

Wabobeleidsplan

Deelrapport uitvoeringsrichtlijnen
november 2013

Uitgave	: Team Ondernemen en Vergunningen
Naam	: F. Fijen
Mail	: f.fijen@deventer.nl
Versie	: 5 November 2013

Inhoudsopgave

1. Het (ver)bouwen van een bouwwerk	5
1.1. Bestemmingsplantoets	6
1.2. Toets redelijke eisen welstand	6
1.3. Technisch toets- en toezichtniveau	7
1.4. Verbouwniveau	15
1.5. Volledigheidstoets planologie en welstand	17
1.6. Volledigheidstoets Bouwbesluit	17
1.7. Samenwerking vergunningverlening en toezicht	18
1.8. Samenwerking gemeente en VR IJsselland	19
1.9. Handhaving bij werken in afwijking van vergunning	21
1.10. Knop activiteit (ver)bouwen	24
2. Het constructief veilig bouwen en slopen van een bouwwerk	25
2.1. Kennisniveau en bouwwerktypen	26
2.2. Volledigheid constructieve veiligheid	27
2.3. Achteraf in te dienen bescheiden	28
2.4. Toetsniveau	29
2.5. Constructieve samenhang	32
2.6. Knop constructief veilig bouwen en slopen	32
3. Het omgevingsveilig bouwen en slopen van een bouwwerk	33
3.1. Onderscheid risicovolle en niet risicovolle locaties	34
3.2. Samenwerking OV en TZ	34
3.3. Toets- en toezichtniveau	35
3.4. Knop omgevingsveilig bouwen en slopen	36
4. Het uitvoeren van een werk	37
4.1. Toetsniveau	40
4.2. Toezichtniveau	40
4.3. Knop uitvoeren van een werk	41

5. Het wijzigen van een monument	42
5.1. Cultuurhistorisch waardenoverzicht	43
5.2. Cultuurhistorische waarden en technische voorschriften Bouwbesluit	45
5.3. Afstemming restauratiebegeleiding en toezicht.	46
5.4. Prioritering en sanctionering wijzigen van een monument of objecten in het beschermd stadsgezicht zonder vergunning.	45
5.5. Wijziging aanpak verwaarlozing monumenten.	49
5.6. Wijziging strafrechtelijke sanctionering.	49
5.6. Knop wijzigen van een monument	50
6. Het slopen van een bouwwerk	51
6.1. Toets- en toezichtniveau	52
6.2. Volledigheidstoets	54
6.3. Samenwerking vergunningverlening en toezicht	55
6.4. Samenwerking gemeente en RUD IJsselland	56
6.5. Handhaving bij werken in afwijking van melding	56
6.6. Knop slopen van een bouwwerk	56
7. Het vellen van houtopstand	57
8. Het exploiteren van een milieu-inrichting	58
8.1. RUD kaders op een rij	59
8.2. Toetsing en toezicht in realisatiefase	62
8.2. Toezicht in gebruiksfase	67
8.4. Knop exploiteren van een milieu-inrichting	68

Inleiding

In dit deelrapport is het uitvoeringsbeleid per activiteit uitgewerkt. De volgende activiteiten zijn uitgewerkt:

- Het (ver)bouwen van een bouwwerk.
- Het slopen van een bouwwerk.
- Het uitvoeren van een werk.
- Het wijzigen van een monument.
- Het vellen van houtopstand.
- Het exploiteren van een milieu-inrichting.

In relatie tot de eerste twee activiteiten heeft een uitwerking plaatsgevonden voor het omgevingsveilig bouwen en slopen van bouwwerken en het constructief veilig bouwen en slopen van bouwwerken.

Dit deelrapport wordt in de nabije toekomst inhoudelijk uitgebouwd en wel met de volgende activiteiten:

- Het brandveilig gebruik van een bouwwerk. In relatie tot de ontwikkelingen bij de Veiligheidsregio IJsselland zal een herverdeling van taken plaatsvinden. Op het gebied van (ver)bouwen zijn deze reeds verwerkt in het Wabobeidsplan (voor zo ver de huidige kennis reikt). Op het gebied van brandveilig gebruik zal nadere uitwerking nog moeten plaatsvinden. Daarvoor wordt de komende maanden nader overleg gevoerd.
- Het strijdig gebruik van planologische regels. Verwezen wordt naar hetgeen hierover wordt vermeld bij de activiteit (ver)bouwen.
- Het aanbrengen en voeren van handelsreclame. Naar aanleiding van de evaluatie van de welstandsnota zal aanpassing van uitvoeringsbeleid plaatsvinden.

Iedere hoofdstuk start met enkele foto's om een beeld te krijgen van de activiteit. Vervolgens wordt het wettelijk kader geschetst en wordt de relatie gelegd naar de maatschappelijke effecten die in het hoofdrapport zijn benoemd. Vervolgens zijn de uitvoeringsrichtlijnen geformuleerd. De uitvoeringsrichtlijnen zijn het ambtelijk adequaat niveau. Onder dit niveau wordt verstaan het geheel van landelijke en regionale protocollen, eigen gemeentelijke beleidslijnen en de kennis en ervaring van de medewerkers, die dagelijks bezig zijn met vergunningverlening, toezicht en handhaving. Ieder hoofdstuk sluit af met de "knoppen" voor het uitvoeringsprogramma. Verwezen wordt naar paragraaf 3.3 van het hoofdrapport voor een toelichting over de relatie tussen Wabobeidsplan en het uitvoeringsprogramma.

1. Het (ver)bouwen van een bouwwerk

Wabo artikel 2.1a en 2.10



Artikel 2.1. van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) stelt dat het verboden is zonder een omgevingsvergunning een project uit te voeren voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het (ver)bouwen van een bouwwerk. Vervolgens stelt artikel 2.10: de omgevingsvergunning moet worden geweigerd indien het bouwen niet voldoet aan het Bouwbesluit, de gemeentelijke bouwverordening, het bestemmingsplan, de beheersverordening, algemene ruimtelijke regels die door de provincie of het Rijk zijn gesteld, redelijke eisen van welstand, een advies van de Commissie voor de tunnelveiligheid, of het exploitatieplan.

De effectmatrix van deze activiteit is als volgt:

Begrip	Beoogd effect
Fysieke veiligheid	Voorkomen van (a) instortingen, (b) brandgevaarlijke situatie en (c) gebruiksonveilige situaties
Sociale veiligheid	Voorkomen (a) inbraakgevoelige bouwwerken, (b) ontoegankelijke bouwwerken, (c) bouwwerken die niet zijn afgestemd op hun functie en (d) onveilige situaties, hinder en overlast (geluid, trillingen, verkeer) in directe omgeving van bouwwerkzaamheden
Gezondheid	Voorkomen ongezond binnenklimaat
Ruimtelijke kwaliteit	Voorkomen verkeerd geplaatste en ontsierende bouwwerken
Milieukwaliteit	Voorkomen veel energie verbruikende bouwwerken

Op grond van artikel 2.1 van de Wabo is het verboden om te bouwen zonder vergunning van burgemeester en wethouder. Hierop is echter een aantal uitzonderingen van toepassing. Deze staan genoemd in het Besluit omgevingsrecht (Bor). In dit hoofdstuk wordt uitgegaan van vergunningplichtige bouwwerken. De toetsingskaders voor aanvragen voor het (ver)bouwen van een bouwwerk liggen zoals aangegeven vooraf vast. Ten aanzien van bepaalde kaders kunnen keuzen worden gemaakt in de mate van detail van toetsing.

Het Wabobeleidsplan richt zich ten aanzien van deze activiteit op een aantal aspecten:

1. Bestemmingsplantoets.
2. Toets redelijke eisen welstand.
3. Toets- en toezichtniveau Bouwbesluit.
4. Verbouwniveau.
5. Volledigheidstoets gegevens planologie en welstand
6. Volledigheidstoets gegevens Bouwbesluit.
7. Samenwerking vergunningverlening en toezicht.
8. Samenwerking gemeente en VR IJsselland.
9. Handhaving bij werken in afwijking van vergunning.

Diverse aspecten komen samen in zogenaamde toets- en toezichtprotocollen. Het betreft dan de aspecten genoemd onder 3, 6, 7 en 9. Deze protocollen zijn terug te vinden in de bijlage.

1.1. Bestemmingsplantoets

Inleiding

Er zijn veel (ver)bouwplannen die niet passen binnen de regels van de bestemmingsplannen. (Ver)bouwplannen die niet passen binnen het bestemmingsplan, maar met een 1^e (binnenplanse ontheffing) of 2^e graads ontheffing (buitenplanse kruimelgevallen) wel, kunnen niet direct door de behandelend ambtenaar worden afgedaan. De plannen moeten worden voorgelegd aan het bijzondere bouwplannenoverleg (BPO) en bijzonder overleg functieveranderingen (BOF).

Beleidslijn

Het meer direct afhandelen van aanvragen op dit onderdeel door de behandeld ambtenaar zorgt voor een snellere doorlooptijd en kostenreductie. In het verleden heeft de gemeente op dit terrein vrijstellingenbeleid gekend (artikel 19 lid 3 Wro). Voorgesteld wordt opnieuw te komen tot dergelijk beleid voor 1^e en 2^e graads ontheffingen in relatie tot de Ministeriele regeling omgevingsrecht (Mor). De uitwerking zal plaatsvinden onder de activiteit strijdig gebruik planologische regels. Zodra de uitwerking een feit is wordt dit hoofdstuk aan het Wabobeleidsplan toegevoegd.

1.2. Toets redelijke eisen welstand

Inleiding

Bij de evaluatie van de welstandsnota is geconcludeerd dat de criteria voor kleine (ver)bouwplannen erg strak zijn gesteld. Hierdoor voldoen veel aanvragen niet aan deze criteria. Insteek van de nota was om het grootste deel van de kleine (ver)bouwplannen snel af te kunnen handelen aan de hand van deze criteria. De meeste plannen moeten daardoor worden voorgelegd aan het overleg van de welstandskoördinator en secretaris van de welstand.

Beleidslijn

Het direct afhandelen van aanvragen op dit onderdeel door de behandeld ambtenaar zorgt voor een snellere doorlooptijd en kostenreductie. In het kader van de evaluatie van de welstandsnota worden de sneltoetscriteria en gebiedscriteria zodanig aangepast en verwoord dat veel voorkomende kleine (ver)bouwplannen geheel ambtelijk kunnen worden afgedaan en dat bij de overige plannen sprake is van een eigen afhandeling (door de welstandskoördinator) van minimaal 50%. Dit laatste wordt ook bereikt door bij de evaluatienota aandacht te besteden aan de zogenaamde KAN bepaling: de mogelijkheid die recentelijk wettelijk is gerealiseerd om niet alle aanvragen meer te hoeven voorleggen aan een welstandscommissie. Uitwerking van dit onderdeel vindt buiten het Wabobeleidsplan plaats.

1.3. Technisch toets- en toezichtniveau

Inleiding

Om te komen tot een uniforme eenduidige en daardoor efficiënte en effectieve werkwijze is een protocol voor het toetsen en toezicht houden op de activiteit (ver)bouwen van een bouwwerk ontworpen. Landelijk is reeds over dit vraagstuk nagedacht en wel in de vorm van het project Collectieve Kwaliteitsnormering Bouwvergunning (CKB). Dit project is een initiatief geweest van de afdelingen bouw- en woningtoezicht van zevenentwintig grote gemeenten, verenigd in het Platform Bouw en Woningtoezicht Grote Gemeenten, en onderdeel vormend van de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland. Onder het motto '100% toetsen kunnen we niet' hebben deze gemeenten een systeem ontwikkeld dat laat zien hoe en wat er wel getoetst wordt. De resultaten zijn in het verleden (2006) uitgangspunt voor het beleid van de gemeente geweest. Er is behoefte aan een actualisering. Ook deze actualisering maakt gebruik van onderdelen van de ontwikkelde methodiek

Beleidslijn: bouwstenen

Het toets- en toezichtbeleid wordt gebaseerd op de volgende bouwstenen.

Typologie bouwwerk

De intensiteit van toetsing wordt vooral allereerst afhankelijk gesteld van het type bouwwerk. Het type bouwwerk is zowel voor de toetsing als het toezicht een zeer belangrijk vertrekpunt. Immers een tuinhuisje vraagt bijvoorbeeld een andere benadering dan een appartementengebouw. Op basis van de samenstelling van de bouwstroom in de gemeente, de risico's die aan bepaalde type bouwwerken zijn verbonden en het kwaliteitsbeeld dat van toepassing is op bepaalde type bouwwerken is gekozen voor de indeling zoals weergegeven in tabel 1.

Tabel 1 bouwwerkcategorieën

	NAAM TYPE / CATEGORIE	OMSCHRIJVING	VOORBEELDEN	GEBRUIKSFUNCTIES
1	Kleine bouwwerken en kleine bouwwerken geen gebouw zijnde	- Bijgebouwen ondergeschikt aan functie zonder langdurig verblijf van mensen - Bouwwerken geen gebouw zijnde van ondergeschikt belang - Geen funderingen of constructieve aanpassingen van bestaand gebouw - Eén bouwlaag en grondgebonden	Schuur, tuinhuis, carport, vrijstaande garage dierenverblijf, kozijnvervanging, fietsenstalling, Schutting, antenne, trafohuisje, straatmeubilair, klein reclameobject, vlaggenmast, informatiezuil, zonnescherm, vuilcontainer, paardenbak, zeecontainer	Divers
2	Laag risicovolle verbouwingen bij woonfunctie	- Dakkapel - Aan-, uit- en bijgebouwen¹ bestaande uit één bouwlaag en minder dan 50 m² - Aan-, uit- en bijgebouwen grondgebonden bestaande uit één bouwlaag met kap, minder dan 50 m² zonder verblijfsruimten onder kap	Erker, serre, bijkeuken, garage met kap, gevelverandering, entree	Wonen
3	Laag risicovolle verbouwingen bij andere functies	- Bijbehorende bouwwerken² - Eén bouwlaag en grondgebonden	Aan- en uitbouwen, bijgebouwen, gevelverandering, entree	Divers
4	Nieuw- en overige verbouw grondgebonden woningen	- Zowel individueel als projectmatige nieuwbouw - Overige aan-, uit- en bijgebouwen	Vrijstaande, twee-onder-één kap- en rijjeswoningen, vakantiehuis, boerderij, woonwagen, tijdelijke woonunit, onderkeldering, dakterras, dakopbouw	Wonen
5	Nieuw- en overige verbouw woon-, cel- en logiesgebouw	- Gestapelde woningbouw - Woonfunctie voor zorg - Utiliteitsbouw waar geslapen wordt / met bedgebied - Utiliteitsbouw met voorzieningen voor niet zelf redzame personen	Portiekflat, galerijflat, hotel, bejaardentehuis, kinderdagverblijf, bed & breakfast, ziekenhuis	Wonen, logies, cel, bijeenkomst, gezondheidszorg
6	Nieuw- en overige verbouw lichte industrie		Veestal, machineberging, silo, kas, dierenverblijven, loods	Lichte industrie
7	Nieuw- en overige verbouw industrie, kantoren en publiektoegankelijke gebouwen		Winkel, buurtcentrum, horeca, sporthal, bibliotheek, kerk, postkantoor, gezondheidscentrum, parkeergarage, showroom, multifunctioneel centrum, kantoor, school, werkplaats, fabriek	Bijeenkomst, winkel, sport, gezondheidszorg, kantoor, onderwijs, industrie, overig
8	Nieuw- en overige verbouw grote bouwwerken geen gebouw zijnde	- Bouwwerken met grote mate algemeen belang en / of - Constructief belang	Brug, buitenzwembad, tribune, antenemast, luifel, geluidscherm, klokkentoren, tunnel, rioolgemaal	Sport, overig

¹ Het begrip bijbehorend bouwwerk wordt hier niet gebruikt omdat aan-, uit- en bijgebouwen worden bedoeld die zowel bedoeld zijn voor primaire woonfuncties woonkamer, slaapkamer en keuken) als voor ongeschikte functies (garage/berging, bijkeuken, hobbyruimte, fietsenberging en atelier).

² Functioneel en ruimtelijk van ondergeschikt belang aan het op hetzelfde perceel gelegen hoofdgebouw, zowel vrijstaand als aangebouwd. Het gaat om bouwwerken die ondersteunend zijn voor de primaire functie of gebruiksdoel.

Thema's wet- regelgeving

In het beleid wordt de intensiteit van beoordeling afhankelijk gesteld van de onderdelen van het bouwwerk (thema's uit wet- en regelgeving), die in het geding zijn. In combinatie met het type bouwwerk wordt de mate van belangrijkheid van de verschillende thema's beoordeeld. In tabel 2 zijn de thema's beschreven.

Tabel 2 thema's (ver)bouwen

	THEMA	TOELICHTING
1.	Ruimtelijke inpassing	Bebouw- en gebruikseisen bestemmingsplan met betrekking tot de planologische inpassing van bouwen en gebruiken. Aanvullende werking van stedenbouwkundige bepalingen uit de bouwverordening (bereikbaarheid bouwwerken, parkeergelegenheid en laad- en losmogelijkheden). Andere aspecten die onder dit thema vallen zijn: verkeer, archeologie en aardkundige waarden.
2.	Esthetische inpassing	Redelijke eisen van welstand (welstandsnota) ten aanzien van uiterlijk, plaatsing op zichzelf en plaatsing ten opzichte van de omgeving.
3.	Bodem	Bouwen op verontreinigde grond
4.	Constructieve veiligheid	Algemene sterkte van de constructie, sterkte bij brand en vloerafscheidingen.
5.	Gebruiksveiligheid	Overbrugging van hoogteverschillen, trappen, elektriciteit- en noodstroomvoorziening, verlichting, gasvoorziening en draairichting van ramen en deuren. Aansluitplicht elektriciteit en aardgas.
6.	Brandveiligheid	Ontstaan van brand, ontwikkeling en uitbreiding van brand, ontstaan en verspreiding van rook, vluchtroutes, bestrijding van brand, ontstaan en beperking van ongevallen. Bereikbaarheid van bouwwerken en brandblusvoorzieningen. Diverse installaties ten aanzien van brandmelding, ontruimingsalarm en vluchtrouteaanduidingen.
7.	Sociale veiligheid	Toegang tot bouwwerk en inbraakpreventie.
8.	Geluid	Bescherming tegen geluid van buiten, geluid van installaties, geluid tussen ruimten en galm.
9.	Vocht	Wering van vocht van buiten en binnen.
10.	Afvalwater & riolering	Afvoer van afvalwater, fecaliën en hemelwater.
11.	Ventilatie	Luchtverversing, spuivoorziening, afvoer van rook en toevoer van verbrandingslucht.
12.	Beperking invloed schadelijke stoffen / dieren	Toepassing schadelijke materialen en binnendringen schadelijke stoffen uit de grond. Bescherming tegen muizen en ratten. In dit programma wordt dit thema opgevat als aanlegdiepte.
13.	Watervoorziening	Drinkwater en warmwatervoorziening. Aansluiting op waterleidingnet.
14.	Daglicht	Toetreding van daglicht.
15.	Toegankelijkheid	Toegankelijkheid en bereikbaarheid voor rolstoelgebruikers, vrije doorgang, verkeersroutes, bereikbaarheid bouwwerken, bereikbaarheid gebouwen voor gehandicapten.
16.	Ruimten	Aanwezigheid en omvang van (gemeenschappelijke) ruimten in een gebouw.
17.	Opstelplaatsen	Aanwezigheid en plaats van aanrecht en waar (gemeenschappelijke) apparaten zoals kooktoestel en warmwatertoestel.
18.	Energiezuinigheid	Isolatie, luchtdoorlatendheid en andere (installatie)voorzieningen die de energieprestatie positief beïnvloeden .
19.	Milieuprestatie	Uitstoot van broeikasgassen en de uitputting van grondstoffen gekwantificeerd volgens de Bepalingsmethode Milieuprestatie Gebouwen en GWW-werken.
20.	Veilig onderhoud	Gebouwgebonden voorzieningen voor veilig onderhoud aan gebouwen na oplevering.

Werkniveaus.

De intensiteit of zwaarte van beoordeling wordt afhankelijk gesteld van ingeschatte risico's (thema naar type bouwwerk). Het beleid bestaat uit overeenstemming over de diepgang waarop werkzaamheden uitgevoerd moeten worden. Er wordt gewerkt met vooraf gedefinieerde werkniveaus, afgeleid van het eerder genoemde project CKB.

Beoordeling in het kader van vergunningverlening kan plaatsvinden op de niveaus, zoals weergegeven in tabel 3.

Tabel 3 werkniveaus vergunningverlening

Niveau	Werkniveau	Omschrijving
0	Geen	Er vindt geen beoordeling van aangeleverde stukken plaats.
1	Betrouwbaarheidstoets	Bevatten de aangeleverde stukken voldoende samenhangende informatie om het betreffende aspect te kunnen toetsen (globale uitgangspuntentoets). <i>De toetser bladert diagonaal door de stukken en bepaalt op ervaring zijn oordeel aangaande het betreffende aspect.</i> Het gaat om controle op aanwezigheid tekeningen / berekeningen.
2	Hoofddijntoets	Van een te toetsen aspect wordt bezien of de uitgangspunten kloppen en de uitkomsten plausibel zijn (zonder de onderbouwing ervan inhoudelijk te toetsen). <i>Van het aspect worden de uitgangspunten gecontroleerd en bekeken wordt of de uitkomsten realistisch zijn voor het gekozen ontwerp. Ook de tekeningen worden opengeslagen en op basis van ervaring wordt gekeken of het ontwerp voldoet aan de gestelde uitgangspunten.</i>
3	Representatieve toets	Het toetsen van een aspect op niveau 2 aangevuld met een inhoudelijke toets van de belangrijkste representatieve onderdelen door middel van een controle van de berekening of het zelfstandig narekenen ervan. <i>Als eerste wordt het aspect getoetst op Hoofddlijnen, volgens niveau 2. Vanuit deze toets wordt vanuit vakmanschap bepaald welk onderdeel representatief is voor het gehele aspect en dit onderdeel wordt inhoudelijk getoetst. Dit toetsen kan gebeuren door of een schaduwberekening, of door het stap voor stap doorlopen van de ingediende berekening.</i>
4	Integrale toets	Het toetsen van een aspect op niveau 2 aangevuld met een inhoudelijke toets van alle representatieve onderdelen door middel van een controle van uitgangspunten en resultaten van de berekening of het zelfstandig narekenen ervan. <i>Van een aspect worden alle documenten bestudeerd en compleet getoetst door of een schaduw berekening, of door de documenten van a tot z door te lopen.</i>

Het werkniveau “betrouwbaarheid” vraagt om een toelichting. In 2007 is door de Tweede Kamer besloten dat een vergunning voorgaat op algemene regels zoals vastgelegd in het Bouwbesluit. Concreet betekent dit dat als van een thema niets op tekening staat er altijd achteraf tijdens de uitvoering kan worden gehandhaafd op het niveau genoemd in wet- en regelgeving. Dat geldt niet voor als in een vergunningsaanvraag een thema onjuist is uitgewerkt en dit niet wordt gecorrigeerd voor de uiteindelijke vergunning. Handhaving op het niveau genoemd in wet- en regelgeving is dan niet meer mogelijk. Om dit te voorkomen is het voor de activiteit (ver)bouwen van belang bij het werkniveau betrouwbaarheid na te gaan of ingediende tekeningen gebreken bevatten. Concreet leidt dit tot het volgende, als:.

- er niets van een thema op tekening staat dan geen verdere controle;
- er wel zaken op tekening staan, maar maten of andere specificaties ontbreken dan beoordeling samenhang conform niveau 1;
- er wel maten of specificaties op tekening staan dan beoordeling op niveau 2, omdat maten en specificaties op tekening altijd moeten kloppen.

Het werkniveau van toetsing dat in dit beleidsplan wordt vastgelegd, betreft het aanvangsniveau. Het principe dat is gekoppeld aan de werkniveaus is het principe van ‘opbouwen van vertrouwen’. De gemeente inventariseert bij een aangegeven thema de risico-elementen en gaat hierbij na wat van een plan de cruciale secties zijn. Voorbeelden van secties bij (ver)bouwen zijn een bouwlaag, een woningtype, een gebouwvleugel, een trappenhuis, een galerij of een specifieke ruimte. Bij werkniveau 4 vindt een 100% toets plaats, bij de andere niveaus niet. Het betreft dan een gedeeltelijke toets. Bij de werkniveaus 1 t/m 3 wordt in het algemeen minimaal één vijfde van de elementen van de cruciale secties op het afgesproken werkniveau getoetst. Afhankelijk van het vertrouwen dat hieruit blijkt kan voor repeterende elementen het werkniveau worden verlaagd of verhoogd.

Ook bij toezicht wordt gewerkt met vooraf gedefinieerde werkniveaus. Deze zijn afgeleid van het Landelijke Toezichtprotocol opgesteld door de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland. Beoordeling in het kader van toezicht kan plaatsvinden op de niveaus, zoals weergegeven in tabel 4.

Tabel 4 werkniveaus toezicht

	Werkniveau	Omschrijving
0	Geen	Er vindt geen toezicht plaats
1	Betrouwbaarheid	Visuele controle, een vluchtige beoordeling op het oog op basis van kennis en ervaring zonder projectspecifieke tekeningen of details te raadplegen en of hulpmiddelen (bijvoorbeeld meetlat) te gebruiken.
2	Hoofddlijnen	Beoordeling op hoofddlijnen, op het oog en met eenvoudige hulpmiddelen worden elementaire controles uitgevoerd. Er worden alleen algemene projectspecifieke tekeningen geraadpleegd. Bij twijfel vindt raadpleging van detailtekeningen plaats.
3	Representatief	Beoordeling op hoofddlijnen en kenmerkende details, op het oog en met eenvoudige hulpmiddelen worden elementaire controles uitgevoerd. Daarnaast worden enkele kritische detailleringen in detail beoordeeld. Er worden algemene projectspecifieke tekeningen geraadpleegd en detailtekeningen van kritische detailleringen.
4	Integraal	Beoordeling van alle onderdelen op detailniveau. Op het oog en met de benodigde hulpmiddelen worden controles tot op detailniveau uitgevoerd. Alle projectspecifieke tekeningen en detailtekeningen worden geraadpleegd.

Op deze niveaus zijn dezelfde principes van toepassing als op de werkniveaus zoals beschreven bij het vergunningverlening.

Bouwfasen

Een bouwwerk wordt in een aantal fasen gerealiseerd. Aandacht voor bepaalde thema's uit wet- en regelgeving kunnen alleen in bepaalde fasen worden gecontroleerd. In het beleid wordt dan ook rekening gehouden met de fasen. Tabel 5 laat zien welke bouwfasen zijn onderscheiden.

Tabel 5 bouwfasen

	FASE
1.	Uitzetten
2.	Bouwplaats / -put
3.	Onderbouw
4.	Bovenbouw
5.	Gevel / dak
6.	Afbouw
7.	Vooroplevering
8.	Oplevering

Beleidslijn: diepgang toetsing en toezicht

Op basis van de zojuist genoemde beleidsonderdelen is per type bouwwerk de diepgang van toetsing bepaald. Deze zijn terug te vinden in de toets- en toezichtmatrix (tabel 7). Het uitgangspunt is niveau binnen is niveau buiten. Uit de matrix blijkt dat de beoordeling vooral wordt gedaan op basis van het niveau van "betrouwbaarheid" en "hoofddlijnen". Bij de thema's constructieve veiligheid, brandveiligheid, ventilatie en energiezuinigheid wordt in enkele situaties direct op een hoger niveau beoordeeld: representatief of integraal. Vanaf niveau 2 hoofddlijnen wordt gesproken van kernbepalingen.

Uit de toets- en toezichtmatrix blijkt dat ten aanzien van het rendement bij het soort bouwwerk sprake is van een vijfdeling.

- De eerste categorie betreft de kleine bouwwerken indien vergunningplichtig. Gezien het beperkte risico vindt hier niet of nauwelijks beoordeling op het Bouwbesluit plaats.

- De tweede categorie bestaat uit laag risicovolle verbouwingen. De meeste thema's aangaande veiligheid worden op niveau 1 beoordeeld. Daarnaast worden de thema's geluid, ventilatie en energiezuinigheid beoordeeld, met uitzondering van geluid altijd op niveau 1.
- De derde categorie wordt gevormd door de lichte industrie. Ten opzichte van de laag risicovolle verbouwingen "scoort" constructieve en brandveiligheid hoger. Voor het overige worden alleen de thema's gebruiksveiligheid, afvalwater & riolering en ventilatie beoordeeld.
- De meeste intensieve beoordeling vindt plaats bij grondgebonden woningen, woon-, cel-, logiesgebouwen, industrie, kantoor- en publiekstoegankelijke gebouwen. Het verschil tussen deze bouwwerkcategorieën is beperkt. Veel thema's worden beoordeeld op niveau 2 of hoger.
- Bij de grote bouwwerken geen gebouw zijnde worden wat betreft toetsing en toezicht minder thema's (intensief) beoordeeld. Voor een belangrijk deel is dit terug te voeren op het Bouwbesluit. Er zijn minder thema's van toepassing.

Samengevat ontstaat het beeld van de kernbepalingen, zoals weergegeven in tabel 6.

Tabel 6 overzicht kernbepalingen naar categorie bouwwerk

TYPE BOUWWERK	KERNBEPALINGEN
Kleine bouwwerken	Geen
Laag risicovolle verbouwingen woonfunctie	Geluid
Laag risicovolle verbouwingen overige functies	Geen
Lichte industrie	Constructieve veiligheid Brandveiligheid
Grondgebonden woningen Woon-, cel-, logiesgebouwen. Industrie, kantoor- en publiekstoegankelijke gebouwen.	Constructieve veiligheid Brandveiligheid Gebruiksveiligheid Geluid Ventilatie Daglicht Toegankelijkheid Ruimten, Opstelplaatsen Energiezuinigheid
Grote bouwwerken geen gebouw zijnde	Constructieve veiligheid Brandveiligheid Gebruiksveiligheid Ventilatie Ruimten

Voor het thema constructieve veiligheid wordt overigens verwezen naar een apart hoofdstuk in het Wabobeleidsplan.

Beleidslijn: inspectiefrequentie toezicht

Ten aanzien van de inspectiefrequentie is eenzelfde onderscheid waarneembaar als bij de diepgang van beoordeling (tabel 8). Bij grotere bouwwerken is het toezicht intensief, bij kleine bouwwerken extensief.

- Bij de kleine bouwwerken vindt alleen een opleveringscontrole plaats.
- Bij laag risicovolle verbouwingen is sprake van gemiddeld drie controles.
- Bij grondgebonden woningen en lichte industrie is sprake van 6 – 7 inspecties (bij nieuwbouw).
- Bij grotere bouwwerken vinden bij nieuwbouw gemiddeld 30. De meeste controles vinden plaats bij onderbouw, bovenbouw en gevel-/ dakfase. Het constructieve gedeelte is hierbij leidend.
- Voor de grote bouwwerken geen gebouw zijnde, zoals viaducten en tunnels, is een beperkt aantal inspecties opgenomen. Het vertrekpunt bij deze bouwwerken is dat de opdrachtgever (vaak Rijkswaterstaat of Provincie) zelf voor toezicht zorg draagt.

Tabel 7 toets- en toezichtmatrix

Technische toets- en toezichtmatrix: werkniveau		Thema wet- en regelgeving																
Type bouwwerk																		
	1. Kleine bouwwerken	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	2. Laag risicovolle verbouwingen bij woonfunctie	1	1	1	0	3	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	1	0
	3. Laag risicovolle verbouwingen bij andere functies	1	1	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	0	1	0
	4. Nieuw- en overige verbouw grondgebonden woningen	1	2	2	1	3	1	1	3	1	1	1	2	2	3	2	3	0
	5. Nieuw- en overige verbouw woon-, cel- en logiesgebouw	2	2	4	2	3	1	1	3	1	1	1	2	2	3	2	3	0
	6. Nieuw- en overige verbouw lichte industrie	1	1	2	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	7. Nieuw- en overige verbouw industrie, kantoren en publiekstoegankelijke gebouwen	2	2	4	0	2	1	1	3	1	1	1	2	2	3	2	3	0
	8. Nieuw- en overige verbouw grote bouwwerken geen gebouw zijnde	2	2	4	0	0	0	1	3	0	0	0	0	0	3	0	0	1

³ Indien bouwwerk in een geluidszone ligt, ander is het niveau 2.

Tabel 8 toezichtmatrix met frequentie

Toezichtmatrix: gemiddeld aantal controles

Toezichtmatrix: gemiddeld aantal controles		Fase uitvoering									
Type bouwwerk			Uitzetten	Bouwplaats - / bouwput	Onderbouw	Bovenbouw	Gevel / dak	Afbouw	Vooroplevering	Oplevering	Totaal
	1. Kleine bouwwerken		0	0	0	0	0	0	0	1	1
	2. Laag risicovolle verbouwingen bij woonfunctie		0	0	1	0	1	0	0	1	3
	3. Laag risicovolle verbouwingen bij andere functies		0	0	1	0	1	0	0	1	3
	4. Nieuw- en overige verbouw grondgebonden woningen		1	0	2	1	1	0	1	1	7
	5. Nieuw- en overige verbouw woon-, cel- en logiesgebouw		1	1	12	6	5	3	1	1	30
	6. Nieuw- en overige verbouw lichte industrie		1	0	2	1	1	0	0	1	6
	7. Nieuw- en overige verbouw industrie, kantoren en publiekstoegankelijke gebouwen		1	1	12	6	5	3	1	1	30
	8. Nieuw- en overige verbouw grote bouwwerken geen gebouw zijnde		1	1	1	0	0	1	0	1	5

1.4. Verbouwniveau

Inleiding

De regels voor het hanteren van het verbouwniveau zijn in het Bouwbesluit 2012 gewijzigd. Voor het eenduidig en uniform hanteren van de regels is een beleidslijn opgesteld.

Beleidslijn

De beleidslijn bestaat uit een aantal vragen

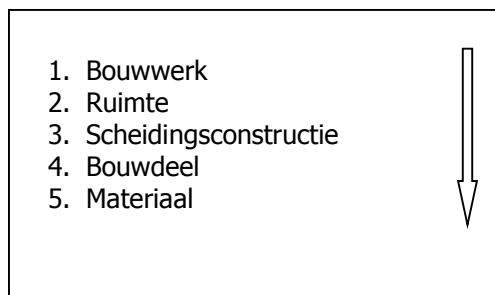
1. De eerste vraag is altijd: ***Is er sprake van bouwen?***
 - **Woningwet artikel 1 eerste lid onder a en Wabo artikel 1.1 eerste lid verstaan onder bouwen:** plaatsen, geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen, veranderen of vergroten.
 - Artikel 2.1 eerste lid onder a Wabo geeft aan dat voor het bouwen van een bouwwerk een omgevingsvergunning nodig is. Dit moet eigenlijk gelezen worden als: het plaatsen, geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen, veranderen of vergroten van een bouwwerk.
2. De tweede vraag is: ***Is het bouwen vergunningplichtig/-vrij?***
 - Artikel 2.1 tweede lid bepaalt dat vergunningvrij bouwen mogelijk is. Wat er dan gebouwd mag worden zonder vergunning voor bouwen staat in Bor bijlage II artikel 2 en 3.
 - Artikel 3 achtste lid is daarbij het vangnet artikel. Valt het bouwen niet onder de daarvoor genoemde bouwactiviteiten in artikel 2 en 3, dan is lid 8 het laatste filter.
 - Daarbij is ook het veranderen van (sub)brandcompartimentering een aandachtspunt. In de toelichting van het BOR staat hierover (pagina 98): *"Vanwege het belang van zowel een brandcompartiment als een subbrandcompartiment voor het voorkomen van het overslaan van een brand, zoals hiervoor geschetst, wordt een preventieve toetsing aan het Bouwbesluit 2003 noodzakelijk geacht ingeval een verandering van een bouwwerk leidt tot wijzigingen in de brandcompartimentering of subbrandcompartimentering."*
3. De derde vraag, die gesteld moet worden is: ***Wat mag er getoetst worden bij een aanvraag?***
 - Bij gedeeltelijk vernieuwen, veranderen of vergroten is het Bouwbesluit slechts van toepassing op de vernieuwing, verandering of vergroting. Dit op basis van artikel 4 Woningwet.
4. De vierde vraag is: ***Welke eisen gelden er voor de veranderen, vergroten en/of vernieuwen vanuit het Bouwbesluit 2012?***
 - Bij verbouw gelden in beginsel de nieuwbouw eisen uit het Bouwbesluit, maar daar gelden uitzonderingen op (artikel 1.12 eerste lid Bouwbesluit 2012). In de artikelen voor nieuwbouw in hoofdstuk 2 t/m 5 is meestal een verbouw artikel opgenomen. Ontbreekt het artikel dan geldt gewoon het nieuwbouw niveau. De verbouw artikelen zijn niet allemaal op dezelfde manier geformuleerd. Zo komt het voor dat niet alle nieuwbouw artikelen een verbouw eis kennen. Dan geldt gewoon het nieuwbouw niveau.
 - In de verbouw artikelen wordt een voor het Bouwbesluit nieuw begrip aangestuurd, namelijk het rechtens verkregen niveau. Gedefinieerd als: "niveau dat het gevolg is van de toepassing op enig moment van de relevante op dat moment van toepassing zijnde technische voorschriften en dat niet lager ligt dan het niveau van de desbetreffende voorschriften voor een bestaand bouwwerk en niet hoger dan het niveau van de desbetreffende voorschriften voor een te bouwen bouwwerk".
 - Als uitzondering is er in een paar artikelen een andere, specifieke, ondergrens gegeven die hoger ligt dan het bestaande bouw niveau. Dit bijvoorbeeld voor de WBDBO of de thermische isolatie. In enkele gevallen is er alleen een specifiek niveau aangegeven, zoals als bij de vrije hoogte. Ook kan het nog zo zijn dat er nuances zijn aangebracht voor bepaalde gebruiksfuncties.

- Voor hoofdstuk 6, installaties, is niet aangegeven dat deze geen onderdeel is van de toetsing voor de activiteit bouwen. De eisen uit dat hoofdstuk behoren dus ook tot de toetsingsgrondslag voor een omgevingsvergunning voor bouwen. Hoofdstuk 6 kent, in tegenstelling tot hoofdstuk 2 en 5, geen specifieke verbouw artikelen. Wel is in artikel 1.12 tweede lid aangegeven dat op het gedeeltelijk vernieuwen of veranderen of het vergroten van een installatie het rechtens verkregen niveau van toepassing is. Alleen voor geheel vernieuwen van een installatie gelden de nieuwbouweisen (artikel 1.12 derde lid).

5. Vraag vijf: *Hoe nu het rechtens verkregen niveau te bepalen?*

Op zich zou de definitie uit het Bouwbesluit inclusief de toelichting hierop in de toelichting Bouwbesluit duidelijk moeten zijn. Toch is de reikwijdte daarmee niet helemaal duidelijk. Waar in een bestaand bouwwerk moet je kijken om te bepalen wat er voor een kwaliteitsniveau aanwezig is. Een artikel in “Bouwregels in de praktijk (nummer 9 en 10 van 2012) van Van Overveld, Van Egmond en Van der Graaf haalt daarvoor het “objectniveau” (weer) van stal. Dit niveau is uitgelegd in het praktijkboek voor Bouwbesluit 2003 en komt in het praktijkboek voor Bouwbesluit 2012 ook voor. De beide artikelen in Bouwregels in de praktijk moet volgens de inleiding van het artikel zelf, gezien worden als een actualisering van het praktijkboek Bouwbesluit 2012. Het artikel wordt als onderdeel van de beleidslijn gezien.

Objectniveaus:



Aangezien ondanks de nadere toelichting in de artikelen vragen in de dagelijkse praktijk blijven is behoefte aan een duidelijke leidraad. Voorgesteld wordt om bouwwerken van voor 2003 direct te beoordelen op het niveau bestaande bouw. Voor jongere bouwwerken wordt gewerkt op basis van het rechtens verkregen niveau.

6. Zesde vraag: *Is toetsing van het gehele bouwplan (inclusief een eventuele nieuwe functie) in een aanvraag voor bouwen mogelijk?*

Onderdelen van een te verbouwen bouwwerk kunnen vallen in 3 categorieën:

- a. Onderdelen die daadwerkelijk worden veranderd, vergroot of vernieuwd.
- b. Onderdelen die veranderen door categorie 1.
- c. Onderdelen die niet veranderen.

Bij de tweede categorie bevindt zich een grijze gebied. Hoe wordt dit getoetst? De volgende hoofdrichtlijn wordt geformuleerd. Er kan een koppeling worden gelegd naar de werkniveaus gehanteerd bij de toetsing en het toezicht. Bij niveau 1 wordt er verder niets over gezegd. Bij 2 of hoger worden zaken expliciet bekeken op basis van bestaande bouw. Als dit niveau niet wordt gehaald wordt dit in de vorm van een advies (nadere aanwijzing) bij de beschikking opgenomen.

1.5. Volledigheidstoets planologie en welstand

Inleiding

In artikel 2.3 en 2.5 van de Mor wordt aangegeven welke bescheiden de aanvraag moet bevatten dan wel welke gegevens bij de aanvraag moeten worden ingediend om een beoordeling aan de voorschriften van het bestemmingsplan (of stedenbouwkundige voorschriften van de bouwverordening) en redelijke eisen van welstand te kunnen uitvoeren. In relatie tot de administratieve belasting van burgers en ondernemers wordt het bij kleinere (ver)bouwplannen het niet wenselijk geacht bij iedere aanvraag alle gegevens op de vragen.

Beleidslijn

Afhankelijk van het soort bouwwerk moet de volgende bescheiden worden ingediend wil sprake zijn van een volledige aanvraag, onderdeel planologie en welstand. Bij (ver)bouwplannen in categorie 1, 2 en 3, zoals beschreven in tabel 1, is het beleid zoals vastgelegd in tabel 9 van toepassing. Ten behoeve van de volledigheidstoets wordt onderscheid gemaakt in de volgende subcategorieën bouwwerken:

- A. Bijbehorende bouwwerken zonder langdurig verblijf van mensen.
- B. Bijbehorende bouwwerken met langdurig verblijf van mensen.
- C. Dakkapellen.
- D. Interne verbouwingen.
- E. Gevelwijzigingen
- F. Reclameobjecten.
- G. Erfafscheidingen.
- H. Overige kleine bouwwerken geen gebouw zijnde

Tabel 9: indieningsvereisten planologie en welstand kleine (ver)bouwplannen

In te dienen bescheiden	Subcategorie bouwwerken							
	A	B	C	D	E	F	G	H
Kadastrale (situatietekening)	X	X	X	X	X	X	X	X
Geveltekeningen (oude en nieuwe situatie)	X	X	X		X	X	X	
Plattegronden (oude en nieuwe situatie)	X	X	X	X				
Doorsneden	X	X	X	X				
Gegevens kleuren en materialen	X	X	X		X	X	X	X
Foto's omgeving	X	X	X		X	X	X	X
Detaileringen	X	X	X		X	X	X	
Productinformatie								X

Voor alle andere categorieën moet voldaan worden aan alle van relevante voorschriften van artikel 2.3 en 2.5.

1.6. Volledigheidstoets Bouwbesluit

Inleiding

In artikel 2.2 van de Mor wordt aangegeven welke bescheiden de aanvraag moet bevatten dan wel welke gegevens bij de aanvraag moeten worden ingediend om een beoordeling aan de voorschriften van het Bouwbesluit te kunnen uitvoeren. In relatie tot het toets- en toezichtniveau wordt het niet wenselijk geacht in het kader van de administratieve belasting van burgers en ondernemers bij iedere aanvraag alle gegevens op de vragen.

Beleidslijn

Afhankelijk van het soort bouwwerk moet de volgende bescheiden worden ingediend wil sprake zijn van een volledige aanvraag, onderdeel Bouwbesluit. Zie tabel 10 voor het resultaat.

Tabel 10 indieningsvereisten Bouwbesluit

Bescheiden dienen inzicht te geven in	Bouwwerkcategorie, zie tabel 1							
	1	2	3	4	5	6	7	8
Detailering trappen, hellingbanen en vloerafscheidingen (inclusief hekwerken)		T	T	T	T	T	T	T
Draairichting beweegbare constructieonderdelen		T	T	T	T	T	T	T
Brandveiligheid en rookproductie van niet standaard materialen		T	T	T	T	T	T	T
Brandcompartimentering / branddoor- en overslag		T	T	T	T	T	T	
Vluchtroutes en aard / plaats brandveiligheidsvoorzieningen		T	T	T	T	T	T	T
Bereikbare gevelelementen inbraakwerendheid				T	T		T	
Geluidwering uitwendige scheidingsconstructies (geluidszone)		T(B)		T(B)	T(B)		T(B)	
Wateropname materialen vloer, wand en plafond sanitaire ruimten								
Lucht- / waterdichtheid + vochtwerende voorzieningen uitwendige scheidingsconstructies				T	T		T	
Ventilatievoorzieningen en voorzieningen afvoer verbrandingsgassen / aanvoer verbrandingslucht		T	T	TB	TB	T	TB	TB
Het weren van ratten en muizen								
Daglichttoetreding				TB	TB		TB	
Aanduiding en oppervlakten gebruiksfuncties, verblijfsgebieden / -ruimten, afmetingen / bezetting ruimten				T	T		T	T
Aanduiding bad- en toiletruimte, buitenberging, buitenruimte				T	T		T	
Aanduiding vloerpeilen t.o.v. Aansluitend terrein				T	T	T	T	
Aanduiding opstelplaatsen aanrecht, kook-, stook- en warmwatertoestellen				T	T		T	
EPC, thermische eigenschappen en beperking luchtdoorlatendheid		T	T	TB	TB		TB	
Aansluitpunten voor gas-, elektra en waterleiding				T	T		T	
Aansluitpunten van drinkwater- en warmwatervoorziening				T	T		T	
Aansluitpunten riolering en hemelwaterafvoer			T	T	T	T	T	T
Milieubelasting gebouw door toe toepassen materialen								
Gebouw gebonden veiligheidsvoorzieningen veilig onderhoud					O		O	O

T = tekening, B = berekening en O = overig (bijvoorbeeld checklist)

1.7. Samenwerking vergunningverlening en toezicht

Inleiding

Vergunningverlening en toezicht maken onderdeel van een keten uit. Afstemming is nodig om deze keten vorm en inhoud te geven.

Beleidslijn

Op de volgende pagina zijn twee tabellen terug te vinden waarin is aangegeven hoe toetser en toezichthouder samenwerken. In tabel 11 is de samenwerking tijdens de fase van vergunningverlening terug te vinden. Tabel 12 laat zien hoe na vergunningverlening overdracht plaats van de toetser aan de toezichthouder.

Tabel 11 samenwerking fase vergunningverlening

Wijze van samenwerken	Bouwwerkcategorie, zie tabel 1							
	1	2	3	4	5	6	7	8
Er is geen betrokkenheid van de toezichthouder in de fase van vergunningverlening.	X	X	X					
De betrokkenheid van de toezichthouder beperkt zich tot de risicoanalyse in kader van omgevingsveiligheid.								
De toetser gaat na of de aanvraag zodanig van aard en omvang is dat afstemming met de toezichthouder noodzakelijk is.						X		
De toezichthouder wordt altijd betrokken bij de fase van vergunningverlening. Er vindt afstemming op meerdere momenten plaats. De toezichthouder leest de vergunning met voorwaarden tegen.				X	X		X	X

Tabel 12 samenwerking overdracht dossier

Wijze van samenwerken	Bouwwerkcategorie, zie tabel 1							
	1	2	3	4	5	6	7	8
Er vindt geen specifieke overdracht plaats anders dan het dossier.	X	X	X					
Er vindt overdracht plaats via een daarvoor bestemd formulier als tijdens de toetsing specifieke punten hebben gespeeld die voor de toezichthouder relevant zijn.								
Er vindt altijd overdracht plaats via een daarvoor bestemd formulier. De toetser kan op het formulier aangeven dat mondelinge overdracht wenselijk is.				X		X		
Er vindt altijd overdracht plaats via een daarvoor bestemd formulier én er vindt altijd mondelinge overdracht plaats.					X		X	X

1.8. Samenwerking gemeente en VR IJsselland

Inleiding

De Brandweer van de Veiligheidsregio IJsselland adviseert de gemeente op het gebied van toetsing en toezicht onderdeel brandveiligheid. Dit is vastgelegd in een SLA (service level agreement). Door diverse (landelijke) ontwikkelingen bij de Brandweer vindt een heroriëntatie plaats op de taken van de Brandweer. Dit heeft er toe geleid dat de adviesrol wordt teruggebracht tot de (ver)bouwplannen met de grootste risico's op het gebied van brandveiligheid.

Beleidslijn

De taakverdeling tussen de gemeente en de Veiligheidsregio is terug te vinden in tabel 13. De tabel bevat de gebouwsoorten en grenswaarden voor advisering op het gebied van (ver)bouwplannen door Veiligheidsregio. De plannen die betrekking hebben op de aangegeven gebouwsoort en voldoen aan de grenswaarden worden door de gemeente voor advies voorgelegd aan de Veiligheidsregio. Bij alle overige (ver)bouwplannen vindt geen advisering van de Brandweer plaats. De beoordeling vindt plaats door de gemeente op het niveau zoals weergegeven in tabel 7.

Tabel 13 grenswaarden adviserend Brandweer

Functie (Bouwbesluit)	Sub-functie (Bouwbesluit)	Gebouwsoort	Grenswaarden (Hoogte / Opp. / aantal personen / ect.	Risicoafweging / motivatie
Woonfunctie	Woonfunctie voor zorg	Groepszorg / zorgclusterwoning	In gebouw 24-uurs zorg	Verminderd zelfredzame personen BMI met doormelding
	Andere woonfunctie	Portiekflat, galerijflat	Hoger dan 20m of met specifieke ontvluchting zoals: gezamenlijke besloten vluchtroute, veiligheidstrappenhuis, atrium	Installatie Gelijkwaardige brandveiligheid
Bijeenkomstfunctie	Aanschouwen sport	Tribune (deel van sportgebouw)	> 500 m2 of > 166 personen	Personendichtheid
	Kinderopvang (jonger dan 4 jaar)	Kinderdagverblijf 24 –uurs opvang	> 200 m2 of meer dan 6 opstelplaatsen voor bedden op vloer hoger dan 1,5 meter of > 10 kinderen	Verminderd zelfredzame personen BMI met doormelding
	Andere bijeenkomstfunctie	Café / restaurant / besloten kinderspeeltuin (veel personen)	> 1000 m2 en / of verblijfsvloer hoger dan 5 meter of > 166 personen	Personendichtheid verminderd zelfredzaam
	N.v.t	Penitentiaire instellingen	Alle	Niet zelfredzame personen BMI met doormelding speciale voorzieningen
Celfunctie	N.v.t	Politiecel / ophoudcel	Alle	Niet zelfredzame personen
Gezondheidszorgfunctie	Gezondheidszorgfunctie met budgetgebied	Ziekenhuis / verzorgingshuis / verpleeghuis	Alle	Verminderd zelfredzame personen BMI met doormelding
	Andere gezondheidszorg-functie	Praktijk fysiotherapie, polikliniek e.d.	> 500 m2 of > 250 m2 en verblijfsvloer hoger dan 1,5m	Verminderd zelfredzame personen
Industriefunctie	Lichte industriefunctie	Veestals opslagloods, vrieshuis e.d.	> 2500 m2	Beheersbaarheid gelijkwaardige brandveiligheid
	Andere industriefunctie	Productiebedrijf / logistiek centrum	> 2500 m2	Beheersbaarheid gelijkwaardige brandveiligheid
Kantoorfunctie	N.v.t	Kantoorgebouw	> 1000 m2 of verblijfsvloer hoger dan 8 meter	Beheersbaarheid
Logiesfunctie	Logiesgebouw	Hotel	> 250 m2	Aanwezigheid slapende personen
	Enkele logiesfunctie	Vakantiehuis	Slaapverblijf > 10 personen	Aanwezigheid slapende personen
Onderwijsfunctie	N.v.t	School (verdeling basis, voortgezet)	Dagverblijf voor meer dan 10 kinderen jonger dan 12 jaar of > 500 m2	Personendichtheid verminderd zelfredzame personen
Sportfunctie	N.v.t	Multifunctioneel sportgebouw	> 1000 m2	Personendichtheid gelijkwaardige brandveiligheid
Winkelfunctie	N.v.t	Winkelcentrum	> 1000 m2 of atrium of overkapte winkelstraten	Personendichtheid gelijkwaardige brandveiligheid
Overige gebruiksfunctie	Besloten voor het stallen van motorvoertuigen	Parkeergarage	> 2500 m2	Inzet brandweer nodig voor beheersbaarheid installaties

1.9. Handhaving bij werken in afwijking van vergunning

Inleiding

Ieder bevoegd gezag dat zich bezighoudt met toezicht en handhaving dient te beschikken over een sanctiestrategie. Er is een sanctiestrategie vervaardigd voor de realisatiefase.

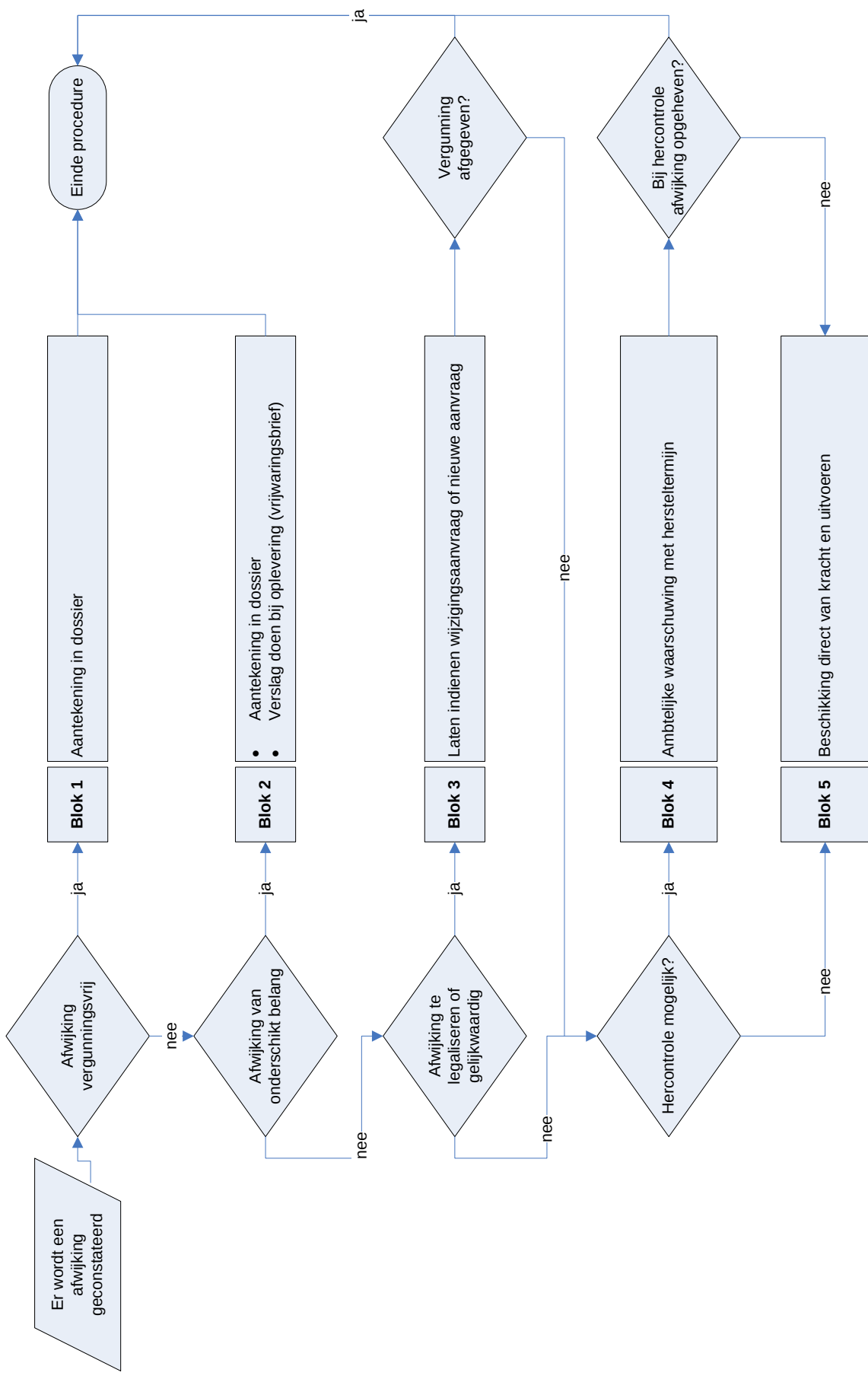
Beleidslijn

Op basis van toezicht tijdens de uitvoering van werkzaamheden wordt een afwijking geconstateerd in relatie tot de afgegeven vergunning. De begrippen zoals weergegeven in de effectmatrix, fysieke veiligheid, gezondheid, sociale veiligheid, ruimtelijke kwaliteit en milieukwaliteit zijn de centrale drijfveren. Het oppakken van overtredingen ligt dan ook in het verlengde hiervan. De voorkeur gaat in de meeste gevallen uit naar het opleggen van een dwangsom. Bestuursdwang wordt vooral gebruikt bij spoedeisende situaties (bijvoorbeeld bouwstop). Als een essentieel onderdeel van het toezicht wordt het zogenaamde “bijstempelen” beschouwd. Het “bijstempelen” is in wezen de ruimte die de toezichthouder heeft om kleine afwijkingen van vergunningen op te tekening vast te leggen zonder nieuwe tekeningen op te vragen of om bij andere afwijkingen een nieuwe vergunning of aanvullend bewijsmateriaal op te vragen. Het “bijstempelen” gaat in bepaalde situaties vooraf aan de handhaving. In enkele gevallen zal sprake zijn van een parallel traject. Het beleid is afgebeeld in de volgende figuur en tabel 14.

Het begrip ondergeschikt belang vraagt om een korte toelichting. Er is sprake van ondergeschikt belang als de onderdelen waarop de afwijkingen betrekking hebben:

- Niet het onderwerp zijn geweest van zienswijzen of bezwaren, én,
- Niet het belang van derden schaden, én,
- Geen weigeringsgrond bevatten, én,
- Geen onderwerp zijn geweest van discussie / negatieve adviezen van welstand of andere adviesinstanties, én,
- Geen relatie hebben met andere wet- en regelgeving, én
- In de toets- of toezichtmatrix werkniveau 0 of 1 hebben.

Om het begrip ‘ondergeschikt belang’ goed te kunnen laten toepassen door de toezichthouder is het van belang dat bij de dossieroverdracht zaken goed worden overgedragen.



Tabel 14 sanctiestrategie realisatiefase

BLOK	OVERTREDINGEN	STRATEGIE	IN TE ZETTEN BIJ	VOORBEELDEN (BOUWEN)
1	Het betreft in het algemeen kleine vergunningsvrije afwijkingen	Aantekening maken op tekeningen / in dossier door ambtenaar	T/m eindcontrole	- Kozijn iets meer naar links of rechts - Afwijking in kleur (tintverschillen)
2	Het betreft kleine niet vergunningsvrije afwijkingen. Bouwwerk voldoet verder aan technische vereisten, bestemmingsplan en neemt niet in bouwvolume toe.	Aantekening maken op tekeningen / in dossier door ambtenaar	T/m eindcontrole	Indeling grondgebonden eengezinswoning in principe gelijk aan vergunning, maar binnenwanden zijn net iets afwijkend geplaatst
	Het kunnen ook afwijkingen zijn waar technische onderdelen onjuist zijn aangebracht. Er is sprake van hetzelfde werk als waarvoor de oorspronkelijke vergunning is bedoeld. Onderdelen zijn aangebracht, maar niet op de juiste wijze. Het betreft onderdelen die niet gerelateerd zijn aan het 'algemeen belang' of aan de gemeentelijke kernbepalingen (toezichtonderdelen tot werkniveau 2)		Alleen op basis van eindcontrole	Onderdelen ventilatie afwijkend aangebracht bij laag risicovolle verbouwingen
	Er is alleen sprake van ondergeschikt belang als de afwijking niet in een eerder stadium is afgewezen, er geen relatie is met andere wet- en regelgeving en er geen belang van derden in het geding is			
3/4	Er is sprake van een ander werk dan waarvoor de oorspronkelijke vergunning is bedoeld. Onder het begrip 'ander' moet worden verstaan: een andere vorm, een andere locatie, een andere constructie, een ander gebruik, een ander volume, een ander aanzien	Legalisatieonderzoek, bij positief antwoord: nieuwe aanvraag omgevingsvergunning indienen, bij negatief antwoord of weigeren vergunning blok 5 van toepassing	Tot eindcontrole in combinatie met strategie stilleggen bouw	- Garage blijkt te gaan worden gebruikt als kantoorruimte - Er is een meter meer aangebouwd dan vergund - Er is sprake van een geheel andere gevelindeling
	Het betreft ook afwijkingen waar technische onderdelen niet of onjuist zijn aangebracht. Er is sprake van hetzelfde bouwwerk als waarvoor de oorspronkelijke vergunning is bedoeld. Onderdelen zijn niet aangebracht of onderdelen zijn wel aangebracht, maar niet op de juiste wijze. Het betreft onderdelen die gerelateerd zijn aan het 'algemeen belang' of aan de gemeentelijke kernbepalingen (toezichtonderdelen vanaf werkniveau 2).	Legalisatieonderzoek, bij positief antwoord: wijzigingsaanvraag omgevingsvergunning indienen, bij negatief antwoord of weigeren vergunning brief herstel van toepassing Brief herstel + controle of aantonen gelijkwaardige situatie (onder dreiging van formele handhaving met dwangsom)	T/m eindcontrole	- Constructieve afwijkingen - Afwijkingen brandveiligheidsvoorzieningen - Afwijkingen gebruiksveiligheid (doorvabeveiligingen, trappen e.d.)
5	Het betreft spoedeisende situaties. Er is sprake van een dusdanige afwijking dat verder werken zal leiden tot onomkeerbare schade of zeer hoge herstelkosten achteraf aan werk of omgeving.	Stilleggen werk met hersteltermijn	Tot eindcontrole	- Scheurvorming omliggende panden - Situering op kavel is niet juist - Grove constructieve fouten leidend tot veiligheidsproblemen

1.10. Knop activiteit (ver)bouwen

Het ambitieniveau van de activiteit (ver)bouwen, en daarmee de inspanning van de gemeente, kan worden bijgesteld aan de hand van de volgende knoppen:



- Het toets- en toezichtniveau van technische thema's uit het Bouwbesluit bij bepaalde type bouwwerkcategorieën.
- De toezichtfrequentie.
- Reikwijdte beleid ontheffingen bestemmingsplan
- Reikwijdte beleid sneltoetscriteria welstand, KAN bepaling, welstandsvrij.

2. Het constructief veilig bouwen en slopen van een bouwwerk

Wabo, artikel 2.1a en 2.10, Bouwbesluit artikel 1.17



Constructieve veiligheid is een thema dat bij diverse activiteiten vallend onder de Wabo of in relatie tot de Wabo een rol speelt, namelijk: het (ver)bouwen van een bouwwerk, het wijzigen van een monument, het slopen van een bouwwerk. Aangezien constructieve veiligheid als een belangrijk item wordt beschouwd is hierover een apart hoofdstuk opgenomen. Dit hoofdstuk is zowel van toepassing op het (ver)bouwen als slopen.

De effectmatrix van deze activiteit is als volgt:

Begrip	Beoogd effect
Fysieke veiligheid	Voorkomen letsel, pijn en dood
Sociale veiligheid	Voorkomen onveilige situaties in directe omgeving van bouw- en sloopwerkzaamheden
Gezondheid	-
Ruimtelijke kwaliteit	-
Milieukwaliteit	-

Het Wabobeleidsplan richt zich ten aanzien van deze activiteit op een aantal aspecten:

1. Kennisniveau en bouwwerktypen
2. Volledigheidstoets.
3. Toetsniveau.
4. Constructieve samenhang.

2.1. Kennisniveau en bouwwerktypen

Inleiding

In relatie tot de bouwwerkcategorieën zoals onderscheiden bij de activiteit (ver)bouwen en de landelijke kwaliteitscriteria 2.1. wordt het wenselijk geacht om een onderscheid te maken in het soort kennis dat nodig is om plannen te beoordelen en op die manier duidelijk te maken wanneer een constructeur bij een plan wordt betrokken.

Beleidslijn

Er wordt ten aanzien van de beoordeling een tweedeling gemaakt:

- A. Bouwwerken met een beperkt risico. Beoordeling vindt plaats op basis van algemene technische kennis. Toetsing vindt plaats door de vergunningverleners bouw.
- B. Bouwwerken met een relatief groot risico. Hierbij is voor de beoordeling specialistische kennis nodig. Toetsing vindt plaats door de constructeurs.

De taak van het bevoegd gezag is niet om het bouwplan in detail te toetsen aan het Bouwbesluit, maar om te toetsen of de aanvrager voldoende aannemelijk heeft gemaakt te voldoen aan wet- en regelgeving. Wel is het noodzakelijk dat het bevoegd gezag de meest cruciale onderdelen van het bouwplan toetst. Het neemt daarmee niet de formele verantwoordelijkheid voor de constructieve veiligheid over. Die blijft berusten bij de aanvrager.

De verdeling van bouwwerken sluit enerzijds aan op de bouwwerkcategorieën zoals vastgelegd in tabel 1 bij de activiteit (ver)bouwen en anderzijds op de "eurocodes 0: basis van ontwerp". De eurocodes 0 kent de indeling, zoals weergegeven in tabel 15.

Tabel 15 indeling eurocodes 0

Gevolgklasse	Voorbeeld van klasse-indeling van het bouwwerk (globaal)
1	- Eengezinswoningen niet hoger dan 4 bouwlagen - Agrarische gebouwen
2a	- Tot en met 4 bouwlagen woonhuizen en kantoren - Tot en met 3 bouwlagen industrie en winkels - Alle gebouwen met niet meer dan 2 bouwlagen en vloeroppervlak niet groter dan 2.000 m² op iedere bouwlaag
2b	- Tot en met 15 bouwlagen. - Alle gebouwen met vloeroppervlakte op een bouwlaag 2.000 – 5.000 m²
3	- Alle gebouwen niet in klassen 2a en 2b met betrekking tot aantal bouwlagen en / of vloeroppervlakte - Alle gebouwen voor significant aantal mensen publiek toegankelijk - Stadions voor meer dan 5.000 toeschouwers

De volgende bouwwerk(categorieën) vallen onder A:

- Bouwwerkcategorieën 1, 2 en 3 zoals omschreven bij de activiteit (ver)bouwen.
- Eengezinswoning vrijstaand of twee-onder-één kapper als onderdeel van gevolgklasse 1.

Alle andere bouwwerk(categorieën) vallen onder B.

Enkele aanvullende opmerkingen in dit kader:

- Monumenten met een woon- of kantoorfunctie maken onderdeel uit van gevolgklasse 2a.
- Monumenten met een openbare functie maken onderdeel uit van gevolgklasse 2b.
- Tijdelijke hulpconstructies bij het (ver)bouwen, zoals stempels, stutten en andere ondersteuningsconstructies, vallen in de gevolgklasse van het bouwwerk waarop de tijdelijke constructie betrekking heeft.

2.2. Volledigheid constructieve veiligheid

Inleiding

In het Bor wordt aangegeven dat vooraf inzicht moet worden gegeven in het hoofdprincipe van de constructie. Detailtekeningen en berekeningen mogen na afgifte van de vergunning worden ingediend. Het Bor biedt interpretatieruimte, die gezien het belang van het thema, niet wenselijk is. Vandaar dat ook op dit terrein een eigen toetsingskader is geformuleerd.

Beleidslijn

Per categorie is een overzicht aanwezig van bescheiden die in het kader van de constructieve veiligheid moeten worden ingediend. Voor categorie A volstaan in het algemeen de gegevens die zijn benoemd bij de activiteit (ver)bouwen voor de toets aan planologie en welstand: plattegronden, geveltekeningen en doorsneden. Om te beoordelen in hoeverre het bouwwerk “maakbaar” is, is voor bepaalde bouwwerken een schematisch funderingsoverzicht en kapplan, in combinatie met een principedetail van de fundering en een gootdetail, van belang. In de volgende tabel is terug te vinden welke aanvullende bescheiden bij de eerder genoemde subbouwwerkcategorieën nodig zijn:

- A. Bijbehorende bouwwerken zonder langdurig verblijf van mensen.
- B. Bijbehorende bouwwerken met langdurig verblijf van mensen.
- C. Dakkapellen.
- D. Interne verbouwingen.
- E. Gevelwijzigingen
- F. Reclameobjecten.
- G. Erfafscheidingen.
- H. Overige kleine bouwwerken geen gebouw zijnde
- I. Vrijstaande woning of twee-onder-één kapper

Tabel 16 indieningsvereisten constructieve veiligheid groep A

In te dienen bescheiden	Subbouwwerktypen								
	A	B	C	D	E	F	G	H	I
schematisch funderingsplan	X	X		X					X
schematisch kapplan	X	X	X						X
principe detail fundering		X		X			X		X
goot detail		X	X						X

Voor categorie B gelden de volgende indieningsvereisten:

Tabel 17 indieningsvereisten constructieve veiligheid groep B

Bescheiden	Waaruit blijkt:
Een schriftelijke toelichting op het Definitief Ontwerp van de constructies waaruit met name blijkt	- De aangehouden belastingen en belastingtypen (verwijzing naar de normen is onvoldoende). - Constructiemethoden en materialen. - De constructieve samenhang binnen gelijksoortige en tussen verschillende soorten constructies (beton, prefab beton, staal, hout, bouwkundige constructies). - Het stabiliteitsprincipe (plaats en soort van de stabiliserende onderdelen) - Indien van toepassing : toelichting van brandwerendheidseisen in het ontwerp.
Eén of meer tekeningen waaruit het constructieprincipe blijkt voor de nieuwe situatie :	- Tekeningen van de definitieve hoofdpzct van de constructie van alle verdiepingen inclusief globale maatvoering. - Plattegronden van vloeren en daken, inclusief globale maatvoering. - Schematisch funderingsoverzicht en indien van toepassing : palenplan met globale plaatsing, aantallen en paalpuntniveaus. - Principedetails van karakteristieke constructieonderdelen, inclusief maatvoering. - Sonderingen met een voorlopig funderingsadvies.

Een apart aandachtspunt is het verzoek tot latere indiening. Als de aanvrager bepaalde gegevens en bescheiden later wil indienen, moet hij daartoe een verzoek indienen bij de gemeente. Dat kan via het aanvraagformulier voor de verlening van de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit. Op basis van of het verzoek wel of niet is ingediend wordt officieel de volledigheid beoordeeld. Deze lijn wordt op dit moment niet gehanteerd door de gemeente. De aanvrager moet de zojuist genoemde gegevens minimaal indienen. Op dat moment is sprake van een ontvankelijke aanvraag ongeacht of op basis van hetgeen is ingediend een verzoek voor latere indiening had moeten worden gedaan. De huidige praktijk wordt dus voortgezet.

2.3. Achteraf in te dienen bescheiden

Inleiding

Zoals zojuist aangegeven is het niet indienen van een verzoek tot latere indiening geen eis voor de toets volledigheid als deze op basis van de ingediende bescheiden had moeten worden gedaan. Dit wordt “gerepareerd” in de vergunning.

Beleidslijn

Op basis van de inhoudelijke beoordeling van de ingediende gegevens wordt via de voorschriften in de vergunning geregeld welke gegevens op een later tijdstip, uiterlijk 3 weken voor aanvang van uitvoering van het desbetreffende onderdeel moeten worden ingediend. Dit kan alleen bij categorie B bouwwerken. De Mor is het kader waarmee rekening wordt gehouden. De Mor geeft namelijk aan dat de volgende gegevens achteraf mogen worden ingediend:

“Gegevens en bescheiden met betrekking tot belastingen en belastingcombinaties (sterkte en stabiliteit) en de uiterste grenstoestand van alle (te wijzigen) constructieve delen van het bouwwerk alsmede van het bouwwerk als geheel, voor zover het niet de hoofdlijn van de constructie dan wel het constructieprincipe betreft”.

Hieronder is begrepen:

- Geotechnisch rapport met een beschouwing van de volgende onderdelen:
 - resultaten van het grondonderzoek,
 - bestaande uit voldoende sonderingen;
 - advies aangaande het type fundering;
 - berekening van de grondmechanische draagkracht van de ondergrond voor een fundering op staal of op palen (trek en/of druk);
 - berekening van grond en waterkerende constructieve delen van het bouwwerk;
 - berekening van horizontale gronddrukken op palen en/of funderingsconstructies,
- Gewichtsberekening, waarin opgenomen:
 - overzicht van toegepaste belastingen, belastingfactoren en belastingcombinaties;
 - belastingen op alle onderdelen van de bouwconstructie;
 - belastingen op de fundering.
- Stabiliteitsberekening (bij aan of uitbouwen van het bestaande en het nieuwe bouwdeel)
- Palenplan, waarop aangegeven:
 - rapportnummer geotechnisch rapport;
 - plaats van de sondeerpunten;
 - gemaatvoerde paallocaties;
 - de rekenwaarden van de paalbelastingen;
 - paalpuntniveaus en het bouwpeil in m+NAP;
 - type en afmetingen van funderingspalen;
 - paalkopdetail met aansluiting op de fundering.
- Overzichtstekening van de fundering op staal;
- Wapeningsberekeningen en tekeningen van in het werk gestorte of prefab funderingsbalken, stroken, –poeren en palen;
- Wapeningsberekeningen en – tekeningen van in het werk gestorte en geprefabriceerde betonconstructies; Detailberekeningen en – tekeningen van staal , hout , steen en

- glasconstructies;
- Detailberekeningen en –tekeningen van verbindingen en verankeringen van beton , staal , hout en glasconstructies;
- Berekening van de brandwerendheid van beton , staal , steen , hout en glasconstructies
- Nadere uitwerking van het bouwveiligheidsplan (indien van toepassing), waarin maatregelen ten behoeve van de veiligheid van de weg, de in de weg gelegen werken, de weggebruikers, de naburige bouwwerken, open erven en terreinen en hun gebruikers nader worden uitgewerkt.

2.4. Toetsniveau

Inleiding

Om te komen tot een uniforme eenduidige en daardoor efficiënte en effectieve werkwijze is een protocol voor het toetsen en toezicht houden op de activiteit (ver)bouwen van een bouwwerk ontworpen. Landelijk is reeds over dit vraagstuk nagedacht en wel in de vorm van het project Landelijk Constructieprotocol. Dit project is een initiatief geweest van de gemeente Utrecht en is ondersteund door de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland. Onder het motto ‘100% toetsen kunnen we niet’ is door deze gemeente een systeem ontwikkeld dat laat zien hoe en wat er wel getoetst wordt. Er is gebruik gemaakt van onderdelen van de ontwikkelde methodiek

Beleidslijn: bouwstenen

Het toets- en toezichtbeleid wordt gebaseerd op de volgende bouwstenen.

Typologie bouwwerk

Er wordt verwezen naar een eerdere paragraaf in dit hoofdstuk over de bouwwerktopologie: de onderverdeling in categorie A en B in relatie tot de bouwwerktopologie van de activiteit (ver)bouwen en eurocodes 0.

Thema's wet- en regelgeving

In het Bouwbesluit valt constructieve veiligheid onder afdeling 2.1. Constructies zijn daarbij niet verder onderverdeeld. Dit is wel gebeurd in het Landelijke constructieprotocol. Deze uitwerking wordt als uitgangspunt genomen en terug te vinden in tabel 18.

Tabel 18 thema's constructieve veiligheid

Onderdeel	Omschrijving
Fundering incl. kelders	Fundering op staal, fundering op palen, kelderconstructie
Hoofddraagconstructie incl. stabiliteit	Kolommen, balken, vloerdragende wanden, stabiliteitsconstructies, schijfwerking vloeren
Cruciale verbindingen incl. uitkragingen	Verbinding en samenhang tussen verschillende constructieve onderdelen
Constructieve onderdelen geen hoofddraagconstructie	(Pendel)kolommen, balken geen onderdeel van hoofddraagconstructie
Vloeren op zand of net boven kruipruimte	Begane grond vloeren bij bouwwerken zonder kelderconstructies, begane grond vloer boven een kruipruimte
Verdiepingsvloeren	Verdiepingsvloer, begane grond vloer bij bouwwerken met kelderconstructies
Balustraden	Ter plaatse van trapafscheidings, galerijen, vides, balkons
(Plat) dak	Platte daken, hellende daken inclusief wateraccumulatie
Trappen / hellingbanen	Trappen, hellingbanen
Gevels (niet vloerdragend) incl. bevestigingen	Niet vloerdragende gevelconstructies inclusief bevestigingen.
Gewichtsberekeningen	Berekening belastingen t.g.v. eigen gewicht en de veranderlijke belasting
Constructieve elementen uit het bouwveiligheidsplan	Bouwkuipen, bemalingsplan, omgevingsaspecten.

Werkniveaus.

De intensiteit of zwaarte van beoordeling wordt afhankelijk gesteld van ingeschatte risico's (thema naar type bouwwerk). Het beleid bestaat uit overeenstemming over de diepgang waarop werkzaamheden uitgevoerd moeten worden. Er wordt gewerkt met vooraf gedefinieerde werkniveaus, zoals bij de activiteit (ver)bouwen uiteengezet. Beoordeling van constructietekeningen en -berekeningen kan plaatsvinden op de niveaus, zoals weergegeven in tabel 19.

Tabel 19 werkniveaus constructieve beoordeling

Niveau	Werkniveau	Omschrijving
0	Geen	Er vindt geen beoordeling van aangeleverde stukken plaats.
1	Betrouwbaarheidstoets	Bevatten de aangeleverde stukken voldoende samenhangende informatie om het betreffende aspect te kunnen toetsen (globale uitgangspuntentoets). <i>De toetser bladert diagonaal door de stukken en bepaalt op ervaring zijn oordeel aangaande het betreffende aspect.</i>
2	Hoofddijntoets	Van een te toetsen aspect wordt bezien of de uitgangspunten kloppen en de uitkomsten plausibel zijn (zonder de onderbouwing ervan inhoudelijk te toetsen). <i>Van het aspect worden de uitgangspunten gecontroleerd en bekeken wordt of de uitkomsten realistisch zijn voor het gekozen ontwerp. Ook de tekeningen worden opengeslagen en op basis van ervaring wordt gekeken of het ontwerp voldoet aan de gestelde uitgangspunten.</i>
3	Representatieve toets	Het toetsen van een aspect op niveau 2 aangevuld met een inhoudelijke toets van de belangrijkste representatieve onderdelen door middel van een controle van de berekening of het zelfstandig narekenen ervan. <i>Als eerste wordt het aspect getoetst op Hoofddlijnen, volgens niveau 2. Vanuit deze toets wordt vanuit vakmanschap bepaald welk onderdeel representatief is voor het gehele aspect en dit onderdeel wordt inhoudelijk getoetst. Dit toetsen kan gebeuren door of een schaduwberekening, of door het stap voor stap doorlopen van de ingediende berekening (keuze toetser).</i> Controle door aantal representatieve onderdelen van een tekening en / of berekening rekenkundig te controleren
4	Integrale toets	Het toetsen van een aspect op niveau 2 aangevuld met een inhoudelijke toets van alle representatieve onderdelen door middel van een controle van uitgangspunten en resultaten van de berekening of het zelfstandig narekenen ervan. <i>Van een aspect worden alle documenten bestudeerd en compleet getoetst door of een schaduw berekening, of door de documenten van a tot z door te lopen.</i>

Het werkniveau van toetsing dat in dit plan wordt vastgelegd, betreft het aanvangsniveau. Het principe dat is gekoppeld aan de werkniveaus is het principe van 'opbouwen van vertrouwen'. De gemeente inventariseert bij een aangegeven thema de risico-elementen en gaat hierbij na wat van een plan de cruciale secties zijn. Afhankelijk van het vertrouwen dat hieruit blijkt kan voor repeterende elementen het werkniveau worden verlaagd of verhoogd.

Beleidslijn

In tabel 20 is het toetsniveau van constructietekeningen en -berekeningen terug te vinden. Dit niveau is zowel van toepassing op de bescheiden voor als na vergunningverlening.

Voor de categorie A bouwwerken vindt geen nadere differentie plaats naar constructieve elementen / onderdelen. De constructieve aspecten worden beoordeeld op 'maakbaarheid'. Inzichtelijke bouwkundige tekeningen met soms een schematisch funderings- en / of kapplan en enkele details moeten voldoende basis zijn om de aannemelijkheidstoets uit te laten voeren door de vergunningverlener bouw. Er worden geen specifieke constructietekeningen en -berekeningen opgevraagd. Het toetsniveau dat wordt gehanteerd is in de toetsmatrix Bouwbesluit bij de activiteit (ver)bouwen terug te vinden. Niveau 1 is in het algemeen het startniveau voor de beoordeling. Het uitgangspunt is dat het thema constructieve veiligheid in het kader van vergunningverlening wordt geregeld. Er worden geen nader in te dienen bescheiden na vergunningverlening gevraagd. Bij twijfel over de 'maakbaarheid' (problemen op het gebied van stabiliteit en samenhang) moet de aanvrager nadere informatie overleggen.

Tabel 20 toetsmatrix constructieve veiligheid

BOUWWERK- CATEGORIE	CONSTRUCTIE- CATEGORIE	FUNDERING INCL. KELDERS	HOOFDDRAAGCONSTRUCTIE INCL. STABILITEIT	CRUCIALE VERBINDINGEN INCL. UITKRAGINGEN	CONSTRUCTIEVE ONDERDELEN GEEN HOOFDDRAAGCONSTRUCTIE	VLOEREN OP ZAND OF NET BOVEN KRUIPRUIMTE	VERDIEPINGSVLOEREN	BALLUSTRADEN	(PLAT) DAK	TRAPPEN / HELLINGBANEN	GEVELS NIET VLOERDRAGEND	GEWICHTSBEREKENINGEN	CONSTRUCTIEVE ELEMENTEN UIT HET BOUWVEILIGHEIDSPLAN
	Kleine bouwwerken en kleine bouwwerken geen gebouw zijnde	A											
	Laag risicovolle verbouwingen bij woonfunctie	A											
	Laag risicovolle verbouwingen bij andere functies	A											
	Nieuw- en overige verbouw grondgebonden woningen: vrijstaand of 2-1 kap	A											
	Lichte industrie eurocode 0 gevolgklasse 1	B	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	Overige woningbouw eurocode 0 gevolgklasse 1	B	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	Bouwwerken eurocode 0 volgklasse 2a	B	2	2	2	2	2	3	3	3	2	2	2
	Bouwwerken eurocode 0 volgklasse 2b	B	2	2	2	2	2	3	3	3	2	2	2
	Bouwwerken eurocode 0 volgklasse 3	B	3	3	3	2	3	3	3	3	3	3	3

Het toetsniveau gaat voor de categorie B uit van een gedifferentieerde aannemelijkheidstoets. Voor iedere combinatie type bouwwerk en type constructieonderdeel is een eigen toetsniveau aangegeven. Uit de toetsmatrix blijkt dat het toetsniveau gemiddeld ligt op niveau 2.

2.5. Constructieve samenhang

Inleiding

In artikel 2.1 'Algemene Vereisten' van de Mor wordt bepaald, dat de aanvrager ervoor dient zorg te dragen dat de *samenhang* tussen de verschillende gegevens blijkt uit de aangeleverde stukken. In de toelichting op dit artikel wordt gerefereerd aan constructieve veiligheid: "Bijvoorbeeld ten aanzien van de constructieberekening geldt dat niet volstaan kan worden met het aanleveren van op zichzelf staande (detail) berekeningen, maar dat ook de samenhang tussen de verschillende berekeningen moet blijken uit de aangeleverde gegevens en bescheiden".

Beleidslijn

Het is noodzakelijk om de eis van samenhang in de in te dienen gegevens en bescheiden streng te handhaven. Daarbij is sprake van een tweeledige samenhang:

- De constructieve samenhang.
- De samenhang tussen het constructieve en bouwkundige deel.

Deze handhaving houdt in dat de beslistermijn van de omgevingsvergunning wordt verlengd of de vergunning wordt geweigerd wanneer die samenhang niet of onvoldoende blijkt uit de ingediende stukken.

2.6. Knop constructief veilig bouwen en slopen

Het ambitieniveau van de activiteit constructief veilig bouwen en slopen, en daarmee de inspanning van de gemeente, kan worden bijgesteld aan de hand van de volgende knop:



- Het toetsniveau bij bepaalde type bouwwerkcategorieën.

3. Het omgevingsveilig bouwen en slopen van een bouwwerk

Bouw- en sloopveiligheidsplan



In zowel de Mor als het Bouwbesluit bestaat de mogelijkheid dat het bevoegd gezag een bouw- of sloopveiligheidsplan vraagt bij een aanvraag of melding. Het omgevingsveilig bouwen en slopen is geen afzonderlijke activiteit, maar maakt onderdeel uit van de activiteit (ver)bouwen van een bouwwerk en slopen van een bouwwerk. Aangezien omgevingsveiligheid als een belangrijk item wordt beschouwd is hierover een apart hoofdstuk opgenomen. Dit hoofdstuk is zowel van toepassing op het (ver)bouwen als slopen.

De effectmatrix van deze activiteit is als volgt:

Begrip	Beoogd effect
Fysieke veiligheid	Voorkomen onveilige situaties op en rond bouw- en sloopplaatsen
Sociale veiligheid	Voorkomen onveilige situaties, hinder en overlast (passanten, omwonenden, verkeersstromen e.d.) in directe omgeving van bouw- en sloopwerkzaamheden
Gezondheid	-
Ruimtelijke kwaliteit	-
Milieukwaliteit	-

De regels zijn terug te vinden in artikel 2.2.6 Mor en artikel 8.3 van het Bouwbesluit.

Het Wabobeleidsplan richt zich ten aanzien van deze activiteit op een aantal aspecten:

1. Onderscheid risicovolle en niet risicovolle locaties.
2. Samenwerking OV en TZ.
3. Toets- en toezichtniveau

3.1. Onderscheid risicovolle en niet risicovolle locaties

Inleiding

De ligging van de locatie waar de bouw- en / of sloopwerkzaamheden plaatsvinden is van belang in verband met risico's en aansprakelijkheid. Tegen deze achtergrond wordt het begrip risicovolle locatie geïntroduceerd. Onder deze locaties worden verstaan locaties die door de aard van de werkzaamheden respectievelijk de aard van de omgeving een meer dan gemiddeld risico met zich meebrengen en tegen die achtergrond nadrukkelijker aandacht vragen voor omgevingsveiligheid. Uit jurisprudentie kan worden afgeleid dat onvoldoende toezicht vanuit algemeen belang bij problemen kan leiden tot aansprakelijkheidsstelling van de gemeente.

Beleidslijn

Er is sprake van een risicovolle locatie als de bouw- en sloopwerkzaamheden scoren op minimaal één van de volgende criteria.

Criteria risicovolle locatie	
1. Hinder en overlast omwonenden	Kunnen de bouw- en sloopwerkzaamheden door hun aard en omvang leiden tot hinder en overlast voor de direct omwonenden of gebruikers voor direct omliggende panden? Aandacht voor geluidshinder, trillinghinder, verkeerhinder, stankoverlast, stofoverlast?
2. Weg beheer & openbaar vervoer	Kunnen de bouw- en sloopwerkzaamheden door hun aard en omvang en in verband met onder meer opslag materialen, ligging van het bouwperceel, gebruik van materieel (kranen, steigers e.d.), inrichting van de bouwplaats leiden tot maatregelen in en langs de weg door de wegbeheerder? Aandacht voor vermindering aantal bestaande parkeerplaatsen, belemmering doorstroming voetgangers / openbaar vervoer / overig verkeer, ander gebruik openbare ruimte anders dan openbare weg, verminderde bereikbaarheid en gebruik naastgelegen bouwwerken.
3. Schade belendingen door aard van de bouwwerkzaamheden	Kunnen de bouw- en sloopwerkzaamheden door hun aard en omvang leiden tot schade aan belendingen, bouwwerken en leidingen? Aandacht voor ontgravingen, grondwaterverlaging, bouwrijp maken, inbrengen damwanden, palen e.d.
4. Veiligheid directe omgeving	Kunnen de bouw- en sloopwerkzaamheden door hun aard en omvang en in verband met onder meer opslag materialen, ligging van het bouwperceel, gebruik van materieel (kranen, steigers e.d.), inrichting van de bouwplaats leiden tot gevaar, hinder en overlast voor de direct omgeving? Aandacht voor hijsveiligheidszones, laad- en loszones, vallend materiaal.

3.2. Samenwerking OV en TZ

Inleiding

Om te komen tot een uniforme eenduidige en daardoor efficiënte en effectieve werkwijze is een protocol voor het toetsen en toezicht houden op omgevingsveiligheid ontworpen.

Beleidslijn

De volgende procedure wordt gehanteerd:

1. De casemanager of vergunningverlener bouw beoordeelt bij de toets volledigheid of sprake is van een risicovolle locatie. Dit wordt gedaan aan de hand van de zojuist genoemde criteria.
2. Als dit het geval is of hierover twijfel is wordt advies gevraagd aan de toezichthouder van het desbetreffende gebied.

3. Bij een risicovolle locatie wordt door de casemanager of vergunningverlener bouw de volgende strategie gevolgd:
 - a. in relatie tot de activiteit (ver)bouw: de aanvrager moet in het kader van de volledigheid van de aanvraag een kaartje van de omgeving van de bouwplaats indienen met daarop de contouren van het gebied waarop het, op een later tijdstip in te dienen, veiligheidsplan betrekking heeft.
 - b. in relatie tot de activiteit slopen: de melder moet in het kader van de volledigheid van de melding een veiligheidsplan indienen.
4. De casemanager of vergunningverlener vervolgt na de volledigheidstoets als volgt de behandeling:
 - a. in relatie tot activiteit (ver)bouwen: bij de vergunning wordt de voorwaarde toegevoegd dat voordat met de werkzaamheden wordt begonnen een bouwveiligheidsplan moet zijn ingediend bij en goedgekeurd door de toezichthouder.
 - b. In relatie tot de activiteit slopen: de toezichthouder van het desbetreffende gebied wordt om advies gevraagd over het ingediende sloopveiligheidsplan.
5. De toezichthouder houdt toezicht of op de juiste wijze uitvoering wordt gegeven aan het veiligheidsplan. Bij de activiteit (ver)bouwen zal dit plaatsvinden nadat door de toezichthouder tot een geaccordeerd veiligheidsplan is gekomen.

3.3. Toets- en toezichtniveau

Inleiding

Om te komen tot een uniforme eenduidige en daardoor efficiënte en effectieve werkwijze is het toets- en toezichtniveau van de aspecten met betrekking tot omgevingsveiligheid vastgelegd.

Beleidslijn

In afdeling 8.1 van het Bouwbesluit 2012 worden de aspecten ten aanzien van de uitvoering van bouw- en sloopwerkzaamheden geregeld. In tabel 21 is het werkniveau van toetsing en toezicht weergegeven. Deze tabel heeft alleen betrekking op situaties waarbij sprake is van een risicovolle locatie.

Tabel 21 thema's omgevingsveiligheid

Aspect omgevingsveiligheid	Toets- en toezichtniveau
Veiligheid in de omgeving	4
Veiligheidsplan	4
Geluidhinder	2
Trillinghinder	2
Stofhinder	2

3.4. Knop omgevingsveilig bouwen en slopen

Het ambitieniveau van de activiteit omgevingsveilig bouwen en slopen, en daarmee de inspanning van de gemeente, kan worden bijgesteld aan de hand van de volgende knop(pen):



- Criteria risicovolle locaties (leidend tot meer of minder locaties die als risicovol worden aangemerkt).

4. Het uitvoeren van een werk

Wabo 2.1b, 2.3 en 2.11



Artikel 2.1. van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) stelt dat het verboden is zonder een omgevingsvergunning een project uit te voeren voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het uitvoeren van een werk geen bouwwerk zijnde of van werkzaamheden, in gevallen waarvan dat bij een bestemmingsplan, beheersverordening, exploitatieplan of voorbereidingsbesluit is bepaald. De omgevingsvergunning moet worden geweigerd als het werk of de werkzaamheid in strijd is met de bepalingen of met de ruimtelijke regels. In artikel 2.3. Wabo wordt aangegeven dat het verboden is te handelen in strijd met een voorschrift van een omgevingsvergunning.

De effectmatrix van deze activiteit is als volgt:

Begrip	Beoogd effect
Fysieke veiligheid	-
Sociale veiligheid	-
Gezondheid	-
Ruimtelijke kwaliteit	Voorkomen aantasting landschappelijke en cultuurhistorische waarden.
Milieukwaliteit	Voorkomen aantasting natuurwaarden

In vooral het buitengebied is het verboden om zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning werken, geen bouwwerken zijnde, en werkzaamheden uit te voeren. Ook in andere bestemmingsplannen komen deze regels voor. Welke werken en werkzaamheden het betreft is afhankelijk van het (onderdeel van het) bestemmingsplan. Voor het buitengebied en de binnenstad wordt kort op het stelsel ingegaan.

Buitengebied

Bij de beoordeling van de aanvaardbaarheid van de beoogde ingreep wordt gezien of de ingreep leidt tot onevenredige schade of dat door het stellen van nadere voorwaarden voorkomen kan worden dat schade wordt toegebracht.

Een omgevingsvergunning voor het uitvoeren van werken is niet noodzakelijk voor werken en werkzaamheden die betrekking hebben op normaal beheer en onderhoud overeenkomstig de toegekende bestemming. Dat betekent dat de reguliere agrarische bedrijfsvoering niet wordt belemmerd door het van toepassing zijnde instrumentarium. Ook betekent dit, dat werken en werkzaamheden die passen binnen de bestemmingsomschrijving van de bestemming Natuur en werken en werkzaamheden die worden genoemd in een door provincie of gemeente goedgekeurd beheerplan voor de betreffende natuurgebieden, niet vallen onder de werking van dit instrument. Verder geldt de omgevingsvergunning voor het uitvoeren van werken niet voor activiteiten die plaatsvinden binnen bouwvlakken (met uitzondering van bouwvlakken gelegen binnen archeologisch waardevolle gebieden en de beschermingszone van leidingen).

In de onderstaande tabel is aangegeven voor welke werkzaamheden in welke zone van het buitengebied een omgevingsvergunning voor het uitvoeren van een werk noodzakelijk is. De volgende zones zijn daarbij onderscheiden:

- Agrarisch gebied (A);
- Agrarisch gebied met landschappelijke waarden (Al);
- Agrarisch gebied met natuur- en landschapswaarden (Anl);
- Natuur (N).
- Essenlandschap (E).
- Archeologisch waardevolle gebieden (Awg).

Vanwege hun specifieke kenmerken en (landschappelijke) kwaliteiten, wordt hier een nuance aan toegevoegd: de essen en de archeologisch waardevolle gebieden.

Werken	A	AL	ANL	N	E	AWG
Egaliseren, ophogen ⁴ , afgraven, grondwerkzaamheden dieper dan 50 cm (zoals diepploegen) en ontginnen graven en dempen van sloten, afdammen, herprofilen van sloten of ander oppervlaktewater, aanleggen van drainage, uitgezonderd het vervangen van bestaande drainage		X	X	X	X	X
Aanbrengen van opgaande beplanting uitgezonderd erfbeplanting					X	
Aanbrengen van diepwortelende beplanting						X
Verwijderen, kappen of rooien van bomen of andere opgaande beplanting		X	X	X	X	
Aanleg van verhardingen > 50 m ² (zoals verharde wandel- of fietspaden en kavelpaden)		X	X	X	X	X
Aanbrengen van ondergrondse leidingen en daarmee verband houdende constructies, installaties of apparatuur				X		X

Binnenstad

Ook voor activiteiten in de binnenstad is soms een omgevingsvergunning voor het uitvoeren van een werk nodig. Dit is afhankelijk van de bestemming en de activiteit die men wil ondernemen. Voor de volgende bestemmingen geldt het stelsel:

⁴ Geldt niet voor het eenmalig ophogen van gronden tot een hoogte van 25 cm en met een maximale oppervlakte van 2000 m² mits niet gelegen ter plaatse of in een straal van 50 m rond de dubbelbestemming Waarde- Landschap - 1 en de dubbelbestemming Waterstaat -Intrekgebied)

- Waardevolle binnentuin (Wb)
- Archeologisch verwachtingsgebied (Aw)
- Archeologisch waardevol gebied rijksmonument (Ar)⁵
- Beschermd stadsgezicht (Bs)
- Groeiplaats boom (Gb)
- Waterkering (Wk)

In de onderstaande tabel is terug te vinden voor welke activiteiten bij welke bestemming een omgevingsvergunning voor het uitvoeren van een werk nodig is.

Werken	Wb	Aw	Bs	Gb	Wk
Aanbrengen van oppervlakte verhardingen in de openbare ruimte i.c. in (particuliere) voortuinen ⁶	X		X		
Aanbrengen (oppervlakte) verharding				X	X
Verwijderen en aantasten van bomen / boombeplanting	X			X	
Aanbrengen of verwijderen van beplanting					X
Ophogen en / of afgraven gronden				X	X
Ophogen, egaliseren en ontginnen van gronden dieper dan 0,3 m onder maaiveld		X			
Bodem verlagen of afgraven van gronden dieper dan 0,3 m onder maaiveld		X			
Uitvoeren van graafwerkzaamheden en groundbewerkingen dieper dan 0,3 m onder maaiveld		X			
Aanbrengen van diepwortelende beplanting		X			
Aanleggen of verharderen van wegen, rijwielpaden, banen of parkeergelegenheden en het aanbrengen van andere oppervlakteverhardingen, die een bodemingreep dieper dan 0,3 m tot gevolg hebben		X			
Aanbrengen van ondergrondse transport-, energie- of telecommunicatieleidingen en de daarmee verband houdende constructies dieper dan 0,3 m onder maaiveld		X			
Graven of anderszins aanbrengen van watergangen en waterpartijen dieper dan 0,3 m onder maaiveld		X			

Het Wabobeleidsplan richt zich ten aanzien van deze activiteit op een aantal aspecten:

1. Toetsniveau.
2. Toezichtniveau.

⁵ Deze bestemming is niet in de tabel opgenomen, omdat voor iedere activiteit een omgevingsvergunning voor het uitvoeren van een werk nodig is.

⁶ Niet zijnde ondergeschikte oppervlakte aan sierbestrating

4.1. Toetsniveau

Inleiding

Er moet duidelijkheid zijn over het niveau waarop plannen worden beoordeeld.

Beleidslijn

Aan het opstellen van de regels in het bestemmingsplan ligt een gebiedsanalyse ten grondslag, die kan worden beschouwd als risicoanalyse. Bovendien is er in de meeste gevallen een directe relatie van de regels met het beleid van provincie en waterschap. Hierbij is in het algemeen geen keuzevrijheid voor de organisatie. Bij het beoordelen van de activiteit uitvoeren van een werk wordt altijd nagegaan of regels zijn geformuleerd. Zo ja, dan vindt altijd een toets plaats aan de regels van het bestemmingsplan op het integrale niveau zoals geformuleerd bij de activiteit (ver)bouwen.

4.2. Toezichtniveau

Inleiding

De gemeente heeft de taak om te controleren of werken worden uitgevoerd conform vergunning en wet- en regelgeving. Tijdens de uitvoering kunnen allerlei redenen zijn voor het afwijken van de vergunning en wet- en regelgeving, zowel bewust als onbewust. Zoals reeds aangegeven bij de toetsing van de vergunningsaanvraag zijn de regels per bestemmingsplan verschillend. Welke werkzaamheden worden op welke momenten, op welke onderdelen en met welke frequentie gecontroleerd?

Beleidslijn

Het aantal werken is op jaarbasis beperkt. Voor de aansturing van het toezicht zijn de werkzaamheden nader geprioriteerd. Er worden zowel in het buitengebied als de binnenstad hoog en laag geprioriteerde werkzaamheden onderscheiden.

Buitengebied

Werken	Hoog / laag
Egaliseren, ophogen ⁷ , afgraven, grondwerkzaamheden dieper dan 50 cm (zoals diepploegen) en ontginnen graven en dempen van sloten, afdammen, herprofilieren van sloten of ander oppervlaktewater, aanleggen van drainage, uitgezonderd het vervangen van bestaande drainage	H
Aanbrengen van opgaande beplanting uitgezonderd erfbeplanting	L
Aanbrengen van diepwortelende beplanting	L
Verwijderen, kappen of rooien van bomen of andere opgaande beplanting	L
Aanleg van verhardingen > 50 m ² (zoals verharde wandel- of fietspaden en kavelpaden)	H
Aanbrengen van ondergrondse leidingen en daarmee verband houdende constructies, installaties of apparatuur	H

⁷ Geldt niet voor het eenmalig ophogen van gronden tot een hoogte van 25 cm en met een maximale oppervlakte van 2000 m² mits niet gelegen ter plaatse of in een straal van 50 m rond de dubbelbestemming Waarde- Landschap - 1 en de dubbelbestemming Waterstaat -Intrekgebied)

Binnenstad

Werken	Hoog / laag
Aanbrengen van oppervlakte verhardingen in de openbare ruimte i.c. in (particuliere) voortuinen ⁸	L
Aanbrengen (oppervlakte) verharding	L
Verwijderen en aantasten van bomen / boombeplanting	L
Aanbrengen of verwijderen van beplanting	L
Ophogen en / of afgraven gronden	H
Ophogen, egaliseren en ontginnen van gronden dieper dan 0,3 m onder maaiveld	H
Bodem verlagen of afgraven van gronden dieper dan 0,3 m onder maaiveld	H
Uitvoeren van graafwerkzaamheden en grondbewerkingen dieper dan 0,3 m onder maaiveld	H
Aanbrengen van diepwortelende beplanting	L
Aanleggen of verharden van wegen, rijwielpaden, banen of parkeergelegenheden en het aanbrengen van andere oppervlakteverhardingen, die een bodemingreep dieper dan 0,3 m tot gevolg hebben	H
Aanbrengen van ondergrondse transport-, energie- of telecommunicatieleidingen en de daarmee verband houdende constructies dieper dan 0,3 m onder maaiveld	H
Graven of anderszins aanbrengen van watergangen en waterpartijen dieper dan 0,3 m onder maaiveld	H

Bij een laag geprioriteerde werkzaamheid vindt één controle plaats, namelijk bij de oplevering van het werk. Bij een hoog geprioriteerd werk wordt gekozen voor een gemiddelde controlefrequentie van vier keer: 1x bij voorbereiding van de uitvoering, 2x tijdens de uitvoering en 1x bij oplevering. Bij onvoldoende opgebouwd vertrouwen tijdens het toezicht kan worden opgeschaald. De controles kennen als aanvang het werkniveau 3, zoals uiteengezet bij de activiteit (ver)bouwen. Dit is het representatieve niveau. Dit niveau is gekozen in verband met de mogelijke impact van de werkzaamheden op de ruimtelijke en milieukwaliteit.

4.3. Knop uitvoeren van een werk

Het ambitieniveau van de activiteit uitvoeren van een werk, en daarmee de inspanning van de gemeente, kan worden bijgesteld aan de hand van de volgende knop(pen):



- Toezichtfrequentie
- Prioritering werken in laag en hoog.

⁸ Niet zijnde ondergeschikte oppervlakte aan sierbestrating

5. Het wijzigen van een monument

Wabo artikel 2.1f, 2.2b, 2.15 en 2.18



Artikel 2.1. en 2.2. van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) stellen dat het verboden is zonder een omgevingsvergunning een monument te slopen, te verstoren, te herstellen of te (laten) gebruiken waardoor het wordt ontsierd of in gevaar wordt gebracht. De omgevingsvergunning moet worden geweigerd als de activiteit waarop de aanvraag betrekking heeft in strijd is met de monumentenzorg. In artikel 2.3. Wabo wordt aangegeven dat het verboden is te handelen in strijd met een voorschrift van een omgevingsvergunning. De verschillende artikelen in de Wabo over monumenten zijn in dit beleidsplan voor het gemak gebundeld.

De effectmatrix van deze activiteit is als volgt:

Begrip	Beoogd effect
Fysieke veiligheid	-
Sociale veiligheid	-
Gezondheid	-
Ruimtelijke kwaliteit	Voorkomen aantasting cultuurhistorische waarden
Milieukwaliteit	-

Naast de Wabo vormen de Monumentenwet 1988, erfgoedverordening en het eigen beleid de kaders om activiteiten aan een monument te beoordelen. Aangezien monumenten uniek zijn vindt steeds een specifieke afweging plaats. Hiervoor is geen toetsings- en toezichtkader, zoals wel gedaan bij de activiteiten (ver)bouwen en slopen, te ontwikkelen.

Het Wabobeleidsplan richt zich ten aanzien van deze activiteit op een aantal aspecten:

1. Vertaling cultuurhistorische waarden naar uitwerking plan / aanvraag.
2. Afstemming cultuurhistorische waarden en technische voorschriften.
3. Afstemming restauratiebegeleiding en toezicht.
4. Prioritering en sanctionering wijzigen van een monument of objecten in het beschermd stadsgezicht zonder vergunning.
5. Wijziging aanpak verwaarlozing monumenten.
6. Wijziging toepassing strafrechtelijke sanctionering.

Communicatie over de werkwijze van de gemeente bij monumenten is essentieel om te komen tot bewustwording bij eigenaren en gebruikers van monumenten. Wellicht is het zinvol om een brochure hierover samen te stellen. Zowel thema's met betrekking tot vergunningverlening, toezicht en handhaving kunnen hier aan de orde komen. Daarbij kan zowel worden ingegaan op de rol van eigenaren en gebruikers als die van de gemeente.

5.1. Cultuurhistorisch waardenoverzicht

Inleiding

In het kader van een aanvraag voor het wijzigen van een monument is het van belang dat de klant een plan ontwikkelt dat rekening houdt met de aanwezige cultuurhistorische waarden. Het hele monument is beschermd, tenzij in de redengevende omschrijving is opgenomen, dat het een 'vanwege-monument' betreft. Maar wanneer een monument meerdere bouwfases bevat, zijn de monumentale waarden niet in een oogopslag te herkennen. In dit geval biedt een bouwhistorisch onderzoek uitkomst. Het uitvoeren van een dergelijk onderzoek is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de klant: het onderzoek is dan ook een van de indieningvereisten voor een aanvraag. De adviseurs cultuurhistorie zullen de klant hierover informeren en adviseren.

De praktijk laat zien, dat de resultaten van het bij het plan geleverde bouwhistorisch onderzoek vaak niet terug te vinden zijn in de aanpak van een plan. Dit blijkt pas op het moment, dat de klant een vooroverlegplan of een formele aanvraag om omgevingsvergunning indient. Pas op dat moment wordt de bedoeling van het bouwhistorisch onderzoek echt duidelijk voor de aanvrager. Dit is vaak het gevolg van onvoldoende bouwhistorische kennis van degene die het plan heeft gemaakt, met als gevolg dat het proces van de planontwikkeling onnodig wordt verlengd.

Beleidslijn

Het cultuurhistorisch waardenoverzicht (tabel 22) wordt geïntroduceerd om de brug te slaan tussen de aanwezige cultuurhistorische waarden en de voornemens van de klant. De beschrijvingen worden door de adviseurs cultuurhistorie samengevat tot een inventarisatie van relevante cultuurhistorische waarden, het beoordelen van de bouwkundige situatie en de mate waarin cultuurhistorische waarden en wijzigingen kunnen samengaan.

Door het cultuurhistorisch waardenoverzicht ontstaat er eerder en meer houvast voor alle betrokkenen. Het overzicht moet niet worden gezien als meer regelgeving: het is de vertaling door de gemeente van bouwhistorisch onderzoek en bronnen richting aandachtspunten voor planvorming. Het is een service van de gemeente, die zowel eigenaren als gemeente voor het vervolgtraject het nodige voordeel zal bieden. De gemeente helpt de initiatiefnemer beter en het proces wordt efficiënter en effectiever. Er zal minder 'heen en weer' gepraat hoeven te worden tussen gemeente en initiatiefnemer. Voor de klant is het duidelijk waarmee hij bij de uitwerking van het plan rekening moet houden: hij kan bij het uitwerken van zijn plan aangeven op welke manier hij met de waarden omgaat, zodat de gemeente in haar procedure indien nodig, de juiste afweging kan maken ten opzichte van andere dan de cultuurhistorische belangen.

Het cultuurhistorisch waardenoverzicht wordt naar de klant verzonden en als ambtelijk advies beschikbaar gesteld bij de planbeoordeling in de planadviesraad c.q. de Rijksdienst, als zij optreden als adviseur. Het streven is dat een dergelijk overzicht, zodra alle daarvoor benodigde gegevens beschikbaar zijn, binnen een relatief kort tijdsbestek wordt opgesteld. Het cultuurhistorisch waardenoverzicht stelt de cultuurhistorie centraal en brengt alle aanwezige informatie samen.

Tabel 22 overzicht cultuurhistorische waarden

monument:	naam en adres monument										
soort monument:	gemeentelijk monument / rijksmonument / beschermd stadsgezicht										
attentiegebied	nee / ja (binnenstad / landgoederenzone / park)										
soort ingreep:	omschrijving van de ingreep										
bouwdeel:	voorhuis / schuur etc										
	onderdeel	bouwkundige staat	goed, matig of slecht	monumentale waarde	ja/nee	motivatie	relatie planuitwerking, mate van cultuurhistorisch belang			toelichting en advies	
							hoog	middel	laag		
Overzicht cultuurhistorische waarden											

5.2. Cultuurhistorische waarden en technische voorschriften Bouwbesluit

Inleiding

De activiteit wijzigen van een monument vindt vaak tegelijk plaats met de activiteit verbouwen van een bouwwerk. Eén van de zaken die bij deze samenloop regelmatig speelt is de afstemming i.c. inpassing van de technische vereisten uit het Bouwbesluit in relatie tot de monumentale waarden van een bouwwerk. Het realiseren van technische eisen bij monumenten vraagt met andere woorden dus regelmatig om de nodige afwegingen: enerzijds moet het pand voldoen aan de technische eisen; anderzijds mag er weinig tot geen afbreuk aan het monumentale karakter worden gedaan.

In een brochure van het Rijk wordt gesteld:

Artikel 1.13 stelt dat een omgevingsvergunning voor het veranderen van een Rijksmonument (een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder f, van de Wabo) of een gemeentelijk of provinciaal monument (een activiteit als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, onder b, van de Wabo) voorgaat op de voorschriften van het Bouwbesluit 2012. Artikel 1.13 van het Bouwbesluit 2012 wordt in de praktijk al snel vertaald tot 'een monument hoeft niet aan het Bouwbesluit te voldoen', wat een onjuiste uitleg is van de regelgeving. In de meeste gevallen zal er een andere oplossing mogelijk zijn om toch aan het Bouwbesluit 2012 te kunnen voldoen.

Er is een beleidslijn geformuleerd om te komen tot een oplossing die voldoende rekening houdt met de monumentale waarden. De beleidslijn bestaat uit een afwegingsmodel. De afweging vindt plaats door een casemanager / vergunningverlener bouw.

Beleidslijn

Nadat de technische norm op basis van het Bouwbesluit is bepaald wordt nagegaan of de norm zonder aantasting van het monumentaal karakter kan worden gerealiseerd. Hierbij zijn bepalend: het zojuist genoemde cultuurhistorisch waardenoverzicht (met de redengevende omschrijving) en het advies van de monumentencommissie, rijksdienst of provincie. Wanneer zonder problemen aan de technische norm kan worden voldaan is er geen vuiltje aan de lucht. Wanneer er wel problemen zijn moet het risico dat verbonden is aan de technische norm worden bepaald. Het risico wordt afgeleid van de toetsmatrix omgevingsvergunning activiteit (ver)bouwen. Er is sprake van een hoog risico als het werkniveau 2 of hoger is. Bij een toetsniveau 0 of 1 is sprake van een laag risico.

Bij een hoog risico worden achtereenvolgens de volgende opties nagegaan:

1. Is een gelijkwaardige oplossing mogelijk?
2. Kunnen bouwkundige voorzieningen worden aangebracht die omkeerbaar zijn, met andere woorden niet leiden tot permanente aantasting van het karakter?
3. Kunnen acceptabele bouwkundige voorzieningen worden aangebracht die onomkeerbaar zijn, met andere woorden leiden tot permanente aantasting van het karakter?
4. Is het hanteren van een andere norm mogelijk, namelijk door verlaging tot het technische niveau bestaand?

Wanneer optie 4 leidt tot ongewenste oplossingen moet het gebruik worden ingeperkt of uitgesloten. Het plan kan dan niet in de huidige hoedanigheid worden gerealiseerd.

Bij een laag risico gaan de cultuurhistorische waarden altijd voor en zijn de opties 1 en 4 in wezen alleen van belang. Indien nodig kan worden besloten om de technische norm geheel los te laten.

5.3. Afstemming restauratiebegeleiding en toezicht.

Inleiding

Er is een grijs gebied tussen enerzijds toezicht en anderzijds restauratiebegeleiding nadat de vergunning is verleend. Dit grijze gebied vraagt om duidelijke afspraken.

Beleidslijn

De volgende afspraken zijn op dit moment geformuleerd. Zij zijn nog wel onderwerp van verdere meningsvorming:

- De toezichthouder is bij monumenten verantwoordelijk voor het toezicht op de activiteit (ver)bouwen.
- De adviseur cultuurhistorie verzorgt de restauratiebegeleiding. In de voorwaarden van de vergunning wordt aangegeven voor welke onderdelen deze begeleiding van toepassing is.
- Bij de vooroplevering vindt door de toezichthouder en adviseur cultuurhistorie een gezamenlijke inspectie plaats van openstaande punten, zowel wat betreft de activiteit (ver)bouwen als wijzigen monument. De toezichthouder bewaakt dat de punten worden opgelost c.q. afgerond.
- Toezichthouder of adviseur cultuurhistorie hebben tijdens hun werkzaamheden een signaalfunctie voor elkaar. Zodra zij aandachtspunten signaleren brengen zij elkaar hiervan op de hoogte.

5.4. Prioritering en sanctionering wijzigen van een monument of objecten in het beschermd stadsgezicht zonder vergunning.

Inleiding

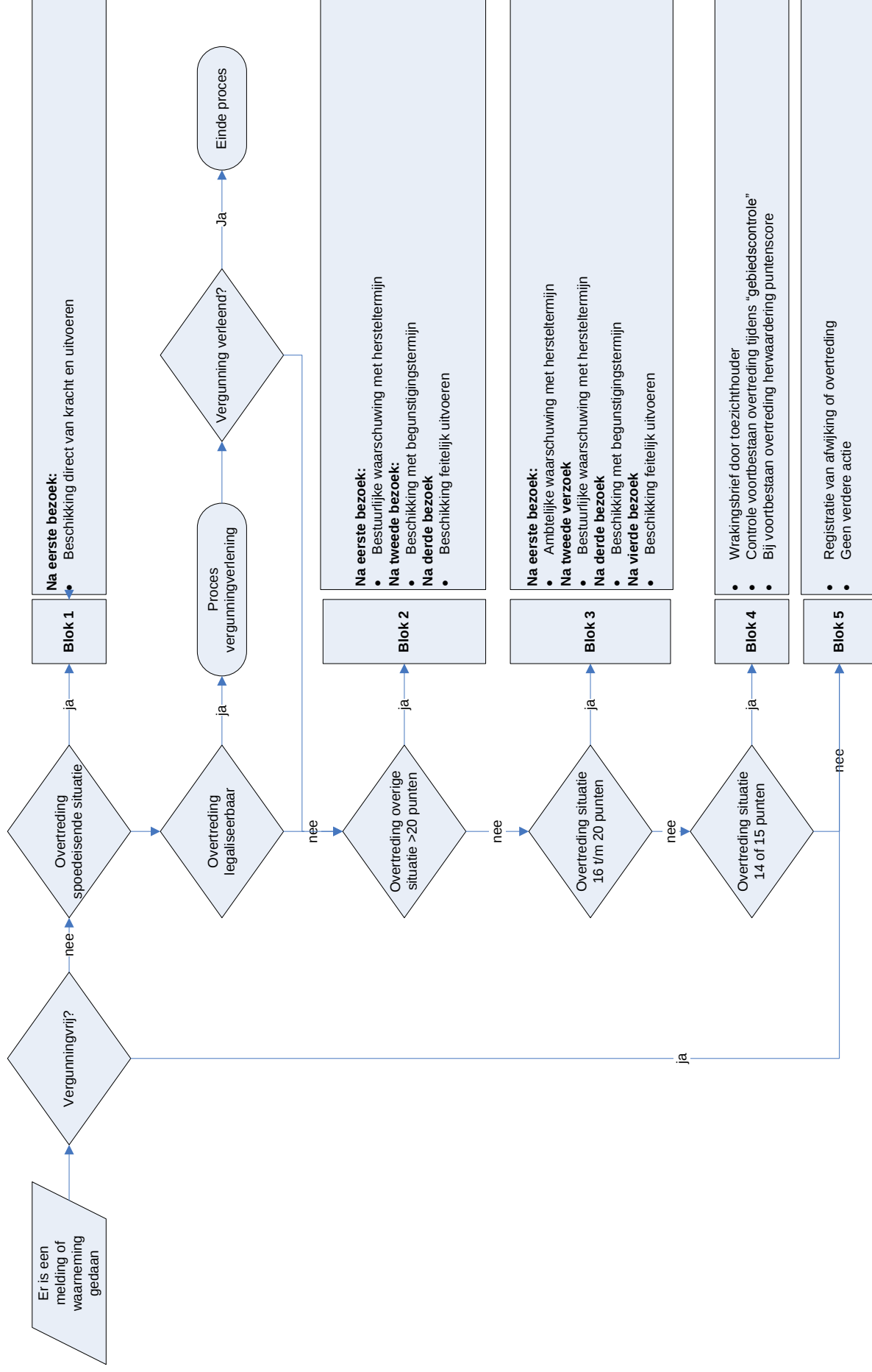
Voor het MUP (monumentenuitvoeringsprogramma) is het van belang dat gekomen wordt tot een verdere prioritering van overtredingen in relatie tot werken zonder vergunning, gekoppeld aan een duidelijke sanctiestrategie. Om zo efficiënt en effectief met de beschikbare capaciteit om te gaan wordt gekomen tot een aanscherping van de werkwijze. Er moeten explicietere keuzen worden gemaakt welke zaken worden op- en doorgepakt.

Beleidsplan

Er is een lijst met criteria opgesteld om overtredingen te scoren. De lijst is een werklijst / een denkrichting en terug te vinden in tabel 23. De praktijk moet uitwijzen hoe bruikbaar dit systeem zal zijn en in hoeverre aanpassingen in de tijd nodig zijn. Op basis van scores kunnen overtredingen worden geprioriteerd en wordt hieraan de sanctiestrategie gekoppeld. De strategie is op de volgende pagina weergegeven. Op deze wijze wordt aan bestuur en interne organisatie transparant gemaakt welke zaken op welke wijze worden opgepakt. Het voorstel is voorlopig handhavend op te treden vanaf 16 punten.

Tabel 23 scorekaart prioritering wijzigen monument zonder vergunning

Criterion score prioritering zonder vergunning	Score
Type bescherming	
Beschermd stadsgezicht, beeldbepalend pand	5
Beschermd stadsgezicht, niet beeldbepalende panden	3
Rijks- of gemeentelijk monument	5
Landgoederen en gemeentelijk beschermde gezichten	1
Karakteristiek pand in het buitengebied	1
Locatie overtreding	
Voorgevel of zijgevel, openbaar	3
Achtergevel of zijgevel, niet openbaar	1
Dak en schoorstenen	2
Tuin en tuinhekken	2
Type werkzaamheid	
Gevelwijziging niet omkeerbaar (vensters en deuren, schilderen baksteen)	4
Gevelwijziging omkeerbaar (schilderwerk, reclame, luifel)	1
Wijzigen dakbedekking, dakopbouw en gaten in dakvlak	4
Historische constructie monumenten	5
Interieur monumenten	5
Aan- en uitbouwen	1
Bijgebouwen	1
Uitstraling directe omgeving	
Groot (exces)	4
Gemiddeld	2
Klein	1
Type cultuurhistorische waarden	
Uniek	6
Zeldzaam	5
Veel voorkomend	1
Fysieke omvang overtreding	
Groot	3
Gemiddeld	2
Klein	1
Effect op verrommeling / gaafheid van omgeving	
Groot	3
Klein	1
Geen	0



5.5. Wijziging aanpak verwaarlozing monumenten.

Inleiding

Regelmatig wordt de gemeente geconfronteerd met eigenaren die hun monument verwaarlozen. In deze trajecten wordt met wisselend succes veel tijd gestoken. Vaak ontstaat de indruk dat de eigenaar de gemeente aan het lijntje houdt. Om zo efficiënt en effectief met de beschikbare capaciteit om te gaan wordt gekomen tot een nieuwe werkwijze, die aansluit bij jurisprudentie.

Beleidslijn

De wet verbiedt het om een beschermend monument te herstellen, te gebruiken of te laten gebruiken op een wijze waardoor het wordt ontsierd of in gevaar gebracht. Jurisprudentie laat zien dat dit verbod niet alleen het verrichten van handelingen betreft, maar ook het nalaten waardoor het voortbestaan van een beschermd monument gevaar loopt. Het betreft dan verwaarlozing (actief of passief). Verwaarlozing wordt gedefinieerd als een zodanige onderhoudstoestand van bouwkundige onderdelen dat verdere schade als gevolg van weersomstandigheden kan ontstaan. Jurisprudentie laat zien dat bij verwaarlozing van beschermde monumenten door eigenaren het gemeentebestuur niet lijdzaam mag toezien. Zij zullen met een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang het verval een halt moeten toeroepen. Hierbij moet wel de nodige zorgvuldigheid in acht worden genomen. De volgende procedure wordt bij verwaarlozing gehanteerd:

1. Er vindt een eigen signalering van mogelijke verwaarlozing plaats dan wel er komt een klacht binnen. In de laatste situatie bezoekt de toezichthouder het pand om de klacht te verifiëren.
2. Er wordt (bij voorkeur) op een objectieve (onpartijdige) wijze vastgesteld dat sprake is van verwaarlozing. Dit kan bijvoorbeeld door de Monumentenwacht of een andere extern adviseur in te schakelen. De adviseur cultuurhistorie begeleidt de opdracht.
3. Er wordt door de onpartijdige partij een lijst met specifieke te ondernemen acties opgesteld om de verwaarlozing tegen te gaan. Deze wordt met de adviseur cultuurhistorie doorgenomen.
4. De lijst met specifieke te ondernemen acties vormt de basis voor een brief 'bestuurlijke voorwaarschuwing' met mogelijkheid tot kenbaar maken van zienswijzen. De jurist stelt deze brief op en is aanspreekpunt voor zienswijzen.
5. De brief 'bestuurlijke voorwaarschuwing' vormt de grondslag voor de handhavingsbeschikking. Deze wordt door de jurist i.s.m. met de adviseur cultuurhistorie opgesteld.

5.6. Wijziging strafrechtelijke sanctionering.

Inleiding

In sommige situaties heeft de gemeente geprobeerd, naast het bestuursrechtelijke traject, het strafrechtelijke traject bij overtredingen in relatie tot monumenten in te zetten. Deze trajecten kosten veel tijd en leveren niet altijd het gewenste rendement op. Om zo efficiënt en effectief met de beschikbare capaciteit om te gaan wordt gekomen tot een nieuwe werkwijze, die aansluit bij landelijke onderzoeken.

Beleidslijn

Er is sprake van een economisch delict bij "werken in afwijking van de vergunning" en "werken zonder vergunning". Het strafrechtelijke traject wordt alleen ingezet als uit een risicoscan blijkt dat dit noodzakelijk is, bijvoorbeeld omdat er geen andere sanctiemiddelen zijn of deze niet voldoende effect zal sorteren. Zolang het OM geen prioriteit stelt aan beschadiging van cultureel erfgoed wordt zeer terughoudend met het strafrechtelijke traject omgegaan. Aangiftes blijken uit landelijk onderzoek niet of nauwelijks in behandeling te worden genomen door gebrek aan kennis, het doen van aangiftes is relatief lastig, overtredingen zijn moeilijk te bewijzen en handhaving vooral wordt gezien als een bestuursrechtelijke weg.

5.6. Knop wijzigen van een monument

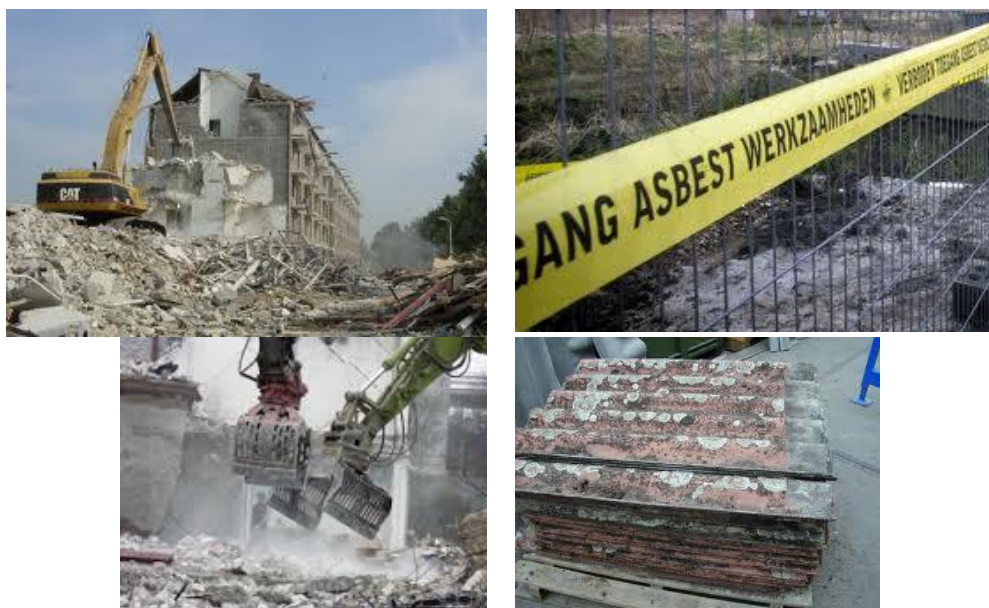
Het ambitieniveau van de activiteit wijzigen van een monument, en daarmee de inspanning van de gemeente, kan worden bijgesteld aan de hand van de volgende knop(pen):



- Prioritering wijzigen zonder vergunning (aanpassen score-tabel).
- Achterwege laten actieve aanpak verwaarlozing monumenten,
- Achterwege laten strafrechtelijk handhavingstraject.

6. Het slopen van een bouwwerk

Bouwbesluit 2012 par. 1.7



In paragraaf 1.7 van het Bouwbesluit 2012 wordt gesteld dat een voornemen tot slopen waarbij naar redelijke inschatting de hoeveelheid sloopafval meer dan 10 m³ zal bedragen of asbest wordt verwijderd, ten minste vier weken voor de voorgenomen aanvang van het uitvoeren van de sloopwerkzaamheden schriftelijk wordt gemeld aan het bevoegd gezag.

De effectmatrix van deze activiteit is als volgt:

Begrip	Beoogd effect
Fysieke veiligheid	Voorkomen instortingen en gebruiksonveilige situaties
Sociale veiligheid	Voorkomen onveilige situaties, hinder en overlast (geluid, trillingen, stof, geur, verkeer) in directe omgeving van sloopwerkzaamheden
Gezondheid	Voorkomen onjuist omgaan met asbest en andere schadelijke stoffen
Ruimtelijke kwaliteit	-
Milieukwaliteit	Voorkomen bodemvervuiling c.q. onjuiste afvoer/verwerking van afvalstoffen

In paragraaf 1.7 van het Bouwbesluit 2012 zijn sinds 1 april 2012 de regels terug te vinden. Er wordt niet meer gesproken over een omgevingsvergunning voor de activiteit slopen van een bouwwerk, maar van een sloopmelding. Deze sloopmelding moet afhankelijk van het type sloopwerk vijf dagen respectievelijk vier weken voor aanvang worden gedaan. Het Bouwbesluit geeft aan welke bescheiden bij een melding moeten worden ingediend en op welke onderdelen door de gemeente aanvullende voorwaarden mogen worden gesteld.

Het Wabobeidsplan richt zich ten aanzien van deze activiteit op een aantal aspecten:

1. Toets- en toezichtniveau.
2. Volledigheidstoets.
3. Samenwerking vergunningverlening en toezicht.
4. Samenwerking gemeente en RUD IJsselland.
5. Handhaving bij werken in afwijking van melding.

Diverse aspecten komen samen in zogenaamde toets- en toezichtprotocollen. Het betreft dan de aspecten genoemd onder 1, 2, 3 en 5. Deze protocollen zijn terug te vinden in de bijlage.

6.1. Toets- en toezichtniveau

Inleiding

Om te komen tot een uniforme eenduidige en daardoor efficiënte en effectieve werkwijze is een protocol voor het toetsen en toezicht houden op de activiteit slopen van een bouwwerk ontworpen.

Beleidslijn: bouwstenen

Het toets- en toezichtbeleid wordt gebaseerd op de volgende bouwstenen.

Typologie sloopwerk

Het type sloopwerk wordt als een belangrijk aspect voor het toets- en toezichtkader beschouwd. Er zijn op basis van wet- en regelgeving 4 type sloopwerken onderscheiden (tabel 24). Per type sloopwerk is apart beleid geformuleerd ten aanzien van de beoordeling van de melding.

Tabel 24 categorieën sloopwerken

	NAAM TYPE / CATEGORIE	OMSCHRIJVING
1	Particuliere asbestsloop	Het door een particulier slopen van: • Geschroefde, hechtgebonden asbesthoudende platen met een maximum oppervlakte van 35 vierkante meter per kadastraal perceel; • Asbesthoudende vloertegels met een maximum oppervlakte van 35 vierkante meter per kadastraal perceel; • Niet-gelijmde asbesthoudende vloerbedekking met een maximum oppervlakte van 35 vierkante meter per kadastraal perceel.
2	Niet particuliere asbestsloop	Het uitsluitend door een bedrijf verwijderen van asbest of asbesthoudende producten uit een bouwwerk.
3	Niet risicovol sloopwerk	Alle sloopwerken niet vallend onder één van de andere categorieën
4	Risicovol sloopwerk	Het afbreken van een bouwwerk, waarbij de hoeveelheid sloopaafval minimaal 10 m3 bedraagt. Een sloopwerk is risicovol als de volgende criteria gelden: • Asbest; • Gemeenschappelijke draagconstructie; • Gevaar voor belendingen; • Gedeeltelijke sloop (aanwezigheid van gebruikers in resterende delen van het bouwwerk); • Verwerking puin op eigen terrein.

Thema's wet- regelgeving

In het beleid wordt de intensiteit van beoordeling afhankelijk gesteld van de onderdelen van het sloopwerk (thema's uit wet- en regelgeving), die in het geding zijn. In combinatie met het type sloopwerk wordt de mate van belangrijkheid van de verschillende thema's beoordeeld. De thema's zijn terug te vinden in tabel 25.

Tabel 25 thema's slopen van een bouwwerk

	THEMA	TOELICHTING
1.	Veiligheid omgeving	Voorzieningen om letsel van personen op aangrenzend perceel of aan het sloofterrein grenzende openbare weg, openbaar water of openbaar groen te voorkomen. Bijvoorbeeld in het kader van constructieve veiligheid en betreden sloofterrein.
2.	Beschadigingen omgeving	Beschadiging of belemmering van wegen, van in de weg gelegen werken en van andere al dan niet roerende zaken op een aangrenzend perceel of op een aan het sloofterrein grenzende openbare weg, openbaar water of openbaar groen
3.	Hinder en overlast	Geluidhinder, trillingshinder, stofhinder en grondwaterstand
4.	Asbest	Aanwezigheid, verwijderen, asbestvrij verklaren, afvoer / stort
5.	Sloopaafval	Scheiding, opslag, verwerking

Sloopfasen

In het sloopproces zijn verschillende fasen te onderkennen. Aandacht voor bepaalde thema's uit wet- en regelgeving kunnen alleen in bepaalde fasen worden gecontroleerd. In het beleid wordt dan ook rekening gehouden met de fasen. De fasen, die zijn onderscheiden, staan in tabel 26.:

Tabel 26 sloopfasen

A.	FASE
1.	Aanvang (t/m start sloop)
2.	Uitvoeringsfase - begin
3.	Uitvoeringsfase - vervolg
4.	Oplevering

Werkniveaus.

De intensiteit of zwaarte van beoordeling wordt afhankelijk gesteld van ingeschatte risico's (thema naar type sloopwerk). Het beleid bestaat uit overeenstemming over de diepgang waarop werkzaamheden uitgevoerd moeten worden. Er wordt gewerkt met vooraf gedefinieerde werkniveaus, zoals gehanteerd bij de activiteit (ver)bouwen.

Beleidslijn: toetsing

Uit de toetsmatrix (tabel 27) kan worden afgeleid dat bij een particuliere asbestsloop geen inhoudelijke toetsingen plaatsvinden. Particuliere sloopasbest is louter een administratief product met een standaard set aan aandachtspunten bij de acceptatie van de melding om de veiligheid te stimuleren en om zich te wapenen voor eventueel onverwachte zaken tijdens de sloop. Bij een niet particuliere asbestsloop is er ten opzichte van de particuliere sloopasbest één extra controle in kader van de volledigheid, namelijk de controle op de aanwezigheid van een asbestinventarisatierapport voor zover noodzakelijk volgens wet- en regelgeving.

Bij een overig sloopwerk wordt aan de hand van de melding nagegaan of sprake is van een risicovol werk. Als sprake is van een niet risicovolle sloopwerk wordt dit beschouwd als een administratief standaard product. Er vindt geen inhoudelijke beoordeling plaats. Bij een risicovolle sloopwerk wordt op thema's wel inhoudelijk beoordeeld. Het betreft alle thema's. Deze toetsing vindt plaats in het kader van de voorschriften gesteld in hoofdstuk 8 van het Bouwbesluit en liggen in lijn van het protocol slopen van de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland. De toetsresultaten ten aanzien van deze thema's zullen waar nodig moeten worden vertaald naar specifieke voorschriften in de vorm van een afzonderlijk besluit bij de acceptatie van de melding.

Tabel 27 toets- en toezichtmatrix sloopmelding

Toets- en toezichtmatrix		Thema wet- en regelgeving				
		Veiligheid omgeving	Beschadigingen omgeving	Hinder en overlast	Asbest	Sloopafval
Type werk	Particuliere asbestsloop	0	0	0	0	0
	Niet particuliere asbestsloop	0	0	0	2	0
	Risicovol sloopwerk	2	2	2	2	2
	Niet risicovol sloopwerk	0	0	0	0	0

Een specifiek onderdeel van het toetsbeleid is de beoordeling van het asbestinventarisatierapport bij niet particuliere asbestsloop en risicovol sloopwerk. Hiervoor is een “landelijk formulier” beschikbaar. De beoordeling van het asbestinventarisatierapport aan de hand van het formulier wordt alleen uitgevoerd als sprake is van een risicovol sloopwerk. De beoordeling heeft betrekking op de kwaliteit van de inventarisatie en rapportage, de volledigheid van inventarisatie en rapportage, representativiteit van de rapportage.

Beleidslijn: toezicht

De diepgang van het toezicht is gelijk gesteld aan de diepgang van het toetsen. De toetsmatrix kan dus ook beschouwd worden als toezichtmatrix. De daadwerkelijke controles / inspecties die worden uitgevoerd zijn terug te vinden in tabel 28.

Tabel 28 toezichtmatrix frequentie

		Fase uitvoering					
Type werk		Aanvang	Uitvoeringsfase - begin	Uitvoeringsfase - vervolg	Oplevering	Totaal	Opmerking
Type werk	Particuliere asbestsloop	0	0	0	0	0	
	Niet particuliere asbestsloop	0	0	0	0	0	
	Niet risicovol sloopwerk	0	0	0	1	1	Ter plekke
	Risicovol sloopwerk	1	2	1	1	5	Ter plekke
		1	1	0	1	3	Administratief (bonnen en verklaringen)

Bij particuliere sloop asbest vindt geen regulier toezicht ter plekke plaats. Er vindt ook geen administratief toezicht plaats. Voor niet particuliere sloopasbest wordt dezelfde lijn gevolgd met dien verstande dat wel nagegaan wordt of degene die het asbest verwijderd gecertificeerd is. Dit gebeurt als onderdeel van de toetsing.

Bij een niet risicovolle sloopwerk vindt alleen een opleveringscontrole plaats. Bij een risicovol sloopwerk vinden naast het administratief toezicht (gecertificeerd, asbest vrij verklaring en stortbonnen) minimaal 5 inspecties plaats. Bij deze sloopwerken kan de toezichthouder in het vervolg van de uitvoeringsfase op basis van het gebrek aan opgebouwd vertrouwen in de beginfase eventueel meerdere keren aanvullend toezicht houden. Dit vindt plaats naar eigen inzicht van de toezichthouder. Op basis van de gevoeligheid beleningen en hinder en overlast kan eveneens een aantal extra controles in de vervolgfase plaatsvinden. Extra controles kunnen ook plaatsvinden als bijvoorbeeld het afval op de sloopplaats via een mobiele puinbreker wordt verwerkt.

6.2. Volledigheidstoets

Inleiding

In artikel 1.28 van het Bouwbesluit wordt aangegeven welke bescheiden de melding moet bevatten dan wel welke gegevens bij de melding moeten worden ingediend. In relatie tot het toets- en toezichtniveau wordt het niet wenselijk geacht in het kader van de administratieve belasting van burgers en ondernemers bij iedere melding alle gegevens op de vragen.

Beleidslijn

Afhankelijk van het type sloopwerk moet de volgende bescheiden worden ingediend wil sprake zijn van een complete melding. In tabel 29 is het beleid terug te vinden.

Tabel 29 in te dienen bescheiden naar type sloopwerk

In te dienen bescheiden	Particuliere asbestsloop	Niet particuliere asbestsloop	Niet risicovol sloopwerk	Risicovol sloopwerk
Naam, adres van eigenaar of van degene bevoegd tot het slopen	X	X	X	X
Naam, adres van uitvoerder sloopwerkzaamheden		X	X	X
Adres van te slopen bouwwerk	X	X	X	X
Kadastrale aanduiding van te slopen bouwwerk			X	X
Aard van het slopen bouwwerk	X	X	X	X
Data en tijdstippen van sloopwerkzaamheden			X	X
Wijze van slopen	X	X	X	X
Sloopveiligheidsplan				X
Rapport akoestisch onderzoek				X
Rapport trillingenonderzoek				X
Globale inventarisatie aard en hoeveelheid vrijkomende afvalstoffen	X	X	X	X
Opgave voorgenomen afvoerbestemming afvalstoffen	X	X	X	X
Verklaring geen asbest / asbestinventarisatierapport		X	X	X
Hoeveelheid ter plaatse te breken steenachtig afval				X
Naam en adres eigenaar recyclinggranulaat				X

6.3. Samenwerking vergunningverlening en toezicht

Inleiding

Vergunningverlening en toezicht maken onderdeel van een keten uit. Afstemming is nodig om deze keten vorm en inhoud te geven.

Beleidslijn

De toetser en toezichthouder werken samen tijdens de fase van vergunningverlening conform het gestelde in tabel 30.

Tabel 30 samenwerking vergunningverlening

	Particuliere asbestsloop	Niet particuliere asbestsloop	Niet risicovol sloopwerk	Risicovol sloopwerk
Er is geen betrokkenheid van de toezichthouder in de fase van vergunningverlening.	X	X	X	
De betrokkenheid van de toezichthouder beperkt zich tot de risicoanalyse in kader van omgevingsveiligheid.				
De toetser gaat na of de aanvraag zodanig van aard en omvang is dat afstemming met de toezichthouder noodzakelijk is.				
De toezichthouder wordt altijd betrokken bij de fase van vergunningverlening. Er vindt afstemming op meerdere momenten plaats. De toezichthouder leest de melding met voorwaarden tegen.				X

Nadat de acceptatie van de melding is verleend vindt overdracht plaats van de toetser aan de toezichthouder. Deze overdracht vindt als volgt plaats (tabel 31).

Tabel 31 samenwerking overdracht melding

	Particuliere asbestsloop	Niet particuliere asbestsloop	Niet risicovol sloopwerk	Risicovol sloopwerk
Er vindt geen specifieke overdracht plaats anders dan het dossier.	X	X	X	
Er vindt overdracht plaats via een daarvoor bestemd formulier als tijdens de toetsing specifieke punten hebben gespeeld die voor de toezichthouder relevant zijn.				
Er vindt altijd overdracht plaats via een daarvoor bestemd formulier. De toetser kan op het formulier aangeven dat mondelinge overdracht wenselijk is.				
Er vindt altijd overdracht plaats via een daarvoor bestemd formulier én er vindt altijd mondelinge overdracht plaats.				X

6.4. Samenwerking gemeente en RUD IJsselland

Inleiding

In het basistakenpakket van de RUD's in het algemeen en in de PDC van de RUD IJsselland in het bijzonder zijn afspraken gemaakt over welke sloopactiviteiten of onderdelen daarvan door de RUD worden uitgevoerd.

Beleidslijn

De beoordeling van het asbestinventarisatierapport, de inventarisatie van de relevant coördinatie-milieuaspecten en het toezicht op de onderdelen betreffende asbest vinden plaats door de RUD IJsselland als sprake is van een risicovol sloopwerk en de sloopactiviteit plaatsvindt in opdracht van een bedrijf of instelling. De RUD IJsselland adviseert de gemeente op dit gebied in de vorm van een adviesrapport.

6.5. Handhaving bij werken in afwijking van melding

Er wordt verwezen naar de sanctiestrategie zoals uitgewerkt bij de activiteit (ver)bouwen van een bouwwerk. Deze sanctiestrategie is één op één van toepassing op de activiteit slopen van een bouwwerk.

6.6. Knop slopen van een bouwwerk

Het ambitieniveau van de activiteit slopen van een bouwwerk, en daarmee de inspanning van de gemeente, kan worden bijgesteld aan de hand van de volgende knop(pen):



- Criteria risicovolle sloopwerken (leidend tot meer of minder meldingen die als risicovol worden aangemerkt).
- Toets- en toezichtniveau.

7. Het vellen van houtopstand

Wabo, artikel 2.2g, 2.3 en 2.18



Artikel 2.2. van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) stelt dat het verboden is zonder een omgevingsvergunning een project uit te voeren voor zover dat het kappen of vellen van houtopstand betreft zoals vastgelegd in een provinciale of gemeentelijke verordening. Vervolgens stelt artikel 2.18: de omgevingsvergunning moet worden geweigerd indien het kappen of vellen niet voldoet aan de gronden gesteld in de desbetreffende verordening.

De effectmatrix van deze activiteit is als volgt:

Begrip	Beoogd effect
Fysieke veiligheid	-
Sociale veiligheid	-
Gezondheid	-
Ruimtelijke kwaliteit	Voorkomen aantasting landschappelijke waarden
Milieukwaliteit	Voorkomen aantasting natuurwaarden

In artikel 4:11 van de Algemene Plaatselijke Verordening is aangegeven dat het vellen of te doen vellen van houtopstanden zonder vergunning verboden is. Op 1 januari 2012 is de nieuwe Algemene Plaatselijke Verordening (APV) van de gemeente in werking getreden. De artikelen voor houtopstanden zijn gewijzigd en tevens is de legesverordening aangepast. De wijzigingen van de artikelen in de APV die betrekking hebben op de bescherming van houtopstanden hebben er toe geleid dat de vraag is gesteld om de interpretatie van het groenbeleid en bomenbeleidsplan vast te leggen in een document. Dit is gedaan in dit 'Protocol Omgevingsvergunning Kap'. Met dit protocol wordt invulling gegeven aan de vraag hoe een aanvraag voor een omgevingsvergunning kap wordt beoordeeld. Door de aanwezigheid van dit protocol is in het Wabobeleidsplan de activiteit vellen houtopstand niet verder uitgewerkt. Er wordt volstaan met een verwijzing naar het protocol.

:

8. Het exploiteren van een milieu-inrichting

Wabo, artikel 2.1e, 2.3 en 2.14



Artikel 2.1. van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) stelt dat het verboden is zonder een omgevingsvergunning een inrichting of mijnbouwwerk op te richten, te veranderen, in werking te hebben of de werking daarvan te veranderen. De omgevingsvergunning moet zo stelt artikel 2.14 worden geweigerd als de activiteit waarop de aanvraag betrekking heeft in strijd is met de bescherming van het milieu. Tevens stelt de Wabo, in het verlengde van de Wet milieubeheer dat in sommige gevallen geen vergunning nodig is, maar dat gelijktijdig met een aanvraag voor een andere activiteit een melding met het oog op bescherming van het milieu moet worden gedaan (Activiteitenbesluit). Een dergelijke melding kan overigens ook geheel los van een aanvraag voor een omgevingsvergunning worden gedaan. In artikel 2.3. Wabo wordt aangegeven dat het verboden is te handelen in strijd met een voorschrift van een omgevingsvergunning.

De effectmatrix van deze activiteit is als volgt:

Begrip	Beoogd effect
Fysieke veiligheid	Voorkomen van gaswolken, ontploffingen en brandgevaarlijke situaties (externe onveiligheid)
Sociale veiligheid	Het creëren van een veilige woon- en werkomgeving.
Gezondheid	Voorkomen schade aan gezondheid door schadelijke stoffen
Ruimtelijke kwaliteit	Voorkomen hinder en overlast omgeving: geluid, trillingen, stof, geur
Milieukwaliteit	Voorkomen (a) aantasting natuurwaarden: kwaliteit van bodem, water, lucht en (b) verspilling van energiebronnen

Voor het in werking hebben van een inrichting is het vaak noodzakelijk om een melding in te dienen of om een vergunning aan te vragen. Het Activiteitenbesluit of de vergunning stelt voorschriften aan de activiteiten die in de inrichting plaatsvinden om schade, hinder en overlast voor de directe omgeving te voorkomen. Deze voorschriften zijn vooral gericht op de bescherming van de kwaliteit van de bodem, het water, de lucht en dergelijke tegen schadelijke invloeden van de activiteiten. Daarnaast hebben ze betrekking op het stimuleren van maatregelen ter verbetering van die kwaliteit (milieuwinst). Een relatief nieuw fenomeen is de omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM). Hierbij gaat het om een beperkte toets gekoppeld aan een melding in het kader van het Activiteitenbesluit. Deze toets is in hoofdzaak bestemd voor de agrarische bedrijven.

De gemeente heeft de taak om te inspecteren of activiteiten worden uitgevoerd conform vergunning en wet- en regelgeving. Tijdens de uitvoering kunnen allerlei redenen zijn voor het afwijken van de vergunning en wet- en regelgeving, zowel bewust als onbewust. De Wabo geeft daarnaast aan dat regelmatig moet worden gezien of verleende vergunningen voldoen aan het zogenaamde principe van “best beschikbare technieken”.

De werkzaamheden in relatie tot het exploiteren van een milieu-inrichting vinden plaats onder de regie van de Regionale Uitvoeringsdienst IJsselland (RUD). De vergunningverleners en toezichthouders milieu zijn belast met diverse taken. Deze taken kunnen ruwweg in een aantal categorieën worden onderscheiden, namelijk:

1. Specialistische taken binnen de zogenaamde kennispunten van de RUD. Uitgangspunt voor de uitvoering zijn de kaders van de RUD. Het betreft werkzaamheden zowel voor het eigen bevoegd gezag als die van andere bevoegde gezagen onderdeel uitmakend van de RUD.
2. Niet specialistische taken, de basistaken. Ook hier zijn de uitgangspunten de kaders van de RUD. Het betreft werkzaamheden voor alleen de eigen gemeente.
3. Milieutaken die in het kader van de RUD als “maatwerk” worden bestempeld.

Vanuit de RUD IJsselland wordt aangegeven dat iedere gemeente binnen de afgesproken kaders moet komen tot een nadere prioritering i.c. een “couleur locale”. Het bedrijfsplan van de RUD benoemt in hoofdstuk 4 ook expliciet deze ruimte. Het Wabobeidsplan wordt gezien als het instrument om te komen tot invulling van deze ruimte.

Het Wabobeidsplan richt zich ten aanzien van deze activiteit op een aantal aspecten:

1. RUD kaders op een rij.
2. Toetsing en toezicht in realisatiefase
3. Toetsing en toezicht in gebruiksfase

8.1. RUD kaders op een rij

Het uitwerken van de “couleur locale” vindt plaats binnen de kaders van de RUD. Vandaar dat allereerst deze kaders op een rij worden gezet. Het vertrekpunt is allereerst de productendienstencatalogus (PDC) van de RUD IJsselland. In deze PDC is aangegeven welke producten bij welke klasse inrichtingen kunnen worden geleverd. Daarbij is ook het gemiddeld aantal uur voor een product aangegeven. Een tweede vertrekpunt is de planningstool 2013 van de RUD. Hier wordt de koppeling gelegd met aantallen op jaarbasis. In de tabellen 32 t/m 35 zijn deze kaders terug te vinden.

Wanneer de PDC nader wordt geanalyseerd zijn aan de genoemde uren de werkzaamheden gekoppeld zoals geformuleerd in de kwaliteitscriteria 2.1. Een invulling van de concrete inspanning en dan vooral het werkniveau is in de PDC niet terug te vinden. Immers een melding kan op diverse manieren worden beoordeeld, een periodieke controle kan op verschillende manieren worden uitgevoerd. Een ander aspect is dat er geen expliciete koppeling is met de uitgevoerde risicoanalyse.

Er heeft een zeer uitgebreide risicoanalyse plaatsgevonden op het niveau van branches / SBI codes. Per branche / SBI code is aangegeven van welk risico sprake is: van zeer groot tot zeer klein. Wanneer deze risicoklassen in relatie worden gebracht met het aantal inrichtingen uit de PDC en planningstool ontstaat een beeld hoeveel inrichtingen in welke risicoklasse vallen. Dit is terug te vinden in tabel 36.

Tabel 32 PDC vergunningverlening (uren per eenheid RUD)

	Klasse III BRZO	Klasse III Industrieel IPPC	Klasse III Agrarisch IPPC	Klasse III Productie m.u.v. chemie	Klasse III Productie chemie	Klasse II m.u.v. agrarisch OBM	Klasse II agrarisch OBM	Klasse I B	Klasse I A
EV ⁹ vergunning eenvoudig	50	50	46	48	48	49			
EV vergunning complex	240	240	98	139	178	91			
MV ¹⁰ vergunning eenvoudig	75	75	63	67	76	63			
MV vergunning complex	280	280	114	170	220	112			
Milieu neutrale vergunning		3	3	3	3	3			
Melding		3	8	9	9	20	12	3	2
Melding eenvoudig	8								
Melding complex	16								
Maatwerkvoorschriften							20	20	
OBM						36	36		
Intrekken	6	6	6	6	6	6	6	6	6

Tabel 33 planningstool 2013 vergunningverlening (aantal per jaar gemeente Deventer)

	Klasse III BRZO	Klasse III Industrieel IPPC	Klasse III Agrarisch IPPC	Klasse III Productie m.u.v. chemie	Klasse III Productie chemie	Klasse II m.u.v. agrarisch OBM	Klasse II agrarisch OBM	Klasse I B	Klasse I A
EV vergunning eenvoudig						3			
EV vergunning complex						4			
MV vergunning eenvoudig									
MV vergunning complex	1	2	3			5			
Milieu neutrale vergunning		3				4			
Melding							13	50	
Melding eenvoudig									
Melding complex	1								
Maatwerkvoorschriften								8	
OBM							13		
Intrekken						2	4		

⁹ Enkelvoudig

¹⁰ Meervoudig

Tabel 34 PDC toezicht en handhaving (uren per eenheid)

	Klasse III BRZO	Klasse III Industrieel IPPC	Klasse III Agrarisch IPPC	Klasse III Productie m.u.v. chemie	Klasse III Productie chemie	Klasse II m.u.v. agrarisch OBM	Klasse II agrarisch OBM	Klasse I B	Klasse I A
Opleveringscontrole	103	77	32	40	64	19	23	9	
Periodieke controle	68	43	18	24	35	10	14	7	3
Administratieve audit	67	35	20	18	18	10	16	5	3
Administratieve controle	28	17	18	10	10	10	10	5	3
BRZO controle	99								
VR beoordeling	40								

Tabel 35 planningstool 2013 toezicht en handhaving (aantal per jaar gemeente Deventer)

	Klasse III BRZO	Klasse III Industrieel IPPC	Klasse III Agrarisch IPPC	Klasse III Productie m.u.v. chemie	Klasse III Productie chemie	Klasse II m.u.v. agrarisch OBM	Klasse II agrarisch OBM	Klasse I B	Klasse I A
Aantal bedrijven	1	4	12	8	9	75	209	1.005	145
Bezoekfrequentie	1	1	1	0,5	1	0,5	0,25	0,20	0,15
Op jaarbasis	1	4	12	4	9	39	45	192	22

Tabel 36 totaal aantal inrichtingen naar risicoklasse en type inrichting

	Klasse III BRZO	Klasse III Industrieel IPPC	Klasse III Agrarisch IPPC	Klasse III Productie m.u.v. chemie	Klasse III Productie chemie	Klasse II m.u.v. agrarisch OBM	Klasse II agrarisch OBM	Klasse I B	Klasse I A
I	1	0	0	0	9	0	0	0	0
II	1	0	0	0	0	13	0	1	0
III	0	3	12	4	0	33	209	573	0
IV	0	0	0	4	0	27	0	269	91
V	0	0	0	0	0	2	0	162	54
Totaal	2	3	12	8	9	75	209	1005	145

Een “couleur locale” is nodig en wel om een aantal redenen:

- Taken zijn gebaseerd op de kengetallen die de RUD hanteert. Uit verschillende doorrekeningen blijkt dat er te weinig uren beschikbaar zijn om de werkzaamheden op basis van de uitgangspunten van de RUD uit te voeren.
- Er is op dit moment geen concreet inhoudelijk toets- en toetsingskader achter de kengetallen aanwezig.
- Ten aanzien van de kennispunten zijn afspraken gemaakt op jaarbasis over de in te zetten uren, maar of en wanneer de werkzaamheden afkomen is niet duidelijk. Dit is onder meer afhankelijk van verzoeken van andere bevoegde gezagen. Als zij afkomen zijn de desbetreffende werkzaamheden gebonden aan de gesproken levertermijnen en moeten eenvoudig prioriteiten kunnen worden gesteld.
- Er is in RUD verband geen duidelijke relatie gelegd tussen alle aanwezige kaders: PDC, planningstool en risicoanalyse.
- Door het onderbrengen van provinciale en gemeentelijke inrichtingen binnen de RUD geeft de risicoanalyse een vertekend beeld. Tabel 36 geeft de indruk dat de meeste inrichtingen binnen de gemeente een laag risico betreffen. Dit is niet juist.
- De gemeente beschikt over relatief weinig uitvoeringscapaciteit in vergelijking met andere gemeenten.

De “couleur locale” is zowel geformuleerd voor de realisatiefase als voor de gebruiksfase.

8.2. Toetsing en toezicht in realisatiefase

Inleiding

De centrale vraag is hoe en met welke diepgang initiatieven van bedrijven, vergunningsaanvragen en meldingen worden beoordeeld ten aanzien van de fasen van vergunningverlening en uitvoering. Om antwoord op deze vraag te geven is een kwaliteitskader ontworpen. Dit kader heeft tot doel vorm en inhoud te geven aan de wettelijke verplichting vastgelegd in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Wet milieubeheer. De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. De wettelijke verplichting geeft aan dat het bevoegd gezag de nadelige gevolgen voor het milieu, die een inrichting (bedrijf) kan veroorzaken dient te voorkomen of zoveel mogelijk dient te beperken voor zover zij het niet kan voorkomen. Het bevoegd gezag heeft tot taak om het milieu te beschermen. In zowel artikel 2.14 van de Wabo als artikel 8.42 van de Wet milieubeheer is dit expliciet terug te vinden. De belangrijkste taken op het gebied van milieu zijn in deze fase de behandeling van en advisering over meldingen en vergunningsaanvragen voor het exploiteren van een milieu-inrichting.

Beleidslijn

Milieuwinst als sturingsinstrument

Een kwaliteitskader wordt van belang geacht in verband met een eenduidige, uniforme en transparante werkwijze. Daarbij wordt er naar gestreefd om de aanwezige capaciteit en de samenwerking met de ondernemers zo doelgericht mogelijk in te zetten. Tegen deze achtergrond wordt het begrip milieuwinst of –rendement geïntroduceerd: de kans om vanuit het algemeen belang te komen tot verbetering op het gebied van één of meer milieuthema's: geur, stof, geluid, gevaar, licht, bodem, lucht, water, afvalstoffen en duurzaamheid. Het kwaliteitskader maakt met andere woorden duidelijk waar vanuit de wettelijke verplichting door het bevoegd gezag de beste aanknopingspunten zijn te vinden om het milieu te beschermen i.c. de risico's zoveel mogelijk te beperken of voorkomen. De milieuwinst kan, zoals terug te vinden in tabel 37, in drie categorieën worden onderverdeeld, namelijk:

Tabel 37 categorieën milieuwinst.

Categorie milieuwinst	Milieuthema
Locale hindereffecten	• Geur • Stof • Geluid • Licht • Afvalstoffen
Locale calamiteiten	• Gevaar • Bodem • Afvalstoffen
Landelijke en mondiale effecten	• Lucht overig • Water • Afvalstoffen • Duurzaamheid

Het kwaliteitskader maakt duidelijk dat de kans op milieuwinst door een aantal factoren wordt bepaald. De volgende factoren zijn onderscheiden:

- De branche / bedrijfstak / SBI code waar een inrichting onder valt.
- De ligging van gevoelige objecten binnen landelijk bepaalde afstanden van de inrichting.
- De score van de branche / bedrijfstak / SBI code op landelijke indices ten aanzien van onder meer bodem, lucht en verkeer.
- De ligging / locatie van de inrichting.
- Specifieke bedrijfskenmerken van de inrichting.
- De aanwezigheid van klachten over de inrichting.

Niet alle criteria zijn voor alle milieuthema's relevant. In de milieuwinsttabel (tabel 38) op de volgende pagina zijn de thema's en criteria in relatie met elkaar gebracht. In de tabel kan worden afgelezen bij welk thema welke criteria een rol spelen.

De aansturing van de inzet en samenwerking met de ondernemers vindt, zoals aangegeven, plaats op basis van mogelijk te verwachten milieurendement i.c. de te verwachten milieuwinst. Om te bepalen of in potentie milieuwinst aanwezig is wordt iedere aanvraag en melding op basis van de milieuwinsttabel beoordeeld. Als een aanvraag of melding onder een milieuthema valt binnen de genoemde criteria dan is in potentie milieuwinst te realiseren. Of dat ook daadwerkelijk zo is zal in een later stadium moeten blijken. Het wel of niet van toepassing zijn van de milieuwinsttabel stuurt het behandelproces en de diepgang daarbinnen aan en leidt tot uitvoeringsrichtlijnen om dagelijkse werkzaamheden uit te voeren. Ongeacht type melding of aanvraag (nieuw, actualisatie, milieu neutraal, OBM) wordt de methodiek toegepast.

Tabel 38 milieuwinst

Milieueffecten / thema's milieuwinst										
	Lucht: Geur	Lucht: Stof	Geluid	Licht	Afvalstoffen	Gevaar	Bodem	Lucht: overig	Water	Duurzaamheid
Branche / Sbi code / type bedrijven	Bedrijven op de PSB lijst ¹¹ NeR van toepassing	NeR van toepassing	Horeca Windturbines	Sportvelden Windturbines		Inrichtingen op de BBW lijst ¹² Inrichtingen met waterinstallaties legionella Inrichtingen met activiteiten afdeling 4.1. Ab	NRB van toepassing Mestopslag Brandstoftank-plaatsen	NeR van toepassing		
Afstanden ¹³	Gevoelige objecten binnen aangegeven afstand	Gevoelige objecten binnen aangegeven afstand	Gevoelige objecten binnen aangegeven afstand			Gevoelige objecten binnen aangegeven afstand				
Indices ¹⁴		Lucht= L					Bodem = B	Lucht= L Verkeer = 2/3		
Locatie			Inrichtingen gelegen: • op gezoneerd industrieterrein • in binnenstad • in woonwijk • rand Natura 2000/EHS	Inrichtingen gelegen aan rand Natura 2000/EHS	Inrichtingen gelegen aan rand: • Natura 2000/EHS • Waterwin-gebied • Grondwaterbe-schermings-gebied	Inrichtingen gelegen in binnenstad	Inrichtingen gelegen aan rand Natura 2000/EHS	Inrichtingen gelegen aan rand Natura 2000/EHS	Inrichtingen gelegen aan rand Natura 2000/EHS	
Grenswaarden					Lozen van vetten, oliën, chemicaliën, mest,				Lozen >5 m³/uur Temperatuur afvalwater >30 C pH waarde > 10	Verbruik >50.000 Wh elektriciteit Verbruik >25.000 m³ gas Punten afvalpreventie >1.000 Vervoer: 500 bezoekers per dag of meer dan 2 miljoen transportkilo-meters per jaar.
Klachten	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja					

¹¹ Potentieel stank veroorzakende bedrijfscategorieën

¹² Basispakket Brandweer Wabo (Notitie Brandweertaken november 2012)

¹³ Paarse boekje VNG

¹⁴ Paarse boekje VNG

Uitvoeringsbeleid meldingen

Als een melding wordt ontvangen, wordt op basis van de milieuwinsttabel nagegaan of in potentie milieuwinst valt te realiseren. Wanneer dat in het geheel niet het geval is wordt de melding administratief afgedaan. Er vindt alleen registratie en publicatie plaats. Er worden verder geen (inhoudelijke) werkzaamheden aan de melding uitgevoerd. Wanneer milieuwinst is te behalen geldt een aantal standaard principes.

Het thema dat scoort op milieuwinst wordt diepgaander beoordeeld. Het betreft het eerder, bij de activiteit (ver)bouwen benoemde representatieve niveau. Tegen deze achtergrond kan ten aanzien van het thema:

- Advies van derden worden opgevraagd.
- Maatwerkvoorschriften worden alleen opgesteld voor zover de milieuwinst niet met standaard voorschriften kan worden behaald.

Voor thema's die niet scoren wordt het niveau betrouwbaarheidstoets gehanteerd. Adviezen worden niet opgevraagd. Er wordt niet gewerkt met maatwerkvoorschriften.

Daarnaast wordt na ontvangst van de melding afhankelijk van de milieuwinst een bepaald type behandelproces ingezet. Dit is terug te vinden in tabel 39.

Tabel 39 typen behandelproces meldingen

Behandelprocestype M1 als milieuwinsttabel n.v.t.	Behandelprocestype M2 als milieuwinsttabel van toepassing enkelvoudig	Behandelprocestype M3 als milieuwinsttabel van toepassing nadruk op categorie lokale hindereffecten
geen inhoudelijke beoordeling, alleen registratie en publicatie	1. toets activiteitenbesluit 2. verzoek aanvulling 3. beoordelen aanvulling 4. wel / geen acceptatie melding 5. publicatie melding	1. toets bestemmingsplan¹⁵ 2. toets activiteitenbesluit 3. inwinnen advies 4. verzoek aanvulling 5. beoordelen aanvulling 6. wel / geen acceptatie melding 7. publicatie melding 8. opstellen maatwerkvoorschriften 9. opleveringscontrole
Behandelprocestype M4 als milieuwinsttabel van toepassing nadruk op categorie lokale calamiteiten	Behandelprocestype M5 als milieuwinsttabel van toepassing nadruk op categorie landelijk of mondiaal	Behandelprocestype M6 als milieuwinsttabel van toepassing nadruk op meerdere of alle categorieën
1. toets bestemmingsplan 2. toets activiteitenbesluit 3. bedrijfsbezoek 4. inwinnen advies 5. verzoek aanvulling 6. beoordelen aanvulling 7. wel / geen acceptatie melding 8. publicatie melding 9. opstellen maatwerkvoorschriften 10. opleveringscontrole	1. toets bestemmingsplan 2. toets activiteitenbesluit 3. inwinnen advies 4. verzoek aanvulling 5. beoordelen aanvulling 6. wel / geen acceptatie melding 7. publicatie melding 8. opstellen maatwerkvoorschriften	1. toets bestemmingsplan 2. toets activiteitenbesluit 3. bedrijfsbezoek 4. inwinnen advies 5. verzoek aanvulling 6. beoordelen aanvulling 7. wel / geen acceptatie melding 8. publicatie melding 9. opstellen maatwerkvoorschriften 10. opleveringscontrole

¹⁵ het is niet de bedoeling alle meldingen zonder meer te toetsen, toetsing vindt in principe alleen plaats bij nieuwe vestigingen of uitbreidingen en voor zover de toetsing niet reeds is gebeurd in kader van andere aanvragen

Uitvoeringsbeleid vergunningsaanvragen

Als een vergunningsaanvraag wordt ontvangen, wordt op basis van de milieuwinsttabel nagegaan of in potentie milieuwinst valt te realiseren. Afhankelijk van de uitkomst wordt conform de melding een bepaald type behandelproces ingezet. Ook bij deze behandelprocessen wordt een aantal basisprincipes gehanteerd:

Het thema dat scoort op milieuwinst wordt diepgaander beoordeeld. Het betreft het representatieve niveau. Tegen deze achtergrond kan ten aanzien van het thema:

- Advies van derden worden opgevraagd.
- Maatwerkvoorschriften worden alleen opgesteld voor zover de milieuwinst niet met standaard voorschriften kan worden behaald.
- Een uitgebreidere considerans worden opgesteld.

Voor thema's die niet scoren wordt het niveau betrouwbaarheidstoets gehanteerd. Adviezen worden niet opgevraagd. Er wordt niet gewerkt met maatwerkvoorschriften en er is sprake van een beknopte considerans.

Het vertrekpunt is dat iedere aanvraag start met een informeel voortraject. In dit voortraject vindt door de gemeente een oriëntatie, inventarisatie en analyse plaats om na te gaan of daadwerkelijk sprake is van milieuwinst(en). Het betreft met andere woorden een verdiepingsslag in relatie tot de milieuwinsttabel. Het resultaat hiervan leidt tot de keuze van één van de volgende type behandelprocessen (uitgebreide voorbereidingsprocedure Wabo als uitgangspunt):

Tabel 40 type behandelproces vergunningsaanvragen

Behandelproces type V1 als milieuwinsttabel n.v.t. of enkelvoudige milieuwinst	Behandelproces type V2 als milieuwinsttabel van toepassing nadruk op één van de categorieën	Behandelproces type V3 als milieuwinsttabel van toepassing meerdere categorieën meervoudige effecten
1. vooroverleg bij/met bedrijf 2. ontvangst aanvraag 3. volledigheidstoets 4. inwinnen adviezen 5. verzoek aanvulling 6. beoordelen aanvulling 7. inhoudelijke beoordeling 8. inwinnen adviezen 9. vervaardigen ontwerp beschikking 10. ter visie legging ontwerp beschikking 11. behandelen zienswijzen 12. vervaardigen definitieve beschikking 13. publicatie definitieve beschikking 14. behandelen beroep	1. vooroverleg bij/met bedrijf 2. concept aanvraag 3. overleg bedrijf 4. ontvangst aanvraag 5. volledigheidstoets 6. inwinnen adviezen 7. verzoek aanvulling 8. beoordelen aanvulling 9. inhoudelijke beoordeling 10. inwinnen adviezen 11. vervaardigen ontwerp beschikking 12. ter visie legging ontwerp beschikking 13. behandelen zienswijzen 14. vervaardigen definitieve beschikking 15. publicatie definitieve beschikking 16. behandelen beroep 17. opleveringscontrole	1. vooroverleg bij/met bedrijf 2. concept aanvraag 3. voorontwerp vergunning 4. overleg bedrijf 5. ontvangst aanvraag 6. volledigheidstoets 7. inwinnen adviezen 8. verzoek aanvulling 9. beoordelen aanvulling 10. inhoudelijke beoordeling 11. inwinnen adviezen 12. vervaardigen ontwerp beschikking 13. ter visie legging ontwerp beschikking 14. behandelen zienswijzen 15. vervaardigen definitieve beschikking 16. publicatie definitieve beschikking 17. behandelen beroep 18. opleveringscontrole

8.2. Toezicht in gebruiksfase

Inleiding

Als eenmaal een melding is geaccepteerd of een vergunning is verleend breekt de gebruiks- en beheerfase. In deze fase wordt aan de hand van verschillende soorten controles nagegaan of de inrichting in werking is conform melding, vergunning en wet- en regelgeving. De centrale vraag is of controles worden uitgevoerd en zo ja, in welke frequentie, op welke wijze en met welke diepgang.

Beleidslijn

De basis voor het toezicht in de beheer- of gebruiksfase is de lokale invulling van de risicoanalyse. In de tabel 41 is aangegeven hoe branches / type inrichtingen scoren op de schaal van de gemeente.

Tabel 41 lokale risicoanalyse

Rood = Hoog risico	Oranje	Geel	Groen = Laag risico
Opslag gevaarlijke stoffen (inclusief propaantanks) Zwembaden IJsbaan LPG stations en benzinetankstations	Autoherstelbedrijven Grafische industrie Metaalinstructie Fabricage voedingsmiddelen Loonbedrijven / landbouwmechanisatie Textielverwerkingsbedrijven Bouw-, hout- en doe-het-zelf bedrijven Overige industrie	Horeca Veehouderij Sport en recreatie Vuurwerkverkooppunten Overheidsdiensten Groothandel	Detailhandel Jachthavens Voorzieningen en installaties (Glas)tuinbouw Zakelijke en maatschappelijke dienstverlening Woon- en verblijfsgebouwen

Voor iedere risicogroep uit de vorige tabel zijn de uitgangspunten voor het toezicht in de beheer- of realisatiefase geformuleerd. Tabel 42 geeft deze uitgangspunten weer.

Tabel 42 uitgangspunten toezicht gebruiksfase

Rood = Hoog risico	Oranje	Geel	Groen = Laag risico
Deze inrichtingen worden 1x per jaar gecontroleerd. De controles zijn aspectcontroles. Zij richten zich op specifieke onderwerpen, die in direct verband staan met de categorie milieuwinst. In het algemeen betreft het de categorie lokale calamiteiten.	Deze inrichtingen worden 1x per 2-5 jaar gecontroleerd. De controles zijn aspectcontroles. Zij richten zich op specifieke onderwerpen, die in direct verband staan met de categorie milieuwinst. In het algemeen betreft het de categorie lokale hindereffecten. Binnen deze risicogroep is een nadere prioritering aanwezig: Cluster 1: autoherstelbedrijven, grafische industrie, metaalinstructie. Cluster 2: alle overige genoemde type inrichtingen.	De vuurwerkverkooppunten worden jaarlijks bezocht i.s.m. politie en brandweer. Veehouderijen worden 1x per 2-5 jaar gecontroleerd. De controles zijn aspectcontroles. Zij richten zich op specifieke onderwerpen, die in direct verband staan met de categorie milieuwinst. In het algemeen betreft het de categorie lokale hindereffecten en landelijke effecten. Bij de overige inrichtingen in deze categorie vindt geen programmatisch toezicht plaats. Er wordt alleen toezicht gehouden op basis van klachten.	Er vindt geen programmatisch toezicht plaats. Er wordt alleen toezicht gehouden op basis van klachten.

De kaders van de RUD kennen bezoekfrequenties van lager dan 1x per 5 jaar. Het wordt niet wenselijk geacht vanuit de gedachte van milieuwinst dergelijke bezoekfrequenties te hanteren. Met deze frequentie kan geen vinger aan de pols worden gehouden wat betreft milieuwinst. De controle heeft veel meer weg van een check of de inrichting nog wel in werking is. Als alternatief wordt voorgesteld om jaarlijks geveltoezicht te doen op enkele industrieterreinen om te zien of mutaties zijn opgetreden in het bedrijvenbestand en na te gaan of deze mutaties bij de gemeente bekend zijn in relatie tot meldingen en vergunningsaanvragen.

8.4. Knop exploiteren van een milieu-inrichting

Het ambitieniveau van de activiteit exploiteren van een milieu-inrichting, en daarmee de inspanning van de gemeente, kan worden bijgesteld aan de hand van de volgende knop(pen):



- Criteria milieuwinst (leidend tot meer of minder inrichtingen die op onderdelen of geheel intensief worden beoordeeld).
- Diepgang (stappen) van behandeling melding of vergunning.
- Prioritering inrichtingen toezicht gebruiksfase (wijzigen risicoklasse).
- Toezichtfrequentie.