

Bouw- en Woningtoezicht 2018-2021

Meerjarenplan

Inhoud

Inleiding	p. 5
Deel I:	
Bouw- en Woningtoezicht	p. 8
Deel II:	
Uitvoering van het beleidsplan naleving omgevingsrecht 2017-2021	p. 12
Deel III:	
Ontwikkelingen en opgaven:	p. 20
○ Bouwproductie	p. 22
○ Next City	p. 24
○ Wettelijke ontwikkelingen	p. 26
○ Naleving	p. 28
○ Duurzaamheid	p. 30

Inleiding

Rotterdam heeft zich de afgelopen jaren op de kaart gezet en wordt steeds populairder. De stad is volop in ontwikkeling en groeit. Wonen in Rotterdam wordt steeds aantrekkelijker en dat vertaalt zich onder andere in een steeds grotere behoefte aan woningbouw. De afdeling Bouw- en Woningtoezicht faciliteert die groei en ziet in de geest van wet- en regelgeving toe op de kwaliteit van de te bouwen en gebouwde omgeving.

Meerjarenplan

Bouw- en Woningtoezicht presenteert jaarlijks een plan waarin het beleid, de doelstellingen en de wijze waarop toetsing en toezicht op het bouwen en in stand houden van de gebouwde voorraad zijn samengevat. De taken vloeien voort uit de Woningwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). In 2016 is de Wet VTH¹ in werking getreden. Deze wijziging op de Wabo noodzaakt het gemeentebestuur naast handhaving ook inzichtelijk te maken op welke wijze de taken op het gebied van vergunningverlening en toezicht in de stad worden uitgevoerd.

Voor het eerst is er een meerjarenplan Bouw- en Woningtoezicht. Hierin wordt niet alleen voldaan aan de wettelijke noodzaak om aan te tonen hoe Bouw- en Woningtoezicht toetst, toezicht houdt en handhaaft. Ook wordt de koers en de ambitie voor de komende jaren neergezet. Daarmee is het meerjarenplan een kompas voor het Rotterdamse Bouw- en Woningtoezicht in de ontwikkeling en groei van de stad.

Opzet

Kerntaak van Bouw- en Woningtoezicht is zorgdragen voor een adequate bouwkundige en ruimtelijke kwaliteit en een duurzaam en flexibel gebruik, ten behoeve van een veerkrachtige en aantrekkelijke stad. Het meerjarenplan zet uiteen hoe Bouw- en Woningtoezicht dit doet, wat het vergt om dit te doen en waar de komende jaren de opgaven liggen.

In het eerste deel komt de kern van het werk van Bouw en Woningtoezicht aan de orde: de twee fundamenten 'Vergunningen, Toezicht & Handhaving', en 'Naleving & Instandhouding bestaande (woning)voorraad'. Hiermee voorziet Bouw- en Woningtoezicht in de eerder genoemde wettelijke taak én maakt het inzichtelijk hoe zij een bijdrage levert aan de realisatie van de stedelijke doelen van de stad: een aantrekkelijke en veerkrachtige stad om in te wonen, te werken en te verblijven. Het betreft de missie van Bouw- en Woningtoezicht binnen de stedelijke doelstellingen en opgaven.

Deel twee bestaat uit een essentiële eis voor Bouw- en Woningtoezicht, namelijk de wijze waarop toetsing, toezicht en handhaving is geborgd en de manier waarop omgevingsveiligheid wordt georganiseerd. Hiermee wordt voldaan aan de wettelijke noodzaak om als College inzichtelijk te maken hoe zij toetst, toezicht houdt en handhaaft op de bouw.

De bouwproductie in de stad trekt aan, de energietransitie is in gang, de economische transitie is ingezet en er voltrekken zich technologische en maatschappelijke veranderingen die naar verwachting een behoorlijke impact op het ruimtegebruik en de gebouwde omgeving hebben.

¹ * De Wet VTH is de werktitel van een wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Sinds 14 april 2016 is de wet VTH in werking getreden en daarmee onderdeel van de Wabo.

Deze ontwikkelingen staan centraal in deel drie. Ze worden geschetst aan de hand van vijf actuele thema's: bouwproductie, Next City, wettelijke ontwikkelingen, naleving en duurzaamheid. De vijf ontwikkelingen en bijbehorende uitgangspunten, ofwel opgaven voor de komende jaren, vormen voor Bouw- en Woningtoezicht het kader om bij te dragen aan de Rotterdamse doelen en programma's.

Het is van belang met deze ontwikkelingen mee te bewegen en het instrumentarium van Bouw- en Woningtoezicht hierop door te ontwikkelen. Dit is nodig om de kerntaken goed te kunnen uitoefenen.

Het werkveld Bouw- en Woningtoezicht: de levensloop van een gebouw

Het werkveld van Bouw- en Woningtoezicht omvat alle fasen van de levensloop van een gebouw:

- de planontwikkeling met technisch en ruimtelijke advisering als ook advies op het gebied van veiligheid en gezondheid;
- de technische en ruimtelijke toets als ook die van veiligheid in het kader van vergunningverlening;
- toezicht op de uitvoering van de bouw;
- behoud, instandhouding en verduurzaming van de gebouwde voorraad;
- veilig en gezond gebruik.

Deze werkzaamheden zijn niet alleen verbonden met wettelijke taken; essentieel is dat ze uitgevoerd worden ten behoeve van realisatie van de Rotterdamse doelstellingen en programma's. Alle activiteiten van Bouw- en Woningtoezicht dragen bij aan leefbare wijken en een aantrekkelijke en veilige woonstad.

Schakel tussen initiatief, realisatie en instandhouding

Bouw- en Woningtoezicht is in hoofdzaak een uitvoerende afdeling, maar staat daarmee middenin het planproces en de ontwikkeling van de stad; ze is een belangrijke schakel in het traject van initiatief tot uiteindelijke realisatie, met als concreet product de omgevingsvergunning en producten ten behoeve van onderhoud en instandhouding.

Om haar rol zo goed mogelijk te vervullen, zet Bouw- en Woningtoezicht al jarenlang in op meer inzet en advisering vroeg in het planproces, opdat nieuwe maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkelingen vertaald kunnen worden naar de taken van vergunningverlening, toezicht, handhaving en instandhouding.

Concreet betekent het dat Bouw- en Woningtoezicht naast de wettelijke taken van toetsing en toezicht, een belangrijke bijdrage levert aan het behoud van de kwaliteit van de bestaande voorraad, met een eigenaar-gerichte, een stimulerende aanpak, maar ook hard als nodig (handhaving). En, Bouw- en Woningtoezicht blikt vooruit - bijvoorbeeld wat betekent langer thuis wonen door ouderen voor veilig wonen - en doet mee in de voorhoede van de voorbereiding op de invoering van nieuwe wetgeving (Omgevingswet) en ontwikkelingen in de lijn van de Private Kwaliteitsborging. Een recentere en tevens urgente opgave is de verduurzaming van de bestaande woningvoorraad.

Jaarlijkse uitvoeringsagenda en rapportage

Aan de hand van dit meerjarenplan wordt jaarlijks een agenda opgesteld waarin een vertaling wordt gemaakt van de opgaven naar concrete doelstellingen, wat het betekent voor de inrichting van de bedrijfsvoering, rekening houdend met de verantwoordingsverplichtingen. Een actuele risicomatrix met prioriteitstelling wordt bijgesloten. Met een jaarlijkse rapportage wordt aan het gemeentebestuur verantwoording afgelegd over de activiteiten van Bouw- en Woningtoezicht. Hiermee wordt voldaan aan wettelijke verplichtingen.

I. Bouw- en Woningtoezicht

De gebouwde omgeving

Elk gebouw maakt onderdeel uit van het samenhangende geheel van de stad die voortdurend in beweging is en voortdurend andere eisen stelt. Daar levert Bouw- en Woningtoezicht nadrukkelijk een bijdrage aan.

De manier van denken over de gebouwde omgeving is de laatste jaren blijvend veranderd. Een focus op alleen grootschalige nieuwbouw behoort tot het verleden. Het gaat tegenwoordig naast nieuwbouw op grote schaal ook over nieuwbouw op kleine schaal en over transformatie en herbestemming. Het gaat over tijdelijk (her)gebruik, over instandhouding en beheer van bestaande bouw in de dynamiek van de stad. Bovendien gaat het bij nieuwbouw vooral over transformatie van gebieden (bijvoorbeeld voormalige haventerreinen en waterbekkens) en inbreiding in plaats van uitbreiding en uitleglocaties. Daarnaast is het gebruik van gebouwen veranderd. Steeds meer is er vraag naar multifunctionele gebouwen en meervoudig gebruik van ruimte.

Dit maakt een eenduidige toepassing van de regels over bouwen en gebruik steeds complexer. Het werkveld van Bouw- en Woningtoezicht is daarmee, om de veiligheid en kwaliteit op orde te houden, blijvend aan verandering onderhevig.

Stedelijke doelen en de missie van Bouw- en Woningtoezicht

Een duurzame, veerkrachtige stad, met een sterke economie, een aantrekkelijke en toekomstbestendige woonomgeving, vertaalt naar het werk van Bouw- en Woningtoezicht, betekent zorgen voor een aantrekkelijke en veilige stad met een adequate bouwkundige en ruimtelijke kwaliteit en een duurzaam en flexibel gebruik. Het kinderdagverblijf van vandaag is het zorghotel van morgen en het dak van de sporthal de energievoorziening voor het buurthuis.

Daarvoor bewaakt Bouw- en Woningtoezicht de kwaliteit van de gebouwde omgeving met als uitgangspunt de ondergrens van de regels. Tegelijkertijd echter is het een uitdaging de partijen die (ver)bouwen in de stad uit te nodigen en te prikkelen naar de opgave te kijken vanuit een uitgekende, lange termijnvisie. Dat kan een gebouw opleveren dat nog bruikbaar en nog duurzamer is.

Om dit alles mogelijk te maken zet Bouw- en Woningtoezicht haar excellente kennis van de regelgeving in op het gebied van instandhouding, onderhoud, bouwen, erfgoed, beheer en slopen, als ook het gebruik van de (openbare) ruimte, (taxi) standplaatsen en handhaving in de milieuzone. Daarbij wordt voortdurend naar de balans gezocht tussen de toepassing van de regels en het te bereiken resultaat en wordt het experiment niet geschuwd.

Als kenner van regelgeving in het fysieke domein vertegenwoordigt en verenigt Bouw- en Woningtoezicht de verschillende rollen van zowel een besluitvaardige toezichthouder, als een klantgerichte adviseur. Dit gebeurt met aandacht voor een goede scheiding van taken en rollen.

Bouw- en Woningtoezicht is kortom een klantgerichte adviseur voor burger, ondernemer en bestuur, een excellente kenner van wet- en regelgeving in het fysieke domein; en een besluitvaardige toezichthouder die werkt vanuit de bedoeling van de regels.

Expertises

Bouw- en Woningtoezicht werkt in de gehele cyclus van de levensloop van een gebouw, dat wil zeggen van de eerste aanzet tot planvorming tot aan vergunningverlening en het toezicht op de bouw, van ingebruikname van het gebouw tot het leveren van een bijdrage aan het behoud van de kwaliteit van het gebouwde, dit alles in samenwerking en afstemming met andere afdelingen, clusters, samenwerkingspartners en partijen. Het werk van Bouw- en Woningtoezicht is samengevat in hoofdzaak gestoeld op drie expertises: technisch, ruimtelijk en juridisch.

Technisch

Onder technische expertise vallen de constructieve- en gebruiksveiligheid (van gebouw en fundering) en de bouwfysische aspecten, als ook de brandveiligheid en de omgevingsveiligheid bij bouwen en slopen en instandhouding. Dit is een belangrijk onderdeel van het adviserende en toetsende en ook handhavende werk van Bouw- en Woningtoezicht.

Het College van Burgemeester en Wethouders maakt voor haar inzet aan capaciteit voor toetsing en toezicht gebruik van een landelijk ontwikkelde methodiek van risicoanalyses. Hierin worden bouwwerken op basis van een laag, gemiddeld of hoog risico onderverdeeld. Dit is een wezenlijk onderdeel van Bouw- en Woningtoezicht. (Zie deel 2)

Ruimtelijk

Ook ruimtelijke kwaliteit is onderdeel van Bouw- en Woningtoezicht. Deze expertise wordt verzorgd vanuit Bouw- en Woningtoezicht doordat het secretariaat van de Commissie voor Welstand en Monumenten bij de afdeling is ondergebracht. Ook hier geldt dat deze inbreng plaatsvindt in een adviserende en toetsende rol. Als onafhankelijke commissie van het College van Burgemeester en Wethouders heeft de Commissie voor Welstand en Monumenten een eigen verantwoordingscyclus in de vorm van een jaarverslag.

Ruimtelijke kwaliteit gaat ook over het gebouwd erfgoed. Erfgoed speelt daarnaast een rol in het collectieve geheugen van de stad en bepaalt mede de identiteit van gebieden en wijken. Expertise op het gebied van gebouwd erfgoed (monumenten en cultuurhistorie van wijken en gebieden) is eveneens onderdeel van de afdeling Bouw- en Woningtoezicht en betreft eveneens advisering en toetsing (in het geval van omgevingsvergunning monumenten), als ook bescherming en instandhouding, onderzoek en kennisoverdracht. Hiervoor is de Erfgoedagenda Rotterdam 2017-2020 leidend.

Juridisch

Juridische expertise betreft een breed spectrum van de inzet van juridische kennis en middelen om toetsing, vergunningverlening, (reguliere en programmatische) handhaving en naleving te onderbouwen, mogelijk te maken en uit te voeren. Hierbij is niet altijd de strikte formele toepassing van de regel het uitgangspunt, maar het werken vanuit de bedoeling van de regel.

Een essentiële expertise is de kennis van de planologische regels en instrumentaria. Bouw- en Woningtoezicht beschikt over de kennis om een excellente toets uit te voeren en op dit gebied te adviseren. Dit geldt niet alleen voor bestemmingsplannen, maar ook voor de regels voor de openbare ruimte, standplaatsvergunningen, het parkeren en de regelgeving omtrent procedures voor het

behandelen van aanvragen en verlenen ontheffingen en dergelijke. Ook het behandelen van bezwaar en beroep is een belangrijk onderdeel.

Rollen

Bouw- en Woningtoezicht vervult verschillende rollen met een breed palet aan activiteiten:

adviseren en begeleiden, toetsen en vergunningverlening, faciliteren, initiëren (waar nodig) en ontwikkelen (van kaders en beleid/ instrumentarium en producten en diensten), stimuleren van naleving, handhaving, de aanpak van malafide gebruik van gebouwen (zoals bijvoorbeeld hennep, ondermijning) en subsidieverlening. Daarbij wordt vanzelfsprekend samengewerkt met andere clusters en ook andere (semi)overheidsdiensten. Met een breed programma en gedegen expertise maakt Bouw- en Woningtoezicht een behoorlijk aantal stedelijke programma's mede mogelijk zoals concreet het Nationaal Programma Rotterdam Zuid, het programma Duurzaam, de Woonvisie, Langer Thuis en Kansrijke Wijken.

II. Uitvoering van het beleidsplan naleving omgevingsrecht 2017-2021

Wettelijk kader

Wabo en Woningwet

De samenleving verwacht een professionele kwaliteit van de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-taken). De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Woningwet vormen de basis voor de VTH taken in het fysieke domein. Dit betreft onder meer bouw en sloop, milieu, ruimtelijke ordening en brandveiligheid. Om de uitvoering van de VTH-taken eenduidiger te maken, zijn kwaliteitscriteria opgesteld. Deze kwaliteitscriteria maken inzichtelijk welke kwaliteit burgers, bedrijven en instellingen, maar ook overheden onderling en opdrachtgevers mogen verwachten bij de uitvoering of de invulling van de VTH-taken. De kwaliteitscriteria hebben zowel betrekking op de kwaliteit van de organisatie als de kwaliteit van de medewerkers.

Wet VTH

Op 14 april 2016 is de [wet Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving](#) (wet VTH) in werking getreden. Het doel van deze wet is een veilige en gezonde leefomgeving, door het bevorderen van de kwaliteit en samenwerking bij de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht. De wet is onderdeel van de Wabo en regelt de randvoorwaarden voor gemeenten en provincies om tot een hogere kwaliteit van handhaving te komen. Zo worden bijvoorbeeld gemeenten verplicht een verordening kwaliteit VTH te hebben. In deze verordening dient de gemeenteraad de kaders vast te leggen waaraan de uitvoering van minimaal de basistaken dient te voldoen. Dit kunnen bijvoorbeeld kaders zijn ten aanzien van continuïteit, deskundigheid en klantgerichtheid. De verordening kwaliteit VTH omgevingsrecht is in Rotterdam in maart 2017 vastgesteld.

Naast de verplichte verordening en verplichte uitvoering van de basistaken door een omgevingsdienst geldt dat:

- gemeente en provincie zorgplicht hebben voor kwaliteit van niet-basistaken;
- samenwerking bij en informatie-uitwisseling over basistaken tussen provincies, gemeenten, waterschappen, het openbaar ministerie (OM), politie en de rijkstoezichtshouders niet meer vrijblijvend is;
- naast handhaving nu ook voor vergunningverlening beleid, programma's, strategieën en verslagen verplicht zijn gesteld.

AMvB VTH

Naast de wet VTH is er ook een Algemene Maatregel van Bestuur Vergunningverlening Toezicht en Handhaving (AMvB VTH) in werking getreden. In de AMvB VTH is een vertaalslag gemaakt van de Package Deal (Basistakenpakket) naar het Besluit omgevingsrecht (Bor). Er zijn nu ook procescriteria voor vergunningverlening opgenomen en de basis voor Inspectieview Milieu is gelegd. Dit is een informatieplatform waar toezichthouders van verschillende organisaties informatie delen. Inspectieview Milieu maakt analyse op informatie mogelijk en kan worden gebruikt voor informatie gestuurde en risicogerichte inzet van beschikbare capaciteit. De AMvB VTH wordt in een later stadium verwerkt in de AMvB's die onder de Omgevingswet komen te vallen en is nu vormgegeven vanwege de eerdere inwerkingtreding van de Wet VTH.

Besluit omgevingsrecht (Bor)

De wijze waarop de gemeente het handhavingsbeleid moet vormgeven is vastgelegd in artikel 7.2 van het Besluit omgevingsrecht (Bor). Op grond van dat artikel moet het door de gemeente periodiek op te stellen handhavingsbeleid inzicht geven in:

- een analyse van problemen die zich voor kunnen doen;
- de prioriteiten met betrekking tot de voorgenomen activiteiten;

- de methodiek die wordt gehanteerd om de gestelde doelen te bereiken;
- de wijze waarop toezicht en rapportage wordt uitgevoerd;
- de sanctiestrategie inclusief strafrechtelijke afstemming;
- de wijze waarop het bestuursorgaan omgaat met overtredingen die zijn begaan door of in naam van het bestuursorgaan of van de andere organen van de overheid;
- de samenwerking en afstemming met andere betrokken bestuursorganen.

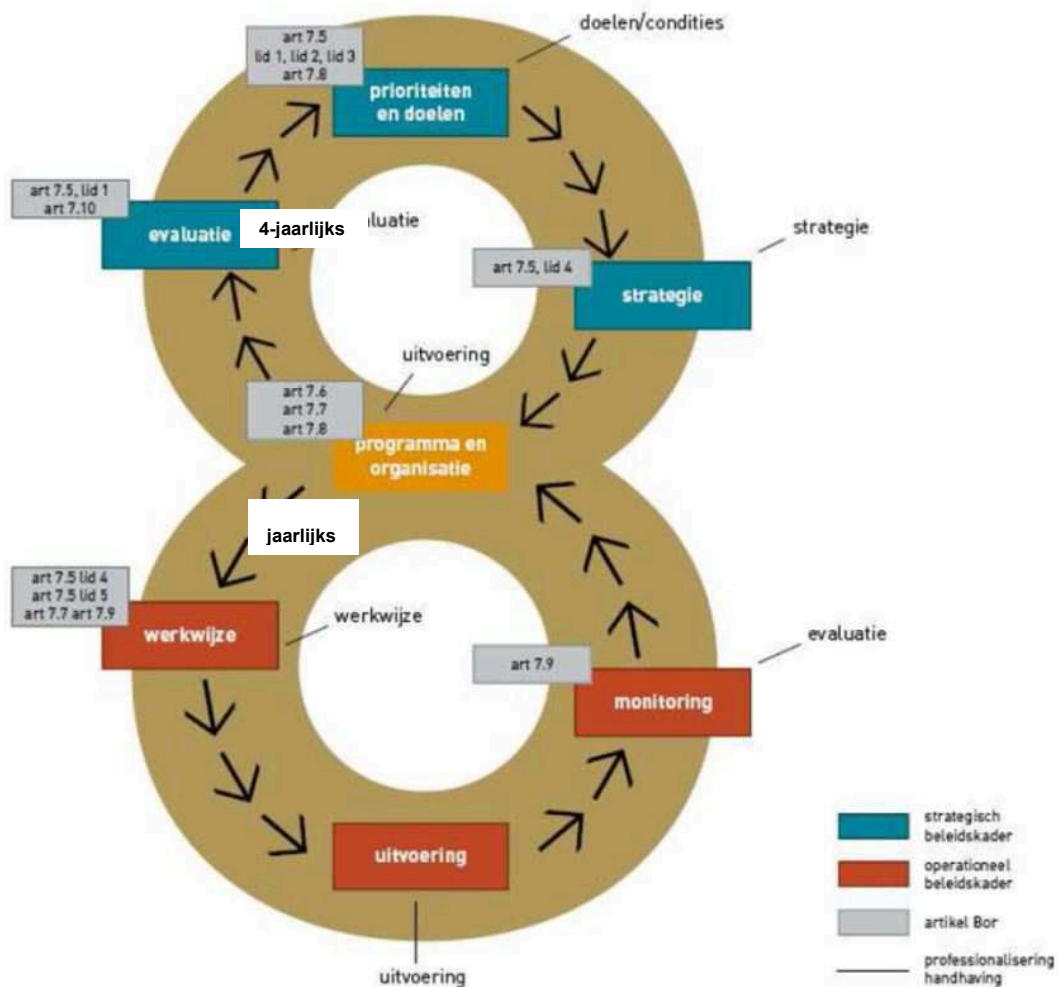
Het handhavingsbeleid van de gemeente Rotterdam is door het college in maart 2017 vastgesteld als 'Beleidsplan naleving omgevingsrecht 2017-2021'. Het plan geeft de kaders voor uitvoering door de verschillende deelnemers binnen de gemeente Rotterdam. Deze deelnemers zijn DCMR, VRR, Cluster Stadsbeheer en Cluster Stadsontwikkeling.

In artikel 7.3 van het Bor is vastgelegd dat het handhavingsprogramma jaarlijks moet worden uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma waarin wordt opgenomen welke activiteiten in het komende jaar worden uitgevoerd. Het uitvoeringsprogramma wordt jaarlijks met de partners afgestemd en aan het College van Burgemeester en Wethouders aangeboden. In artikel 7.3 is geregeld dat gerapporteerd moet worden over mate waarin doelen zijn gerealiseerd en afspraken zijn nagekomen. Deze rapportage wordt jaarlijks aan het College van Burgemeester en Wethouders aangeboden.

Beleidscyclus

Systematiek

In het Bor en in de kwaliteitscriteria zijn minimumeisen opgenomen waaraan elke professionele handhavings- en vergunningenorganisatie moet voldoen. Deze eisen leiden tot een strategische, programmatische en onderling afgestemde uitoefening van de VTH-taken. Hierdoor wordt een transparante en systematische manier van werken bereikt, waarmee gestuurd kan worden op prioriteiten en de in te zetten capaciteit en waarover achteraf via het evaluatieverslag verantwoording kan worden afgelegd. De beleidscyclus ziet er als volgt uit:



Het systematisch doorlopen van deze cyclus zorgt ervoor dat de vergunningverlening, toezicht en handhaving steeds doelmatiger kan worden uitgevoerd.

De beleidscyclus in de praktijk

Hieronder wordt toegelicht hoe het Bouw- en Woningtoezicht van de gemeente Rotterdam de beleidscyclus vormgeeft. De afdeling stemt haar formatie, werkprocessen en instrumentarium doelmatig op elkaar af. Ze kan niet altijd en overal aanwezig zijn. Dit betekent dat keuzes worden gemaakt. Uitgangspunt hierbij is een doel- en risicogerichte inzet van mensen en middelen, waarbij (een ondergrens voor) een veilige, gezonde en duurzame fysieke leefomgeving centraal staat.

Prioriteiten en doelen

Beleid voeren op het terrein van vergunningverlening, toezicht en handhaving is noodzakelijk omdat een overheidsorganisatie niet alle taken volledig kan (laten) uitvoeren. De beschikbare middelen en capaciteit zijn nu eenmaal beperkt. Dat betekent dat we moeten kiezen; wat doen we wel, wat niet, wat eerst en wat later.

Op de verschillende beleidsterreinen zijn doelen geformuleerd die tenminste één keer in de vier jaar worden geëvalueerd. Op deze doelen wordt een risicoanalyse uitgevoerd, waarmee een zorgvuldige afweging voor inzet van capaciteit gemaakt kan worden. De risicoanalyse gaat uit van verschillende activiteiten van de afdeling, welke aan de hand van zes criteria worden gewogen op negatieve effecten. De volgende risico's worden per activiteit gewogen:

- 1 Fysieke veiligheid (risico voor mens en dier op pijn en letsel);
- 2 Maatschappelijk/sociaal (risico op aantasting van het rechtvaardigheidsgevoel).
- 3 Financieel-economische schade (risico op kosten voor gemeente of gemeenschap);
- 4 Natuur (risico op verlies van of schade aan flora en fauna);
- 5 Gezondheid (risico op schadelijke gevolgen voor de volksgezondheid op zowel korte als lange termijn);
- 6 Imago (risico op schade aan bestuurlijk imago);

Nadat de risico's per activiteit zijn gewogen wordt de risicokans op een overtreding bepaald. Door middel van het toekennen van een cijfer op een schaal van 1 t/m 5 wordt de risicokans op een overtreding aangegeven. Dit noemen we de overtredingskans.

Alle scores komen tot stand tijdens verschillende bijeenkomsten waarbij met experts vanuit verschillende invalshoeken naar de VTH-taken wordt gekeken.

De omvang van het risico in cijfers is niet alleen bepalend voor de prioriteit. Het kan namelijk zijn dat het belang/negatieve effect van bepaalde onderwerpen groot is terwijl de overtredingskans klein is. Deze activiteiten scoren in de uitkomst van de risicoanalyse gemiddeld of zelfs laag, maar kunnen toch hoge prioriteit krijgen. De activiteiten worden dan ook uiteindelijk geprioriteerd op grond van de beschermde belangen en de overtredingskans.

Deze werkwijze leidt tot een risicomatrix. De effecten op de vastgestelde risicomatrix met prioriteitenstelling worden door de afdeling gemeten. Periodiek komen de experts bijeen om na te gaan of bijstelling op de risicomatrix met prioriteitenstelling moet plaatsvinden.

Strategie en werkwijze

In het 'beleidsplan naleving omgevingsrecht 2017-2021' staan de verschillende strategieën beschreven. De strategieën worden in de uitvoering ingezet. Ze zijn vertaald naar de volgende beleidsmatige uitgangspunten voor de afdeling:

1. Klantgerichte dienstverlening

De gemeente streeft klantgerichte dienstverlening na. Dit betekent dat de gemeente weet wie haar klanten zijn en verwachtingen weet te managen. De gemeentelijke inzet voor de VTH-taken past in deze visie en kan worden samengevat onder de noemer "servicegerichte vergunningverlening, toezicht en handhaving". Hieronder verstaat de gemeente Rotterdam dat deze taken in de gemeente efficiënt en effectief worden uitgevoerd, streng waar nodig en oplossingsgericht waar mogelijk. Uitgangspunt is het principe "Ja, tenzij...".

2. Focus op de grootste risico's

De gemeentelijke inzet zal zich concentreren op het voorkomen van de meest risicovolle situaties voor de fysieke leefomgeving. Het accent ligt hierbij op stimuleren van de naleving. Brandveiligheid zal als onderwerp nog belangrijker worden als mensen langer zelfstandig blijven wonen en er meer vergunningsvrij kan worden gebouwd. Ook de aanpak van ondermijning verdient aandacht. Voorkomen moet worden dat de maatschappelijke integriteit, veiligheid en leefbaarheid worden aangetast.

3. Eigen verantwoordelijkheid en ruimte voor initiatief

Op het terrein van het omgevingsrecht is sprake van een verschuiving bij de inzet van de verschillende instrumenten. Het accent lag tot nu toe – zoals ook vanuit het Rijk zo bepleit – op het programmatisch en vanuit de regelgeving sturen op naleefgedrag. Alhoewel het naleven van de wet niet ter discussie staat, zal de gemeente de komende jaren de burgers en ondernemers meer op hun eigen verantwoordelijkheid aanspreken maar hen ook de ruimte laten om met eigen oplossingen te komen. De gemeente Rotterdam vindt het belangrijk om ruimte bieden aan initiatieven en geen onnodige barrières op te werpen. Dit wordt gerealiseerd door meer te investeren in overleg vooraf. Hiermee wordt voorkomen dat handhavend moet worden opgetreden. Dit kan onder andere betrekking hebben op innovaties, burgerinitiatieven en duurzaamheid.

Ruimte bieden betekent dat de VTH-taken ook deels vanuit de invalshoek van burgers, ondernemers en recreanten worden ingevuld. Waar de eigen verantwoordelijkheid onvoldoende leidt tot het realiseren van het gewenste effect, zal de gemeente de burgers en ondernemers faciliteren. Daarmee wordt vooruit gelopen op de Omgevingswet.

Uitgangspunt is de verwachting dat veel bedrijven en inwoners deze verantwoordelijkheid goed aan kunnen. Maar daar waar dit niet het geval is en leidt tot onacceptabele risico's zal zo nodig stevig handhavend worden opgetreden (high trust – high penalty).

4. Bevorderen van de naleving

Naleving is het gewenste gedrag van burgers en bedrijven. Als het feitelijk handelen van een burger of bedrijf volgens de wet- en regelgeving plaatsvindt, spreken we van naleving. Sturen op naleving staat voorop, inclusief stevig optreden als dat nodig is en ruimte laten waar dat kan. Dit betekent dat we waar nodig inzetten op gedragsverandering bij burgers (en bedrijven). We maken hiervoor gebruik van onze stimulerende instrumenten.

Onnodige overtredingen of klachten willen we voorkomen door burgers (en bedrijven) voldoende op de hoogte te stellen van risico's en regelgeving, bijvoorbeeld ten aanzien van asbestdaken, maar ook bij onderhoud aan panden. We zetten in op tijdige voorlichting, bijvoorbeeld bij de start van de bouw, aan het loket, via de website en gemeentelijke publicaties, waardoor herstelkosten en eventuele schade aan de achterkant voorkomen kan worden.

Een ander voorbeeld is de pilot die –in het gebied van het NPRZ- wordt uitgevoerd naar de aanpak particuliere eigenaren – verhuurders waarbij nieuwe particuliere eigenaren nadrukkelijk worden gewezen op hun verantwoordelijkheden met betrekking tot goed verhuurderschap. Het gaat niet alleen om hun onderhoudsplicht, maar ook om het sturen op goed gebruik.

5. Slim uitwisselen van data

Binnen de gemeente is veel data beschikbaar. Het gebiedsgericht of branchegericht werken levert nu al zeer bruikbare gerichte informatie op, waarmee taken effectief en efficiënt kunnen worden uitgevoerd. Het uitwisselen van data, waardoor de overheid haar taken slim kan uitvoeren, zal steeds nadrukkelijker aandacht gaan krijgen.

Programma en organisatie

De doorwerking van de prioriteiten en doelen op de personele en financiële capaciteit vindt plaats in de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's en wordt geborgd in de begroting. In een jaarlijks op te stellen en aan te bieden uitvoeringsagenda laat de afdeling zien hoe de beleidscyclus in de praktijk wordt ingezet. In de uitvoeringsagenda wordt vastgelegd welke activiteiten dat jaar worden uitgevoerd en welke prioriteiten daarbij gesteld worden.

Bij de inzet van personele capaciteit moet betrokken worden dat activiteiten van de afdeling op verschillende manieren gevraagd worden. Niet alle werkzaamheden zijn goed planbaar. In de planning zal hiermee rekening worden gehouden. Tot op zekere hoogte kan in prioriteiten worden geschoven, ook zal gebruik worden gemaakt van een flexibele schil wanneer nodig. Belangrijk is dat de afdeling flexibel kan blijven inspelen op de vraag. De verschillende manieren waarop activiteiten van de afdeling gevraagd worden zijn:

1. Reguliere werkzaamheden: Uitvoeren van taken op het gebied van wet- en regelgeving zoals bijvoorbeeld het toetsen van een aanvraag om een omgevingsvergunning of het uitvoeren van controles tijdens de bouwfase van een bouwwerk.
2. Speerpunten van bestuur of specifieke projecten: Het gaat hierbij om specifieke aandachtsgebieden voor een bepaalde periode, bijvoorbeeld uitvoering van het project eigenaar gerichte aanpak gericht op stimuleren van de naleving door eigenaren van vastgoed.
3. Incidenten: Er zijn altijd incidenten, bijvoorbeeld klachten van inwoners. Een incident met een groter risico krijgt voorrang op een incident met een lager risico.

Bij de uitvoering van haar reguliere taken maakt de afdeling gebruik van in het land ontwikkelde methodieken. Voor wat betreft de toetstaken aan het Bouwbesluit maakt ze gebruik van de landelijke toetsmatrix Bouwbesluit 2012, waarmee de diepgang van het toetsen van aanvragen aan het Bouwbesluit wordt vastgelegd. Bij uitvoering van het toezicht gebruikt ze het landelijk integraal toezicht protocol.

Rapportage en evaluatie: Bijstellen beleid

In de jaarlijkse uitvoeringsagenda staat beschreven hoe de resultaten worden gemonitord en hoe hierover verantwoording wordt afgelegd.

III. Ontwikkelingen en opgaven

Ontwikkelingen

Het werk van Bouw- en Woningtoezicht wordt vanzelfsprekend beïnvloed door ontwikkelingen en trends in de maatschappij en de stad. Economische ontwikkelingen, sociale veranderingen, technologische vooruitgang en nieuwe activiteiten van burgers en bedrijven die daaruit voortkomen hebben een ruimtelijke impact die ook het werk en de rol van Bouw- en Woningtoezicht raakt. De komende jaren ziet Bouw- en Woningtoezicht in ieder geval een vijftal ontwikkelingen ofwel thema's die invloed hebben op het werk:

- de toename van de bouwproductie (er wordt weer flink gebouwd in de stad);
- wettelijke veranderingen op landelijk niveau (omgevingswet en kwaliteitsborging);
- next city (een nieuwe op de huidige tijd met o.a. technologische ontwikkelingen toegespitste wijze van stadsontwikkeling);
- naleving (één van de concernprincipes);
- duurzaamheid (een (inter)nationale tendens en noodzaak).

Wat precies de consequenties voor het werkveld zijn is niet vooraf tot in detail concreet te maken en voor een periode van vier jaar te vertalen naar nieuwe werkwijzen en instrumentaria. Duidelijk is wel dat er nieuwe opgaven uit voortvloeien, waarvoor het nodig blijft continue alert te zijn of extra expertise nodig is, beleid en producten herzien of doorontwikkeld moeten worden.

Om kortom de kerntaken van Bouw- en Woningtoezicht - het zorg dragen voor een adequate bouwkundige en ruimtelijke kwaliteit en een duurzaam en flexibel gebruik - toekomstbestendig te houden, is het nodig nu de blik op die ontwikkelingen te richten en daarop te anticiperen.

Dit doet Bouw- en Woningtoezicht ten behoeve van de stedelijke doelen, een duurzame, veerkrachtige, levendige en aantrekkelijke stad die klaar is voor de toekomst en verantwoord wordt gebruikt.

Hoewel de ontwikkelingen niet gescheiden plaatsvinden en elkaar grotendeels overlappen of (kunnen) versterken, volgt hieronder per thema kort wat deze inhoudt en wat het voor Bouw- en Woningtoezicht betekent; waar het werkveld de komende jaren voor staat.

Bouwproductie

Bouw- en Woningtoezicht merkt aan de aard en omvang van de aanvragen omgevingsvergunning dat de bouwproductie in de stad toeneemt. Stadsontwikkeling voorziet voor de komende jaren een blijvende stijging van investeringen en bouwiniciatieven. Bovendien zijn er stedelijke doelstellingen voor de woningbouwproductie. In de meeste gevallen resulteren de plannen in aanvragen voor een omgevingsvergunning.

Het initiatief tot investeringen en plannen ligt voornamelijk bij de markt. Die markt kenmerkt zich meer dan eerder door een grote diversiteit aan partijen, van particuliere opdrachtgevers tot internationale beleggers. De bouwactiviteiten betreffen zowel nieuwbouw, als herbesteding en transformatie. Kleine aanpassingen aan bouwwerken, zoals de aan- en uitbouwen en dakkapellen, rekenen we niet tot deze bouwproductie, maar blijft een wezenlijk onderdeel van het reguliere werk.

Complexiteit

Kenmerk van de opgaven is complexiteit, waardoor elke bouwopgave om een specifieke oplossing vraagt. Bij nieuwbouw gaat het vooral om inpassing in stedelijk gebied en daardoor vaak om bouwtechnisch ingewikkelde situaties. Vaak kan pas ter plaatse in samenwerking tussen bouwer en toetsers beoordeeld worden welke bouwmethoden toepasbaar zijn. Tegelijkertijd moet de veiligheid van de omgeving van de bouwplaats gegarandeerd zijn. Ook overlast voor het dagelijks verkeer en gebruik van het gebied door omwonenden moet zoveel mogelijk worden beperkt.

Complexiteit is ook steeds meer van toepassing op het gebruik van gebouwen. De vraag naar meervoudig gebruik van ruimtes en flexibiliteit in functies neemt toe.

Maatwerk

Een ander kenmerk is het specifieker worden van een deel van de bouwopgaven. Repetitie op grotere schaal van een bepaalde bouwactiviteit komt minder voor. Bij herbesteding en transformatie bijvoorbeeld - zoals het ombouwen van een kantoorgebouw of een schoolgebouw tot woningen - gaat het bijna altijd om oplossingen op maat om aan de noodzakelijke voorwaarden als een bouwfysisch gezonde woning, goede ontsluiting en voldoende parkeergelegenheid te voldoen. Omdat elk plan anders is, moet elk plan in zijn geheel worden bekeken en getoetst. Advisering en vergunningverlening voor zowel transformatie als nieuwbouw is steeds meer maatwerk.

Adviseur & regisseur

Het werk van Bouw- en Woningtoezicht beperkt zich al lang niet meer tot toetsen en toezicht houden alleen. Om gewenste initiatieven van markt en particulieren mogelijk te maken en bij te dragen aan de stedelijke doelen om samen met partijen een aantrekkelijke, duurzame woon- en werkstad mogelijk te maken, is excellente kennis van regelgeving vereist en het kunnen doorgronden van en handelen naar de bedoeling van wet- en regelgeving.

Bouw- en Woningtoezicht heeft jaren geleden haar scope verbreed van het toetsen en toezicht in de eindfase van bouwplannen, naar advisering aan de voorkant op technisch, ruimtelijk en juridisch gebied. Het sluitstuk van het planproces, de vergunningverlening, kan dan veelal snel en soepel worden doorlopen.

Door de toenemende diversiteit en complexiteit van de huidige bouwpraktijk zal deze ontwikkeling doorzetten. Dit is een rolverandering naar een klantgerichte adviseur en regisseur die aanvragers vooraf helpt, denkt in termen van mogelijk maken en oplossingsgericht naar de vragen en wensen van gebruikers kijkt. En die kan afwegen en inzichtelijk kan maken wat relevante onderwerpen en momenten zijn in het proces om tot een omgevingsvergunning te komen, zodat een gezond en veilig gebouw mogelijk wordt gemaakt.

De ontwikkeling van de Omgevingswet met de doelstelling om de bewoner en ondernemer centraal te stellen en meer ruimte te geven aan initiatieven, brengt voor de praktijk van Bouw- en Woningtoezicht deze rolverbreding met zich mee.

Vooruitlopend op de invoering van de Omgevingswet wordt ingezet op de noodzakelijkheid van kaders (strak waar nodig en verruiming waar mogelijk). Onderzocht zal worden hoe ontwikkelingen in digitale middelen en tools (zoals een 3D omgevingsmodel en bijvoorbeeld BIM, het Bouw Informatie Model) dit kunnen ondersteunen.

Regio

Bouw- en Woningtoezicht zet haar expertise ook buiten Rotterdams grondgebied in. Er is een samenwerkingsovereenkomst met Lansingerland en Capelle aan de IJssel om de Rotterdamse kennis op de technische toets in de betreffende gemeenten in te zetten.

Ook voor de expertise op het gebied van handhaving is er een samenwerkingsovereenkomst met Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk.

De bouwproductie betekent voor BWT:

- *De aard van de huidige bouwpraktijk wordt gekenmerkt door complexiteit en vraagt om maatwerk. Dit brengt een rolverbreding van toetser en toezichthouder naar adviseur en regisseur met zich mee. Bouw- en Woningtoezicht zet hier op in.*
- *Excellente kennis van regelgeving – technisch, ruimtelijk en juridisch – is vereist. Het gaat om het kunnen doorgronden en handelen naar de bedoeling van wet- en regelgeving. Principe is strak waar nodig en verruiming als het kan. Bouw- en Woningtoezicht zet in op ontwikkeling in deze richting.*
- *Daarnaast zet Bouw- en Woningtoezicht in op onderzoek naar- en toepassing van digitale middelen die het planproces kunnen versnellen en verbeteren.*

Next City

Rotterdam krijgt net als andere steden te maken met de energietransitie, de deeleconomie en verdergaande digitalisering en technologische ontwikkelingen in de maatschappij. Next City gaat over Rotterdam in de toekomst en de toepassing van technologische ontwikkelingen en de vertaling van maatschappelijke trends naar de fysieke vorm van de stad, de openbare ruimte, de gebouwen en de wijze waarop deze gebruikt en beheerd worden. In feite gaat Next City over een andere, op de huidige en toekomstige tijd toegespitste wijze van stadontwikkeling. Dit heeft ook gevolgen voor Bouw- en Woningtoezicht. De technologische ontwikkelingen bieden ook kansen voor een effectievere inzet.

Nieuwe ontwikkelingen en bestaande regels

De opkomst van AirB&B waarbij een particulier zijn/haar pand gebruikt voor overnachting door toeristen; de toenemende vraag naar 'blending' waarbij een scherp onderscheid tussen functies vervaagt (de spijkerbroekenzaak die tegelijkertijd wijn schenkt en dus volgens de regels ook een horecafunctie heeft en graag in de avond een concert wil houden); Langer Thuis, de tendens dat oudere mensen langer zelfstandig blijven wonen wat de nodige aanpassingen in woonvoorzieningen met zich meebrengt opdat er een veilige woonomgeving is. Het zijn enkele concrete verschijnselen van ontwikkelingen als de deeleconomie en veranderende maatschappelijke wensen.

Ze illustreren de noodzaak voortdurend de vraag te stellen of het huidige instrumentarium en de bestaande regels van de overheid en Bouw- en Woningtoezicht nog afdoende zijn om deze ontwikkelingen in de maatschappij mogelijk te maken zonder dat dit ten kosten gaat van de basiskwaliteit en veiligheid. Soms zijn bestaande regels achterhaald en zijn nieuwe nodig. Dat vergt dat er pilots en experimenten worden gedaan zodat regels en instrumenten adequaat blijven.

Technologie en instandhouding

Technologische ontwikkelingen biedt ook kansen. Een toepassing van nieuwe technologie ten behoeve van een effectievere inzet in het werkveld van Bouw- en Woningtoezicht, vindt plaats bij de aanpak van de funderingsproblematiek in Rotterdam. Zo worden er satellietmetingen gebruikt om verzakkingen van bestaande bouw te monitoren. Tevens wordt samen met het Ingenieursbureau van Stadsontwikkeling en externe stakeholders gewerkt aan de ontwikkeling van digitale monitoring met behulp van sensortechniek. Het doel is deze technologie beschikbaar te stellen voor eigenaren in gebieden met een risico op funderingsproblemen.

Data gestuurd werken

Een mogelijkheid om kennis en capaciteit voor handhaving in de toekomst nog effectiever in te zetten biedt data gestuurd werken. Met dataverzameling- en analyse is het bijvoorbeeld mogelijk om snel in kaart te brengen waar de ontwikkeling van Air B&B plaatsvindt, te analyseren of dit gewenst of ongewenst is en/of de veiligheid en leefbaarheid in het geding is. Ook voor de aanpak van hennep, het nemen van maatregelen om langer thuis wonen te faciliteren, of de trefzekerheid van de eigenaar gerichte aanpak te vergroten, is data gestuurd werken behulpzaam.

Hoewel het data gestuurd werken nog in de kinderschoenen staat, zijn met de invoering van de E-suite en Rotterdam Slim (een beperkte combinatie van een verzameling gegevens ten behoeve van

handhaving) de eerste stappen gezet. Bouw- en Woningtoezicht werkt hieraan in samenwerking met andere clusters en ketenpartners.

Data gestuurd werken stelt echter bepaalde technische eisen aan informatiesystemen van het concern. De oudere systemen voldoen hier niet aan, de nieuwere (zoals de E-suite) steeds meer.

Ten tweede vereist data gestuurd werken de expertise om data te kunnen analyseren: hoe destilleer je trends en verschijnselen uit de combinatie van een hoeveelheid data ten behoeve van het werk van Bouw- en Woningtoezicht?

En ten derde, maar erg belangrijk, vereist deze manier van werken het navolgen van wet- en regelgeving ten aanzien van privacy, waarbij het uitvoeren van een PIA, een Privacy Impact Analyse, een belangrijk instrument is.

Om meer informatie gestuurd te gaan werken is een investering in optimale data verzameling en verwerking een essentiële voorwaarde, ten einde goede analyses te maken en de handavingscapaciteit van Bouw- en Woningtoezicht effectief in te zetten. Zorgvuldigheid in privacy is daarbij altijd van belang.

Samengevat is de inzet om gezamenlijk, met andere clusters en ketenpartners, naar behoefte data gestuurd werken verder te ontwikkelen, zodat concernbreed naleving beter ondersteund wordt en ondermijning beter zichtbaar gemaakt kan worden ten behoeve van een aanpak daarop.

3D Rotterdam

Ook de planpraktijk gaat een ontwikkeling doorlopen naar een digitale omgeving voor planbeoordeling en advisering. Nu al is een 3D-model van de huidige situatie van Rotterdam in de maak, evenals een 'tool' 3D Omgevingswet om participatie in een vroeg stadium mogelijk te maken voor nieuwe initiatieven. Dit is een proefmodel waarin tot nu een aantal voorschriften uit de Omgevingswet in het 3D model worden vormgegeven. Het is een digitale omgeving van Rotterdam waarin 'in de meest ideale situatie' alle onderliggende gegevens (data) van de bestaande situatie gecombineerd zijn met wat er wettelijk mogelijk is. Een initiatief, een voorstel voor een bouwplan (als BIM model) in het 3D model Rotterdam/tool 3D Omgevingswet model gezet, maakt zichtbaar wat mogelijk is, welke aspecten op het gebied van milieu, veiligheid of bestemming mogelijk zijn of niet. Zeker als dit systeem toegankelijk en te gebruiken is door zowel initiatiefnemer als toetser en vergunningverlener. In het licht van de principes van de Omgevingswet biedt deze ontwikkeling veel mogelijkheden en is het, net als andere technologische vernieuwingen en verdergaande toepassingen in het dagelijks leven, waarschijnlijk onomkeerbaar. Het betekent een andere manier van werken, die kansen biedt de doelstellingen uit de Omgevingswet mede mogelijk te maken.

Next City betekent voor BWT:

- ➔ *Bouw- en Woningtoezicht zet zich in om waar nodig voor nieuwe activiteiten van burgers en bedrijven een passend instrumentarium te ontwikkelen.*
- ➔ *De ontwikkeling naar data gestuurd werken in samenwerking met ketenpartners, om ontwikkelingen te signaleren en in kaart te brengen, ten einde de capaciteit van Bouw- en Woningtoezicht en die van handhaving in het bijzonder, effectief in te zetten.*
- ➔ *Daarvoor is een investering in optimale dataverzameling- en analyse nodig en een zorgvuldige werkwijze vanuit het oogpunt van privacy wetgeving, op concernniveau en met ketenpartners.*

Wettelijke ontwikkelingen

Wettelijke kaders zijn onmisbaar voor realisatie van stedelijke doelen en beleid, ze geven de spelregels voor alle betrokken partijen.

Landelijk wordt al enkele jaren gewerkt aan een nieuw wettelijk systeem voor de fysieke leefomgeving en het bouwen waarin de burger en de markt meer centraal staan. Dit gebeurt onder andere met de Omgevingswet en de Wet Private Kwaliteitsborging. Tendensen om ideeën van particulieren en ondernemers mogelijk te maken, initiatieven te faciliteren en waar nodig te regisseren, om kortom als overheid, burger en bedrijf gezamenlijk de stad te maken, worden daarmee wettelijk verankerd.

Omgevingswet

De Omgevingswet wil kort gezegd afweging en besluitvorming van ruimtelijke plannen integraler maken (milieu, technische kwaliteit, ruimtelijke kwaliteit, veiligheid etc.) en het lokale bestuur meer eigen afwegingsruimte geven. Het lokale bestuur kan bijvoorbeeld besluiten dat voor sommige activiteiten geen vergunning nodig is, of bepaalde regels verruimen of aanscherpen, zoals bijvoorbeeld die voor het milieu. Zo kan een gemeentebestuur ervoor kiezen om voor een restaurant in een woonwijk andere milieuregels op te stellen dan voor een restaurant in een park. Immers in een woonwijk kan deze activiteit overlast voor omwonenden opleveren, in een omgeving zonder ander permanent gebruik is dat minder het geval.

Ook moeten initiatiefnemers dezelfde informatie hebben als de overheid en worden doorlooptijden van vergunningen verkort. De basis voor ruimtelijk beleid en regelgeving zijn de omgevingsvisie en het omgevingsplan, die elke gemeente verplicht moet maken.

Wet Vergunningen Toezicht en Handhaving

De Wet Vergunningen Toezicht en Handhaving (in werking getreden in het voorjaar van 2016) die de wettelijke borging van de kwaliteit van de uitvoering van Wabo-taken regelt (taken die voortvloeien uit de Wet Omgevingsbesluit Bouwen), zal opgaan in de Omgevingswet. Er blijft een verplichting om kwaliteit van de uitvoering van Wabo-taken te borgen en te verantwoorden.

Private kwaliteitsborging

Kern van het initiatief tot de Wet Private Kwaliteitsborging is de overdracht van de technische toets aan de markt. Aanvankelijk is de bedoeling dat dit eerst alleen gebeurt voor eenvoudige bouwwerken (in Rotterdam ongeveer 70% van het totaal aan bouwproductie), met later mogelijk een uitbreiding naar andere typen bouwwerken. Hoewel het wetsvoorstel in 2017 op invoering leek af te stevenen, is het voorstel vooralsnog in de Eerste Kamer gestrand. Hoe het huidige kabinet met het wetsvoorstel verder gaat is op dit ogenblik nog afwachten. Bouw- en Woningtoezicht zal voor het onderwerp bouwkwaliteit de samenwerking met de markt blijven zoeken. In navolging van deelname aan de landelijke pilots zoals de garantwoningen en Architect aan Zet. Bij dit laatste wordt voor bouwprojecten met een laag bouwtechnisch en ruimtelijk risicoprofiel private kwaliteitsborging mogelijk gemaakt door de verantwoordelijkheid voor toetsing en toezicht neer te leggen bij een daartoe gekwalificeerd architect. Een aanpak die mogelijk is gemaakt in het kader van de Crisis- en Herstelwet.

Rotterdamse aanpak

Voorbeeld van de Rotterdamse aanpak, het ontwikkelen van wet- en regelgeving op basis van vraag en behoefte uit de stad, is de bijstelling van de Woningwet (in het kader van de aanpak van huisjesmelkers) en de Wet Verbetering van VVE's recent. Vanuit ervaringen in de praktijk waar goed gekeken wordt of de toepassing van wetten en regels effectief zijn, worden voorstellen gedaan tot aanpassing, vaak in G4 verband en in samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken.

Accentverschuiving

Bij de doelstellingen waarbij burgers en bedrijven meer zelfstandig vorm geven aan ontwikkelingen en de ruimte van de stad, komt een rolverandering van de overheid: van een overheid die voornamelijk kaders en regels stelt, toetst en goedkeurt, naar een overheid die zich richt op mogelijk maken en naleving van wat is afgesproken.

Om op deze toekomst voorbereid te zijn is Bouw- en Woningtoezicht actief in het concern brede traject Omgevingswet. Daarin wordt door pilots langzamerhand zichtbaar wat de Omgevingswet voor het werkveld Bouw- en Woningtoezicht betekent: minder vergunningen, een accentverschuiving van vergunningverlening naar naleving, toezicht en handhaving achteraf.

Eén van de pilots gaat over Toezicht en Handhaving. In de pilot worden vier scenario's doordacht die gaan van het volledig regelvrij stellen van een gebied of de hele stad, tot het vergaand inperken van ruimte voor initiatief. Zonder vooruit te lopen op de definitieve bevindingen is duidelijk dat het volledig loslaten van de regels leidt tot onduidelijkheid en onzekerheid voor burgers en bedrijven. De balans zoeken in dit spanningsveld, ruimte bieden maar ook een betrouwbare overheid en een adequaat Bouw- en Woningtoezicht zijn, wordt binnen het programmaplan van de Omgevingswet verder uitgewerkt.

De wettelijke ontwikkelingen betekenen voor BWT:

- *De invoering van de Omgevingswet en het traject daarnaartoe is voor Bouw- en Woningtoezicht een vehikel om bewoners en bedrijven die nieuwe ontwikkelingen vormgeven te faciliteren, zonder daarbij de kerntaak, het zorgdragen voor een adequate bouwkundige en ruimtelijke kwaliteit van de gebouwde omgeving uit het oog te verliezen.*
- *Bouw- en Woningtoezicht stelt zich ten doel – in lijn met andere afdelingen van Stadsontwikkeling en andere delen van het concern - stapsgewijs te gaan werken in de geest van de Omgevingswet.*
- *De invoering van de Omgevingswet brengt de opgave met zich mee om op het niveau van Stadsontwikkeling en het concern Rotterdam te bepalen wat in een vergunningstelsel moet worden opgenomen en wat niet. Bouw- en Woningtoezicht zet zich in voor een werkbaar en tegelijkertijd adequaat stelsel.*

Naleving

Naleving is één van de vier principes van het gemeentelijk beleid. Het naleven van kaders (beleid en regelgeving) is in het belang van een gezonde en veilige stad. Naleving is een overkoepelend begrip, het bevat in feite een heel repertoire ter bevordering van je aan afspraken houden, het naleven van kaders. De gemeente Rotterdam richt zich bij voorkeur op het stimuleren van het naleven van regels; handhaving wordt alleen gebruikt als het nodig is. Als concernprincipe doet naleving een beroep op het verantwoordelijkheidsgevoel van Rotterdammers, voor zichzelf en de stad, zonder onnodige regels en –inspecties.

Beleidsplan naleving Omgevingsrecht 2017-2021

Eén van de instrumenten voor naleving en de gebouwde omgeving is het beleidsplan naleving omgevingsrecht 2017-2021. Dit plan is op 26 maart 2017 door het Colleg vastgesteld en voldoet aan wettelijke eisen. Het is een strategisch beleidskader voor de inzet van de capaciteit op naleving in Rotterdam. Er wordt samengewerkt tussen Bouw- en Woningtoezicht, de DCMR, Stadsbeheer en de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond. De nadruk ligt niet op pure handhaving door middel van bestuursdwang of het opleggen van een dwangsom. Het accent ligt op het stimuleren van naleving van afspraken en regels en op programmatische controles.

Behaviourial Insight Group Rotterdam

In de hele westerse wereld groeit de aandacht voor het bevorderen van naleving door gedragsbeïnvloeding. In steden als London, Washington en Sidney zijn al langer zogenaamde Behaviourial Insight Teams actief die als doel hebben met inzichten uit gedragswetenschappen (overheids)beleid effectiever te maken. Het beter begrijpen van mensen en hun gedrag, onder andere door toepassing van ‘social marketing’, helpt de overheid bewoners in een bepaalde richting te laten bewegen. In Rotterdam is sinds begin 2017 een dergelijk team actief, het BIGR en de vertegenwoordiging van het cluster Stadsontwikkeling hierin ligt bij de afdeling Bouw- en Woningtoezicht. Aan de hand van concrete vragen uit het cluster brengt het team op basis van gefundeerd onderzoek advies uit over de opzet en aanpak van beleid en producten. Bouw- en Woningtoezicht maakt actief gebruik van de kennis van het BIGR, zoals bijvoorbeeld bij de aanpak voor funderingsherstel en duurzame meer jaren onderhoudsprogramma's.

Stimulerende aanpak

Bouw- en Woningtoezicht richt zich al jaren op het activeren van het bewustzijn van eigenaren dat zij verantwoordelijk zijn voor het onderhoud van de eigen woning. Hoewel het logisch klinkt dat een eigenaar zijn of haar eigen woning onderhoudt, is dit in de praktijk niet altijd vanzelfsprekend.

De eigen huis coaches en de website houdjehuisheel.nu van Bouw- en Woningtoezicht zijn een voorbeeld van nieuwe manieren om instandhouding te bevorderen. De eigen huis coach helpt eigenaren van een koophuis op weg naar een goed onderhouden huis door (preventief) in samenwerking met de eigenaar een meer jaren onderhoudsplan op te stellen en te assisteren bij het aanvragen van aanvullende financiering bij de gemeente voor uitvoering van het onderhoud. Dit wordt bijvoorbeeld actief ingezet bij het Programma Steigers op Zuid.

Gebleken is dat met deze stimulerende aanpak eigenaren over de streep getrokken kunnen worden tot noodzakelijk onderhoud en verloedering van panden en buurten kan worden gekeerd of voorkomen. Deze ingeslagen weg wordt de komende jaren verder gevolgd. Hierbij wordt ook betrokken hoe eigenaren verleid kunnen worden tot het doen van duurzaamheidsmaatregelen.

De kennis van het BGR wordt waar mogelijk en van toepassing, benut voor een effectieve werkwijze van Bouw- en Woningtoezicht. De werkwijze van de Eigen Huis Coach, met maatwerk gericht op stimuleren, helpen en verleiden (op kortom gedragsverandering) wordt verder ingebed in het werk van Bouw- en Woningtoezicht.

Repressief handhaven

Als een stimulerende aanpak niet werkt, wordt een andere aanpak gehanteerd. Repressief handhaven blijft als ultimatum instrument bestaan, bijvoorbeeld bij verwaarloosde panden waar een eigenaar niet tot onderhoud over wil gaan, of bij strijdig gebruik van een pand.

De vraag is welk aandeel dit type toezicht en handhaving in de toekomst heeft. Enerzijds wordt ingezet op het verstevigen van het principe van eigen verantwoordelijkheid en naleving. Anderzijds moet rekening worden gehouden met een toenemende vraag naar handhaving. De tendens om minder vooraf te toetsen en meer initiatieven van burgers en bedrijven mogelijk te maken, kan leiden tot meer vraag naar toezicht en handhaving. Dit kan een verdere verschuiving van vergunningverlening naar toezicht en handhaving betekenen.

Naleving betekent voor BWT:

- *Een stimulerende aanpak om gedragsbeïnvloeding te bewerkstelligen en eigenaren aan te spreken op de eigen verantwoordelijkheid wordt als leidend principe verder doorgevoerd.*
- *Doorontwikkeling van de aanpak van de eigen huis coach met bijbehorende kunde en competenties en verdere inbedding hiervan in het werk van Bouw- en Woningtoezicht.*
- *Uitgangspunt is een koppeling tussen stappen op korte termijn en de opbrengsten op lange termijn; wat op korte termijn wordt gedaan moet bijdragen aan beheer en instandhouding op lange termijn.*

Duurzaamheid

De vijfde, maar misschien wel de meest urgente ontwikkeling tot slot, is vergroening, ofwel duurzaamheid.

Burgers en bedrijven ondernemen op eigen initiatief actie om tot een duurzame leefomgeving te komen, woningen energiezuiniger te maken en minder afval te produceren. Langzamerhand legt de overheid meer doelstellingen op en ontwikkelt ze meer regelgeving om tot een duurzame samenleving te komen en internationale klimaatdoelen te halen. Denk aan aardgasvrije woningen vanaf 2050, nul-op-de-meter voor huishoudens vanaf 2030 of de sluiting van kolencentrales voor eind 2030.

De ambities afgezet tegen de situatie in Rotterdam legt een enorme opgave bloot die Bouw- en Woningtoezicht direct raakt: de verduurzaming van de bestaande (particuliere) woningvoorraad.

Duurzaamheid en de gebouwde omgeving

Bouw en Woningtoezicht richt zich op de gebouwde omgeving. Duurzaamheid kan in alle fasen van het bouwproces voorkomen. Samenvattend gaat het om de keuze van bouwmethoden, de materialen, de klimaatbeheersing, productie en gebruik van energie, levensloop bestendig bouwen, flexibel- en multifunctioneel gebruik, hergebruik van gebouwen en duurzaam onderhoud en beheer.

Bouw- en Woningtoezicht is de bewaker van de basiskwaliteit van gebouwen. Door het toegenomen belang van een duurzame leefomgeving en duurzame gebouwen, zal de norm van wat basiskwaliteit is verschuiven, maatschappelijk beredeneerd, maar mogelijk ook wettelijk gezien.

Voor nieuwbouw wordt in regelgeving al een basiskwaliteit vastgelegd. Zo is het bijvoorbeeld tot 2020 nog mogelijk nieuwbouwwoningen met aansluitingen op het gasnet af te leveren. Na 2020 kan dat niet meer, dan is het bovendien verplicht om energie-neutrale woningen op te leveren.

Bestaande woningvoorraad

Rotterdam heeft een groot bestand bestaande woningvoorraad. Ondanks gedeeltelijke sloop van de huidige voorraad en de geplande nieuwbouwopgaven, blijft het aandeel bestaande woningen in de stad aanzienlijk. Deze voorraad voldoet nog lang niet aan het niveau van een energie-neutrale woning. Hier ligt voor Bouw- en Woningtoezicht een belangrijke rol, een grote opgave met bovendien een enorme urgentie.

De stappen die eigenaren uit eigen beweging maken in het verduurzamen van hun woning vinden vooral plaats bij draagkrachtige groepen. Een groot deel van de particuliere bestaande woningvoorraad in Rotterdam betreft de minder draagkrachtige bewoners.

Hoe krijg je eigenaren, VVE's, beheerders mee in de transitie en hoe kun je ervoor zorgen dat de noodzakelijke inspanningen en ingrepen verricht worden? Het is noodzakelijk een strategie op te zetten om ook minder draagkrachtige particuliere eigenaren aan te zetten tot maatregelen en actie, om te voorkomen dat op langere termijn de basiskwaliteit niet op orde is en wijken daardoor in achterstand raken. Het is zaak nu te gaan inzetten op een kwaliteitsslag om rigoureuze ingrepen en sloop op termijn te voorkomen.

Slimme aanpak

De inzet op het verduurzamen van de bestaande voorraad en de inzet om advies en toetsing van (ver)bouwplannen op duurzame maatregelen tot een wezenlijk bestanddeel van het werk van Bouw- en Woningtoezicht te maken zal de komende jaren fors toenemen. Om dit te kunnen doen is kennisontwikkeling en aanpak van lerend ontwikkelen nodig. Denk aan het doen van pilots en experimenten, waaruit vervolgens lessen getrokken kunnen worden om particulieren en VVE's goed te kunnen adviseren.

Ook zal een stapsgewijze aanpak ontwikkeld moeten worden. De ambities zijn hoog, de opgave groot. Stapsgewijze opdeling vergroot de haalbaarheid van het uiteindelijke doel, een energieneutraal woningbestand. Het vraagt om een slimme aanpak, het gaat erom bij alles wat Bouw- en Woningtoezicht doet telkens de vraag te stellen wat de verduurzamingsopgave betekent. Bijvoorbeeld, een eigenaar is bezig met funderingsherstel; dan is het slim dat dit moment benut wordt om de vloer te isoleren. Denk ook aan het moment waarop een huis wordt gekocht. Verbouwing ligt praktisch gezien dan het meest voor de hand en die momenten kun je dus benutten voor advisering over verduurzaming en onderhoud.

Uiteindelijk zal duurzaamheid van gebouwen onderdeel gaan uitmaken van het dagelijks werk van Bouw- en Woningtoezicht. Om dit te bereiken zal de inzet op de verschillende schaalniveaus waarop Bouw- en Woningtoezicht acteert gedaan moeten worden, met een bij het schaalniveau passende aanpak. Het gaat grofweg van advies op duurzaam bouwen bij aanvragen en groene meerjaren onderhoudsplannen voor woningen, tot mogelijk inzet om vergroening op een bepaalde manier op te nemen in het Bouwbesluit. Bovendien vereist de benadering van een VVE een andere aanpak dan die van een particuliere eigenaar.

Funderingsaanpak

Cruciaal voor een duurzaam gebouwde omgeving is een goede fundering. In Rotterdam staan ongeveer 120.000 woningen op houten palen; deze woningen lopen het risico op funderingsproblemen. Bouw- en Woningtoezicht heeft funderingsaanpak opgezet om eigenaren hiervan bewust te maken en te ondersteunen bij maatregelen.

Sleutelwoorden zijn programmatisch, integraal, wijk- en bloksgewijs. Het betekent dat Bouw- en Woningtoezicht actief de wijken in gaat om eigenaren te stimuleren hun fundering te monitoren en als nodig funderingsherstel te doen. Ook wordt ingezet op voorlichting over de problematiek en aanpak bij andere partijen, zoals bijvoorbeeld makelaars, en hen te wijzen op een verantwoordelijkheid hierbij.

Rotterdam is voor de komende vier jaar ook aangesloten bij het landelijke Fonds Duurzaam Funderingsherstel, waar eigenaren een hypothecaire lening kunnen afsluiten ten behoeve van funderingsherstel gecombineerd met duurzaamheidsmaatregelen.

Ruimtelijke kwaliteit

Een duurzame leefomgeving betekent niet alleen een gezonde en veilige leefomgeving, maar gaat ook over ruimtelijke kwaliteit. Alle maatregelen om tot duurzame gebouwen en een duurzame omgeving te komen, moeten altijd in samenhang met de ruimtelijke kwaliteit, ofwel welstand en cultuurhistorie, worden bekeken en op een zorgvuldige wijze worden afgewogen.

Duurzaam (samen)leven

Tot slot kan duurzaam ook gaan over het mogelijk maken van ander ruimtegebruik, in feite een vorm van duurzaam samenleven. Huidige voorbeelden zijn onder andere langer thuis wonen (in samenwerking met de Veiligheidsregio Rijnmond en het cluster Maatschappelijke Ontwikkelingen), het samenvoegen van woningen en het verbeteren van het functioneren van verenigingen van eigenaren (in samenwerking met VVE 010). Ook hierin levert Bouw- en Woningtoezicht nu al een bijdrage in de vorm van onder andere advies op vergunningverlening, de eigen huis coach en de samenvoegcoach.

Duurzaamheid betekent voor BWT:

- *Verduurzaming van de bestaande woningvoorraad is een grote opgave waarvoor een strategie en aanpak moet worden opgezet (een samenhangende visie van duurzaam (ver)bouwen en Bouw- en Woningtoezicht) waarin samenwerking met andere beleidsvelden en samenwerkingspartners centraal staat.*
- *Bouw- en Woningtoezicht stelt zich ten doel advisering in en een toetsing op duurzaam (ver)bouwen tot een vanzelfsprekende expertise en onderdeel te maken van haar rol als bewaker van de basiskwaliteit van de gebouwde omgeving.*
- *De doorgaande technische ontwikkelingen in energiezuinig (ver)bouwen, de verweving met de energie-infrastructuur en mogelijk aangescherpte wettelijke doelstellingen in de toekomst, vragen om een slimme aanpak. Doelstelling is dat maatregelen op korte termijn de resultaten op langere termijn ondersteunen (en niet als onomkeerbaar of als achterhaald beschouwd worden).*

