

## Toetsingsbeleid Bouwbesluit, gemeente Noordoostpolder

### 1 INLEIDING

#### 1.1 ALGEMEEN

In haar toetsingsbeleid bouwbesluit legt de gemeente Noordoostpolder vast hoe zij aanvragen om omgevingsvergunning voor de activiteit 'bouwen' toetst. Het toetsingsbeleid maakt inzichtelijk volgens welke normen er op dit terrein wordt getoetst en formaliseert tegelijkertijd de uitvoeringspraktijk van de bouwplantoetsing. De aanleiding om een toetsingsbeleid op te stellen is de behoefte van de gemeente Noordoostpolder om de huidige toetspraktijk nogmaals te bekijken en vervolgens op basis van bewuste keuzes te formaliseren. Om de inhoud en wenselijkheid van zo'n plan beter te kunnen begrijpen, is het allereerst nuttig om wat dieper in te gaan op de achtergrond van de bouwregelgeving.

#### 1.2 WETTELIJK KADER

De bouwregelgeving heeft, zoals dat op bijna alle beleidsterreinen van de overheid het geval is, een geleed karakter. Dat wil zeggen dat er meerdere regelingen op van toepassing zijn, waarbij bovendien regelingen rusten op de grondslag van een hoger gelegen regeling. Zoals bekend is de oude bouwvergunning nu een onderdeel geworden van de omgevingsvergunning. Dit door de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), waarbij ook de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor) en het Besluit omgevingsrecht (Bor) van toepassing zijn. Als we ons beperken tot de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen, dan zijn daarop de volgende regelingen in ieder geval van toepassing:

- Woningwet → Bouwbesluit → Bouwverordening
- Wabo → Mor → Bor
- Wet ruimtelijke ordening → Bestemmingsplan

Op grond van Wabo en Woningwet is de gemeente verantwoordelijk voor het verlenen van omgevingsvergunningen en toe te zien op de naleving van voorschriften die in of krachtens Wabo en Woningwet gegeven zijn (waaronder dus die van het Bouwbesluit) en om andere werkzaamheden te verrichten die in verband staan met de uitvoering van deze wetten. Deze wettelijke verantwoordelijkheid is overigens iets anders dan de vraag naar de wijze waarop het bouw- en woningtoezicht georganiseerd is.

Meestal voert de gemeente dit zelf uit, maar het is ook denkbaar dit (deels) onder te brengen in een gemeenschappelijke regeling of om (deels) te privatiseren. Volledige privatisering staat echter op gespannen voet met de overheidstaak om toe te zien op haar eigen voorschriften.

Uit de Woningwet vloeien naast eisen aan de constructie, die in het Bouwbesluit zijn geregeld, ook eisen voort aan de vormgeving. Het welstandsbeleid van een gemeente is gebaseerd op die laatste categorie eisen. De Woningwet zegt dat bouwwerken dienen te voldoen aan redelijke eisen van welstand en dat de gemeente daartoe een Welstandsnota kan opstellen. De gemeente Noordoostpolder beschikt over zo'n nota, waarbij ook welstandsvrije gebieden en categorieën zijn vastgelegd. Het Bouwbesluit is ook van belang voor de toetsing van bouwaanvragen voor de onderdelen sloop en asbest.

De Wabo regelt het procedurele deel van de vergunningaanvraag en -verstrekking. Het is een wet die vergelijkbaar is met de Algemene wet bestuursrecht, in die zin dat daarin de spelregels en formele procedures, de rechten en plichten van burger en overheidsorgaan, worden geregeld. Al met al heeft iemand die wil bouwen inhoudelijk te maken met de wetgeving rond bouwwerken (constructie, welstand, etc.) en ruimtelijke ordening en formeel met de wetgeving rond indiening en afhandeling van aanvragen. In de Mor worden ondermeer de indieningsvereisten voor een omgevingsvergunning beschreven. De Bor regelt ondermeer de volgende onderwerpen:

- Aanwijzing vergunningplichtige en vergunningvrije activiteiten (inclusief een nieuwe regeling voor het vergunningvrij bouwen);
- Uitwerking bevoegdhedenverdeling gemeente, provincie, Rijk;
- Voorschriften die aan de vergunning kunnen/moeten worden verbonden;
- Aanwijzing van adviseurs;
- Verklaring van geen bedenkingen.

#### 1.3 DOEL VAN HET TOETSINGSBELEID

Wat is nu de positie van het toetsingsbeleid in dit geheel? De regelgeving van rijkswege in het Bouwbesluit bevat talloze en gedetailleerde technische voorschriften die niet naar zwaarte zijn gedifferentieerd. Het is in de praktijk niet mogelijk voor een gemeente, die vergunningaanvragen moet beoordelen, om al deze voorschriften te toetsen, dat wil zeggen na te gaan of in het voorliggende ontwerp aan de vereisten is voldaan. Bovendien vraagt niet elk bouwwerk om dezelfde soort toetsing. Niet alle voorschriften zijn van toepassing op ieder bouwwerk. In de praktijk van de bouwplantoetsing vindt om genoemde redenen volledige toetsing nooit plaats. Dit zou onwerkbaar zijn en het werk van de ontwerpers zou nogmaals volledig overgedaan moeten worden door, onder andere, constructeurs van de gemeente. Gemeenten toetsen in de praktijk op hoofdlijnen en op sommige onderdelen wat diepgaander. De afweging omtrent wat niet en wat wel en in welke mate te toetsen, geschiedt op basis van ervaring en globale risico-inschatting. Hoewel deze praktijk niet onwenselijk of onjuist is, schuilt hierin wel een risico op het gebied van rechtszekerheid en aansprakelijkheid bij calamiteiten. Van een gemeente wordt namelijk altijd verwacht dat zij inzicht geeft in de criteria die zij hanteert bij de beoordeling van aanvragen. Het toetsingsbeleid voorziet in deze behoefte. Het vult de lacune tussen de algemeen geldende normen en de heersende praktijk. In een toetsingsbeleid legt de gemeente voor zichzelf en voor belanghebbenden vast hoe zij omgaat met bouwplannen in het kader van de algemeen verbindende voorschriften van het Bouwbesluit. Concreet betekent dit dat de gemeente een 'adequaat niveau' van toetsing vastlegt. Een toetsingsbeleid vormt derhalve een noodzakelijk bestanddeel van de gehele keten rond de aanvraag en verstrekking van de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen.

#### *Kader*

Nog een laatste opmerking om het toetsingsbeleid in te kaderen. In het bouw- en woningtoezicht in brede zin is een aantal taken te onderscheiden:

- informatievoorziening
- vergunningverlening
- inspectie/toezicht
- handhaving

In het toetsingsbeleid staat de vergunningverlening centraal en wel het aspect van de toetsing van het bouwplan. Over de andere onderdelen zal, waar dat van toepassing is, kort iets gezegd worden. In beginsel zijn deze andere onderdelen in overige beleidsdocumenten of plannen geregeld.

## 1.4 INHOUD VAN HET TOETSINGSBELEID BOUWBESLUIT

- Het toetsingsbeleid bestaat uit de volgende onderdelen:
- korte beschrijving van de huidige toetspraktijk (hoofdstuk 2)
- uitwerking van het nieuwe beleid inzake toetsing van bouwplannen (hoofdstuk 3)
- aandachtspunten bij het werken met het toetsingsbeleid (hoofdstuk 4)

In de **bijlage** bevindt zich de uitgewerkte matrix met de toetsingsniveaus op detailonderdelen.

## 2 HUIDIGE PRAKTIJK

De aanvraag van een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen wordt momenteel in hoofdzaak getoetst aan het Bouwbesluit, het planologische kader (met name het bestemmingsplan) en welstand (voor zover er geen sprake is van welstandsvrije bouwwerken). De ingediende bouwplannen worden in eerste instantie getoetst op volledigheid. Hierbij is sinds de invoering van de Wabo de Mor relevant, die het Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning (Biab) heeft vervangen. Na de toetsing op volledigheid vindt een globale toetsing aan het Bouwbesluit plaats. Op bepaalde onderdelen wordt standaard nader gecontroleerd, op andere alleen voor zover de toets daar aanleiding toe geeft. De toetsing als geheel vindt niet plaats op basis van een vastgelegd kader. Nadere toetsing vindt momenteel standaard plaats op alle onderdelen die te maken hebben met constructieve veiligheid en brandveiligheid. Extra aandacht krijgen deze onderdelen bovendien bij gebouwen met een openbaar karakter. In de praktijk wordt er in de gemeente Noordoostpolder vrijwel nooit een bouwvergunning geweigerd op grond van het Bouwbesluit. Wel komt het regelmatig voor dat bouwplannen bij indiening niet volledig zijn. Wanneer dit uit de ontvankelijkheidsstoets blijkt, wordt om aanvulling van de gegevens gevraagd. De indiener krijgt maximaal vier weken de tijd om de ontbrekende gegevens aan te leveren. De behandeltermijn wordt opgeschort met de duur van de periode tot aan ontvangst van de gegevens.

De toetsing aan het Bouwbesluit wordt uitgevoerd door verschillende medewerkers, namelijk algemene bouwplantoetsers, een specialist constructieve veiligheid en een specialist voor de brandveiligheid. In totaal is er 4,0 fte beschikbaar voor bouwplantoetsing (Bouwbesluit), planologische beoordeling, welstandsbeoordeling en monumentenzorg (exclusief formatie voor de administratieve ondersteuning bij deze werkzaamheden). In de praktijk is voor de primaire werkzaamheden echter slechts 3,2 fte beschikbaar, vanwege de inzet van een bouwplantoetsers voor ICT-systemen en de welstandscommissie. Het aantal aanvragen op het gebied van bouwen bevindt zich momenteel op ruim 400 per jaar.

Bouwaanvragen worden behalve aan het Bouwbesluit uiteraard ook getoetst aan het bestemmingsplan. Toetsing aan bestemmingsplan vindt steeds volledig plaats. Indien daartoe aanleiding bestaat vindt tevens toetsing plaats op het aspect welstand. De toetsers beoordeelt dan of de aanvraag voorgelegd dient te worden aan de welstandscommissie.

De gemeente Noordoostpolder biedt sinds 2010 burgers en bedrijven tevens de mogelijkheid om hun aanvraag digitaal in te dienen, namelijk via een verbinding met het Omgevingsloket Online. De gemeente werkt met een casemanager voor elke omgevingsvergunningaanvraag, zodat er goed zicht is op de voortgang van de (integrale) behandeling en de aanvrager goed geïnformeerd kan worden.

### 3 Het beleid

#### 3.1 ALGEMEEN

Het toetsingsbeleid vertaalt gemeentelijke prioriteiten en uitgangspunten naar de toetspraktijk en legt zo de basis voor een eenheid van beleid en uitvoering. Voor de cliënten van de gemeente, particulieren en bedrijven die bouwplannen hebben, wordt op deze wijze duidelijkheid vooraf gecreëerd over de wijze waarop hun vergunningaanvraag behandeld zal worden. Ook worden door het toetsingsbeleid waarborgen geschapen voor rechtsgelijkheid.

#### 3.2 RECENTE ONTWIKKELINGEN

##### *Bouwbesluit 2012*

Sinds 1 april 2012 is het herziene Bouwbesluit 2012 van kracht. In de opzet is gestreefd naar een betere integratie van samenhangende onderdelen. Het besluit bevat tevens voorschriften voor een aantal nieuwe onderwerpen, zoals bijvoorbeeld voor hulpverlening bij brand en voor de buitenruimte en buitenberging bij nieuwbouw. De toetsmatrix in de bijlage bij dit toetsingsbeleid is gebaseerd op de indeling van het nieuwe Bouwbesluit.

##### *Verordening kwaliteitscriteria 2.1*

In april 2016 is de Wet VTH van kracht geworden. Het doel 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 een nadere invulling van de Wabo. Op basis van de Wet VTH heeft gemeente Noordoostpolder op 30 mei 2016 de Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht gemeente Noordoostpolder vastgesteld. De verordening regelt de kwaliteit van de door en in opdracht van het college van burgemeester en wethouders uitgevoerde vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) van het omgevingsrecht.

##### *Flitsvergunning*

De flitsvergunning is een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen voor bepaalde categorieën van bouwwerken. Op een aanvraag om flitsvergunning wordt, in plaats van binnen acht weken, binnen een periode van vijf werkdagen beslist. Voor de aangewezen categorieën die vallen onder de flitsprocedure wordt door de gemeente meestal geen preventieve constructieve toets uitgevoerd. De aanvrager moet, voor zover aan de orde, de constructieve gegevens conform het Bouwbesluit 2012 indienen, maar deze worden niet (altijd) meer vooraf gecontroleerd. Steekproefsgewijs kunnen na vergunningverlening controles worden uitgevoerd op basis van de ingediende constructieve gegevens. Dit zou kunnen leiden tot nadere adviezen of correcties. Ook kan nader regulier toezicht tijdens of na de bouwfase plaatsvinden. Er wordt uitgegaan van meer eigen verantwoordelijkheid van de aanvrager/eigenaar. Aanvrager/eigenaar is er tenslotte voor verantwoordelijk dat het bouwwerk aan het Bouwbesluit 2012 voldoet.

Leuk om te vermelden is dat de VNG (KING Kwaliteitsinstituut Nederlandse gemeenten) dit product in een brochure over "10 werkende elementen van regeldrukreductie" benoemd en roemt.

##### *Gasloos bouwen*

Per 1 juli 2018 wijzigt de Gaswet. Alle nieuwbouw in Nederland wordt al per 1 juli aardgasvrij. Door de zware aardbeving in het Groningse Zeerijp in januari van dit jaar is de gewijzigde Gaswet eerder ingevoerd. Dat betekent dat elk nieuw gebouw en bedrijfspand met kleinverbruikersaansluiting (gasmeter max. G25 = max. 40 m<sup>3</sup>/uur) vanaf 1 juli aardgasvrij gebouwd moet worden.

Wanneer iemand een huis gaat bouwen dan heeft men vanaf 1 juli niet meer de mogelijkheid om de woning op aardgas aan te sluiten. De gemeente mag na deze datum geen omgevingsvergunning meer afgeven. Dit geldt voor nieuwbouwprojecten van meerdere woningen, maar ook voor individuele nieuwbouwwoningen en kleinverbruikspanden. Wanneer een omgevingsvergunning is aangevraagd voor 1 juli a.s. geldt een overgangsregeling en mag een woning nog wel op het aardgasnetwerk worden aangesloten.

Het Bouwbesluit 2012 is echter nog niet aangepast aan deze wijziging van de Gaswet. Dat betekent dat wij moeten gaan toetsen op basis van gelijkwaardigheid. Zie voor meer informatie § 3.3 onder het kopje "Ontheffing en gelijkwaardigheid".

#### *Omgevingswet*

Doel van de Omgevingswet is dat bedrijven, burgers en professionals van overheden makkelijker en efficiënter zaken kunnen doen op het gebied van omgevingsrecht en ruimtelijke ordening. Het stelsel zet de gebruikers centraal. Er komt meer ruimte voor initiatieven van burgers en bedrijven, er zijn minder vergunningen nodig en waar mogelijk worden de procedures korter.

Op 29 mei 2018 is bekend gemaakt dat de planning voor de inwerkingtreding van de wet op schema loopt en dat men richt op inwerkingtreding en implementatie per 1 januari 2021.

De gemeente Noordoostpolder is reeds bezig met de voorbereidingen voor de invoering van de nieuwe Omgevingswet. Deze wet vergt namelijk een andere manier van werken, een andere cultuur waarin de vergunningverleners meer adviseurs zullen gaan worden. Deze transitie in de rol wordt reeds opgepakt. Meerdere medewerkers van het cluster VTH doen mee aan het programma voor de Omgevingswet 'NOP de ruimte'. In het kader van de ontwikkeling van de medewerkers wordt deze belangrijke ontwikkeling meegenomen in de plangesprekken.

### 3.3 PRIORITEITSTELLING

De basisgedachte van de bouwplantoetsing in de gemeente Noordoostpolder is dat elke bouw- of slooiaanvraag getoetst zal worden volgens een vastgesteld stramien, oftewel een toetsniveau. Dat stramien is, met eigen accenten, gebaseerd op de normen die zijn ontwikkeld in een landelijk project en die geleid hebben tot de matrix Collectieve Kwaliteitsnormering Bouwvergunningen (CKB). Naar aanleiding van het Bouwbesluit 2012 is deze standaardmatrix aangepast. Deze staat bekend onder de naam Landelijke toetsmatrix Bouwbesluit 2012 (LTB 2012). Deze aangepaste matrix vormt nog steeds uit het uitgangspunt voor de vaststelling van de toetsniveaus die de gemeente Noordoostpolder hanteert.

Prioriteitstelling betekent dus dat de gemeente vastlegt in de vorm van een matrix aan welke onderdelen van het Bouwbesluit zij zal toetsen en met welke intensiteit zij dit zal doen. In het onderstaande wordt ingegaan op de reikwijdte van het toetsprotocol, op de opbouw van het Bouwbesluit, op de het principe van de CKB-matrix die een werkbare vorm wil geven aan bouwbesluittoetsing en op de gemeentelijke accenten die de gemeente Noordoostpolder gaat hanteren.

Het toetsingsbeleid en de toetsingsmatrix hebben uitsluitend betrekking op de voorschriften van het Bouwbesluit. De categorieën waarop getoetst wordt, worden in het plan beschreven. Een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen wordt uiteraard ook getoetst op aspecten als welstand en ruimtelijke inpassing. De beoordeling op deze aspecten vindt plaats aan de hand van andere beleidsplannen of voorschriften uit het Bouwbesluit.

Daarnaast heeft de toetsingsmatrix uitsluitend betrekking op het traject van vergunningverlening. Voor handhaving is een eigen toetsingsbeleid opgesteld.

#### *Hoofdlijnen Bouwbesluit*

Het Bouwbesluit geeft voorschriften voor het bouwen van 'bouwwerken'. Deze soorten bouwwerken zijn vertaald naar een indeling in functies. Deze gebruiksfuncties zijn leidend bij de toetsing, omdat de onderdelen waarop getoetst wordt en de mate waarin die toetsing plaatsvindt, afhankelijk is van die gebruiksfuncties.

Het Bouwbesluit kent de volgende gebruiksfuncties:

- Woonfunctie
- Bijeenkomstfunctie
- Celfunctie
- Gezondheidsfunctie

- Industriefunctie
- Kantoorfunctie
- Logiesfunctie
- Onderwijsfunctie
- Sportfunctie
- Winkelfunctie
- Overige functie
- Bouwwerk geen gebouw zijnde

De voorschriften voor al deze gebruiksfuncties zijn vervolgens weer verdeeld in hoofdstukken met afdelingen waarover de voorschriften in kwestie gaan. Het gaat om de volgende onderwerpen:

### **Hoofdstuk 2. Technische bouwvoorschriften uit het oogpunt van veiligheid**

De voorschriften binnen het thema veiligheid gaan over de deugdelijkheid van de constructie en sterkte bij brand en de brandveiligheid, maar ook over gebruiksveiligheid en 'sociale' veiligheid:

- Constructieve veiligheid: duurzame waarborgen dat het gebouw niet (deels) instort of omvalt door op het bouwwerk inwerkende krachten.
- Brandveiligheid: bouwkundige aspecten die ervoor zorgen dat brandgevaarlijke situaties worden voorkomen en dat in geval van brand de brand en de rookontwikkeling beperkt blijven. Ook dienen er voldoende vluchtmogelijkheden te zijn.
- Gebruiksveiligheid: waarborgen voor het voorkomen van ongevallen in en om het gebouw.
- Sociale veiligheid: waarborgen tegen het indringen van onbevoegden in het gebouw.

### **Hoofdstuk 3. Technische bouwvoorschriften uit het oogpunt van gezondheid**

De voorschriften binnen deze afdeling hebben betrekking op de gezondheidskundige aspecten en richten zich bijvoorbeeld op de bescherming tegen geluidshinder, luchtverversing, schadelijke of hinderlijke invloed van algemene aard of van stoffen, tegen ongedierte en daglichttoetreding:

- Schadelijke of hinderlijke invloeden: waarborgen tegen geluidsoverlast of vochtoverlast.
- Schadelijke of hinderlijke stoffen: waarborgen inzake luchtverversing en het gebruik van schadelijke materialen en het binnendringen van stoffen of straling.
- Ongedierte: waarborgen tegen doordringen van ratten en muizen.
- Daglicht: normen voor voldoende toetreding van daglicht en de mogelijkheid van uitzicht vanuit het gebouw.

### **Hoofdstuk 4. Technische bouwvoorschriften uit het oogpunt van bruikbaarheid**

De voorschriften hebben betrekking op allerlei zaken die tijdens het gebruik van het bouwwerk van belang zijn en voor zover deze deel uitmaken van het bouwwerk zelf. Daarbij kan gedacht worden aan toegankelijkheid, de aanwezigheid van bepaalde ruimten en opstelplaatsen:

- Toegankelijkheid: normen voor voldoende toegang en doorgang.
- Ruimten: waarborgen voor de aanwezigheid van verblijfsruimten, gemeenschappelijke ruimte, toiletruimte en bergruimte.
- Opstelplaatsen voor aanrecht en kooktoestel.

### **Hoofdstuk 5. Technische bouwvoorschriften uit het oogpunt van energiezuinigheid en milieu, nieuwbouw**

De voorschriften hebben betrekking op isolatie, de beperking van luchtdoorlatendheid en de energieprestaties van het bouwwerk, materiaalgebruik en duurzaam bouwen:

- Thermische isolatie: waarborgen voor zo minimaal mogelijk wegvloeien van warmte uit het gebouw langs grondvloeren, wanden en daken.
- Luchtdoorlatendheid: normen voor de afsluiting van daken, grondvloeren en gevels, zodanig dat geen buitenlucht ongecontroleerd het gebouw kan binnendringen.
- Energieprestatie: normen voor het bereiken van energiebesparing.
- Beperking van de belasting van het milieu door toe te passen materialen.
- Bepaling van uitstoot van broeikasgassen en uitputting van grondstoffen aan de van gestandaardiseerde methoden.

### **Hoofdstuk 6. Voorschriften inzake installaties**

Dit hoofdstuk bevat een diversiteit aan voorschriften op het gebied van gas, elektra, (afval)water.

- Verlichting: ruimten moeten van een geschikte verlichting zijn voorzien.
- Elektra, gas en water: Voorschriften voor (de uitvoering van) deze voorzieningen, afstandseisen voor aansluiting op het distributienetwerk.
- Afvoer van huishoudelijk afvalwater en hemelwater: bepalingen voor de juiste wijze van afvoer.
- Brand: bepalingen voor brandmeldinstallaties, vluchtroutes, brandbestrijding, bereikbaarheid voor hulpverlening.
- Bereikbaarheid voor gehandicapten.
- Tegengaan van veel voorkomende criminaliteit.

### Hoofdstuk 7. Voorschriften inzake het gebruik van bouwwerken, open erven en terreinen

Dit hoofdstuk bevat bepalingen ter voorkoming van brandgevaar, ontwikkeling van brand, vluchtwegen, en overige voorschriften voor veilig en gezond gebruik.

- Bepalingen met betrekking tot roken en open vuur.
- Opslag en aanwezigheid van (brandgevaarlijke) stoffen.
- Veilig gebruik van verbrandingstoestellen.
- Bepalingen voor het veilig kunnen vluchten uit gebouwen.
- Overige bepalingen voor veilig en gezond gebruik van een gebouw.

### Hoofdstuk 8. Bouw- en sloopwerkzaamheden

Dit hoofdstuk bevat regels voor het voorkomen van overlast en onveilige situaties bij het uitvoeren van bouw- of sloopwerkzaamheden.

- Bepaling voor veiligheid in de omgeving.
- Regels ter voorkoming van geluid-, trilling-, en stofhinder.
- Scheiden van bouw- en sloopafval.

#### De toetsmatrix

Zoals gezegd is het in de praktijk niet doenlijk en gebruikelijk om bouwplannen te toetsen aan alle voorschriften van het Bouwbesluit. Tegelijkertijd roept dat de vraag op hoe de toetspraktijk dan wel op een inzichtelijke en verantwoorde manier geregeld kan worden. Tegen die achtergrond heeft de vereniging BWT Nederland een aantal jaren geleden het initiatief genomen tot een project, waaraan een aantal gemeenten heeft deelgenomen. Dit project droeg de naam Collectieve Kwaliteitsnormering Bouwvergunningen (CKB). Doel van dat project was om een toetsprotocol te ontwikkelen dat voorziet in de behoefte aan een praktisch hanteerbare toetsingsnorm. Uit het project is een verzameling toetsingsnormen voortgekomen, die gelden als het minimale toetsniveau. Het project spoort gemeenten aan om zich minimaal te conformeren aan dit toetsniveau.

De normen die het CKB heeft vastgesteld zijn vertaald in een matrix die gebaseerd is op de woonfuncties en thema's van het Bouwbesluit. Per categorie wordt een toetsniveau aangegeven. Deze matrix is aangepast aan het nieuwe Bouwbesluit. De nieuwe matrix (LTB 2012) kent afdelingen met afzonderlijke categorieën, waaraan een standaard toetsniveau is toegekend. De matrix fungeert als samenvatting van gemeentelijk toetsingsbeleid en als praktische hulpmiddel bij de uitvoering van de bouwplantoetsing.

De Inspectie Leefomgeving en Transport, die toeziet op de bouwkwiteit en de wijze waarop gemeenten die bewaken, heeft ingestemd met de CKB-normen. De betekenis daarvan is dat de inspectie deze normen ziet als een aanvaardbaar niveau van bouwplantoetsing.

De toetsniveaus kennen een schaalverdeling van 1 tot en met 4, waarbij niveau 1 staat voor een korte scan en 4 voor het maximale niveau. Volgens de CKB normering is de betekenis als volgt:

Niveau 1 Uitgangspunten	Bevatten de stukken voldoende informatie over de uitgangspunten? Gecontroleerd wordt of de globale uitgangspunten op de aangeleverde stukken in voldoende mate en in samenhang zijn weergegeven.
Niveau 2 Visueel	Kloppen de uitgangspunten en lijken de uitkomsten aannemelijk? Gecontroleerd wordt of de uitgangspunten op de aangeleverde stukken voor het betreffende aspect de juiste vorm hebben en of de uitkomsten plausibel zijn.
Niveau 3 Representatief	Controle van de belangrijkste uitgangspunten. Gecontroleerd wordt of de uitgangspunten de juiste vorm hebben en of de uitkomsten plausibel zijn. Tevens worden de belangrijkste berekeningen

	gecontroleerd, dan wel nagerekend. De na te rekenen aspecten worden geselecteerd op basis van de visuele toets.
Niveau 4 Integraal	Alles controleren. Gecontroleerd wordt of de uitgangspunten de juiste vorm hebben. Van ieder te toetsen aspect wordt nagegaan of de uitgangspunten juist zijn en worden de uitkomsten gecontroleerd, dan wel nagerekend.

#### *Gemeentelijke accenten*

In de afgelopen jaren is in Nederland discussie ontstaan over de constructieve veiligheid van gebouwen, mede naar aanleiding van een aantal incidenten. Dat was één van de aanleidingen om kritisch te kijken naar de praktijk van de gemeentelijke toetsing en om te komen tot een herijking. Dit resulteerde in het CKB-model. Ook is er steeds meer aandacht gekomen voor duurzaamheid, energiezuinigheid en het binnenklimaat, wat vertaald is in richtlijnen. Deze ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat de aspecten van veiligheid en duurzaamheid ook bij veel gemeenten extra aandacht hebben gekregen.

De gemeente Noordoostpolder richt zich, bij de toetsing aan het Bouwbesluit van bouw aanvragen, primair op aanvraagonderdelen die tot calamiteiten kunnen leiden, wanneer daarin fouten of nalatigheden voorkomen en die na realisatie van een plan niet meer of slechts zeer moeilijk te corrigeren zijn. Publiek toegankelijke bouwwerken, bedrijfsmatige bouwwerken met een hoge gebruiksintensiteit en projectmatige nieuwbouw van woningen vragen van gemeentewege de meeste inspanning. Bij kleinere bouwwerken is de toets doorgaans minder intensief. De controlewerkzaamheden betreffen in hoofdlijnen het controleren van de hoofdconstructie van een bouwwerk waaronder de funderingsconstructie en de sterkte van de vloer-, wand - en dakconstructie. Ook worden de stabiliteit en de brandwerendheid van de constructies van het bouwwerk beoordeeld.

#### *Vertaling naar de LTB 2012*

De gemeentelijke uitgangspunten in dit toetsingsbeleid komen in grote lijnen overeen met de normen voor de praktische toepassing van bouwplantoetsing, die zijn vastgelegd in de LTB 2012. De gemeente Noordoostpolder hecht veel belang aan constructieve veiligheid en brandveiligheid. Op deze onderdelen toetst de gemeente, in overeenstemming met de landelijke norm, intensief voor de functies wonen en de functies die gerelateerd zijn aan publiek gebruik (bijv. scholen) of gebruik door meerdere personen. Dat betekent dat op deze onderdelen (en de deelaspecten daarvan) de gemeente veelal de landelijke norm hanteert of op een hoger niveau toetst.

Ook hanteert de gemeente tenminste deze norm op de aspecten die gerelateerd zijn aan zuinig energiegebruik. Dit in verband met het duurzaamheidsbeleid van de gemeente. Dit betekent op deze aspecten een hoger toetsingsniveau dan in de huidige praktijk wordt gehanteerd.

Voor een beperkt aantal onderdelen dat samenhangt met bouwfysica en installatievoorzieningen hanteert de gemeente, in overeenstemming met de huidige praktijk, een lager toetsingsniveau dan de landelijke norm. De gemeente acht deze onderwerpen minder prioritair vanwege de geringe maatschappelijke impact van eventuele fouten en rekent deze technische onderdelen primair tot de verantwoordelijkheid van de aanvrager.

Samenvattend: de gemeente toetst op de volgende onderwerpen volgens de landelijke norm:

- constructieve veiligheid
- brandveiligheid
- bouwfysica: het onderdeel energieprestatie
- bouwkundig algemeen

en op de volgende onderwerpen onder de landelijke norm:

- bouwfysica: overige onderdelen
- installatievoorziening

#### *De matrix van de gemeente Noordoostpolder*

In de bijlage bevindt zich de complete toetsmatrix van de gemeente Noordoostpolder. De opbouw van de matrix is als volgt. Langs de y-as (de rijen) van de matrix staan de hoofdstukken en de daarbij behorende afdelingen, oftewel de aspecten waarop de toetsing plaatsvindt. Deze corresponderen met de opbouw van het Bouwbesluit. Langs de x-as (kolommen) staan de gebruiksfuncties. Op deze wijze ontstaat een tabel waarop per afdeling en functie het toetsniveau kan worden ingevuld.

In de onderstaande tabel is weergegeven voor welke concrete toetsingscategorieën de matrix van de gemeente Noordoostpolder afwijkt van de LTB matrix

*Onderdelen met afwijkend toetsniveau*

Afdeling LTB 2012	Niveau LTB 2012	Niveau NOP 2012
3.1 Bescherming tegen geluid van buiten	3	1
3.2 Bescherming tegen geluid installaties	2	1
3.3 Beperking van galm	2	1
3.4 Geluidwering tussen ruimten van verschillende gebruiksfuncties, nieuwbouw	2	1
3.5 Wering van vocht	2/3	1
3.6 Luchtverversing	3/2	1
3.7 Spuivoorziening	2	1
3.8 Toevoer verbrandingslucht en afvoer van rookgas	2	1
6.2 Voorzieningen voor het afnemen en gebruiken van energie (nieuw en bestaand)	2	1
6.4 Afvoer van afval- en hemelwater	2	1

In de bijlage zijn deze afwijkende waarden met rood aangegeven.

### 3.4 ONTHEFFING EN GELIJKWAARDIGHEID

De toetsing van bouwplannen geschiedt op basis van de voorschriften van het Bouwbesluit. Soms zijn er redenen om uitzonderingen te maken op de voorschriften. In die gevallen wordt er een ontheffing verleend of is er sprake van gelijkwaardigheid. Op deze bijzondere gevallen wordt hier kort ingegaan.

#### Ontheffing

Volgens het Bouwbesluit heeft het college van B&W in sommige gevallen de bevoegdheid om een ontheffing te verlenen van de nieuwbouwvoorschriften die gelden voor het oprichten van een bouwwerk. De behoefte aan een ontheffing kan bijvoorbeeld bestaan indien bij een verbouwing van bestaande bouw de nieuwbouweisen niet tot een reële verbetering leiden of tot een ingrijpende aanpassing van de bestaande constructie zouden leiden.

#### Gelijkwaardigheid

Kenmerkend voor het Bouwbesluit is dat het de voorschriften voor de bouw koppelt aan prestatie-eisen voor het desbetreffende onderdeel.

Het komt voor dat onderdelen van een bouwplan niet voldoen aan die prestatie-eis, maar wel aan wat met een voorschrift wordt beoogd. Er is dan sprake van gelijkwaardigheid van de voorgestelde oplossing. Volgens het Bouwbesluit is een gelijkwaardige oplossing acceptabel. Er moet dan wel echte gelijkwaardigheid zijn, dat wil zeggen dat de oplossing 'ten minste dezelfde mate van veiligheid, bescherming van de gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en bescherming van het milieu biedt, als is beoogd met de (...) gestelde voorschriften'

(Bouwbesluit 2012, artikel 1.3). Het is aan de aanvrager om de gelijkwaardigheid aan te tonen. Hij kan dit doen door erkende kwaliteitsverklaringen over te leggen of door het college van B&W te overtuigen van de gelijkwaardigheid.

## 4 TOETSING BOUWPLANNEN IN DE PRAKTIJK

Om succesvol te kunnen toetsen in overeenstemming met de in dit toetsingsbeleid vastgelegde beginselen is het nodig om aan een aantal organisatorische en procedurele punten aandacht te besteden. Deze worden hier genoemd, indien mogelijk met formulering van de gedragslijn die de gemeente daarbij volgt.

#### a. Ontvankelijkheid

Een vergunningaanvraag die bij de gemeente binnenkomt wordt allereerst getoetst op ontvankelijkheid. Dit betekent: gekeken wordt of alle voor de aard van de vergunning noodzakelijke gegevens en bijlagen zijn aangeleverd. Deze gegevens zijn nodig om het plan te kunnen toetsen. In de Ministeriële regeling



omgevingsrecht (Mor) worden de indieningseisen voor een omgevingsvergunning nader beschreven. Onvolledige aanlevering betekent in beginsel dat een aanvraag niet hoeft te worden beoordeeld. De gemeente dient dit dan te laten weten aan de indiener. Wanneer de gemeente om aanvulling van de gegevens vraagt, dient zij zich te realiseren dat de beslissingstermijn loopt vanaf het moment van indiening van de aanvraag. Er is dus een risico van termijnoverschrijding als gevolg van nalatigheid van de aanvrager. Om die reden kiest de gemeente Noordoostpolder ervoor om in geval van het ontbreken van cruciale informatie (blijkend uit de ontvankelijkheidstoets) de indiener te vragen om binnen vier weken de ontbrekende gegevens aan te leveren. Bij het uitblijven van deze gegevens zal de aanvraag niet-ontvankelijk worden verklaard. Gedurende de "ingebrekestelling" schort de beslissingstermijn op. De hier beschreven procedure vloeit voort uit de Algemene wet bestuursrecht.

b. Loket

Eén van de Wabo-doelen is het verbeteren van de dienstverlening. Een betere dienstverlening voor de klant van de overheid kan hand in hand gaan met een effectieve en heldere werkwijze van de organisatie die het gewenste product levert. Er is dan sprake van wederzijds voordeel. De gemeente Noordoostpolder werkt al met een systeem waarbij steeds één casemanager voor een aanvraag actief is, ook indien het een complexe (meervoudige) aanvraag betreft. Ook hebben aanvragers de mogelijkheid om hun aanvraag digitaal in te dienen. De frontoffice wordt gevormd door het loket Woonomgeving, onderdeel van het gemeentelijk Klantencontactcentrum.

c. Capaciteit

Binnen de huidige beschikbare formatiecapaciteit is in de gemeente Noordoostpolder de werklast per toetsers, gemeten aan het gemiddelde aantal vergunningen over de afgelopen jaren, al aan de hoge kant. Het werken volgens dit toetsingsbeleid betekent over het totaal gezien een formalisering van de huidige wijze van toetsing. Het nieuwe beleid leidt dus niet tot een vermindering van de werklast. Mogelijk neemt de werklast voor het cluster wel toe door de noodzaak om in te spelen op de nieuwe kwaliteitscriteria voor zowel het vergunnings- als handhavingstraject.

Om meer uniformiteit in de toetsing van alle aanvragen te bereiken en om de uitvoering van de toetsing volgens het vastgestelde beleid stevig te funderen is het wenselijk om gebruik te maken van onlineondersteuning bij de toetsing. Het gaat daarbij om digitale applicaties die door marktpartijen worden aangeboden en die ontwikkeld zijn in samenwerking met overheden. Deze instrumenten verhogen de kwaliteit van de toetsing en zijn een belangrijk hulpmiddel bij de archivering of rapportering over het toetsingsproces. Ze leiden niet zonder meer tot tijdswinst in de uitvoering van de toetsing. Integendeel, het lijkt erop dat het werken met onlineondersteuning tenminste in de beginfase, waarin tevens nog een deel van de verdere ontwikkeling-op-maat plaatsvindt, extra aandacht en ureninzet zal vragen. Tezamen met de genoemde ontwikkelingen (kwaliteitscriteria, doorontwikkeling van het KCC), betekent dit dat er gekeken moet worden of het nodig is om tijdelijk of structureel extra uren in te zetten. Overigens is het de bedoeling om het werken met onlineondersteuning de komende jaren in te voeren volgens een groeimodel.

d. Toezicht, handhaving

De gemeente Noordoostpolder maakt bij de uitvoering van het toezicht op het Bouwbesluit gebruik van het toezichtsprotocol van de Vereniging BWT Nederland. Dit toezichtsprotocol sluit goed aan op de toetsniveaus en toetsingsmatrix zoals beschreven in dit toetsingsbeleid. De gemeente Noordoostpolder hanteert als doelstelling dat elk te bouwen bouwwerk in ieder geval voldoet aan de eisen van veiligheid en gezondheid. Speerpunten vormen hierbij de constructie- en brandveiligheid, welstand (indien van toepassing) en het bestemmingsplan. De controles worden uitgevoerd op basis van het vastgestelde toezichtsprotocol. Hierbij is het uitgangspunt dat de te besteden tijdsinzet ongeveer 40% is van de tijdsinzet bij een volledige controle op basis van het Bouwbesluit. Bij de uitvoering van het toezicht wordt tevens rekening gehouden met de toetsingsniveaus en toetsingsmatrix die gehanteerd worden bij de bouwplantoetsing.

## 5 Bijlage