerken leefomgeving (het Bbl) moet hij zorgen dat de aannemer dit gebrek herstelt. De gemeente blijft het bevoegd gezag. De invulling van de rollen vraagt zowel van de kwaliteitsborger als van de gemeente veel sturing vóóraf, om later problemen te voorkomen.

Voor een goede overgang hiertoe hanteren we in de stad Utrecht een risicoanalyse (hoofdstuk 2), waarbij alle meldingen Wkb én de activiteit in de omgeving een kleur krijgen. De risicoanalyse geldt zowel voor het risicoprofiel van het bouwwerk als voor de risicovolle aspecten van de omgeving. Het is mogelijk dat voor het bouwtechnische deel geen risico's worden verwacht en er op dat vlak geen nader toezichtmoment nodig is, terwijl voor ruimtelijke onderdelen wel toezicht wenselijk is.

We noemen dit 'het stoplichtmodel':

- Bij groen werkt de gemeente geheel volgens de Wkb in een terughoudende rol.
- Bij oranje kijkt de gemeente mee op een aantal (risicovolle) aspecten. Niet alleen door een administratieve check bij informatiemomenten, maar ook door eigen toezicht op die aspecten tijdens de bouw.
- Bij rood voert de gemeente het toezicht uit naast het toezicht door de kwaliteitsborger, vanwege het grote afbreukrisico.

Nadere uitwerking van het stoplichtmodel krijgt vorm in de domein specifieke strategie voor nieuwbouw.

- Het stoplichtmodel geldt ook voor 'zij-instromers'.
- Het stoplichtmodel geldt als graadmeter voor de omvang van het toezicht en kan aangepast worden op aspecten waar de gemeente meer nadruk op wil leggen, zoals energiezuinigheid.
- Het stoplichtmodel is ook toepasbaar voor andere gevolgklassen, wanneer deze in een later stadium naar de markt gaan.
- Het stoplichtmodel evalueren we als onderdeel van het Handhavingprogramma.

5.4 Informatieplichten, verstrekken van gegevens en bescheiden, en meldingsplichten

Onder de Omgevingswet gelden diverse soorten plichten:

- Informatieplichten.
- Het verstrekken van gegevens en bescheiden.
- Meldingsplichten.

Niet voldoen aan meldingsplichten is grond om handhavend op te treden en de activiteit te stoppen. Leidend daarbij is de LHSO en de Utrechtse handhavingsmix. Bij minder ernstige gevolgen voor de leefomgeving kunnen we kiezen voor het maken van afspraken en in orde maken van de melding, zonder de activiteit geheel te stoppen.

Informatieplichten hebben geen direct rechtsgevolg. Wel kunnen meldingen op grond van informatieplichten duiden op (toekomstige) illegale situaties of overtredingen. Ook in die gevallen is de LHSO en de Utrechtse handhavingsmix leidend voor nadere acties.

5.5 Het DSO

Het DSO is in principe de vindplek voor alle wet- en regelgeving. Zowel inspecteurs als bewoners en ondernemers kunnen hier (op termijn) alle geldende wet- en regelgeving vinden. Geleidelijk wordt de informatiepositie van alle partijen gelijkwaardiger. Dit is van invloed op de omgang met elkaar en versterkt het belang van werken met de Utrechtse handhavingsmix.

Hier gelden wel enkele beperkingen bij. Verordeningen zullen in de eerste periode na inwerkingtreding van de Omgevingswet nog niet via het DSO inzichtelijk zijn. Vergunningen, maatwerk, nadere eisen en handhavingsbeschikkingen komen geheel niet in het DSO.

5.6 Het betrekken van toezicht bij vergunningverlening

Om de handhaafbaarheid van vergunningen te garanderen sluit het toezicht zo nodig bij het begin van het vergunningverleningsproces aan. Gelet op de hoeveelheid vergunningaanvragen en de diversiteit hiervan bepalen we per vergunningstype hoe en in welke mate toezicht wordt betrokken bij het begin van dit proces. Nadere uitwerking hiervan is onderdeel van de uitvoeringsstrategie (vergunningenstrategie).

Verder is het van belang dat op basis van het risico per thema expliciet een overdrachtsmoment in het proces plaatsvindt van vergunningverlening naar toezicht. Hierbij maken we gebruik van bestaande instrumenten, zoals het BLVCM-plan (plan voor de bereikbaarheid, leefbaarheid, veiligheid, communicatie en milieu).

Bijvoorbeeld bij falen van de kwaliteitsborging, signalen van de kwaliteitsborger dat wordt afgeweken van regelgeving, of het 'vergeten' van een melding bouwactiviteit.

2 Zie Memorie van toelichting, p.468-470 (pdf versie).

6 Handhaving in Utrecht

In dit hoofdstuk staan de kenmerken en uitgangspunten op een rij die de Utrechtse handhaving typeren.

6.1 Utrechtse handhavingsmix

Wij zetten de interventiematrix in van de LHSO. Deze interventiemix biedt ruimte voor andere ingrepen dan direct sanctioneren bij overtredingen. In Utrecht werken we met de Utrechtse handhavingsmix. We gaan ervan uit dat het toepassen van een goede mix bij alle bezoeken, controles en contactmomenten bijdraagt aan het naleven van regels en voorschriften. Op deze manier dragen wij bij aan een veilige, gezonde, duurzame, bereikbare en leefbare bebouwde omgeving en openbare ruimte.

Bij het toepassen van de handhavingsmix en passend handhavend optreden telt ook mee of handhaving gerechtvaardigd is. Zo is bij bijplaatsingen naast afvalcontainers onderdeel van de beoordeling of er nog ruimte is in de container. Bij handhaving in de openbare ruimte moet ook de bebording goed op orde zijn. Zo moet bij het controleren op (te) zwaar verkeer de regelgeving goed zijn aangegeven op bebording.

De handhavingsmix is ook toe te passen bij wet- en regelgeving of beleid waarbij er een overbruggingsperiode is tussen de aankondiging en het moment van ingang. Strikt genomen gaat het dan nog niet om handhaven, maar om het voorkomen van sanctioneren door te investeren in verleiding en informeren. Denk hierbij aan wetgeving op het gebied van energiebesparing, zoals de Energielabel C verplichting voor bedrijven. Voordat de verplichting ingaat, nemen we een actieve houding aan om bedrijven te stimuleren om extra energiebesparende maatregelen te nemen. Zodra de wet ingaat zal een groot deel al voldoen aan de wet en hoeft er uiteindelijk minder gesanctioneerd te worden.



Figuur 4: Utrechtse handhavingsmix

1. Informeren: Vertellen welke regels (gaan) gelden, voor wie en waarom.

- Communicatie (gericht op kennis doelgroep over regelgeving en toepasbare regels in het DSO).
- Waarschuwen (gericht op sanctiebeleid en pakkans).
- Normen stellen (dit is het gewenste gedrag).

Utrechtse voorbeelden:

- Voor de pilot verkeershandhaving hebben we Facebookadvertenties ingezet en posters opgehangen in bijvoorbeeld fietsenstallingen.
- Nieuwe ondernemers krijgen een brief met de geldende regels over gevelreclame, zodat zij hun gevelreclame hierop kunnen aanpassen.

2. Verleiden: Mensen proberen te bewegen om zich aan de regels te houden.

- Instellen van een keurmerk.
- Minder controle bij goed naleefgedrag.
- Benadrukken goed naleefgedrag in media (campagnes en dergelijke).
- Adviseren bij uitvoering regelgeving (zoals procesbegeleiding).
- Werken met gedragskennis zoals 'nudges': subtiele duwtjes in de rug in de gewenste richting.

Utrechtse voorbeelden:

- Utrechtse bedrijven worden verleid om extra energiemaatregelen te nemen om te voldoen aan aankomende wetgeving en beleidsambities.
- Op ondergrondse containers zijn stickers geplakt om te voorkomen dat afval naast de containers wordt gelegd

3. Afspreken: Afspraken maken met (individuele) partijen om sanctioneren te voorkomen.

- Individuele afspraken, branche-afspraken en convenanten om naar aanleiding van een controle de overtreding te beëindigen (inhoudelijk en procedureel). Dit kan met bedrijfseigenaren zijn, maar ook met personen op straat.

Utrechtse voorbeelden:

- Als een ondernemer zijn uitstalling niet goed heeft geplaatst, dan waarschuwen we de ondernemer en maken we een afspraak. Voor een bepaalde periode moet de uitstalling wel goed geplaatst zijn, anders kan er een boete volgen.
- Met een bewoner wordt een termijn afgesproken waarop een (nieuwe) vergunning aangevraagd moet worden om de illegale situatie tegen te gaan.
- Deze keer krijgt een bewoner een waarschuwing voor bijvoorbeeld het niet naleven van coronaregels, de volgende keer volgt een boete.

4. Sanctioneren: Alle maatregelen die de bevoegde overheid ter beschikking staan om onwenselijke situaties te herstellen of gedrag te bestraffen.

- Bestuursrechtelijk: dwangsom, bestuursdwang, intrekken vergunning, sluiten bedrijf, fiscale naheffing en bestuurlijke boete/bestuurlijke strafbeschikking, of beëindiging.
- Strafrechtelijk: sanctie met combibon via boa's of het inschakelen van het OM.

Utrechtse voorbeelden:

- Een aannemer krijgt een bouwstop opgelegd vanwege het niet houden aan regels over de begintijden van bouwwerkzaamheden.
- Een hondeneigenaar krijgt een boete vanwege het niet opruimen van hondenpoep.

6.2 Gedogen

Het basisprincipe is: we gedogen in de stad Utrecht niet. Het uitgangspunt is dat we alle overtredingen van wet- en regelgeving tegengaan. Soms is er sprake van zeer bijzondere omstandigheden, waardoor het toch noodzakelijk en gerechtvaardigd is om niet bestuursrechtelijk handhavend op te treden.

Dit geldt in de volgende situaties:

- Er is sprake van een pilot/experiment.
- Er is sprake van overmacht-/nood.
- Het handhavend optreden zou ingaan tegen het doel van de betreffende regelgeving.
- De handhaving staat in geen enkele verhouding tot de financiële, maatschappelijke of bestuurlijke schade die als gevolg van de handhaving wordt geleden.

Als een dergelijk bijzonder geval zich voordoet, dan gelden de volgende randvoorwaarden:

- Het gedogen wordt zoveel mogelijk in omvang en/of tijd beperkt.
- Gedogen kan uitsluitend actief en dus op basis van een expliciet (schriftelijk) besluit. Dit schriftelijke besluit bevat een zorgvuldige en transparante belangenafweging.

6.3 Utrechts model van stappen en beslissingen in handhavingstrajecten

Het kader hieronder geeft een korte beschrijving van de verschillende stappen in het handhavingproces zoals we die in Utrecht voor de bebouwde omgeving hanteren.

Controle

Bij de controle constateren toezichthouders in hoeverre men voldoet aan de wet- en regelgeving bij de activiteit die aanleiding is voor de controle. Controles vinden zowel aangekondigd als onaangekondigd plaats. Resultaten van de controle delen we met de onder toezicht gestelde. Bij het constateren van een overtreding treden we passend handhavend op.

Bijvoorbeeld door het versturen van een vooraankondiging waarin de overtreder het voorgenomen handhavingsbesluit ontvangt. Dat besluit is meestal het opleggen van een last onder dwangsom. In de last onder dwangsom staat altijd een termijn waarbinnen de overtreding moet stoppen. Zowel de termijn om de overtreding ongedaan te maken als de hoogte van een eventuele dwangsom is passend en redelijk bij de situatie. De overtreder kan tegen het voornemen tot handhavend optreden een zienswijze indienen.

Als de zienswijze niet tot andere inzichten leidt, wordt het handhavingsbesluit definitief opgelegd. Soms kan een zienswijze tot een ander besluit leiden. De overtreder kan tegen een handhavingsbesluit bezwaar aantekenen.

Hercontrole

Als er overtredingen zijn geconstateerd, dan vindt na de begunstigingstermijn een hercontrole plaats om te zien of inmiddels wordt voldaan aan wet- en regelgeving.

Bijzonderheden

Voor inrichtingen/ milieubelastende activiteiten geldt dat bij de verplichte erkende energiemaatregelen soms meerdere hercontroles mogelijk zijn en/ of uitstel mogelijk is voor de minimale wettelijke eisen. Dit kan alleen als op die manier tijd en middelen efficiënter te besteden zijn en het doel van meer CO₂-reductie sneller te halen is. Dit doen we door middel van landelijke en lokale stimuleringstrajecten.

Afhankelijk van de situatie en in lijn met de LHSO kan bij (zeer) ernstige overtredingen direct ingrijpen noodzakelijk zijn. Dit leidt ertoe dat we in deze situaties geen waarschuwing geven, maar direct overgaan tot handhavend optreden.

6.4 Utrechtse werkwijze eigen organisatie

Het komt voor dat de gemeente Utrecht als vergunninghouder of op andere manieren zelf wet- en regelgeving overtreedt. De LHSO is dan niet altijd passend. Het is onlogisch dat de gemeente zichzelf een last onder dwangsom oplegt en die vervolgens bij zichzelf moet gaan innen. Een aangepaste Handhavingsstrategie is in die gevallen van toepassing. Hieronder is de basiswerkwijze weergegeven.

Volg nr.	Omschrijving actie	Product	Bijzonderheden
	Constateren overtreding tijdens toezichtsactie (regulier of na melding of klacht).	Controle.	Geen.
1	Waarschuwen en afspreken.	Constateringsbrief of afspreekbrief met beschrijving geconstateerde overtredingen, eventuele legaliseringsmogelijkheden en afgesproken hersteltermijn(en).	Gericht aan het betreffende diensthoofd (IRM-er) en cc. aan beheerder en afdelingshoofd.
2	Uitvoeren hercontrole.	Hercontrole.	
3	Opnieuw afspreken.	Tweede (concept) afspreekbrief (zienswijzebrief).	Gericht aan het betreffende diensthoofd (IRM-er) en cc. aan beheerder, afdelingshoofd en wethouder. Concept gaat eerst langs algemeen directeur met verzoek er een flankerende brief aan toe te voegen. Het diensthoofd (IRM-er) krijgt gelegenheid om binnen 2 weken een zienswijze te geven. Bij milieuovertredingen krijgt de Milieupolitie ook een afschrift van de brief.
4	Zienswijze horen.	Zienswijze.	Door betreffende diensthoofd.
5	Opstellen definitieve brief.	Derde (definitieve) brief.	Betreft definitief gemaakte tweede afspreekbrief.
6	Uitvoeren hercontrole.	Hercontrole.	
7	Rapporteren bevindingen aan algemeen directeur.	Rapportage.	Waar nodig vindt met de algemeen directeur overleg plaats over een vervolgtraject.
8	Informereren college van B&W	Rapportage	De algemeen directeur informeert het college bij voortduren overtreding(en).

7 Beleid en evaluatie

Deze Algemene Handhavingsstrategie maakt deel uit van de VTH-beleidscyclus, zoals die wettelijk voorgeschreven is. De beleidscyclus is ook breder toe te passen. Zoals bij nieuw beleid of als een evaluatie van uitvoeringstaken aan de orde is.

We gebruiken de beleidscyclus op de volgende momenten:

- Bij het maken en aanpassen van gemeentelijk beleid.
- Bij (nieuwe) landelijke wet- en regelgeving.
- Bij opdrachten vanuit de ministeries.
- Bij 'ja mits' – situaties, zoals beschreven in hoofdstuk 5
- Als er een wens is om het Omgevingsplan of regels aan te passen. Bijvoorbeeld bij het toepassen van (specifieke) zorgplichten.

Deze manier van werken geldt zowel voor de Omgevingswetdomeinen als de niet-Omgevingswetdomeinen. De werkwijze passen we toe voor zowel onze vergunningstaken als onze taken voor het toezicht

en de handhaving in de stad. Voor al onze taken geldt dat ze uiteindelijk de opgaves van de stad en de ambities in het coalitieakkoord moeten dienen.

De beleidsacht



Figuur 5: De beleidsacht

Evaluaties maken nadrukkelijk deel uit van de '8'. Jaarlijks bepalen we in het Handhavingsprogramma welke beleidsevaluaties we uitvoeren. De resultaten geven we weer in het Handhavingsverslag. De

evaluaties kunnen leiden tot aanpassingen in de domein specifieke Handhavingsstrategieën. Ook kunnen ze wijzen op de noodzaak om het Omgevingsplan of andere lokale regelgeving aan te passen.

7.1 Beleidsevaluaties

Bij beleidsevaluaties nemen we de passende volgende onderdelen op:

- Benoemen van de wenselijke effecten.
- (Korte) beschrijving van het beleid.
- (Korte) beschrijving van de historie van het onderwerp.
- Beschrijving van de feiten, resultaten en de onderliggende trends.
- Inhoudelijke analyse (brede uitvraag) en knelpunten.
- Proces en taken/rollen.
- Financiële analyse.
- Beleidsurgentie en context.
- Voorstel tot aanpassingen.

7.2 Klanttevredenheidsonderzoek

Met een klanttevredenheidsonderzoek peilen we hoe bewoners en bedrijven de dienstverlening ervaren. Het is lastig om een oplossingsgerichte grondhouding en de effecten ervan te meten. Klanttevredenheidsonderzoeken en het aantal klachten over medewerkers (hoe men is behandeld) geven een indicatie.

Klanttevredenheidsonderzoek. Voeren we uit na het behandelen van overlastmeldingen. De resultaten gebruiken we om in gesprek te gaan over de grondhouding die we in Utrecht nastreven.

Klachtafhandeling. Utrecht investeert in goede klachtafhandeling. Het aantal klachten en het percentage mensen dat tevreden is na onze klachtbehandeling helpen ons om inzicht te krijgen en de gewenste grondhouding waar te maken.

We rapporteren over de klanttevredenheidsonderzoeken en de klachtafhandeling in het handhavingsverslag.

8 Organisatie en samenwerking

De gemeente Utrecht werkt samen met een groot aantal partners. Dit doen we mede vanuit het LHSO-principe van een loyale samenwerking. Soms werken we intensief samen, soms op projectbasis, soms minder intensief.

8.1 Samenwerkingspartners bij toezicht en handhaving

- Provincie Utrecht/ IBT
- Politie (zie afspraken bijlage)
- RUD Utrecht
- VRU
- Woningcorporaties
- VTH samenwerking met regio
- Ministerie van Justitie en Veiligheid
- OM
- RIEC, LIEC
- Hoogheemraadschap Stichtse Rijnlanden
- Bureau HALT
- BghU (Belastingssamenwerking gemeente en hoogheemraadschap Utrecht)
- Samenwerkingen in de regio met andere gemeenten (horeca, evenementen, openbare orde)
- GGD
- Arbeidsinspectie
- Huurteam Utrecht
- NvwA
- Tussenvoorziening

Een uitgebreidere beschrijving van de meest intensieve samenwerkingspartners staat in bijlage 3.

8.2 Informatiebeheer en gegevensbescherming

Vanzelfsprekend gaan we zorgvuldig om met informatiebeheer en gegevensbescherming. We hebben bij VTH het informatiebeheerplan, waarmee we onze acties voor informatiebeheer uitvoeren. Daarnaast hebben we het gegevensbeschermingsplan, waarmee we onze acties voor gegevensbescherming (informatiebeveiliging of privacy) uitvoeren.

Als blijkt dat acties ontbreken, dan passen we het informatiebeheerplan of gegevensbeschermingsplan aan. Voor het oplossen van operationele zaken stemmen we af met de recordmanager of DISO. Dit is een medewerker die als taak heeft de informatieveiligheid te bewaken. Als het meerwaarde heeft, dan ondersteunt ook de informatieprocesadviseur (IPM-er) hierbij.

8.3 Wet open overheid

Deze wet heeft als doel overheden en semioverheden transparanter te maken. De wet moet ervoor zorgen dat overheidsinformatie beter vindbaar, uitwisselbaar, eenvoudig te ontsluiten en goed te archiveren is. De wet verplicht gemeenten en andere overheidsorganisaties om documenten actief openbaar te maken. Daarbij gaat het om regelgeving, organisatiegegevens, raadsstukken, stukken van convenanten, jaarplannen en -verslagen, Woo-verzoeken, onderzoeken, maar ook beschikkingen en klachten.

De volgende uitgangspunten van de Woo zijn voor deze Algemene Handhavingsstrategie van belang:

1. Actieve openbaarmaking (vanaf 1 mei 2022 5 jaar de tijd om dit te regelen)

- Beschikkingen vergunningen binnen twee weken openbaar maken.
- Beschikkingen handhaving openbaar maken.

2. Passieve openbaarmaking (vanaf 1 mei 2022)

Belanghebbenden hebben (volgens de wettelijke definitie) inzage in hun eigen dossier. Ze kunnen een kopie van hun dossier opvragen. Dat kan de verzoeker zijn, maar ook degene op wie het besluit betrekking heeft (bijvoorbeeld een huisjesmelker). Passieve openbaarmaking is een besluit. De gemeente heeft ook een weigeringsgrond.

3. Voldoen aan de Archiefwet (vanaf 1 mei 2022 8 jaar de tijd om dit te regelen)

Deze wet schrijft voor dat de overheid haar informatie op een goede, geordende manier bewaart. Eventuele controles op gemeenten vinden plaats door de regeringscommissaris.

8.4 Scheiding van taken en rollen

- Voor de activiteiten binnen het omgevingsrecht geldt expliciet een taakscheiding van vergunningverleners en toezichthouders. Op deze manier is degene die de vergunning verleent niet belast met het toezicht op die activiteit en ook niet met het opleggen van sanctionerende maatregelen.
- Een toezichthouder voert niet voortdurend het toezicht op dezelfde milieubelastende activiteit uit.

9 Slotbepalingen

Inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt in werking op de dag na bekendmaking.

Met inwerkingtreding van deze beleidsregel wordt de Algemene Handhavingstrategie Bebouwde omgeving en openbare ruimte Gemeente Utrecht 2017 ingetrokken.

Citeertitel

Deze beleidsregel wordt aangehaald als: Algemene Handhavingsstrategie Openbare ruimte en bebouwde omgeving Gemeente Utrecht 2022.

Aldus vastgesteld in de vergadering van burgemeester en wethouders van Utrecht, gehouden op 27 juni 2023

De burgemeester

Sharon A.M. Dijkma

De secretaris,

Gabrielle G.H.M. Haanen

Bijlage 1 Overzicht domein specifieke strategieën

Handhavingsstrategie Horeca, coffeeshops en kansspelen
Geldend van 21-09-2011 t/m heden
<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR179645>
Beleidsregel inzake handhaving wet- en regelgeving met betrekking tot bouwen en slopen
Geldend van 27-08-2013 t/m heden
<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR412058>
Beleidsregel handhaving door de reinigingspolitie van de gemeente Utrecht door toepassing van (spoedeisende) bestuursdwang.
Geldend van 19-12-2002 t/m heden
<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR52075>
Handhavingsstrategie Seksinrichtingen, 2016
Gemeentebblad 2016, 93428 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)
Handhavingsstrategie Huisvesting 2018
<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR612735>
Beleidsregel terrassen gemeente Utrecht, 2021
https://repository.officiële-overheidspublicaties.nl/CVDR/CVDR664666/2/html/CVDR664666_2.html
Handhavingsstrategie bedrijven en instellingen, juni 2014
Asbestprotocol 2013
Beleidsregel Handhaving illegaal vellen of beschadigen van bomen gemeente Utrecht, 2021
<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR653748>
Handhavingsstrategie Bestaande Bouw gemeente Utrecht 2017
<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR448565>
Beleidsregel inzake bestuurlijke boete, beheerovername en sluiting op grond van de Woningwet 2018 gemeente Utrecht
<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR609182>

Bijlage 2 Lijst relevante wetgeving Handhavingsstrategie

De volgende wet- en regelgeving en de daaruit voortvloeiende regelgeving kan van toepassing zijn in het kader van de Handhavingsstrategie (niet uitputtend):

- Afvalstoffenverordening
- Algemene Plaatselijke Verordening
- Algemene verordening gegevensbescherming (Uitvoeringswet)
- Algemene wet bestuursrecht
- Archiefwet
- Avg
- Alcoholwet
- Besluit activiteiten leefomgeving (na inwerkingtreding Omgevingswet)
- Besluit bouwwerken leefomgeving (na inwerkingtreding Omgevingswet)
- Besluit Brandveilig gebruik bouwwerken
- Besluit Veiligheid attracties en speeltoestellen
- Bestemmingsplannen en beheersverordening
- Bouwverordening
- Brandbeveiligingsverordening
- Brandweerwet
- Dierenwelzijnswet
- Gemeentewet
- Huisvestingswet
- Huisvestingsverordening
- Legesverordening
- Luchtvaartwet
- Omgevingswet
- Omgevingsplan (vervangt geldende bestemmingsplannen)
- Opiumwet
- Politiewet
- Voetbalwet
- Vuurwerkbesluit
- Warenwet en de bijbehorende Warenwetbesluiten
- Wegenverkeerswet
- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
- Wet geluidshinder
- Wet kwaliteitsborging
- Wet milieubeheer
- Wet op de kansspelen
- Wet op de publieke gezondheidszorg
- Wet Openbare Manifestaties
- Wet open overheid
- Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus
- Wet politiegegevens
- Wet publiekrechtelijke beperkingen
- Wet ruimtelijke ordening
- Wet samenhangende besluiten Awb
- Wet Veiligheidsregio's
- Wet wapens en munitie
- Winkeltijdenverordening
- Woningwet
- Zondagswet

Bijlage 3 Samenwerkingspartners uitvoering



De provincie Utrecht heeft de (wettelijke) taak om de samenwerking tussen bestuursorganen op het gebied van de VTH-taken te coördineren.

Inter Bestuurlijk Toezicht

Hiernaast ziet de Provincie Utrecht er op toe of en in hoeverre gemeenten voldoen aan de wettelijke kwaliteitseisen, onder andere op het gebied van het omgevingsrecht. Het IBT richt zich zowel op de taken vergunningverlening, toezicht en handhaving, als op ruimtelijke ordening, milieu, externe veiligheid en erfgoed/monumenten. In de provinciale verordening systematische toezichtinformatie is vastgelegd welke informatie de provincie van de gemeenten jaarlijks wil ontvangen op de onderdelen van het omgevingsrecht. Op basis van de aangeleverde informatie vindt de beoordeling plaats.



De gemeente schakelt voor strafrechtelijke zaken onder het Omgevingsrecht (milieuhandhaving) de Boa-coördinator van de RUD in. Als een zaak strafrechtelijk te ingewikkeld of omvangrijk is, neemt deze contact op met de milieupolitie. Daarop volgen afspraken wie (Boa's RUD / politie / andere opsporingsinstanties) de zaak strafrechtelijk oppakt.



De Regionale Uitvoeringsdienst Utrecht (RUD) voert namens de gemeente verplichte basistaken voor het milieu- en bodemdomein uit, zoals die in het Besluit omgevingsrecht (Omgevingsbesluit onder de Omgevingswet) zijn benoemd. De samenwerkingsafspraken tussen de RUD Utrecht en de gemeente liggen vast in een Dienstverleningsovereenkomst.

De RUD Utrecht rapporteert vier maal per jaar over de uitgevoerde werkzaamheden en stelt jaarlijks in overleg met de gemeente een Uitvoeringsprogramma (Handhavingprogramma) op. Leidend voor het toezicht door de RUD is de Regionale Uitvoerings- en Handhavingstrategie.

veiligheidsregio utrecht



De Veiligheidsregio Utrecht (VRU) voert alle taken uit die te maken hebben met brandveiligheid.

De VRU adviseert de gemeente in het kader van de vergunningverlening op het gebied van brandveilig gebruik. Ook voert de VRU op dit gebied het toezicht uit.

De samenwerkingsafspraken tussen de VRU en de gemeente liggen vast in een dienstverleningsovereenkomst. De VRU rapporteert vier maal per jaar over de uitgevoerde werkzaamheden en stelt jaarlijks in overleg met de gemeente een jaarplan op.

Woningcorporaties

De gemeente Utrecht, de Utrechtse woningcorporaties verenigd in de STUW en de huurdersorganisaties maken jaarlijks individuele prestatieafspraken over zowel de kwantitatieve als de kwalitatieve opgaven in de sociale huurwoningvoorraad. Ook vindt er samenwerking plaats tussen de woningcorporaties en toezicht en handhaving van de gemeente bij het bestrijden van woonfraude. De afspraken hierover zijn vastgelegd in het convenant werkafspraken en gegevensuitwisseling ter bestrijding van woonfraude.



Regionale VTH samenwerking gemeenten



VTH heeft een regionaal samenwerkingsverband, waarbij kennis, expertise en inzet op het gebied van toezicht en handhaving met elkaar wordt uitgewisseld. Zo is bijvoorbeeld een gezamenlijke Uitvoerings- en handhavingstrategie gemaakt voor de RUD/ ODRU en is er een goedlopende BOA-samenwerking.

OPENBAAR MINISTERIE

Als strafrechtelijk optreden is vereist, bijvoorbeeld bij de vervolging van milieuovertredingen waarbij sprake is van economische delicten, vindt afstemming plaats met het functioneel parket. Dit loopt voor het Omgevingsrecht (milieu) via de RUD en de milieupolitie.

De vervolging van overtredingen (door middel van boetes) in de openbare ruimte vindt plaats door het OM Midden-Nederland.