



Beleidsregels uitvoeringsniveau omgevingstaken

1. Inleiding

In 2008 concluderen diverse adviescommissies (Mans, Oosting enz.) dat vergunningverlening, toezicht en handhaving van vrom-taken (milieu, bouwen en ruimte) tekort schieten. Als oplossing wordt een landelijk netwerk van regionale uitvoeringsdiensten voorgesteld. De rijksoverheid wil 25 regionale omgevingsdiensten. Deze regio-indeling zou moeten samen vallen met de veiligheidsregio's en politie-regio's. De provincies zouden nagenoeg alle milieutaken moeten onderbrengen in deze omgevingsdiensten; de gemeenten alleen de milieutaken die betrekking hebben op bovenlokale en complexe activiteiten. Deze oplossing stuitte op veel verzet van met name gemeenten.

Tijdens het traject voorafgaand aan de invoering van de Wabo is daarom in juni 2009 door rijk, Interprovinciaal Overleg (IPO) en Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) een package deal gesloten. In deze package deal is (onder andere) opgenomen dat gemeenten een aantal milieutaken verplicht in regionale uitvoeringsdiensten onderbrengen, dat bevoegde gezagen voor de achterblijvende taken aan kwaliteitscriteria gaan voldoen en dat het landelijk netwerk van uitvoeringsdiensten van onderop wordt vormgegeven. Daar waar bevoegde gezagen niet aan de kwaliteitseisen kunnen voldoen moeten de taken overgedragen worden aan de regionale uitvoeringsdiensten. Zo nodig en uiteindelijk zou dit in een wet worden verankerd.

De gemeente Giessenlanden is bevoegd gezag voor het uitvoeren van omgevingstaken: vergunningverlening, behandelen meldingen, toezicht en (waar nodig) handhaving. Het betreft taken op grond van hoofdzakelijk de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Woningwet, de Wet milieubeheer en de Wet ruimtelijke ordening.

Zoals hierboven opgemerkt moeten bevoegde gezagen, dus ook de gemeente Giessenlanden, aan kwaliteitseisen voldoen voor de uitvoering van omgevingstaken. De kwaliteitseisen hebben zowel betrekking op de kwaliteit van de organisatie als de kwaliteit van de medewerkers.

Op medewerkersniveau betekent dit dat voldoende deskundigheid en 'vlieguren' (frequentie uitvoering) gevraagd worden om de taken adequaat uit te kunnen voeren. Voor de organisatie betekent dit dat er een sluitende beleidscyclus is, een bestuurlijk vastgesteld inhoudelijk uitvoeringsniveau, en dat de continuïteit van de uitvoering van de taken wordt gegarandeerd.

Het Ministerie van Infrastructuur & Milieu (I&M) heeft elke gemeente in Nederland in april 2013 verzocht om na te gaan of en hoe aan de kwaliteitscriteria^[1] kan worden voldaan.

De gemeenten in de Alblasserwaard/Vijfherenlanden hebben begin 2014 samen een onderzoek uitgevoerd naar de wijze waarop kan worden voldaan aan de criteria. Uit het onderzoek komt als voorkeursvariant een overdracht van de Wabo-taken naar de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid. Het college van Giessenlanden heeft deze voorkeur bekrachtigd met een collegebesluit en opdracht gegeven om een businesscase op te stellen ten behoeve van definitieve besluitvorming.

Op basis van de businesscase heeft het college 18 augustus 2015 een positief besluit genomen om de overdracht van Wabo-taken per 1 oktober 2015 te effectueren.

Deze businesscase is gebaseerd op een aantal beleidsuitgangspunten die nog niet met het college zijn besproken. Het tijdsbestek van juli tot en met september was te kort om deze ook nog langs het college te geleiden. Het management dat bij de businesscase was betrokken, is meegenomen in de gedachte-lijnen van deze uitgangspunten.

De gemeente Giessenlanden is zelf verantwoordelijk voor de kwaliteitseis dat er een sluitende beleidscyclus is en dat de inhoudelijke kwaliteit en prioriteiten transparant en bestuurlijk zijn vastgesteld. De beleidscyclus wordt, in de kwaliteitscriteria, verbeeld door de zogenaamde BIG8.



Het operationeel beleidskader bevat de kwaliteitscriteria voor inhoud en prioriteiten die de minimale ondergrens binnen de werkprocessen bepalen. De inhoudelijke criteria hebben betrekking op de diepgang toetsing vergunningen en toezicht en de wijze van toezicht ter plaatse.

De essentie is dat transparant en op basis van een bestuurlijk vastgestelde aanpak wordt gewerkt. De gemeenteraad en de burgers moeten kunnen weten met welke kwaliteit een taak uitgevoerd wordt. Naast de wettelijke verplichting om een operationeel beleidskader vast te stellen, vormt dit operationeel beleidskader ook de inhoudelijke en kwalitatieve basis waarop de Omgevingsdienst de aan haar uitbestede taken moet uitvoeren.

2. Analyse situatie voor 1-10-2015

2.1 Vergunningverlening en toezicht Bouw- en Woningtoezicht

Het bevoegd gezag is verplicht om aanvragen om omgevingsvergunning te beoordelen aan de hand van diverse wet- en regelgeving en volgens bepaalde toets- en toezichtsprotocollen.

Tot 1 oktober 2015 werden omgevingsvergunningen en toezicht voor bouwactiviteiten getoetst op basis van ervaring en 'gezond verstand'. De diepgang wordt vaak situationeel bepaald door de werkdruk van het moment, de ervaring van de toetser en de kwaliteit van de aannemer. De keuze met welke diepgang een bouwplan wordt beoordeeld, is niet transparant en niet bestuurlijk vastgelegd.

2.2 Handhaving

Op 15 september 2015 heeft het college van burgemeester en wethouders het nieuwe beleid 'Nota handhaven bouwen en strijdig gebruik van gronden en/of bouwwerken' vastgesteld. Voorheen was het handhavingsbeleid voor bouwen en de ruimtelijke ordening opgenomen in de integrale Nota Handhaven in de gemeente Giessenlanden 2012-2014. Voor de werkvelden milieu, Drank- en Horecawet, APV en Wet Kinderopvang is inmiddels separaat beleid vastgesteld.

2.3 Brandveiligheidsbeleidsplan

Expertise en Advies (2013)

Tot de oprichting van de Veiligheidsregio stelde iedere gemeente zelf beleid vast voor brandveilig gebruik. De brandweer, als eigen afdeling van de gemeentelijke organisatie, voerde de taken uit. De brandweer Giessenlanden/Leerdam en Zederik (GLZ) werkte met een programma op basis van prioriteiten afhankelijk van de risico's. In 2013 heeft het algemeen bestuur van de Veiligheidsregio een nieuw beleidsplan vastgesteld. Daarin is toezicht geprioriteerd op basis van risico's.

2.4 Milieu (Regionaal UitvoeringsNiveau)

De Wabo-milieutaken worden uitgevoerd conform het 'Regionaal UitvoeringsNiveau' (RUN).

In 2012 hebben de portefeuillehouders uit de regio zich gebogen over het uitvoeringsbeleid dat voor de Wabo-milieutaken gehanteerd zou moeten worden. Naast de inhoudelijke afwegingen is ook als collectief van opdrachtgevers en eigenaren gesproken over het garanderen van voldoende budget om het uitvoeringsbeleid vertaald in het regionaal uitvoeringsniveau uit te kunnen (blijven) voeren.

Op 13 januari 2015 heeft het college ingestemd met dit uitvoeringsniveau.

Het RUN is ook gebaseerd op een risico benadering. Aan de hand van een risicoafwegingsmodel is per branche de maximaal realistische calamiteit bepaald voor het belang 'veiligheid' en 'gezondheid'.

waarna de risicoscore is berekend. Op basis van expert-judgement van eigen en landelijke ervaringen over decennia is de grens gedefinieerd waarbij intensief toezicht nodig blijft en regulering adequaat moet plaatsvinden. Dit resulteert in het volgende schema:

Wettelijke taak Risicoklasse	Vergunningverlening en meldingen	Toezicht
Hoog risico (>4)	Adequaot, maatwerk	Periodiek integraal en/of specifiek toezicht
Middel risico (2 tot 4)	Vereenvoudiging (meldingen) of op basis van maatwerk	Generiek programmatisch en/of thematisch toezicht
Laag risico (<2)	Marginale afdoening	Piepsysteem

De kern is dat:

- inrichtingen boven de risicoscore 4 individueel benaderd blijven worden, op een regionaal vastgelegd minimaal niveau. Deze blijven dus onderworpen aan periodiek milieutoezicht en hebben actuele vergunningen. Nieuwe aanvragen worden op alle aspecten getoetst;
- inrichtingen met een risicoscore tussen 2 - 4 generiek benaderd worden. Hier wordt regiobreed, uniform en generiek programmatisch toezicht uitgevoerd. Inhoudelijke onderlegger hierbij zal een uit te voeren speerpuntanalyse vormen. Er wordt regionaal op branche of thema geprogrammeerd, waarbij geen toerekening meer plaatsvindt naar de gemeente. Met de gemeenten in ZHZ zal gezamenlijk - dus regionaal - periodiek de invulling van het thematisch toezicht worden vastgesteld. Meldingen van inrichtingen met een risicoscore < 4 worden vereenvoudigd afgehandeld. Indien vergunningen aan de orde zijn, is sprake van maatwerk;
- inrichtingen met een risicoscore beneden 2: toezicht vindt alleen in geval van klachten en meldingen (piepsysteem) plaats. Behandeling van meldingen vindt plaats op marginaal niveau (inrichtingen zullen eigenlijk nooit vergunningplicht voor milieu hebben).

RUN = regionaal uniform + regionaal minimum

Gekoppeld aan de belangen/thema's is de benadering vanuit het RUN als volgt. De grijs gearceerde vlakken vormen tezamen in hoofdzaak de inhoudelijke invulling van het RUN. Kern is dat primair wordt ingezet op het borgen van veiligheid en gezondheid. Duurzaamheid en leefbaarheid worden meegenomen bij de meest risicovolle inrichtingen (risicoscore > 4). Duurzaamheid maakt tevens onderdeel uit van het programmatisch/thematisch toezicht voor inrichtingen met een middel risico.

Veiligheid en gezondheid Risicoklasse	Hoog risico (> 4)		Middel risico (2 - 4)	Laag risico (0 - 2)
Belang/thema				
Veiligheid	Volledig adequaat		Thematisch	Op basis van klachten/meldingen ²
Gezondheid				
Duurzaamheid	Meenemen	Op basis van lokale afwegingen	Op basis van lokale afwegingen	
Leefbaarheid				

3. Beleidskaders businesscase

In de voorgaande hoofdstukken is geschetst dat een gemeente om aan de kwaliteitseisen te voldoen operationeel beleid moet vaststellen. Hierin legt zij vast op welke wijze zij de aan haar opgelegde omgevingstaken uitvoert. Tevens is geconstateerd dat er voor vergunningverlening en toezicht bouw op dit moment geen beleidsregels aanwezig zijn.

De noodzaak om uitvoeringsregels voor omgevingstaken op te stellen is groter geworden nu de raad in 2015 heeft ingestemd om de uitvoering van omgevingstaken uit te besteden aan de Omgevingsdienst ZHZ. Immers de beleidsmatige kaders voor uitvoering van omgevingstaken bepalen ook de benodigde inzet van de Omgevingsdienst.

De basis voor het operationeel beleid wordt gevormd door de beleidskaders. De keuze voor deze beleidskaders kan als volgt worden gemotiveerd. In beginsel moet een gemeente alle omgevingstaken met eenzelfde diepgang uitvoeren. De kosten die hiermee gepaard gaan zijn echter onevenredig hoog. Dit noodzaakt om een afweging te maken over de wijze waarop de taken worden uitgevoerd. Bij deze afweging moet er een balans zijn tussen kostenefficiëntie en maatschappelijk verantwoorde uitvoering van omgevingstaken.

De gemeente moet dus keuzes maken. Er zullen nooit voldoende middelen en capaciteit zijn om alle taken uitputtend uit te voeren. Dit is vanuit het oogpunt van verantwoord omgaan met publieke middelen en de eigen verantwoordelijkheid van ondernemers en particulieren ook niet noodzakelijk.

Op grond van de Woningwet is een bouw- of eigenaar verantwoordelijk voor de naleving van wettelijke regels. Bij de gemeente ligt de taak om te beoordelen of het aanneemelijk is dat een bouwwerk aan de eisen uit het Bouwbesluit kan voldoen, niet om elk detail na te rekenen.

In milieuregelgeving komt dit principe terug doordat voor steeds meer bedrijven algemene regels van toepassing zijn. Bedrijven zijn zelf verantwoordelijk voor de naleving daarvan. Het accent verschuift van regulering vooraf naar toetsing achteraf.

Tegelijk verwachten burgers (en bedrijven) dat de overheid hen beschermt tegen de negatieve effecten van bedrijfsactiviteiten, ondeugdelijke bouwwerken en brandgevaarlijke situaties.

Door de beschikbare middelen in te zetten op taken voor de meest risicovolle activiteiten, en zo veel mogelijk de 'argeloze' burger te beschermen, kan aan de genoemde kaders tegemoet gekomen worden.

3.1. Prioriteren met het risico-model

Om de publieke middelen zo effectief mogelijk in te zetten worden de verschillende Wabo-taken geprioriteerd op basis van een risicobenadering. Hiervoor wordt het zogenaamde DBC-risicomodel gebruikt. Dit model is ontwikkeld in opdracht van het Ministerie van Justitie en gemeente Moerdijk in het kader van het actieprogramma Handhaven op Niveau (2000). Het model wordt door een groot aantal gemeenten, provincies en milieudiensten toegepast. Het programma mag vrij gebruikt worden en kan worden aangepast aan de specifieke eisen en wensen van een organisatie.

In het DBC-risicomodel vormen de activiteiten zoals die door burgers en ondernemers worden uitgevoerd de basis van de prioriteitstelling.

Als hoofdindeling van de prioriteitstelling wordt uitgegaan van de verschillende 'fasen' van een gebouw of inrichting (bedrijf): oprichten, gebruiken en beëindigen. Voorbeeld van activiteiten zijn 'oprichten van een praktijkruimte', 'gebruiken van een woongebouw', 'opslag van gevaarlijke stoffen' of 'beëindigen/slopen van benzinestation'.

Van de activiteiten wordt in een matrix afgezet wat de maximale karakteristieke calamiteit is en welke wettelijke taak de gemeente heeft om activiteiten in de verschillende fasen te beïnvloeden.

Voor het vaststellen van de meest karakteristieke calamiteit is uitgegaan van de vraag: "Wat gaat er mis als de betreffende taak niet of onvoldoende wordt uitgevoerd?" Het antwoord op deze vraag bepaalt de score in het risicomodel.

De risico's van de activiteiten worden beoordeeld op een zestal beoordelingscriteria:

1. Gezondheid: In hoeverre leidt een mogelijke calamiteit tot een afname van een gezond leefklimaat voor de mens.
2. Veiligheid: In hoeverre leidt een mogelijke calamiteit tot letsel?
3. Leefbaarheid: In hoeverre leidt een mogelijke calamiteit tot afbreuk van het sociale leefmilieu (verloedering, gevoel van onveiligheid, etc.)?
4. Duurzaamheid: In hoeverre tast een mogelijke calamiteit het milieu aan?

De beoordelingscriteria worden gerankt van 1 (klein effect) tot 5 (groot effect). De scores per criterium worden bepaald door middel van het bepalen van de frequentie, impact en omvang van een mogelijke calamiteit of verstoring.

Bij de beoordeling wordt een zwaarder gewicht toegekend aan gezondheid en veiligheid. De risicoprioritering is opgenomen als bijlage 1 (het betreft hier de oprichtingsfase vergunningverlening en toezicht).

3.2 Toepassing protocollen

Voor de uitvoering van haar taken zijn voor het bevoegd gezag twee landelijk erkende protocollen beschikbaar: het toetsprotocol BRIS-toets voor de beoordeling van aanvragen voor de activiteit bouwen en het integraal toezichtsprotocol (ITP2012) voor toezicht tijdens de bouw en gedurende de gebruiksfase. Beide protocollen zijn naar buiten gebracht door de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht. De toenmalige VROM-inspectie heeft het daarin geadviseerde collectieve niveau van diepgang als adequaat beoordeeld. Het collectieve niveau is dat niveau waar je als overheid ten minste aan moet kunnen voldoen. Hiermee wordt niet alleen een eis gesteld aan de te hanteren systematiek maar ook de diepgang daarbinnen. Om recht te doen aan het uitgangspunt dat het bevoegd gezag zelf een gedegen risicoafweging moet kunnen maken op basis van lokale omstandigheden bestaat de mogelijkheid om, gemotiveerd, af te wijken van het hierboven genoemde collectieve niveau.

3.2.1 Vergunningverlening: BRIS-toets

BRIS-toets is ontstaan uit de Collectieve Kwaliteitsnormering Bouwvergunningen (CKB). Het CKB is opgezet door de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland. De Vereniging BWTN is een samenwerkingsverband van honderden gemeenten. De druk op de bouw- en woningtoezichten om meer inzicht te geven in de kwaliteit van een verleende vergunning was hiervoor de aanleiding. In 2009/2010 is het CKB ondergebracht bij BRIS (=Bouw Regelgeving Informatie Systemen). BRIS is opgericht in 1992 door TNO en SBR (Stichting Bouwresearch). BRIS verzamelt, digitaliseert en ordent bouwregelgeving gerelateerde documenten.

De BRIS-matrix gaat uit van 4 toetsingsniveaus, te weten:

Niveau 1: Uitgangspunten toets. Zijn de uitgangspunten in de stukken in voldoende mate en in samenhang weergegeven.

Niveau 2: Visuele toets. Zijn van alle te toetsen aspecten de uitgangspunten juist en zijn de uitkomsten plausibel.

Niveau 3: Representatieve toets: Zijn van alle te toetsen aspecten de uitgangspunten juist en kloppen de uitkomsten van de belangrijkste berekeningen door controle of narekening.

Niveau 4: Integrale toets: Zijn van alle te toetsen aspecten de uitgangspunten juist en kloppen de uitkomsten van alle berekeningen door controle of narekening.

3.2.2 Toezicht: integraal toezichtsprotocol

De Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland (Vereniging BWTN) heeft het toezichtprotocol ontwikkeld. In 2004 startte de Vereniging BWTN met de ontwikkeling van het toezichtprotocol. Het protocol is zo opgezet dat het college op basis van prioriteiten keuzes kan maken. Het protocol garandeert dat het toezicht volgens de prioriteiten wordt uitgevoerd. Het ministerie van VROM heeft het toezichtprotocol erkend. Het toezichtprotocol is daarmee een breed erkende en toegepaste methode om het Wabo-toezicht te structureren.

Het toezichtprotocol bestaat uit een matrix. In de matrix staat per categorie van bouwwerken welke voorschriften per bouwphase worden gecontroleerd. Per categorie verschilt de diepgang van de controle. Er zijn vier controle niveaus:

Niveau 1: Visuele controle (quick scan)

Niveau 2: Beoordeling van de hoofdlijnen en hoofdaspecten

Niveau 3: Beoordeling van de hoofdlijnen en kenmerkende details

Niveau 4: Integrale controle van alle onderdelen

De beide protocollen kennen veel voordelen:

- Eenduidig toetsen aan regelgeving;
- Maatwerk mogelijk: operationeel beleid wordt vastgelegd op basis van eigen matrix;
- Toetsings- en toezichtsproces zijn transparant;
- Uitgebreide rapportagemogelijkheden.

3.3 Beleidskeuzes

De hiervoor geschetste instrumenten, DBC-risicomodel en de toetsprotocollen, worden ingezet om de lokale bestuurlijke keuzes voor het operationeel beleid te motiveren en transparant te maken. Zoals reeds eerder gesteld noodzaken de beschikbare middelen ook in Giessenlanden tot keuzes wat te toetsen en te controleren en met welke diepgang. Indien voor alle activiteiten de wettelijke taken vergunningverlening en toezicht conform de landelijke protocollen uitgevoerd zouden worden is grofweg een twee keer zo hoog budget nodig als beschikbaar.

In dit hoofdstuk worden de beleidskeuzes rond de oprichtingsfase gepresenteerd die binnen de beschikbare middelen recht doen aan de beleidskaders: veiligheid en gezondheid krijgen een hoge prioriteit en de verantwoordelijkheid voor naleving van regels ligt primair bij bedrijven en burgers. Deze beleidskeuze gelden naast het RUN (gebruiksphase milieu).

3.3.1 Vergunningverlening (activiteit bouw)

Bij bouwactiviteiten met een laag risico (score $\leq 2,6$, uitgezonderd grondgebonden woningen) wordt geen toets op het Bouwbesluit uitgevoerd. Aanvragen worden wel getoetst op regels uit het bestemmingsplan.

Bouwactiviteiten met een risicoscore $\leq 2,6$ (zie ook bijlage 1):

- zijn grondgebonden woningen (eengezinswoningen);
- bouwwerken die rondom, aan en op de woning gebouwd kunnen worden en aansluiten bij het vergunningsvrije stelsel, maar niet vergunningsvrij zijn;
- bouwwerken geen gebouwen zijnde, bijvoorbeeld, schuttingen, hekwerken, vlaggenmasten, reclame-uitingen die aan de gevel worden gemonteerd en kleine reclamezuilen;

Vanaf het niveau van kleine bouwwerken (rondom de woning) wordt geen Bouwbesluittoets meer uitgevoerd. We hebben het dan om aanvragen om omgevingsvergunning die betrekking hebben op bouwactiviteiten in en rond de woning en bouwwerken geen gebouwen zijnde. Voorbeelden hiervan zijn dakkapellen, serres, aanbouwen (ook kleine aanbouwen aan bedrijfsgebouwen), garages, blokhutten, bergingen in het achtererfgebied, reclame uitingen aan de gevel, hekwerken; schuttingen, steigers e.d. Als uitzondering stellen we voor dakopbouwen wel te toetsen in verband met veiligheids- en gezondheidsrisico's (constructie en vluchten).

Hoewel woningen een risicoscore hebben van 2,6, wordt hiervoor wel getoetst of aannemelijk is dat aan het Bouwbesluit voldaan kan worden. Door bij de aanvraag deze toets uit te voeren is het te verdere tijdens de bouw geen toezicht uit te voeren (zie de beleidsregel over toezicht tijdens de bouwphase) De beoordeling van de aanvraag beperkt zich tot de toets aan de voorschriften van het bestemmingsplan en indien van toepassing de Bouwverordening.

Motivatie:

De Wabo en het Besluit omgevingsrecht (Bor) kennen diverse activiteiten/bouwwerkzaamheden in en rond de woning die vergunningsvrij zijn.

Voor omgevingsvergunningsvrije activiteiten is geen vergunning nodig en wordt er niet preventief getoetst door het bevoegd gezag. De initiatiefnemer is in deze gevallen zelf verantwoordelijk voor een toets aan het bestemmingsplan. En er wordt niet getoetst aan redelijke eisen van welstand. Daarnaast moet de initiatiefnemer er zelf voor zorgen dat zijn plan voldoet aan het Bouwbesluit en de daaraan gekoppelde bouwkundige kwaliteit op het gebied van brandveiligheid en constructieve veiligheid. De wetgever vindt de risico's die dit met zich meebrengt acceptabel.

Voor woningen wordt bij vergunningverlening een uitzondering gemaakt op de risicoprioritering door hier wel te toetsen op de voorschriften uit het Bouwbesluit. Tijdens de bouw (zie de beleidsregel bij toezicht) wordt geen toezicht gehouden. Bij de aanvraag wordt daarom wel getoetst of het aannemelijk is dat aan de voorschriften uit het Bouwbesluit voldaan kan worden.

Door aan te sluiten bij vergunningsvrije activiteiten is niet alle risico van de baan. Juridisch is er een belangrijk onderscheid te maken. Bij echt vergunningvrij is geen overheidsbesluit aan de orde terwijl dat in bovengenoemde gevallen wel aan de orde is. De rijksoverheid stelt zich op het standpunt dat alle aanvragen getoetst moeten worden. De risico's worden echter gering ingeschat.

Van belang is dat richting de aanvrager duidelijk wordt aangegeven wat wel en niet is getoetst en welke verantwoordelijkheid bij de aanvrager zelf ligt. De voorliggende transparante en bestuurlijke keuze biedt een goede mogelijkheid om daar helder en eenduidig in te zijn.

Het toetsniveau waarop bouwactiviteiten conform het landelijke niveau aan het Bouwbesluit getoetst zouden moeten worden, wordt voor voorschriften met een laag risico één niveau verlaagd.

Landelijk zijn toetsingsniveaus (BRIS-toets) vastgesteld voor toetsing aan de voorschriften van het Bouwbesluit. In de beleidskeuze zijn deze toetsingsniveaus op basis van een risico-afweging verlaagd: de aspecten gezondheid en veiligheid (van derden) hebben een hoge prioriteit. Daarom wordt het toetsniveau voor het onderdeel brandveiligheid niet verlaagd. De verlaging leidt minimaal tot toetsingsniveau 1. Niveau 0 komt, met uitzondering van bouwactiviteiten met een laag risico <2,6, niet voor! De concessies die gedaan worden zijn zeer gering.

Kanttekening:

De risico's van deze aanpak zijn gering. Alle onderwerpen in het bouwbesluit worden, zij het minimaal, beoordeeld. Indien uit deze "verlaagde" beoordeling blijkt dat de aanvraag niet voldoet dan wordt er opgeschaald naar een hoger toetsniveau om te onderzoeken of er sprake is van een weigeringsgrond.

3.3.2 Toezicht (activiteit bouw)

Op bouwactiviteiten met een hoog risico (>2,6) vindt tijdens de oprichtingsfase op basis van het landelijk toezichtsprotocol toezicht plaats. Bouwactiviteiten met een lager risico worden niet gecontroleerd op voorschriften uit het Bouwbesluit maar enkel op administratieve aspecten.

Dit houdt in dat bij woongebouwen, woonzorggebouwen, industriecomplexen en dergelijke toezicht wordt gehouden conform het landelijk toezichtsprotocol. Bouwwerken die vergelijkbaar zijn met het vergunningsvrije-systeem zoals hiervoor nader omschreven én alle grondgebonden woningen worden tijdens de bouw niet langer gecontroleerd.

De veiligheids- en gezondheidsrisico's (voor derden) van dergelijke bouwwerken zijn zeer klein. De bouwer en (toekomstig) eigenaar zijn op grond van de Woningwet primair zelf verantwoordelijk voor het voldoen aan de regels uit het Bouwbesluit. Bij de grondgebonden woningen zijn de stukken bij de aanvraag om omgevingsvergunning reeds beoordeeld op de aannemelijkheid dat aan het Bouwbesluit voldaan kan worden (zie ook de eerste beleidsregel).

Om de Basis Administratie Gebouwen (BAG) op orde te houden worden alle voor de BAG relevante bouwwerken gecontroleerd op de voorgeschreven kenmerken. Voor de BAG zijn vooral de bouwwerken die een verblijfsobject zijn relevant, schuttingen, reclamezuilen e.d. vallen hier buiten.

Er zijn voor nieuwbouwwoningen tegen schappelijke prijzen (< € 500) opleveringskeuringen te verkrijgen bij verzekeringsmaatschappijen, diverse (particuliere) keuringsinstanties of Vereniging Eigen Huis.

Daarnaast heeft bouwwereld zelf garantie-keurmerken ingevoerd (SWK of BouwGarant) en een arbitrage-regeling. Vaak is het bouwen met dergelijke keurmerken of garanties verplicht vanuit de hypotheek-verstrekker (in ieder geval voor de Nationale Hypotheek Garantie (NHG)). Ook heeft de koper een wettelijke bescherming op grond van het Burgelijk Wetboek.

Kanttekening:

Een (toekomstige) eigenaar weet niet dat gemeente geen toezicht meer houdt op de bouw van zijn woning. Via informatie en voorlichting kan de gemeente de bestuurlijke keuzes motiveren en de (toekomstige) eigenaar wijzen op de mogelijkheden om zijn verantwoordelijkheid hierin zelf te nemen door te bouwen met een garantieregeling of opleveringskeuring(en) te laten uitvoeren.

Op alle sloopmeldingen die betrekking hebben op bouwkundige sloop en op 50% van de sloopmeldingen en 5% van de mutatiewoningen [2] met betrekking tot asbest zal toezicht gehouden worden.

Bij sloopmeldingen die betrekking hebben op sloop van het gehele pand of een deel van het pand zal toezicht worden gehouden vanwege de veiligheidsrisico's voor naastgelegen percelen. Bij het uitvoeren van de werkzaamheden zal daarom naast de bouwkundige zaken ook gecontroleerd worden op: veiligheid op sloofterrein en omgeving, uitvoering sloopveiligheidsplan, geluid-, trillings- en stofhinder.

Landelijk blijft asbest een prioritair thema (met name het ketentoezicht): 50% van de sloopmeldingen met betrekking tot asbest zal gecontroleerd worden.

Op sloopactiviteiten geïnitieerd door de woningbouwcorporatie(s) zal steekproefsgewijs toezicht worden gehouden. Het betreft vaak asbestverwijdering bij mutatie-onderhoud dat binnen korte termijnen wordt uitgevoerd. Woningbouwcorporaties kunnen als deskundige opdrachtgevers worden beschouwd. Ook zijn de sociale verhuurders aangesloten bij het landelijk asbestvolgsysteem. Dit systeem is ook door derden in te zien.

De asbestverwijderingsbranche wordt door diverse overheidsinstanties gecontroleerd. Verder heeft de branche een systeem van zelfregulering (certificaten en toezichthouders).

De opvolging van klachten en meldingen over bouwactiviteiten wordt geprioriteerd op basis van gevolgen voor veiligheid en gezondheid.

De beleidsmatige keuze om de thema's veiligheid en gezondheid prioriteit te geven impliceert dat klachten en meldingen over activiteiten met een laag risico niet onmiddellijk zullen worden opgevolgd.

De klager/melder heeft een eigen verantwoordelijkheid om bij de bouwer/eigenaar te gaan informeren naar diens plannen en zijn gevoelens hierover te uiten. Klager/melder kan een civiele rechtsgang overwegen indien hij hiertoe aanleiding ziet of een verzoek om handhaving indienen.

In principe worden alleen schriftelijk ingediende klachten en meldingen in behandeling genomen en worden deze klachten en meldingen geregistreerd. De ingekomen klachten en meldingen worden geprioriteerd op basis van de beleidskeuzes.

Overtredingen van verleende vergunningen, wettelijke eisen, regels voor vergunningsvrije bouwwerken enzovoorts verjaren niet. Via voorlichting en communicatie kunnen burgers en bedrijven er op gewezen worden dat naleving van regels allereerst een eigen verantwoordelijkheid is. Ook al vindt (op onderdelen) geen toezicht plaats, dit ontslaat burgers en bedrijven niet van de plicht te voldoen aan geldende regels. Bovendien kan de gemeente te allen tijde besluiten tot handhavend optreden.

4. Toekomstbeeld Toezicht

Het voorliggende deel heeft voornamelijk betrekking op de oprichtingsfase bouw en de gebruiksfase milieu. In de businesscase is de wens uitgesproken te gaan werken op basis van een afwegingskader voor het integraal stellen van toezichtprioriteiten voor de taken milieu, brandveilig gebruik en bestaande bouw (gebruiksfase).

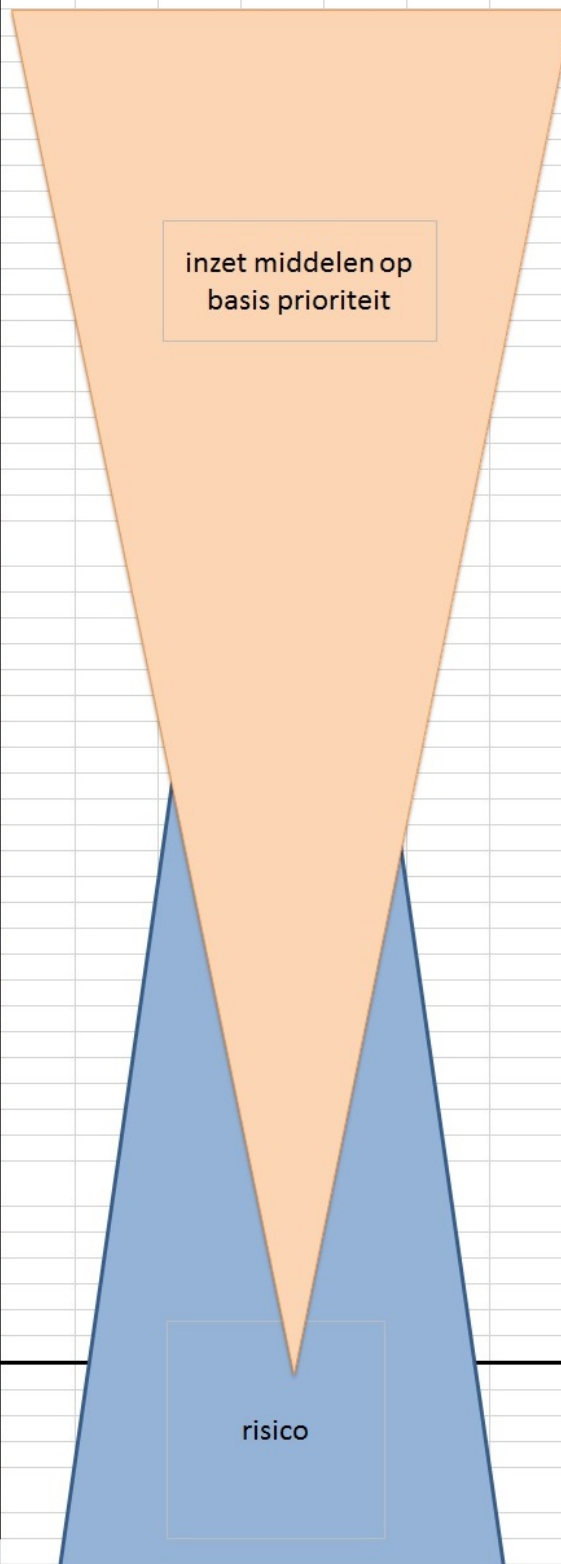
Voor toezicht op de gemeentelijke milieutaken in de gebruiksfase is in 2013 de RUN-systematiek ingevoerd. Daarnaast heeft de Veiligheidsregio (VRZHZ) een regiobrede risicosystematiek voor sectoraal toezicht brandveilig gebruik en werkt OZHZ voor de gemeente Dordrecht sinds 2010 op basis van de integrale risicomethodiek Vernieuwend Toezicht (VT). OZHZ en de VRZHZ doen binnenkort gezamenlijk een voorstel om VT, RUN en de risicomethode van de VRZHZ te combineren tot een integrale Wabo-risicoanalyse. Deze gezamenlijke integrale Wabo-risicoanalyse zal samen met een integrale toezichtstrategie de basis zijn voor de integrale uitvoering van de Wabo-taken vanaf 2017.

Definitieve beleidskeuzes op basis van de risicoanalyse en strategie zullen door het bevoegde gezag worden vastgesteld. Prioritering van toezicht op grondgebonden woningen (2.6 en lager) wijkt af van de werkwijze met betrekking tot het toetsen van de vergunningen



Bijlage 1: prioritering

Activiteiten bouwen	Risico-score
het bouwen, verbouwen of in gebruik nemen van:	
Bijeenkomstfunctie; Horeca - cafés en restaurants	5,7
Logiesfunctie; Penitentiare inrichting	5,6
Gezondheidsfunctie; Ziekenhuis	5,4
Onderwijsfunctie; Basisschool	5,2
Onderwijsfunctie; School overige	5,2
Bijeenkomstfunctie; Bijeenkomstfunctie diversen	5
Bijeenkomstfunctie; Horeca - discotheken	5
Bijeenkomstfunctie; Kinderopvang (excl gastouder)	5
Logiesfunctie; Hotels en pensions	4,8
Sportfunctie; Zwembad	4,8
Gezondheidsfunctie; Verzorgingstehuis	4,7
Overige gebruiksfunctie; Parkeren	4,6
Industrie; Natte en chemische wasserijen	4,5
Bijeenkomstfunctie; Horeca - speciale doelgroep (koffieshops ed)	4,5
Industrie; Voorzieningen en installaties	4,5
Industrie; Chemische industrie	4,4
Wonen; Kamergewijze verhuur	4,3
Wonen; Woongebouw	4,3
Sportfunctie; Sportgebouwen	4,3
Bouwwerken geen gebouw zijnde; Kunstwerken (weg- en waterbouwkundig)	4,3
Industrie; Uitgeverij en drukkerijen	4,2
Winkelfunctie; Winkelcentrum	4,2
Industrie; Energie en waterbedrijven	4,2
Winkelfunctie; Benzinstation met lpg	4,2
Gezondheidsfunctie; Psychiatrische inrichting	4,1
Sportfunctie; Sportvelden	3,9
Logiesfunctie; Vakantiehuisjes en camping	3,9
Winkelfunctie; Benzinstation zonder lpg	3,8
Industrie; Zware industrie	3,7
Industrie; Voedingsmiddelenindustrie	3,7
Industrie; Transport en distributiebedrijven	3,7
Kantoorfunctie; Kantoorgebouw	3,7
Industrie; Industrie overig	3,6
Industrie; Metalectrobedrijven	3,6
Winkelfunctie; Grootwinkelbedrijf	3,4
Wonen; Woonwag	3,3
Diverse; Or, niet inrichting, wel locatiegebonden	3,1
Winkelfunctie; Winkel	3,1
Industrie; Crematoria	3,1
Industrie; Garages en autoherstelbedrijven	3
Industrie; Bouwnijverheid en installatietechniek	2,8
Agrarische sector; Veehouderij	2,7
Agrarische sector; Akkerbouw en open grond teelt	2,7
Agrarische sector; Dienstverlening landbouw (incl hoveniers)	2,7
Agrarische sector; Glastuinbouw	2,7
Kantoorfunctie; Kantoor	2,7
Gezondheidsfunctie; Praktijkruimte	2,7
Wonen diversen (o.a. garageboxen)	2,6
Wonen; Woning enkelvoudig	2,6
Wonen; Woning meervoudig	2,6
woning klein (dakkapel aanbouw berging)	2,6
Overige gebruiksfunctie; Jachthavens	2,4
Diverse; Or, inrichtinggebonden	2,3
Diverse; Particuliere terreinen overig	2,3
Bouwwerken geen gebouw zijnde; Culturele kunstwerken	2,1
Bouwwerken geen gebouw zijnde; Reclame-uitingen	1,8
Diverse; Or, niet inrichting, niet locatiegebonden	0





BIJLAGE 2: TOETSNIVEAUS BRISTOETS																								
voorschriften uit Bouwbesluit																								
	Woonfunctie woonwagens	a. WONING	a. BOUWWERKEN onder, aan, op woningen	a. WONING(EN)	Woonfunctie (Woongebouw)	Bleekfunctie (kinderopvang)	Bleekfunctie overig	Caféfunctie	Gezondheidszorgfunctie (met badgevel)	Gezondheidszorgfunctie (overig)	Industriefunctie (licht)	Industriefunctie (overig)	Kantoorfunctie	Logiesfunctie	Onroerendzorgfunctie	Sporthal	Winkel	Overige gebruiksfunctie	Parkgarage	BOUWWERKEN GEBOUW ZIJNDE (Kantoren e.d.)	BOUWWERKEN geen gebouw zijnde (reclamezuilen, schuttingen e.d.)			
2.3 afscheiding van vloer, trap en hellingbaan	1	2	0	2	3	3	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	0		
2.4 overbrugging van hoogteverschillen	1	1	0	1	3	3	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	1	0		
2.5 trap	1	1	0	1	3	3	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	1	0		
2.6 hellingbaan	1	1	0	1	2	3	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	1	0		
2.7 beweegbare constructie-onderdelen	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0		
2.15 inbraakverendheid, nieuwbouw		1	0	1	1																			
2.17 aanullende regels tunnelveiligheid																					3			
3.9 beperking van de aanwezigheid van schadelijke ratten en muizen	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0		
4.1 verblijfsgebied en verblijfsruimte	1	2	0	2	2	2	2	2	2	2			2	2	2	2	2	2						
4.2 toilet	1	2	0	2	2	2	2	2	2	2			1	2	2	2	2	2						
4.3 badruimte, nieuwbouw	1	2	0	2	2			2	2					2										
4.4 bereikbaarheid en toegankelijkheid, nieuwbouw	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1			1	1	1	1	1	1						
4.5 buitenberging, nieuwbouw	2	2	0	2	2																			
4.6 buitenruimte, nieuwbouw	2	2	0	2	2																			
4.7 opstelplaatsen, nieuwbouw	1	2	0	2	2	1	1	1	1	1			1	1	1	1	1	1						
5.9 aanullende regels tunnelveiligheid, nieuwbouw																					3			
6.10 bereikbaarheid van gebouwen voor gehandicapten		1	0	1	1	1	1	1	1	1			1	1	1	1	1	1						
6.11 tegengaan van veelvoorkomende criminaliteit						3																		
6.12 veilig onderhoud van gebouwen, nieuwbouw	2	2	0	2	2	2	2	2	2	2			2	2	2	2	2	2	2	2	2			
7.3 overige bepalingen veilig en gezond gebruik	1	2	0	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	0		
9.2. lid 3 specifiek overgangrecht stalling voor						2	2	1	1	1			1	2		1	1	1	1					
2.1 Algemene sterkte van de bouwconstructie	1	2	0	2	3	3	3	2	3	3	1	2	2	3	3	3	3	3	2	2	3	0		
2.2 Sterkte bij brand	1	2	0	2	3	3	3	2	3	3	1	2	2	3	3	3	3	3	2	2	3	0		
2.8 beperking van het ontstaan van een	3	3	0	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	0		
2.9 beperking van het ontwikkelen van brand en rook	3	3	0	3	3	3	3	3	3	3	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	0		
2.10 beperking van uitbreiding van brand	3	3	0	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3			
2.11 verdere beperking van uitbreiding van brand en	1	3	0	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3			
2.12 vluchtroutes	1	3	0	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	2	0		
2.13 hulpverlening bij brand	1	3	0	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3			2			
2.14 hoge en ondergrondse gebouwen, nieuwbouw	1	3		3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	0		
2.16 veiligheidszone en plaatsbrandveiligheidsgebied	3	3	0	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	0		
6.5 tijd vaststellen van brand, nieuwbouw en	2	2	0	2	3	3	2	3	2			2	2	3	2	2	2	2	2	2				
6.6 vluchten bij brand, nieuwbouw en bestaande	2	2	0	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	0		
6.7 bestrijden van brand, nieuwbouw en bestaande	2	2	0	2	3	3	2	3	2	2	2	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	0		
6.8 bereikbaarheid van hulpverleningsdiensten	2	2	0	2	3	3	2	3	2	2	2	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	0		
7.1 voorkomen van brandgevaar en ontwikkeling	3	3	0	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	0		
7.2 veilig vluchten bij brand, nieuwbouw en bestaande	1	2	0	2	3	3	2	3	3	2	2	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	0		
Gelijkaardigheid (Grote brandcompartimenten)						3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2					
3.1 bescherming tegen geluid van buiten, nieuwbouw	2	3	0	3	3	3			3	2						2								
3.2 bescherming tegen geluid van installaties, nieuwbouw	2	2	0	2	2	3	1	1	3	2	1	1	2	2	2	2	1	1	1	1	1	0		
3.3 beperking van geluid, nieuwbouw						1																		
3.4 geluidwering tussen ruimten van verschillende		1	0	1	1	2	1	1	2	1			1	1	1	1	1	1	1	1	1			
3.5 weging van vocht	1	1	0	1	2	2	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1						
3.6 luchtverversing	2	2	0	2	2	3	2	2	3	2	1	1	2	2	3	2	2	1	1	1	1	0		
3.7 spuivoorziening	1	1	0	1	1	2										2								
3.11 daglicht	1	1	0	1	2	2			1	2	1		1		1									
5.1 energiezuinigheid, nieuwbouw	2	2	0	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2			
5.2 milieu, nieuwbouw	3	0	3	3									3											
3.8 toevvoer van verbrandingsgas en afvoer	1	1	0	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1			
6.1 verlichting, nieuwbouw en bestaande bouw	2	2	0	2	2	2	2	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	0		
6.2 voorzieningen voor het afnemen en gebruiken van	2	2	0	2	2	2	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	0		
6.3 watervoorziening, nieuwbouw en bestaande	2	2	0	2	2	2	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	0		
6.4 afvoer van huishoudelijk afvalwater en hemelwater	2	2	0	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	0		
6.13 technische bouwsystemen	2	2	0	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	0		

= toetsniveau verlaagd met 1
= geen bouwbesluittoets op basis van risico activiteit

BIJLAGE 2: TOETSNIVEAUS BRISTOETS

[1] Op 18 december 2014 is het wetsvoorstel VTH openbaar gemaakt. In overleg tussen het rijk, IPO en VNG zijn afspraken gemaakt over borging van de kwaliteit van de taakuitvoering en het gebruik van kwaliteitscriteria. Vanwege het behoud van lokale autonomie is afgesproken dat IPO en VNG gezamenlijk een modelverordening opstellen waarin kwaliteitsnormen worden opgenomen. Deze modelverordening is inmiddels beschikbaar. Het is daarbij de wens dat – mede vanwege de taakuitvoering door omge-

vingsdiensten – de modelverordeningen per regio zo uniform mogelijk zijn. De mogelijkheid is in het wetsvoorstel VTH opengehouden om de kwaliteitscriteria wettelijk vast te leggen indien gemeenten de kwaliteit van de taakuitvoering onvoldoende borgen.

[2] Een mutatiewoning is een woning in het bezit van een woningbouwvereniging waarvan de een bestaande huurder wordt opgevolgd door een nieuw huurder. In het tijdsbestek tussen de wissel wordt de woning onderzocht op asbest en indien nodig gesaneerd.