

Toetsingsprotocol bouwplannen gemeente Brunssum

1. Aanleiding toetsingsprotocol

1.1 Inleiding

Voor u ligt het toetsingsprotocol bouwplannen van de gemeente Brunssum. Hierin legt het college van burgemeester en wethouders van de gemeente vast hoe intensief een bouwplan dat is ingediend bij de gemeente getoetst wordt aan het Bouwbesluit 2012.

1.2 Waarom een toetsingprotocol

Elke bouwplantoetser maakt bij de toetsing van een bouwplan bewust of onbewust een risico-analyse op basis waarvan hij of zij de toetsing uitvoert. Dit gebeurt bij iedere toetser voor zich. Omdat kennis en ervaring per bouwplantoetser sterk kunnen verschillen, kan hieruit logischerwijs de conclusie worden getrokken dat het toetsen van bouwplannen tussen gemeenten onderling en binnen een gemeente in meer of mindere mate kan verschillen. Naar aanleiding van een aantal ernstige gebeurtenissen met bouwwerken, o.a. in Maastricht, heeft de rijksoverheid dit onderkend en worden gemeenten geadviseerd om een toetsprotocol vast te stellen, waarmee voor een ieder inzichtelijk is wat het gehanteerde minimale toetsniveau is, wat in welke mate wordt getoetst en wat de daarbij gehanteerde risico-analyse is.

Het ministerie van VROM (nu Infrastructuur en Milieu), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de VNG hebben in 2009 afspraken gemaakt over de verbetering van de kwaliteit van de uitvoering van VROM-taken (meer specifiek: Wabo-taken). Dit wordt de package deal genoemd. De kwaliteitsverbetering gebeurt enerzijds door het formuleren van kwaliteitscriteria en anderzijds door het oprichten van regionale uitvoeringsdiensten (RUD's).

De kwaliteitscriteria gaan over de kritieke massa (vakmanschap), over het proces (transparantie en bestuurlijke vastlegging) en over inhoudelijke eisen en prioriteitstelling (de minimale ondergrens binnen werkprocessen).

Met dit toetsingsprotocol wordt invulling gegeven aan het laatstgenoemde.

Aanvragen voor een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen worden getoetst aan de voorschriften uit het bestemmingsplan, de redelijke eisen van welstand, de gemeentelijke bouwverordening en het Bouwbesluit 2012. Dit toetsingprotocol heeft betrekking op de voorschriften uit het Bouwbesluit 2012. De wetgever heeft de technische voorschriften uit het Bouwbesluit niet gedifferentieerd naar zwaarte. Net als voor alle andere gemeenten is het ook voor Brunssum praktisch niet mogelijk om alle voorschriften even uitputtend te toetsen. Hiervoor ontbreken de financiële middelen en capaciteit. Ook vraagt niet elk gebouw/bouwwerk om dezelfde mate van controle. En lopen bouwplannen zeer uiteen. Iedere technische bouwplantoetser toetst op basis van zijn eigen ervaring en professionaliteit. Zoals hierboven ook al aangehaald wordt dus op de werkvloer bepaald hoe diepgaand een bouwplan wordt getoetst aan het Bouwbesluit. Met dit toetsingsprotocol wordt weloverwogen en herleidbaar aangegeven welke aspecten welke aandacht verdienen. De toetsniveaus zijn vastgesteld op basis van een risico-analyse.

Kortom:

Met het vastleggen van de toetsniveaus:

- **worden bouwplannen eenduidig, consequent, transparant en adequaat getoetst. Hierdoor wordt de constructieve veiligheid van bouwwerken verhoogd en gewaarborgd, alsmede het gezond en veilig gebruik ervan,**
- **worden keuzes en prioriteiten gemotiveerd en bestuurlijk vastgelegd, en**
- **kan naar burgers en de gemeenteraad toe herleidbaar worden aangegeven aan welke voorschriften uit het Bouwbesluit 2012 getoetst is en met welke intensiteit.**

Van het toetsprotocol/vastleggen van toetsniveaus

Legitimatie

De overheid kan zich, gemotiveerd, beperken tot het toetsen van die aspecten die zij het risicovolst acht en dus prioriteit wil geven. Dit kan, omdat de verantwoordelijkheid voor de naleving van de regelgeving sinds 2007 in de Woningwet expliciet bij de marktpartijen is neergelegd (zorgplicht Woningwet). Burgers en bedrijven wordt geacht op de hoogte te zijn van de wet- en regelgeving en hebben de primaire verantwoordelijkheid zich hieraan te houden. De opdrachtgever van een bouwproject is ervoor

verantwoordelijk dat de bouwwerkzaamheden goed en veilig worden uitgevoerd. Een gebouw moet altijd voldoen aan de voorschriften die staan in het Bouwbesluit (artikel 2 Woningwet). De aanvrager van een vergunning is verantwoordelijk voor het indienen van een correcte aanvraag. Het bevoegd gezag moet beoordelen of de bij de aanvraag om een omgevingsvergunning overgelegde gegevens aannemelijk maken dat de bouwactiviteit voldoet aan de voorschriften van het Bouwbesluit (conform artikel 2.10 lid 1 Wabo, voorheen artikel 44 Woningwet en artikel 2 Woningwet). Door dit aannemelijkheids criterium te hanteren kan de diepgang van de toetsing van een bouwplan variëren en wordt de verantwoordelijkheid voor het bouwplan expliciet bij de aanvrager neergelegd. Deze eigen verantwoordelijkheid van de marktpartijen legitimeert de gemeente om zich te beperken tot het toetsen van die onderdelen van het bouwbesluit die zij belangrijk acht.

1.3 Status toetsprotocol

Het toetsingsprotocol bouwplannen gemeente Brunssum bevat *beleidsregels*. In een beleidsregel kan het college vastleggen hoe het met bevoegdheden omgaat. In dit geval gaat het om de bevoegdheid van het college tot het verlenen van een omgevingsvergunning.

Met een beleidsregel legt het college zichzelf regels op. Het college is verplicht te handelen volgens de eigen beleidsregels. In bijzondere gevallen mag hiervan worden afgeweken: door de concrete omstandigheden van een geval kan het onevenredig zijn de beleidsregel te volgen. Afwijking van deze beleidsregel kan 2 kanten opgaan: het toetsingsniveau kan zowel verhoogd als verlaagd worden.

1.4 Reikwijdte

Het Toetsingsprotocol bouwplannen Gemeente Brunssum gaat uitsluitend over de toets van omgevingsvergunningsplichtige bouwplannen aan de technische eisen uit het Bouwbesluit 2012. De afgelopen jaren mogen steeds meer gebouwen/bouwwerken bouwvergunningvrij gebouwd worden. Hiervoor hoeft dus geen vergunningsaanvraag ingediend te worden. Deze bouwwerken moeten echter wel aan het Bouwbesluit 2012 voldoen. Omdat geen aanvraag wordt ingediend, kunnen deze bouwplannen niet vooraf getoetst worden. Controle hiervan moet plaatsvinden in de toezichthoudende en handhavende sfeer. Dit toetsingsprotocol ziet dan ook niet toe op het vergunningvrij bouwen.

Korte inhoud Bouwbesluit 2012

Het Bouwbesluit 2012 is per 1 april 2012 in werking getreden. Hierin zijn een groot aantal bestaande voorschriften over het (ver)bouwen, gebruiken en slopen van gebouwen en andere bouwwerken samengevoegd. Het Bouwbesluit 2012 is in de plaats gekomen van het Bouwbesluit 2003, de daarbij behorende ministeriële regeling, het Gebruiksbesluit en een aantal voorschriften uit de gemeentelijke bouwverordening. Het nieuwe Bouwbesluit bevat ook enkele nieuwe voorschriften. De voorschriften worden gegeven met als doel veilige, gezonde, bruikbare, energiezuinige en voor het milieu zo min mogelijk belastende gebouwen/bouwwerken te realiseren.

Met het Bouwbesluit 2012 is er voortaan één set technische voorschriften over het (ver)bouwen, gebruiken en slopen van gebouwen en andere bouwwerken (zoals tunnels, bruggen, overkappingen, schuttingen en straatmeubilair). Het Bouwbesluit 2012 is een Algemene Maatregel van bestuur (AmvB); de juridische basis is artikel 2 van de Woningwet. Tegelijk met het Bouwbesluit 2012 is een wijziging van de Woningwet in werking getreden. Hiermee zijn ook voorschriften over het gebruiken en slopen van bouwwerken (en het gebruiken van open erven en terreinen) onder de formele reikwijdte van dit artikel gebracht. Dit is dan de wettelijke basis voor het nieuwe Bouwbesluit om ook technische en andere voorschriften over die onderwerpen te geven, zoals voorschriften over het doen van een gebruiks- of een sloopmelding.

Hoofdstuk 2 t/m 5 van het Bouwbesluit 2012 bevatten voorschriften over veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu. Deze voorschriften hebben betrekking op het (ver)bouwen van bouwwerken en op de staat van bestaande bouwwerken. Hoofdstuk 6 bevat voorschriften over installaties. In hoofdstuk 7 zijn voorschriften over het gebruik van bouwwerken, open erven en terreinen opgenomen. Hoofdstuk 8 bevat voorschriften over het slopen en over het uitvoeren van bouw- en sloopwerkzaamheden. Het Bouwbesluit maakt hierbij ook onderscheid naar de functie en /of functies van een bouwwerk.

1.5 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk worden de totstandkoming van de risico-analyse en de totstandkoming en het gebruik van het toetsingsprotocol toegelicht. Het volledige toetsingsprotocol en het resultaat van de risicoanalyse zijn opgenomen in respectievelijk bijlage 1 en bijlage 2.

2. Het toetsingsprotocol

2.1 Matrix

Het toetsingsprotocol bestaat uit een matrix. In deze matrix worden vertikaal de afdelingen per hoofdstuk uit het Bouwbesluit 2012 weergegeven. Horizontaal zijn de gebruiksfuncties weergegeven die het Bouwbesluit onderscheidt. Denk bijvoorbeeld aan de woonfunctie (woongebouw), industrie functie en winkelfunctie.

Per combinatie van voorschrift en gebruiksfunctie wordt weergegeven hoe intensief een bouwplan getoetst moet worden.

Het volledige toetsingsprotocol is opgenomen in bijlage 1.

2.2 De toetsniveaus

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

Niveau 0. Geen toets:

Alleen als een aanvraag is ingediend door een bureau dat gecertificeerd is op basis van de BRL 5019 om bouwplannen te toetsen, dan hoeft de gemeente het bouwplan niet te toetsen of aan een voorschrift wordt voldaan.

Het toetsprotocol geeft het niveau aan waarop de bouwplantoetser van de Gemeente Brunssum minimaal moeten toetsen, toetsniveau 0 komt hierin dan ook niet voor.

Niveau 1. Uitgangspunttoets:

Beoordelen of alle stukken beschikbaar zijn om de aanvraag inhoudelijk te kunnen beoordelen. Controle beperkt zich tot de aangeleverde stukken ('ontvankelijkheidstoets').

Niveau 2. Visueel toetsen:

Kloppen de uitgangspunten en lijken de uitkomsten aannemelijk?

Gecontroleerd wordt of de uitgangspunten op de aangeleverde stukken in de juiste vorm zijn. Per te toetsen aspect wordt nagegaan of de uitgangspunten juist zijn en of de uitkomsten plausibel zijn (op basis van kennis en ervaring). Is een uitkomst niet aannemelijk, dan zal de berekening altijd nagerekend moeten worden of moet verzocht worden om aanvullende gegevens.

Niveau 3. Representatief toetsen:

Controleren of de belangrijkste onderdelen voldoen: gecontroleerd wordt of de uitgangspunten op de aangeleverde stukken in de juiste vorm zijn. Per te toetsen aspect wordt nagegaan of de uitgangspunten juist zijn en of de uitkomsten plausibel zijn. Op basis van de visuele toets wordt bepaald welke aspecten moeten worden nagerekend. Het bepalen van de belangrijkste berekeningen blijft een taak van de toetser.

Niveau 4. Volledig toetsen:

Alle onderdelen controleren: gecontroleerd wordt of de uitgangspunten van de aangeleverde stukken in de juiste vorm zijn en of van elk te toetsen aspect de uitgangspunten juist zijn. Van elk te toetsen aspect worden de uitkomsten gecontroleerd of nagerekend.

Deze definities van de toetsniveaus komen overeen met de definities die landelijk hiervoor worden gehanteerd.

2.3 De toets:

Elke toets begint met toetsniveau 1 om vast te stellen of alle voor de inhoudelijke beoordeling noodzakelijke gegevens ook daadwerkelijk zijn ingediend en zo nodig aanvullende gegevens op te vragen. Hierbij ligt de focus op de gegevens die nodig zijn om het bouwplan adequaat te kunnen beoordelen.

Geeft de matrix aan dat met toetsen op niveau 1 kan worden volstaan, dan gaat de toetser alleen verder als de stukken daartoe aanleiding geven. Hetzelfde geldt voor de andere toetsniveaus zoals aangegeven in de matrix.

Vanaf toetsniveau 2 wordt beoordeeld of een uitkomst aannemelijk is. Het hangt sterk af van de kennis en ervaring van de bouwplantoetser, of hij of zij kan inschatten of iets aannemelijk is. In het geval van een minder ervaren toetser kan er dan ook voor gekozen worden dat zwaarder getoetst wordt.

2.2 Totstandkoming toetsingsprotocol Gemeente Brunssum

Om de redenen zoals genoemd in paragraaf 1.2 is begin 2012 de Landelijke Toetsmatrix Bouwbesluit 2012 (LBT 2012) gereed gekomen. Deze is opgesteld in opdracht van de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland (VBWTN). Plantoetsers uit diverse gemeenten maakten deel uit van de gebruikersgroep. Het ministerie van BZK en de (voormalige) Vrom-inspectie zijn niet betrokken geweest bij de totstandkoming van deze matrix. Dit was wel het geval bij de voorloper van de LBT 2012, de CKB-matrix (Collectieve Kwaliteitsnormering Bouwvergunningen). De VBWTN ziet het als een eigen

verantwoordelijkheid van publieke en private toetsers om op basis van hun eigen professionaliteit tot afspraken te komen over het minimale toetsniveau.

De LBT 2012 is opgenomen in het digitale toetsprotocol **BRIStoets**, een geautomatiseerd programma dat ook de gemeente Brunssum hanteert als hulpmiddel bij het toetsen van bouwplannen aan het Bouwbesluit.

BRIStoets biedt de mogelijkheid om een eigen toetsmatrix te gebruiken in plaats van de LBT 2012 te volgen. De afdeling Vergunningen van de Gemeente Brunssum heeft er voor gekozen om een eigen matrix op te stellen, gebaseerd op een eigen risico-analyse op de voorschriften van het Bouwbesluit 2012, in plaats van het volgen van de LBT 2012. Deze keuze is gemaakt, omdat bij de LBT 2012 de risico-analyse ontbreekt. Deze is echter nodig om de gemaakte keuzes te verantwoorden.

2.2.1 Risicoanalyse: de basis van het toetsingsprotocol

Om de risico's te berekenen is gebruik gemaakt van de volgende formule:

Risico = Kans (dat het effect zich voordoet bij niet naleving voorschriften) **X** (de ernst van het) **Effect** (veroorzaakt door niet naleving van de voorschriften).

De volgende effectonderwerpen zijn onderscheiden:

1. fysieke veiligheid persoonlijk
2. fysieke veiligheid schade gebouw
3. gezondheid
4. overlast naar derden
5. milieu

Niet ieder onderwerp weegt even zwaar mee in de risico-analyse: aan de effectonderwerpen fysieke veiligheid persoon, fysieke veiligheid schade gebouw en gezondheid is een wegingsfactor 3 toegekend. Hieraan wordt dus een groter belang gehecht. Overlast naar derden en milieu hebben een wegingsfactor 1.

De kans en het effect zijn onderverdeeld in een aantal waarden:

Effect:

1 = het niet voldoen aan de voorschriften uit het Bouwbesluit heeft nauwelijks tot geen gevolg (effect) voor het effectonderwerp

2 = het niet voldoen aan de voorschriften uit het Bouwbesluit heeft gevolgen (effect) voor het effectonderwerp (effect is behoorlijk/aanzienlijk)

3 = het niet voldoen aan de voorschriften uit het Bouwbesluit heeft enorme gevolgen (effect) voor het effectonderwerp

Kans:

De kans dat een bouwplan niet voldoet aan het Bouwbesluit is:

1 = zeer klein

2 = klein

3 = reeël

4 = groot

5 = zeer groot

Bepalende factoren die van invloed kunnen zijn op de kans dat een voorschrift niet wordt nagekomen zijn bekendheid met de voorschriften, de complexiteit van de voorschriften en de kosten om aan de voorschriften te voldoen.

De risicoberekening ziet er dan als volgt uit:

							Gewogen gemiddelde effect	Kans	Risico
Voorschriften	Effectonderwerpen	fysieke veiligheid persoonlijk (x3)	fysieke veiligheid schade gebouw (x3)	gezondheid (x3)	overlast naar derden (x1)	Milieu (x1)			
	2.1	Algemene sterkte van de bouwconstructie	3	3	1	3	1	2,45 ((3*3)+(3*3)+(3*1)+(3*1)+(1*1))/11	5

Kanttekening:

De effecten en kans zijn ingevuld op basis van de kennis en ervaring van de bouwplantoetsers van de afdeling Vergunningen. Hierbij gaat het om twee 2 ervaren bouwplantoetsers. Als in de praktijk iemand met minder ervaring en kennis bouwplannen gaat toetsen zal wellicht intensiever getoetst moet worden dan het niveau aangegeven in de toetsmatrix.

De risico-analyse maakt inzichtelijk waar zich de risico's voordoen. Hoe hoger het risico, hoe zwaarder de toetsing die moet plaatsvinden. Hierbij is de volgende indeling gehanteerd:

Risico	Toetsniveau	Kleur in risicomatrix
1 tm 3,49	1	
3,5 tm 7,99	2	
8 tm 11,49	3	
11,5 t/m 14,09	4	

De volledige risico-analyse is opgenomen in bijlage 2.

2.2.2 Het vullen van de toetsingsmatrix

Na het opstellen van de risico-analyse hebben de bouwplantoetsers van de afdeling Vergunningen de toetsingsmatrix ingevuld. Het vastgelegde toetsniveau is echter niet alleen bepaald door de uitkomsten van de risico-analyse, maar ook door factoren als de gevoeligheid van de functie van een gebouw of de zelfredzaamheid van de personen aanwezig in dat gebouw, en de mate waarin ervaring is opgedaan met een specifiek bouwplan (onderwerpen die nauwelijks voorkomen, zoals bijvoorbeeld de aanleg van een tunnel, en waarmee binnen de gemeente dus weinig ervaring is, worden intensiever getoetst). In de uitsplitsing naar gebruiksfuncties kan het uiteindelijke toetsniveau voor een specifieke gebruiksfunctie hierdoor hoger of lager zijn uitvallen.

Daar waar mogelijk is zoveel mogelijk het landelijk vastgestelde, minimale toetsniveaus, gevolgd.

Een voorbeeld: voorschriften afdeling 3.2: Bescherming tegen geluid van installaties, nieuwbouw. Uit de uitgevoerde risico-analyse vloeit hier toetsniveau 2 uit voort, visueel toetsen. Kijken we echter naar de toetsmatrix van de gemeente Brunssum, dan worden de voor dit aspect minder 'gevoelige' gebruiksfuncties als lichte industrie functie en winkelfunctie alleen op uitgangspunten getoetst. Daarentegen wordt een bouwplan inz. een kinderopvang intensiever gecontroleerd, namelijk representatief getoetst.

In de Brunssumse toetsingsmatrix is het toetsniveau voor een aantal specifieke voorschriften en gebruiksfuncties zowel lager als hoger vastgelegd dan de landelijke toetsniveaus in de LBT 2012. In de toetsmatrix in bijlage wordt dit weergegeven door een rode lijn (lager toetsniveau dan landelijk) of een groene lijn (hoger toetsniveau dan landelijk) Deze keuzes worden op de volgende pagina's toegelicht. In het geval waarin het toetsniveau uiteindelijk lager wordt vastgelegd dan het toetsniveau dat zou voortvloeien uit onze risicoanalyse, wordt hieronder ook de reden voor deze keuze toegelicht.

De volledige toetsmatrix is opgenomen in bijlage 1.

Daarnaast zijn de Brunssumse toetsniveaus opgenomen in BRIStoets.

Bijlage 1:
Bijlage 1

Bijlage 2:
Bijlage 2 Risico