

Vergadering van de gemeenteraad van 30 mei 2012

Portefeuillehouder : A.W.P. Kirkels

Behandelend ambtenaar : Hugo Janssen

Nummer raadsvoorstel: RAD-000620

en: Marleen van Aken

Doorkiesnummer : (0495) 575 247

Agendapunt: 18

ONDERWERP

Vaststellen Bouwbeleid 2012

AANLEIDING EN DOELSTELLING

Op 1 oktober 2010 zijn de Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht), de Mor (Ministeriële regeling omgevingsrecht) en de Bor (Besluit omgevingsrecht) van kracht geworden. De nieuwe wetgeving geeft aanleiding om de uitgangspunten op het gebied van vergunningen, toezicht en handhaving opnieuw te bezien, zo ook de bouwtoets en het bouwtoezicht. Bij de uitvoering van de nieuwe wetgeving dient tevens rekening te worden gehouden met de beschikbare personele capaciteit.

In de programmabegroting is vastgelegd dat een nieuw Toezicht- en toetsingskader wordt vastgelegd voor de activiteit Bouwen en Ruimtelijke Ordening. De raadscommissie RO is toegezegd dat zij hierover worden geïnformeerd.

Bijgaand treft u de nota "Bouwbeleid 2012" aan. De nota geeft inzicht in het toezicht- en toetsingskader en de gemaakte keuzes. Aangegeven wordt op welke aspecten aanvragen voor een omgevingsvergunning voor de activiteit "bouwen" worden getoetst aan het Bouwbesluit en hoe intensief er toezicht op de bouw wordt uitgevoerd.

PROBLEEMSTELLING

De personele capaciteit voor het toetsen van "bouw aanvragen" en het toezicht houden op een juiste uitvoering van de "bouwvergunningen" is, conform de bezuinigingsopdracht, gereduceerd. Dit was mogelijk door:

- a. Een terugloop in het aantal afgegeven "bouwvergunningen" (van 600 naar 350). De daling is te wijten aan: de recessie en het toegenomen aantal "aanvragen" dat als "vergunningvrij" moet worden afgedaan, sinds de invoering van de Wabo per 1 oktober 2010. Vergunningvrije bouwwerken leiden niet tot legesinkomsten.
- b. Een herziening van het niveau (diepgang en thema's) van toetsing en toezicht, zoals opgenomen in het Bouwbeleidsplan 2012.
- c. Een ophoging van het aantal productieve uren van 1250 naar 1400 uur per medewerker, per jaar. Deze stijging is onder meer mogelijk doordat de nieuwe organisatiestructuur minder overlegvormen vraagt.

Bovenstaande 3 veranderingen hebben geleid tot een minimale kernbezetting rondom het thema bouwen binnen de afdeling VTH. Een minimale kernbezetting die past bij het huidige bouwvolume in de sector. Een hoger ambitieniveau in toetsing en toezicht zal leiden tot meer personele inzet. Dit geldt ook voor een stijging van het aantal bouw aanvragen.

De verwachting is dat de prognose voor 2012 het minimum is. De kengetallen over het jaar 2012 zullen duidelijk maken of deze aanname juist is. Indien de bouwsector zich in 2012 herstelt en dit leidt tot meer dan 350 af te geven vergunningen, zal de personele formatie moeten worden herzien. Dit kan gebeuren door, rondom de kernbezetting, een flexibele schil te creëren, met extra personele capaciteit voor toetsing en toezicht.

De begrootte leges inkomsten voor 2012 worden, net als de personele formatie, naar beneden bijgesteld in de Voorjaarsnota 2012 (uitgangspunt: geen 600 maar 350 vergunningen).

Uitgangspunten

Bij het opstellen van het Toezicht- en toetsingskader zijn 4 uitgangspunten gehanteerd:

1. de verantwoordelijkheid voor het bouwen ligt primair bij de bouwende partij;
2. voor het beoordelen van een bouwplan kunnen niet alle voorschriften van het Bouwbesluit getoetst worden. Er zijn keuzes gemaakt aan welke voorschriften wel en niet getoetst wordt waarbij rekening is gehouden met een risicoanalyse per bouwcategorie;
3. de vastgestelde prioriteiten in het Handhavingsbeleid blijven gelden waarbij brandveiligheid en constructieve veiligheid de belangrijkste onderdelen zijn bij het beoordelen van bouwplannen en het houden van toezicht tijdens de bouw;
4. Versoepeling vergunningentoets.

Categorie-indeling

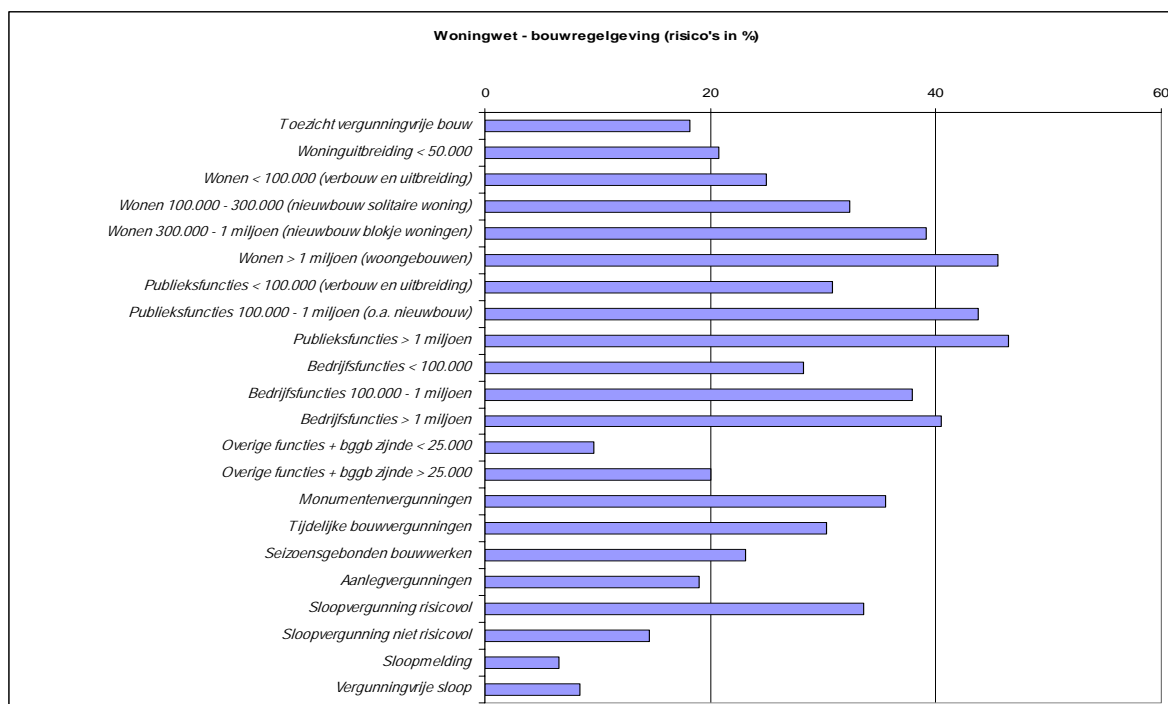
Voor het Toezicht- en toetsingskader is uitgegaan van een onderverdeling in type bouwwerk en prijsklasse.

Bouwplannen waarvan de bouwkosten meer dan € 3.000.000,-- bedragen worden aangemerkt als bijzonder project. De verwachting is dat er komend jaar maximaal 2 bijzondere projecten worden aangevraagd. In het kader van bouwtoezicht dient in 2012 rekening te worden gehouden met het verder uitvoeren van toezicht bij de bijzondere projecten Stationsplein, Poort van Limburg en Stadhuis.

Op 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in werking getreden. Een van de gevolgen van deze invoering is dat het vergunningsvrij bouwen is verruimd. Dit betekent dat met name voor bepaalde bouwwerken geen vergunning meer aangevraagd hoeft te worden. Voor invoering van de Wabo werden er in Weert ongeveer 550 tot 600 bouwvergunningen per jaar aangevraagd. Door de recessie, maar met name door de verruiming van het vergunningsvrij bouwen, is het aantal bouwaanvragen (tegenwoordig omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen) teruggelopen tot 350. Opgemerkt dient te worden dat met name het merendeel van de lichte bouwvergunningen, kleine bouwwerken die alleen constructief getoetst mochten worden, vergunningsvrij zijn geworden. Capacitair gezien wordt hierdoor niet veel winst geboekt.

Risico-analyse

Het is niet mogelijk dat de gemeente overal en altijd op de naleving van alle regels toeziet. De gemeente maakt daarom keuzes waar en wanneer zij haar handhavingscapaciteit inzet. Door het bureau PHNX is een risicoanalyse opgesteld. Bij de opstelling van het toezicht- en toetsingskader is hiervan voor de verschillende bouwcategorieën gebruik gemaakt. De risicoanalyse is opgesteld onder de oude wetgeving maar nog steeds bruikbaar onder de Wabo.



BOUWTOETSING

Een aanvraag omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen (ingevolge artikel 2.1. lid 1 onder a van de Wabo) moet voldoen aan de criteria zoals gesteld in artikel 2.10 van de Wabo. Het betreft hierbij de volgende aspecten:

- het Bouwbesluit 2012 (artikel 2.10 lid 1 onder a);
- de gemeentelijke bouwverordening (artikel 2.10 lid 1 onder b);
- het bestemmingsplan of beheersverordening (artikel 2.10 lid 1 onder c);
- redelijke eisen van welstand (artikel 2.10 lid 1 onder d);
- indien van toepassing: de tunnelveiligheid (artikel 2.10 lid 1 onder e).

Indien een aanvraag omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen aan één van deze criteria niet voldoet dan moet de gevraagde omgevingsvergunning geweigerd worden.

Zoals hierboven staat vermeld moet een aanvraag omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen voldoen aan de technische eisen van het Bouwbesluit 2012. Dit zijn de minimale eisen waaraan een bouwplan moet voldoen. Het staat de bouwer vrij om een hoger niveau te realiseren, dit is in de praktijk echter een uitzondering.

Het Bouwbesluit is zo complex dat het onmogelijk is om elk bouwplan aan alle eisen van het Bouwbesluit te toetsen. Ook vergt het integraal beoordelen van bouwplannen aan de voorschriften van het Bouwbesluit zoveel tijd dat keuzes moeten worden gemaakt bij het toetsen. Er zijn daarom in het verleden (op diverse plaatsen in Nederland) enkele initiatieven genomen om te komen tot een praktisch protocol voor de toetsing van bouwplannen. Daarbij heeft men een gradatie in de toetsniveaus toegepast voor de verschillende paragrafen van het Bouwbesluit. Daaruit vloeit voort dat de veiligheidsaspecten van het Bouwbesluit (constructieve- en brandveiligheid) hoog scoren en dat andere aspecten lager scoren.

Samenvattend

Het schema op blz. 10 van de nota met als titel: "Berekening c.q. bepaling uren toetsing per categorie bouwwerk (cluster vergunningen)" geeft inzicht in de gemaakte keuzes voor wat betreft het niveau van toetsing voor de verschillende categorieën bouwvoorvragen (dat wil zeggen: toetsen van een aanvraag volgens de "referentie" variant, de "plus" variant of de "min" variant).

Bijlage I van de nota geeft vervolgens inzicht in welke aspecten van de aanvraag worden getoetst, binnen de gekozen variant.

BOUWTOEZICHT

Op grond van artikel 5.2 van de Wabo heeft de gemeente een toezicht- en handhavingstaak voor de activiteit bouwen en ruimtelijke ordening.

Gelet op het feit dat net zoals in de toetsings sfeer niet alle bouwregels gecontroleerd kunnen worden dient men keuzes te maken over de hoeveelheid controles en de diepgang van een controle. Voor de uitwerking van de diepgang van de controle per bouwwerk is gebruik gemaakt van de eerder genoemde risicoanalyse. Naast de toepassing van de risicoanalyse is bij de uitwerking van het toezichtskader rekening gehouden met de vastgestelde prioriteiten zoals deze zijn opgenomen in het gemeentelijke handhavingsbeleid op het gebied van Bouwen en Ruimtelijke Ordening. Dit betekent dat voor de taken met de prioriteit "zeer groot" en "groot" er een hogere inspanningsverplichting geldt ten opzichte van de taken met een lagere prioriteit.

De diepgang van de controles is in het toezichtskader uitgedrukt in 5 verschillende toetsniveaus:

- geen toets
- visuele toets
- beoordeling op hoofdlijnen
- beoordeling op hoofdlijnen en kenmerkende details
- controle op alle onderdelen

Toezicht en Handhaving

Op basis van de risicoanalyse is gekozen om voor de te onderscheiden categorieën verschillende toetsniveaus te hanteren. Dit betekent bijvoorbeeld dat voor de categorie "Wonen € 50.000,- tot € 100.000,-" 1 controle plaatsvindt van 2 uur waarbij het bouwwerk op een zeer laag niveau beoordeeld wordt op constructie, brandveiligheid (brandmelders) en uiterlijke verschijningsvorm. Bij bouwwerken waarbij het risico hoog is wordt op het onderdeel constructie gemiddeld tot hoog toezicht gehouden (beoordeling op hoofdlijnen en beoordeling op hoofdlijnen en kenmerkende details). Voor het onderdeel brandveiligheid loopt het niveau op enkele thema's op tot een volledige controle bij de meest risicovolle bouwwerken.

De toezicht- en handhavingstaken bouwen zijn geprioriteerd in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma.

Samenvattend

Het schema op blz. 11 van de nota met als titel: "Berekening c.q. bepaling aantal controles en controleduur per categorie bouwwerk (cluster toezicht en handhaving)" geeft inzicht in de gemaakte keuzes voor wat betreft het niveau van toezicht voor de verschillende categorieën bouwaanvragen (dat wil zeggen: toezicht houden op een bouwwerk volgens de "referentie" variant, de "plus" variant of de "min" variant).

Bijlage II van de nota geeft vervolgens inzicht in de deelaspecten waarop het toezicht zich richt.

Argumenten:

Helder & eenduidig bouwtoezicht en -toetsing

Door met bijgaand toetsingskader te werken wordt bereikt dat bouwplannen eenduidig, consequent, planmatig en transparant worden beoordeeld en gecontroleerd. Het werken volgens een vast protocol biedt een basis voor de verdere ontwikkeling op het gebied van bouwtoezicht en bouwtoetsing. De werking van het protocol wordt verantwoord in het jaarverslag en het jaarlijkse uitvoeringsprogramma.

Goed voorbereid op landelijke ontwikkelingen

Ontwikkelingen zoals gecertificeerde (bouw)aanvragen of het gezamenlijk uitvoeren / uitbesteden van specialistische werkzaamheden zullen steeds meer onder de aandacht komen. In al deze varianten wordt de gemeente de opdrachtgever en is het van belang dat de gemeente Weert de opdracht en prioriteitstelling zo concreet mogelijk kan formuleren, zowel voor de externe uitvoerders, als voor de uitvoering die in eigen organisatie plaatsvindt.

Door het werken middels vaste Wabo-protocollen zoals een Toezicht- en toetsingskader Bouwen, op basis van vastgestelde prioriteiten, is de gemeente beter voorbereid op deze ontwikkeling en kan zij daar waar nodig gerichter bijsturen.

OPLOSSINGSRICHTINGEN

BOUWBELEID

Het bouwbeleid 2012 introduceert een risico-analyse en biedt de basis voor 2 belangrijke toetsingsprotocollen voor Vergunningverlening en Toezicht en Handhaving Bouwen. Tevens is hiermee ook concreet invulling gegeven aan de bestuurlijke wens tot een verbetering van de dienstverlening in het vergunningenproces, het transparanter maken van het vergunningenproces, en daar waar mogelijk en verantwoord te komen tot een versoepeling van de vergunningentoets. Het bouwbeleid 2012 draagt daarnaast ook bij aan een betere afstemming van werkzaamheden tussen de vergunningverleners en de toezichthouders.

Verbetering dienstverlening

Het bouwbeleid 2012 legt de nadruk op de cruciale zaken bij vergunningverlening, toezicht en handhaving. Inwoners worden zo minder geconfronteerd met correcties op minder van belang zijnde aspecten in hun bouwplan. Hoe zijn de cruciale zaken vastgesteld?

De gemeente Weert volgt in hoofdlijnen, het beleid zoals dit door Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland (VBWTN) in het CKB-model (Collectieve Kwaliteitsnormeringen Bouwvergunningen) is vastgelegd, waarbij de veiligheid van een bouwwerk (gebouw) voorop staat. De VBWTN en de gemeente Weert leggen hierbij de nadruk op de constructieve veiligheid en de brandveiligheid. Uit de risicoanalyse volgt dat er ook rekening gehouden moet worden met de verschillende gebruiksfunctie van de gebouwen. Bij openbare / publiekstoegankelijke gebouwen zal er in het kader van de veiligheid vaker c.q. nadrukkelijker gecontroleerd worden dan bij een woning van dezelfde omvang. Verder is de ventilatie van de gebouwen vanuit het oogpunt gezondheid, als speerpunt in de toetsing en het toezicht opgenomen.

Transparanter werken

Het bouwbeleid 2012 geeft de burger inzicht op welke aspecten zijn aanvraag wordt beoordeeld en voor welke aspecten hij / zij zelf verantwoordelijk is. Bij de aanvraag om een vergunning worden overigens wel alle benodigde stukken opgevraagd (dit om het bewustwordingsproces bij de initiatiefnemer/bouwer te vergroten).

Versoepeling vergunningentoets

Het bouwbeleid 2012 geeft gehoor aan de wensen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) om de verantwoordelijkheid voor het gebouwde steeds meer aan de marktpartijen c.q. burgers over te laten. Dit komt ook nadrukkelijk tot uiting in het Bouwbesluit 2012 dat per 1 april 2012 van kracht is geworden. Dit betekent dat een aantal zaken op een minder niveau of zelfs niet meer gecontroleerd worden (bijv. niet meer toetsen van de energieprestatie van gebouwen, thermische isolatie, geluid, daglicht etc.). De marktpartijen zullen hiervoor verantwoordelijk zijn. In dit beleid is hierop mede geanticipeerd. In veel gevallen leidt dit ook tot een lastenverlichting voor zowel de burgers alsook voor de gemeente.

COMMUNICATIE

nvt

EVALUATIE

Jaarlijks wordt de uitvoering van het Bouwbeleid geëvalueerd en indien nodig bijgesteld.

ADVIES RAADSCOMMISSIE

- Het advies van de raadscommissie Ruimtelijke Ordening is:
 - ◆ voorstel rijp voor behandeling in de raad;
agenderen als hamerstuk.
- Nadrukkelijke en/of afwijkende standpunten fracties:
 - ◆ Weert Lokaal vindt dat het niet zo kan zijn dat bepaalde controles niet meer uitgevoerd worden. De fractie vraagt zich af of de inzet van het personeel gelet op het geringere aantal af te geven vergunningen nog reëel is. Weert Lokaal doet de suggestie om door uitwisseling van personeel tussen vergunning en handhaving achterstanden op het gebied van toezicht en handhaving kunnen worden ingelopen. De fractie stemt in met het bouwbeleidsplan. De PvdA is het eens met Weert Lokaal. PvdA, VVD en D66 zijn niet akkoord met het schrappen van het overleg met de VAC wonen en het platform gehandicapten. Het CDA is akkoord met de systematiek in het plan. De stelling in het beleidsplan dat vragen van inwoners over vergunningvrij bouwen veel tijd kosten lijkt niet aannemelijk. Deze vragen moeten eenvoudiger en sneller beantwoord kunnen worden. Als er ruimte in de formatie ontstaat doordat het aantal vergunningaanvragen terugloopt, moeten er voorstellen worden gedaan over waar deze formatie voor ingezet kan worden. Bij de verwachte aantallen vergunningaanvragen voor 2012 en 2013 moet dit aangegeven worden.

VOORSTEL COLLEGE

Vaststellen Bouwbeleid 2012

Bijbehorend ontwerpraadsbesluit bieden wij u hierbij ter vaststelling aan.

Burgemeester en wethouders van Weert,
de secretaris, de burgemeester,

M.H.F. Knaapen

A.A.M.M. Heijmans



Nummer raadsvoorstel: RAD-000620

RAADSBESLUIT

De raad van de gemeente Weert,

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders van 17 april 2012;

b e s l u i t :

Vaststelling van het Bouwbeleid 2012

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van 30 mei 2012.

De griffier,

De voorzitter,

M.H.R.M. Wolfs-Corten

A.A.M.M. Heijmans