

# Bouwkwaliteitsplan



## INHOUDSOPGAVE

<b>1. INLEIDING</b>	<b>4</b>
1.1 Aanleidingen	4
1.2 Uitgangspunten	4
1.3 Doelstellingen	4
1.4 Functie bouwkwaliteitsplan	4
1.5 Beleidsplan Integrale Handhaving	4
1.6 Leeswijzer	5
1.7 Citeertitel	5
<b>2. ORGANISATIE</b>	<b>6</b>
<b>3. RELEVANTE EN TOEKOMSTIGE ONTWIKKELINGEN</b>	<b>7</b>
3.1 Omgevingsvergunning	7
3.2 Welstand	7
3.3 Gecertificeerde bouwplantoets	7
3.4 BAG	7
3.5 Gebruiksbesluit	7
3.6 Regionale brandweer	8
3.7 Inhuur	8
3.8 Duurzaamheid	8
3.9 Regionale UitvoeringsDiensten (RUD's)	8
<b>4. TOETSINGSSTRATEGIE BOUWEN</b>	<b>9</b>
4.1 Inleiding	9
4.2 Toetsingsstrategie omgevingsvergunning bouwen	9
4.3 Ontvankelijkheidstoets	9
4.4 Toetsing aan bestemmingsplan	10
4.5 Toetsing aan welstandseisen	10
4.6 Toetsing aan gemeentelijke bouwverordening	10
4.7 Bouwtechnische toetsing	10
4.8 Toetsingsmatrix	12
4.9 Toetsingsstrategie overige vergunningen	13
<b>5. TOEZICHTSTRATEGIE BOUWEN</b>	<b>14</b>
5.1 Toezichtprotocol	14
5.2 Opzet toezichtprotocol	14

<b>6. CAPACITEIT EN WERKWIJZE</b>	<b>15</b>
6.1 Inleiding	15
6.2 Vergunningverlening	15
6.3 Toezicht	15
6.4 Werkwijze	16
6.5 BAG	16
6.6 Financiën	16
6.7 Evaluatie	16
<b>7. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN</b>	<b>17</b>
<b>BIJLAGEN</b>	<b>18</b>
1 Lijst van afkortingen en termen	
2 Uitgebreide toetsingsmatrix	
3 Toezichtprotocol	

## **1. INLEIDING**

### 1.1 Aanleidingen

Voor u ligt het bouwkwaliteitsplan van de gemeente Heusden. Ondanks de uitgebreide bouwregelgeving in Nederland zijn er in de afgelopen jaren ernstige ongelukken gebeurd met bouwwerken. Een aantal gevallen is breed uitgemeten in de landelijk pers. In Maastricht zijn bijvoorbeeld balkons van een appartementencomplex afgebroken en in Tiel stortte een parkeerdek bij een hotel in. Recenter kwam de ontruiming van het Bos- en Lommerplein in Amsterdam uitgebreid in het nieuws.

Meerdere partijen hebben initiatieven ontplooid om de veiligheid van bouwwerken te verbeteren. Een aantal gemeenten heeft zich verenigd in de Vereniging van Bouw- en Woningtoezicht Nederland. De Vereniging BWTN heeft zich tot doel gesteld de kwaliteit van het bouw- en woningtoezicht te verbeteren. De Betonvereniging heeft een compendium opgesteld om de constructieve veiligheid van bouwwerken te garanderen. Het voormalige ministerie van VROM heeft onderzoek gedaan naar het uitvoeren van VROM-taken door gemeenten. In het verleden rapporteerde de VROM-inspectie over de wijze waarop de VROM-taken door de gemeente Heusden worden uitgevoerd. Dit vormt mede de aanleiding voor het opstellen van dit bouwkwaliteitsplan.

### 1.2 Uitgangspunten

Bij het opstellen van het bouwkwaliteitsplan zijn drie uitgangspunten gehanteerd. De verantwoordelijkheid voor het bouwen conform wet- en regelgeving ligt primair bij de bouwende partij. Ten tweede geldt dat bij ontbreken van beleid, een aanvraag voor een omgevingsvergunning bouwen volledig aan alle relevante artikelen getoetst moet worden. Echter door het opstellen van beleid kunnen keuzes worden gemaakt waardoor er niet aan alle voorschriften van het Bouwbesluit getoetst hoeft te worden. Ten derde geldt dat het toetsen van omgevingsvergunningaanvragen geüniformeerd moet worden.

### 1.3 Doelstellingen

Dit bouwkwaliteitsplan moet er toe bijdragen dat bouwplannen eenduidig, consequent, planmatig en transparant worden beoordeeld. Het bouwkwaliteitsplan legt vast hoe intensief aanvragen voor een omgevingsvergunning bouwen worden getoetst aan het Bouwbesluit. Ook wordt hierin de intensiteit van het toezicht op de bouw vastgelegd.

### 1.4 Functie bouwkwaliteitsplan

De beleidsregels, zoals opgenomen in dit bouwkwaliteitsplan, hebben twee functies. Ten eerste kan een beleidsregel als motivering dienen voor besluiten. Ten tweede wordt in een beleidsregel vastgelegd hoe er met de bevoegdheden wordt omgegaan. In dit bouwkwaliteitsplan gaat het om de bevoegdheid om omgevingsgunningen bouwen te verlenen en het houden van toezicht op bouwwerkzaamheden. Met deze beleidsregel legt de gemeente zichzelf verplichtingen op. De gemeente is verplicht te handelen volgens haar eigen beleidsregels. Een burger wordt niet gebonden door een beleidsregel. De plicht om volgens een beleidsregel te handelen kan in bijzondere gevallen vervallen. Door concrete omstandigheden in een bepaalde situatie kan het onevenredig zijn om de beleidsregel te volgen. Bij afwijking van de beleidsregel kan het toetsings- en/of toezichtniveau zowel worden verhoogd als verlaagd.

### 1.5 Beleidsplan Integrale Handhaving

Binnen de gemeente Heusden is in 2005 het Beleidsplan Integrale Handhaving vastgesteld. In dit beleidsplan is onder andere het beleid voor het toezicht en de handhaving binnen de ruimtelijke ordening opgenomen. Het beleidplan is geactualiseerd, in december 2008 opnieuw vastgesteld voor de periode 2009-2012 en daarmee onverkort van kracht. Daarnaast is voorzien in een toezichtstrategie voor het reguliere bouwtoezicht. De toezicht-

en sanctiestrategie en de beschreven werkwijzen bij de juridische handhaving blijven onverkort van kracht. Deze onderdelen worden in dit bouwkwaliteitsplan niet uitgewerkt.

#### 1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de organisatie van het bouw- en woningtoezicht. In hoofdstuk 3 komen de relevante en toekomstige ontwikkelingen aan bod. Hoofdstuk 4 en 5 vormen de essentie van dit bouwkwaliteitsplan; het toetsingsprotocol en het toezichtprotocol. In hoofdstuk 6 wordt nader ingegaan op de capaciteit en werkwijze om te komen tot conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 7.

#### 1.7 Citeertitel

Deze beleidsregel kan worden aangehaald als Bouwkwaliteitsplan gemeente Heusden.

## 2. ORGANISATIE

Het bouw- en woningtoezicht in Heusden wordt uitgevoerd binnen 2 teams. Het cluster Diensten binnen het team Ondersteuning Leefomgeving (OLOG) verzorgt de omgevingsvergunningen. Hierbij wordt de toets op brandveiligheid door de regionale brandweer uitgevoerd. Dit bouwkwaliteitsplan moet nadrukkelijk als een groeimodel worden gezien. Vooralsnog richt het plan zich op de omgevingsvergunning bouwen maar het zal in de toekomst inhoudelijk verbreed worden naar de gebruiksvergunning, de omgevingsvergunningen slopen en monumenten en de aanlegvergunning. De overige soorten omgevingsvergunningen worden buiten beschouwing gelaten.

Het team Handhaving houdt toezicht op de fysieke leefomgeving en dus op de bouwwerkzaamheden. Het team Handhaving richt zich hierbij op de volgende taken: controle op verleende vergunningen, toezicht en handhaving op bouwen zonder of in afwijking van de vergunning en toezicht op bestaande bouw (in geval van excessen).

### **3. RELEVANTE EN TOEKOMSTIGE ONTWIKKELINGEN**

#### 3.1 Omgevingsvergunning

Per 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in werking getreden. Met deze wet zijn 25 vergunningen samengevoegd tot één vergunning: de omgevingsvergunning. De “bouwvergunning” maakt onderdeel uit van de omgevingsvergunning. De omgevingsvergunning moet leiden tot:

- minder administratieve lasten voor bedrijven en burgers;
- betere dienstverlening door de overheid aan bedrijven en burgers;
- kortere procedures;
- het tegengaan van tegenstrijdige voorschriften.

Klanten kunnen bij één loket de vergunning aanvragen welke vervolgens één vaststellingsprocedure doorloopt. De omgevingsvergunning kan via één rechterlijke procedure worden aangevochten. Voor het toezicht en handhaving is één overheidsorgaan bevoegd op te treden. Met de invoering van de Wabo is het aantal vergunningsvrije bouwwerken verruimd.

#### 3.2 Welstand

Sinds enige tijd is de plicht van het college om een welstandsadvies in te winnen geschrapt. Daarnaast is het welstandstoezicht overgeheveld van de Woningwet naar de Wet ruimtelijke ordening. Door deze wijzigingen kan de gemeenteraad besluiten dat in bepaalde gebieden geen welstandsadvies meer noodzakelijk is waardoor een omgevingsvergunning sneller verleend kan worden. In Heusden wordt het geldende welstandsbeleid momenteel heroverwogen. Hierbij worden ook de mogelijkheden van welstandsvrije gebieden gezien.

#### 3.3 Gecertificeerde bouwplantoets

Er wordt een wetswijziging voorbereid om de Bouwbesluittoets bij private partijen onder te brengen. De toets van de aanvraag aan het Bouwbesluit is van oudsher een verantwoordelijkheid van het college. Het voormalige ministerie van VROM heeft onderzocht of het mogelijk is private partijen deze toets te laten uitvoeren. Dat zou kunnen door private partijen te certificeren. Een aanvraag van een gecertificeerde partij wordt dan niet door de gemeente getoetst aan het Bouwbesluit. Een praktijkproef heeft positieve resultaten opgeleverd. Daarom laat de minister onderzoeken hoe de gecertificeerde bouwplantoets in de wet kan worden opgenomen. Ook worden op dit moment nog andere vormen van kwaliteitsborging onderzocht. De onderzoeken zijn bedoeld om erachter te komen welke instrumenten een vergunningaanvrager kan inzetten die voldoende borging bieden voor kwalitatief goede en veilige gebouwen. Hierbij wordt ook onderzocht wat de rol van de gemeente als toezichthouder moet inhouden. De uitkomsten worden op zijn vroegst in 2012 verwacht.

#### 3.4 BAG

Op 1 januari 2011 is de Wet basisregistraties adressen en gebouwen (Wet BAG) in werking getreden. Volgens deze wet moeten alle adressen en bouwwerken worden opgeslagen in een basisadministratie. De wet heeft tot doel te voorzien in de gegevens die voor de overheidsdienstverlening en beleidsuitvoering noodzakelijk zijn. Aan de registratie van een gebouw in de basisadministratie moet een brondocument ten grondslag liggen. In de meeste gevallen is dat een bouw-/omgevingsvergunning. Om de basisregistratie actueel te houden, moet regelmatig worden gecontroleerd of registratieplichtige bouwwerken zijn opgericht zonder bouw-/omgevingsvergunning. Een actieve opsporingshouding van de gemeente en dus de toezichthouders is hierbij noodzakelijk.

#### 3.5 Gebruiksbesluit

Op 1 november 2008 is het Gebruiksbesluit in werking getreden. Voor die datum werd het brandveilig gebruik van bouwwerken geregeld in de gemeentelijke bouwverordening. Op

basis van de bouwverordening werden gebruiksvergunningen verleend. Elke gemeente stelde zelf de regelgeving op. Daardoor konden per gemeente de brandveiligheidseisen verschillen. Met het Gebruiksbesluit zijn deze regels geüniformeerd. Daardoor is de rechtsgelijkheid vergroot. Voor landelijk opererende organisaties levert dit een daling van de bestuurslasten op. Voor veel bouwwerken hoeft geen gebruiksvergunning meer aangevraagd te worden. Ook dat leidt tot een daling van de bestuurslasten.

### 3.6 Regionale brandweer

De toetsing van aanvragen aan die onderdelen van het Bouwbesluit die betrekking hebben op de brandveiligheid wordt grotendeels door de regionale brandweer uitgevoerd. Een aantal minder complexe zaken zoals bijvoorbeeld rookmelders en loopafstanden bij woonfuncties wordt door de bouwplantoetsers getoetst. Voor de samenwerking wordt een overeenkomst voorbereid waarin alle afspraken (ook ten aanzien van toetsing en toezicht) worden geconcretiseerd. Bezien wordt in hoeverre de uitvoering van taken op het gebied van de omgevingsvergunningen voor het brandveilig gebruik en het toezicht hierop, meldingen en algemeen brandveiligheidtoezicht gemandateerd kan worden aan de regionale brandweer.

### 3.7 Inhuur

Binnen het team OLOG wordt externe capaciteit ingehuurd voor een aantal taken die samenhangen met het verlenen van een omgevingsvergunning bouwen. Op dit moment wordt zowel capaciteit ingehuurd voor het controleren van alle (omvangrijke) constructieberekeningen als voor de administratieve afhandeling. Bij de berekening van de beschikbare capaciteit is deze externe inhuur expliciet inzichtelijk gemaakt.

### 3.8 Duurzaamheid

De gemeente Heusden heeft duurzaamheid hoog in haar vaandel staan. Dit wordt onder meer duidelijk door de bijzondere aanpak waarmee Geerpark in Vlijmen als één van de meest duurzame wijken in Nederland is ontworpen. Steeds vaker vormt duurzaamheid een integraal thema waarmee van meet af aan als ontwerpcriterium rekening gehouden moet worden. Deze nadrukkelijke aandacht voor duurzaamheid in de ontwerpfase dient logischerwijze ook haar vervolg te krijgen door intensievere aandacht in de toetsings- en toezichtfase.

### 3.9 Regionale UitvoeringsDiensten (RUD's)

In Nederland wordt sinds enige tijd gewerkt aan de totstandkoming van regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) op het terrein van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). In onze regio Brabant- Noord wordt momenteel een model voor de inrichting van zo'n dienst uitgewerkt. De planning is dat deze dienst op 1 januari 2013 operationeel wordt. Zoals het er nu naar uitziet, zullen de verplichte taken van deze uitvoeringsdienst zich vooralsnog beperken tot de complexere milieuzaken. Gemeenten kunnen daarnaast ook vrijwillig andere VTH-taken aan de RUD overdragen.

Ondertussen wordt gewerkt aan de opstelling van kwaliteitscriteria waaraan de VTH-taken moeten gaan voldoen. Slagen gemeenten er niet in om deze kwaliteit zelf te leveren, dan wordt verwacht dat ze de betrokken taken alsnog aan de RUD zullen overdragen. In dit bouwkwaliteitsplan kan nu nog geen rekening worden gehouden met de eventuele gevolgen van deze ontwikkeling.



## 4. TOETSINGSSTRATEGIE BOUWEN

### 4.1 Inleiding

De kern van dit bouwkwaliteitsplan wordt gevormd door het verantwoordingskader voor de toetsing van aanvragen en het toezicht op de verleende vergunningen en niet-vergunninggebonden taken. Dit verantwoordingskader wordt voor een belangrijk deel gevormd door de wijze en het niveau waarop vergunningaanvragen worden getoetst en het toezicht wordt georganiseerd. In dit hoofdstuk wordt de strategie voor de beoordeling van vergunningaanvragen vastgelegd. De toezichtstrategie komt in hoofdstuk 5 aan bod.

### 4.2 Toetsingsstrategie omgevingsvergunningen bouwen

De toetsingsstrategie voor (bouw)aanvragen heeft tot doel te komen tot een uniforme manier van toetsen door hiervoor een kwaliteitsniveau vast te leggen. Ongeacht de behandelend medewerker vindt hierdoor een eenduidige toetsing plaats. Tevens wordt aan de hand van de toetsingsstrategie gekomen tot een zo efficiënt en effectief mogelijke inzet van de beschikbare middelen. Deze beleidsvisie en prioriteitstelling vormt de basis voor de toetsingsstrategie.

De toetsingskaders voor aanvragen om een omgevingsvergunning bouwen liggen vast. Dit geldt in ieder geval voor de indieningsvereisten (ontvankelijkheidstoets), het bestemmingsplan en de redelijke eisen van welstand. Toetsing vindt altijd aan deze kaders plaats. Ten aanzien van bouwtechnische voorschriften is eveneens een formeel kader aanwezig in de vorm van het Bouwbesluit (en bepaalde onderdelen van de bouwverordening). De wetgever heeft de technische voorschriften in het Bouwbesluit echter niet naar zwaarte gedifferentieerd. Het is praktisch onmogelijk om alle geldende voorschriften even uitputtend te toetsen. Hiervoor ontbreken de (financiële) middelen en capaciteit. Bovendien vraagt niet elk bouwwerk om deze controle. Voor de technische toetsing van aanvragen voor de omgevingsvergunning bouwen is het daarom noodzakelijk tot een lokaal beleidskader te komen waarin de gemeente Heusden aannemelijk maakt of aan de regelgeving wordt voldaan. Zoals hiervoor uiteen is gezet, valt de toetsing van aanvragen uiteen in aantal onderdelen. De verschillende deelaspecten zijn:

1. ontvankelijkheidstoets;
2. toetsing aan bestemmingsplan;
3. toetsing aan welstandseisen;
4. toetsing aan de gemeentelijke bouwverordening;
5. bouwtechnische toetsing aan het Bouwbesluit.

Naast deze inhoudelijke beoordeling, is sinds een aantal jaren in de Woningwet de mogelijkheid opgenomen dat de vergunning mag worden geweigerd als artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet BIBOB) van toepassing is.

### 4.3 Ontvankelijkheidstoets

De afhandelingstermijn voor de aanvragen maakt het noodzakelijk om de nodige aandacht te geven aan de toets op ontvankelijkheid. Een goede en inhoudelijk juiste beoordeling van aanvragen is alleen dan mogelijk, wanneer de vereiste stukken aanwezig zijn. De indieningsvereisten voor aanvragen zijn landelijk geüniformeerd en toegeschreven op de verschillende categorieën van bouwwerken. Aan de hand van het landelijk voorgeschreven aanvraagformulier voor de omgevingsvergunning is relatief eenvoudig te bepalen of alle stukken bij de aanvraag zijn overgelegd. De marges voor het toestaan van uitzonderingen zijn gering. Het consequent toetsen van een aanvraag op ontvankelijkheid voorkomt dat in het vervolg van het proces de toetsing niet (geheel) kan worden uitgevoerd. In het kader van de termijnbewaking is de ontvankelijkheidstoets een belangrijk onderdeel. De gemeente Heusden verricht een volledige ontvankelijkheidstoets bij alle aanvragen voor een omgevingsvergunning bouwen. Als richtlijn geldt dat binnen vier weken na ontvangst van de aanvraag schriftelijk om aanvullende gegevens wordt verzocht. Als de gevraagde stukken

niet, niet op tijd of niet volledig worden aangeleverd, wordt de aanvraag buiten behandeling gelaten. Dit wil zeggen dat de aanvrager een besluit krijgt waartegen bezwaar kan worden ingediend.

#### 4.4 Toetsing aan bestemmingsplan

Uitgangspunt is dat alle aanvragen integraal worden getoetst aan het bestemmingsplan. Als blijkt dat een aanvraag niet voldoet aan het geldende bestemmingsplan, moet beoordeeld worden of een ontheffingsprocedure gevoerd kan worden. Pas nadat een eventuele procedure geheel doorlopen is (en dus ook eventuele ingediende zienswijzen zijn beoordeeld en hierover besluiten zijn genomen) en er geen bezwaren (meer) zijn, kan de omgevingsvergunning worden verleend.

#### 4.5 Toetsing aan welstandseisen

De toets aan redelijke eisen van welstand maakt onderdeel uit van de beoordeling van de aanvragen. Momenteel is het uitgangspunt nog dat aanvragen altijd integraal worden getoetst aan de welstandsnota. De herziening van de welstandsnota zou hierin in de nabije toekomst verandering kunnen brengen.

#### 4.6 Toetsing aan gemeentelijke bouwverordening

Bij de beoordeling van bouwplannen vormt de gemeentelijke bouwverordening op een aantal onderdelen een belangrijk toetsingskader, in aanvulling op het bestemmingsplan en het Bouwbesluit. De gemeente Heusden heeft nauwelijks nog gebieden binnen haar gemeentegrenzen waarvoor geen bestemmingsplan geldt. Hierdoor hebben de stedenbouwkundige bepalingen uit de bouwverordening slechts betekenis in die gevallen waarin het bestemmingsplan niets heeft geregeld. Een aantal nog wel van belang zijnde bepalingen uit de stedenbouwkundige paragraaf van de bouwverordening zijn:

- de anti-cumulatiebepaling; terrein dat voor het verlenen van een vergunning in aanmerking is genomen mag niet voor andere bebouwing worden gebruikt;
- de bereikbaarheid van gebouwen voor wegverkeer (waaronder hulpdiensten);
- de bluswatervoorziening;
- de bereikbaarheid van gebouwen voor gehandicapten;
- de parkeervoorzieningen.

Verder bevat de bouwverordening verplichtingen voor de aansluiting op het waterleiding-, electriciteits- en aardgasnet en openbare riolering. In wezen geldt ook voor de bouwverordening dat toetsing hieraan integraal wordt uitgevoerd.

#### 4.7 Bouwtechnische toetsing

Bij de bouwtechnische toetsing van aanvragen staat de toets aan het Bouwbesluit centraal. Op grond van de Woningwet dient een aanvraag te voldoen aan de eisen van het Bouwbesluit 2003. De gemeente controleert of een bouwplan inderdaad voldoet aan de toepasselijke eisen. Het niveau van toetsing aan het Bouwbesluit is op dit moment weinig transparant. Door in dit bouwkwaliteitsplan te bepalen op welke wijze en met welke intensiteit de verschillende soorten bouwwerken worden getoetst aan het Bouwbesluit, ontstaat de gewenste uniformiteit van toetsing. Onderstaand is de toetsing aan het Bouwbesluit nader uitgewerkt.

#### *Reikwijdte Bouwbesluit*

In het Bouwbesluit zijn voorschriften opgenomen voor het bouwen van woningen, woongebouwen, woonwagens en standplaatsen, niet tot bewoning bestemde gebouwen en voor bouwwerken geen gebouwen zijnde. Het Bouwbesluit maakt verder onderscheid tussen twaalf verschillende gebruiksfuncties. Voor de verschillende bouwwerken zijn de voorschriften verdeeld in vier thema's, te weten: veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid en energiezuinigheid.

### *Thema's/aspecten Bouwbesluit*

Zoals al in het kort aangegeven zijn de voorschriften voor de verschillende bouwwerken verdeeld over vier thema's. Aan de hand van deze vier thema's zijn in hoofdzak 14 aspecten benoemd waarop toetsing door de gemeente Heusden plaatsvindt, te weten:

Veiligheid: voorschriften die uit het oogpunt van veiligheid zijn gesteld hebben betrekking op:

- constructieve veiligheid;
- gebruiksveiligheid;
- brandveiligheid;
- sociale veiligheid.

Gezondheid: voorschriften op het gebied van gezondheid richten zich op:

- geluid/vocht;
- waterafvoer;
- ventilatie;
- beperking invloed schadelijke stoffen/dieren;
- watervoorziening;
- daglicht.

Bruikbaarheid: voorschriften die uit het oogpunt van bruikbaarheid worden gesteld houden verband met:

- toegankelijkheid;
- ruimten;
- opstelplaatsen.

Energiezuinigheid: voorschriften op het gebied van energiezuinigheid richten zich op het terugdringen van het gebruik van gas en elektriciteit en houden, in zijn algemeenheid, verband met:

- energiezuinigheid.

### *Type bouwwerken*

Bij de technische eisen waaraan bouwwerken moeten voldoen, wordt onderscheid gemaakt naar soort bouwwerk. Het Bouwbesluit hanteert hiervoor een functionele indeling die redelijk technisch van opzet is. Om de toetsing ook voor minder ingewijden in het vakgebied inzichtelijk te maken is voor de volgende, meer toegankelijke indeling gekozen:

- publieksfuncties > € 100.000,- (verbouw, uitbreiding en nieuwbouw);
- publieksfuncties < € 100.000,- (verbouw en uitbreiding);
- bedrijfsfuncties > € 100.000,- (verbouw, uitbreiding en nieuwbouw);
- bedrijfsfuncties < € 100.000,- (verbouw en uitbreiding);
- woningen nieuwbouw (projectmatig);
- woningen nieuwbouw (particulier);
- woningen verbouw en uitbreiding (particulier);
- bouwwerken geen gebouw zijnde;
- tijdelijke bouwwerken.

Deze indeling vormt het vertrekpunt om vervolgens per type bouwwerk de intensiteit of zwaarte van toetsing te bepalen. Deze intensiteit of zwaarte van de toets wordt weergegeven in zogenaamde toetsniveaus.

### *Toetsingsniveaus*

Per soort bouwwerk moet worden bepaald op welk niveau toetsing aan het Bouwbesluit plaatsvindt. Dit gebeurt door per thema (en soort bouwwerk) de diepgang van de toets te bepalen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van zogenaamde toetsniveaus. Deze toetsniveaus beschrijven de diepgang die de beoordeling van bouwplannen aan de verschillende thema's van het Bouwbesluit moet hebben. Bij de keuze en omschrijving van de toetsniveaus is aangesloten bij de definities zoals die in het landelijk project Collectieve Kwaliteitsnorming Bouwvergunningen (CKB) zijn omschreven. Doelstelling daarbij is om de toetsingskwaliteit van aanvragen te waarborgen. Onder toetsingskwaliteit wordt verstaan: het afspreken van een minimaal toetsniveau waaraan wordt getoetst en waardoor inzicht wordt verschaft in

hetgeen is getoetst. Het hierbij afgesproken collectieve minimum toetsniveau wordt gezien als een verantwoord niveau van toetsing.

Er zijn vier toetsniveaus waarbij de diepgang van de controle oploopt van niveau 1 naar niveau 4, te weten: uitgangspunten (sneltoets), globaal (visueel), gemiddeld (representatief) en grondig (integraal). Er is voor gekozen om de toetsniveaus redelijk algemeen te beschrijven en niet voor elk individueel voorschrift van het Bouwbesluit te definiëren wat onder het toetsniveau moet worden verstaan. Door middel van werkafspraken en gestandaardiseerde werkprocessen in de onlangs aangeschafte Wabo-applicatie (zie ook paragraaf 6.5) wordt bevorderd dat de hantering van de toetsniveaus door de verschillende bouwplantoetsers op uniforme wijze wordt toegepast.

Cat.	Werkniveau	Omschrijving	Voorbeeld
1	Uitgangspunt (sneltoets)	Toetsen op de compleetheid van de (technische) informatie: <ul style="list-style-type: none"> <li>controle op aanwezigheid tekeningen/berekeningen;</li> <li>zijn vereiste voorzieningen op tekening aangegeven en is het op basis van een eerste globale inschatting plausibel dat op hoofdlijnen aan de eisen worden voldaan?</li> </ul>	Bij een bouwplan wordt gekeken of er een daglichtberekening aanwezig is, of het gebouw is opgedeeld in verblijfsgebieden in verblijfsruimtes, of er een trap is etc.
2	Globaal (visueel)	Toetsen of uitgangspunten conform norm zijn uitgevoerd: <ul style="list-style-type: none"> <li>controle door na te gaan of uitgangspunten uit tekeningen/berekeningen zijn te halen door bijvoorbeeld: <ul style="list-style-type: none"> <li>o maten of meten</li> <li>o controle andere specificaties (bijv. certificaat)</li> <li>o controle rekenmethode</li> </ul> </li> <li>wordt er voldaan aan de gestelde eisen; tekeningen en berekeningen worden concreet naast de eis gelegd en met elkaar vergeleken.</li> </ul>	Bij een daglichtberekening zal wel worden gecontroleerd of er is gekeken naar het netto glasoppervlak en evt. aanwezige belemmeringen en/of overstekken, maar wordt de berekening niet inhoudelijk gecontroleerd. Bij een ventilatieberekening zal er wel worden gecontroleerd of de capaciteit per m2 vloeroppervlak juist is en of de aan- en afvoervoorzieningen aanwezig zijn, maar wordt de berekening wederom niet inhoudelijk gecontroleerd.
3	Gemiddeld (representatief)	Toetsen of berekeningen correct zijn weergegeven: <ul style="list-style-type: none"> <li>controle door aantal representatieve onderdelen (vooral de constructieve- en brandveiligheid) op tekening en/of in berekening rekenkundig te controleren.</li> </ul>	Bij een daglichtberekening worden niet alle verblijfsgebieden/ruimtes gecontroleerd, maar enkele ruimtes waarvan de verwachting is dat deze ruimten kritiek zijn. Bij de controle van meerdere trappen worden slechts enkele trappen gecontroleerd.
4	Grondig (integraal)	Toetsen op alle onderdelen <ul style="list-style-type: none"> <li>voorschrift integraal controleren;</li> <li>berekeningen narekenen;</li> <li>zo nodig complexe berekeningen uitbesteden.</li> </ul>	Bij het toetsen van het bouwplan vindt er een controle plaats van op de tekening vermelde afmetingen, controle of deze afmetingen overeen komen met de in de berekening vermelde gegevens, het narekenen van berekeningen, het natrekken van hoeveelheden etc.

#### 4.8 Toetsingsmatrix

Door de klant centraal te stellen is het besef gegroeid dat de overheid veel kritischer naar haar eigen taakstelling moet kijken en transparanter en bedrijfsmatiger moet gaan werken. Daarbij gaat het niet alleen om de vraag of we de dingen goed doen maar ook of we wel de goede dingen doen. Uitgaande van de praktijk in veel gemeenten is geschat dat een 100%-toets circa tien keer zoveel tijd vergt hetgeen niet meer past binnen een verantwoorde bedrijfsvoering. Daarnaast is de ontwerpende en uitvoerende bouw in Nederland van een dermate niveau en zijn de belangen van opdrachtgevers, afnemers en verzekeraars zo evident dat een behoorlijk niveau ook zonder enige vorm van toetsing en toezicht wordt gerealiseerd. Er moeten en kunnen dus keuzes gemaakt worden in de toetsing aan de voorschriften van het Bouwbesluit. Deze keuzes zijn bij voorkeur gebaseerd op de risicoanalyse in relatie tot de beschikbare capaciteit (waarover in de hoofdstuk 6 meer) en worden vastgelegd in het toetsprotocol. Hierbij wordt een groter belang gehecht aan

veiligheids- en gezondheidsaspecten. Ook ligt het voor de hand om bouwwerken met gevoelige gebruiksfuncties intensiever te toetsen. Omdat Heusden zich nadrukkelijker wil profileren als gemeente waarin duurzaamheid hoog in het vaandel staat, zal er ook intensiever op energiezuinigheid worden getoetst. Het toetsprotocol is een matrix. In de toetsingsmatrix is het Heusdense beleid voor de vergunningverlening weergegeven. Horizontaal, in de rijen, zijn de typen bouwwerken terug te vinden. Verticaal, in de kolommen, zijn de thema's/aspecten van het Bouwbesluit aangegeven. Vooruit lopend op het capaciteitsvraagstuk (zoals beschreven in hoofdstuk 6) dat direct samenhangt met het keuzeniveau van toetsing en toezicht, onderstaand een samenvatting van de toetsingsmatrix die voor Heusden wordt voorgesteld. De uitgebreide en volledige toetsingsmatrix is opgenomen in bijlage 2. Om te kunnen komen tot een samenvatting van de volledige toetsingsmatrix is er enerzijds een vertaalslag gemaakt tussen de typen bouwwerken en de diverse functies zoals die in het Bouwbesluit zijn opgenomen en zijn alle aspecten uit het Bouwbesluit enkel in hoofdzaak weergegeven. Alhoewel bepaalde processen met dit bouwkwali teitsplan worden geüniformeerd, kunnen specifieke (doorgaans risicovolle) bouwwerken om intensievere toetsing en toezicht vragen. Verder zullen bouwwerken (monumenten uitgezonderd) die naar aard en omvang gelijk zijn aan bouwwerken als genoemd in het Besluit omgevingsrecht, artikelen 2 en 3 van bijlage II, niet worden getoetst aan het Bouwbesluit. Dit type bouwwerk wordt in het kader van het Bouwbesluit namelijk als niet risicovol beschouwd.

1 = uitgangspunt (sneltoets) 2 = globaal (visueel) 3 = gemiddeld (representatief) 4 = grondig (integraal)	Constructieve veiligheid	Gebruiksveiligheid	Brandveiligheid	Sociale veiligheid	Geluid/vocht	Waterafvoer	Ventilatie	Beperking invloed schadelijke stoffen/luiden	Watervoorziening	Daglicht	Toegankelijkheid	Ruimten	Opsteplaatsen	Energiezuinigheid
1. Publieksfuncties > € 100.000,- (verbouw, uitbreiding en nieuwbouw)	3	2	3	3	2	2	2	1	1	2	2	1	1	2
2. Publieksfuncties < € 100.000,- (verbouw en uitbreiding)	3	2	3	3	2	2	2	1	1	2	2	1	1	2
3. Bedrijfsfuncties > € 100.000,- (verbouw, uitbreiding en nieuwbouw)	3	1	2	3	2	2	2	1	1	2	2	1	1	2
4. Bedrijfsfuncties < € 100.000,- (verbouw en uitbreiding)	3	1	2	3	2	2	2	1	1	2	2	1	1	2
5. Woningen nieuwbouw (projectmatig)	3	2	3	3	2	2	2	1	1	2	2	2	1	3
6. Woningen nieuwbouw (particulier)	3	2	3	3	2	2	2	1	1	2	2	2	1	3
7. Woningen verbouw en uitbreiding (particulier)	3	2	3	3	2	2	2	1	1	2	2	2	1	3
8. Bouwwerken geen gebouw zijnde *	2	1	2			1	1	1	1			1		1
9. Tijdelijke bouwwerken *	3	2	3	3	2	2	2	1	1	2	2	2	1	2

\* uitzondering mogelijk bij grote constructieve bouwwerken

#### 4.9 Toetsingsstrategie overige vergunningen

Met dit bouwkwali teitsplan zetten we als Heusden een behoorlijke stap vooruit. Het maakt de bouwplantoetsing transparant en uniform. Alhoewel we alle beschikbare toets- en toezichtscapaciteit op voorhand zo efficiënt mogelijk proberen aan te wenden, zal pas na enige praktijkervaring blijken in hoeverre de gemaakte keuzes reëel zijn en mogelijk aanpassing behoeven. Dit bouwkwali teitsplan moet daarom ook als een groeimodel worden gezien voor wat betreft de diepgang van toetsing. Zoals al eerder opgemerkt, richten we ons in dit plan op de omgevingsvergunning bouwen maar na een eerste evaluatie zal ook verbreding plaatsvinden naar de gebruiksvergunning, de omgevingsvergunningen slopen en monumenten en de aanlegvergunning.

## 5. TOEZICHTSTRATEGIE BOUWEN

In het toezichtprotocol is vastgelegd hoe het toezicht op bouwwerkzaamheden wordt uitgevoerd. Degene die bouwt is verplicht te bouwen volgens de bouwregelgeving. Het college is belast met de handhaving van de bouwregelgeving. Omdat het onmogelijk is bij alle bouwwerkzaamheden in de gemeente toezicht te houden, is het maken van keuzes noodzakelijk. Deze keuzes staan in het toezichtprotocol. In de volgende paragraaf wordt de achtergrond van het toezichtprotocol beschreven. In paragraaf 5.2 wordt de opzet van het toezichtprotocol beschreven.

### 5.1 Toezichtprotocol

In opdracht van het Regionaal Managementoverleg Handhaving van de regio Brabant Noord, heeft een werkgroep een voorzet gemaakt voor een minimum toezichtniveau tijdens de bouw. Aanleiding hiervoor was dat elke gemeente vaak met een eigen toezichtprotocol werkt. Het nu ontwikkelde Minimum Adequaat ToezichtProtocol (MAiTP) biedt een ondergrens die (uiteindelijk) door elke gemeente in de regio Brabant Noord overgenomen kan worden. De gehanteerde indeling in het toezichtprotocol komt niet helemaal overeen met dat van het toetsingsprotocol omdat de regio de accenten voor het toezicht wat genuanceerder heeft neergezet. Aangezien de huidige wijze van toezicht in Heusden niet eenduidig en helder is en we niet beschikken over gerichte managementinformatie (zie hiervoor ook paragraaf 6.3), is het MAiTP integraal overgenomen in dit bouwkwalietsplan.

### 5.2 Opzet toezichtprotocol

Het toezichtprotocol wordt weergegeven met een matrix. In de matrix zijn per bouwfase en categorie van bouwwerken de voorschriften aangegeven waarop wordt gecontroleerd. Bij het vaststellen van het minimum niveau is per controlepunt vastgesteld of dit relevant is voor wat betreft brandveiligheid, constructieve veiligheid en/of volksgezondheid omdat hierbij de ingeschatte risico's het grootst zijn. Is dit niet het geval dan is volgens het MAiTP controle hierop niet 'verplicht'. Voor die controlepunten die wel relevant zijn is een inschatting gemaakt van het risico. Afhankelijk van deze risico-inschatting wordt per controlepunt een minimum toezichtniveau vastgesteld.

In totaal worden er 5 niveaus onderscheiden:

S = steekproef (1 op 10)

1 = visuele controle (Quick Scan)

2 = beoordeling op hoofdlijnen

3 = beoordeling op hoofdlijnen en kenmerkende details

4 = algehele controle van alle onderdelen

Uiteraard wordt op die onderdelen waaraan een bouwplan intensiever wordt getoetst ook intensiever toezicht gehouden. De categorieën van bouwwerken zijn onderverdeeld aan de hand van de bouwsommen. De bouwsommen hangen immers samen met de omvang van een bouwwerk. In vergelijking tot het toetsprotocol heeft de regio er wel voor gekozen om enige extra differentiatie aan te brengen in de bouwsommen. Het toezichtprotocol (zie bijlage 3) koppelt de voorschriften aan de fase van de bouwwerkzaamheden. Op die manier kunnen per fase de relevante voorschriften worden gecontroleerd. Aan voorschriften over de constructieve veiligheid is extra waarde gehecht.

## **6. CAPACITEIT EN WERKWIJZE**

### 6.1 Inleiding

De gewenste toetsings- en toezichtstrategie en de beschikbare capaciteit zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Naarmate er intensiever getoetst wordt en er intensiever toezicht wordt gehouden is er meer capaciteit benodigd. Ondanks het feit dat de binnen onze organisatie beschikbare managementinformatie niet specifiek op deze relatie is toegesneden, is geprobeerd om het toetsings- en toezichtniveau en de benodigde/beschikbare capaciteit voor Heusden volgens een aantal verschillende scenario's aan elkaar te relateren.

### 6.2 Vergunningverlening

De capaciteitsinzet voor toetsing is voor verschillende scenario's bepaald aan de hand van een berekeningsmodel. Daarnaast is via interviews geprobeerd inzicht te krijgen in het huidige niveau van toetsing en de urenbesteding voor bouwplantoetsing. Dit huidige niveau van toetsing en de urenbesteding zijn respectievelijk in bijlagen 4 en 5 opgenomen. Vervolgens is bezien hoeveel capaciteit dit niveau van toetsing vergt, zowel op basis van zeer summiere ervaringscijfers binnen het cluster Diensten als via het berekeningsmodel dat ook voor de andere scenario's is gehanteerd. De verschillen tussen de berekende capaciteit en de ervaringscijfers zijn echter zodanig groot dat dit niet als sturingsinstrument voor onze organisatie kan worden gebruikt. Het voornemen om in een aantal scenario's de berekende capaciteiten naast de ervaringscijfers te leggen en vervolgens het toekomstig toetsingsniveau op basis hiervan en van de te verwachten risico's vast te leggen, is praktisch niet uitvoerbaar gebleken. De resultaten maken dan ook geen onderdeel uit van dit bouwkwaliteitsplan. Voorgesteld wordt om binnen de huidige formatie, met de huidige inhuur van deskundigheid voor de toets op constructieve veiligheid, te starten met het collectieve minimum toetsniveau zoals vastgelegd door het CKB. Het hierbij afgesproken collectieve minimum toetsniveau wordt gezien als een verantwoord niveau van toetsing.

### 6.3 Toezicht

Ook de beschikbare managementinformatie ten aanzien van het huidige niveau van toezicht is niet voldoende bruikbaar om op basis hiervan berekeningen uit te voeren en hierop te kunnen sturen. Het niveau van toezicht is relatief laag en het toezicht gebeurt vaak steekproefsgewijs. Deze informatie is ook via interviews verkregen en opgenomen in bijlage 6. De werkwijze vergt naar de toekomst toe een meer gestructureerde aanpak waarbij het toezicht veel nadrukkelijker de verschillende fasen van bouwwerkzaamheden dient te regisseren. Voorgesteld wordt om voor het toezicht te starten met het onlangs ontwikkelde Minimum Adequaar ToezichtProtocol (MAiTP). Dit niveau van toezicht ligt redelijk in het verlengde van het voorgestelde niveau van toetsing en legt de accenten ook nagenoeg op dezelfde onderdelen.

### 6.4 Werkwijze

De keuze voor een toets- en toezichtprotocol vraagt nadrukkelijk om een meer gestructureerde en uniforme werkwijze. Onlangs heeft de gemeente Heusden een nieuwe Wabo-applicatie in de vorm van Squit XO, inclusief een koppeling met BouwBesluit-online (BB-online), aangeschaft. Dit BB-online dient ter ondersteuning van de werkprocessen voor de vergunningverlener en toezichthouder. Hierbij is het de bedoeling dat de gemeente BB-online zelf "vult" aan de hand van het vastgestelde toets- en toezichtprotocol. Na vaststelling van dit bouwkwaliteitsplan zal BB-online dus nog gevuld moeten worden voordat er inhoudelijk mee gewerkt kan worden. Voorgesteld wordt om met behulp van BB-online aan de hand van het bouwkwaliteitsplan te gaan werken.

### 6.5 BAG

Invoering van de BAG heeft zowel consequenties voor de toetsers als toezichthouders. Hoe hiermee inhoudelijk wordt omgegaan zal in de komende periode verder worden

geconcretiseerd. De gereedmelding van een bouwplan zal hierbij overigens nadrukkelijk worden betrokken omdat dit in het kader van de BAG een essentieel moment is.

#### 6.6 Financiën

Zoals al opgemerkt wordt verwacht dat de voorgestelde nieuwe werkwijzen binnen de huidige formatie kunnen worden uitgevoerd. In het verlengde hiervan mogen we veronderstellen dat de invoering van het voorgestelde toets- en toezichtprotocol kostenneutraal kan plaatsvinden.

#### 6.8 Evaluatie

Omdat er op dit moment onvoldoende inzicht bestaat in welk niveau van toetsing en toezicht binnen de huidige formatie gerealiseerd kan worden, wordt hierboven voorgesteld om voor beide taakvelden te starten met een minimum verantwoord niveau. Momenteel wordt er niet gewerkt met een collectief niveau van toetsing en toezicht. Deze nieuwe werkwijze zal gewinning en daardoor met name in de aanvangsfase extra tijd kosten. Het verdient daarom aanbeveling om de nieuwe werkwijze zeker in de beginfase goed te monitoren. Omdat de lat voor het voorgestelde niveau van toetsing en toezicht niet extreem hoog is gelegd verwachten wij dat dit niveau minimaal haalbaar moet zijn. De praktijk kan echter anders uitwijzen waardoor evaluatie op basis van de verkregen managementgegevens na maximaal 1 jaar aan te bevelen is. Indien ondanks onze verwachtingen, de voorgestelde niveaus van toetsing en toezicht (nog) niet haalbaar zijn, is bijstelling binnen het jaar noodzakelijk.



## 7. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Resumerend kan op basis van de voorgaande hoofdstukken een aantal conclusies worden getrokken.

1. Het bouwkwaliteitsplan is een groeimodel dat de focus momenteel richt op de omgevingsvergunning bouwen.
2. De nadruk bij toetsing en toezicht wordt gelegd op veiligheids- en gezondheidsaspecten, gevoelige gebruiksfuncties en duurzaamheid.
3. Het voornemen om in een aantal scenario's de berekende capaciteiten naast de ervaringscijfers te leggen en vervolgens het toekomstig toetsingsniveau op basis hiervan en de te verwachten risico's vast te leggen, is praktisch niet uitvoerbaar gebleken.
4. De beschikbare managementinformatie ten aanzien van het huidige niveau van toezicht is niet voldoende bruikbaar om op basis hiervan berekeningen uit te voeren en hierop te kunnen sturen.
5. Invoering van de BAG heeft waarschijnlijk consequenties voor aanwending van de beschikbare capaciteit van zowel toetsers als toezichthouders.
6. Na vaststelling van het bouwkwaliteitsplan zal BB-online nog deels gevuld moeten worden voordat er inhoudelijk mee gewerkt kan worden.

Aan de hand van deze conclusies doen we de volgende aanbevelingen:

1. Voorgesteld wordt om het bouwkwaliteitsplan in de toekomst te verbreden naar de gebruiksvergunning, de omgevingsvergunningen slopen en monumenten en de aanlegvergunning.
2. Als toetsprotocol wordt het collectieve minimum toetsniveau, zoals vastgelegd door het CKB, voorgesteld.
3. Als toezichtprotocol wordt het regionale Minimum Adequaar ToezichtProtocol (MAiTP) voorgesteld.
4. Voorgesteld wordt om de inhuur van specifieke deskundigheid voor de toets op constructieve veiligheid voort te zetten.
5. Na vaststelling van het bouwkwaliteitsplan is een goede monitoring van de nieuwe werkwijzen noodzakelijk.
6. Voorgesteld wordt om de nieuwe werkwijzen na maximaal 1 jaar te evalueren.
7. Voorgesteld wordt om vanaf 1 oktober 2011 de omgevingsvergunning aan de hand van het toets- en toezichtprotocol te gaan beoordelen.

# BIJLAGEN