Provincie Noord-Brabant

Onderzoek naar de gemeentelijke taakuitvoering op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving met betrekking tot constructieve veiligheid van -

IBT-onderzoek naar de gemeentelijke uitvoeringspraktijk



Contactpersoon

Team IBT Omgevingsrecht

R.P.J. Wibier

H.M. Damme

R. Bloemsma

Programma

Kwaliteit Openbaar Bestuur,
Eenheid Interbestuurlijk Toezicht

Email

IBTomgevingsrecht@brabant.nll

Datum

1 december 2020

Voorwoord

Als burgers gebruikmaken van een gebouw, bijvoorbeeld om in te wonen, werken, leren of recreëren, dan moeten ze erop kunnen vertrouwen dat die gebouwen ten alle tijden veilig zijn. Vaak is dat vertrouwen terecht. Echter, naar aanleiding van een aantal incidenten bij onder meer Eindhoven Airport en het voetbalstadion van AZ, constateerde de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) dat een aantal zaken in het bouwtoezicht niet goed was geregeld.

Als het gaat om de constructieve veiligheid van gebouwen heeft de gemeente een belangrijke rol. Ze is immers vergunningverlener, toezichthouder en handhaver tijdens het bouwproces. Met de komst van de nieuwe Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) per 1 januari 2022 blijft de gemeente een wezenlijke rol spelen in het ervoor zorgen dat in Nederland veilig wordt gebouwd. De provincie heeft de taak om als interbestuurlijk toezichthouder te beoordelen of de gemeenten deze rol naar behoren uitvoeren.

In 2019 heeft de provincie (steekproefsgewijs) onderzoek gedaan bij twaalf gemeenten naar de taakuitvoering op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving met betrekking tot constructieve veiligheid van gebouwen. We hebben tevens gekeken in hoeverre zij (stand eind 2019) vooruitlopen op de nieuwe Wkb. Dit eindrapport is bedoeld om de verkregen inzichten te delen met alle gemeenten in Brabant. Het is belangrijk dat gemeenten van elkaar kunnen leren om - waar nodig - te komen tot verdere verbetering van de taakuitvoering op het gebied van constructieve veiligheid.

De resultaten van het onderzoek stemmen mij positief. Ik ben tevreden over het beeld dat wordt geschetst. Al blijft alertheid op dit punt gewenst. Ten eerste blijkt dat bij veruit de meeste onderzochte gemeenten de constructieve veiligheid een zichtbaar onderdeel van het proces van de VTH (vergunningverlening, toezicht en handhaving)-cyclus. Tevens toont het onderzoek aan dat de taakuitvoering van het VTH op het gebied van constructieve veiligheid van gebouwen bij vrijwel alle onderzochte gemeenten voldoende is geborgd en geen vragen of opmerkingen oproept. Verder is de Wkb bij de meeste gemeenten bekend. Dit leidt in de praktijk niet tot anticiperende acties, omdat er nog onvoldoende duidelijkheid is over de impact van de wet. Dit laatste punt verdient dan ook extra aandacht bij de terugkoppeling van de onderzoeksresultaten naar de gemeenten en partners in de totale bouwketen.

Ten slotte wil ik hierbij graag de betrokken gemeentebesturen en –medewerkers hartelijk danken voor de medewerking aan dit onderzoek. Zonder die medewerking was dit waardevolle onderzoek niet mogelijk geweest.

Wil van Pinxteren
Gedeputeerde Vrije Tijd, Cultuur en Sport, Bestuur en Veiligheid

Inhoudsopgave

Samenvatting		**3**
1	**Aanleiding, doel, opzet en werkwijze onderzoek**	**6**
1.1	Aanleiding	6
1.2	Doel van het onderzoek	6
1.3	Opzet en werkwijze van het onderzoek	7
1.4	Opbouw van het rapport	8
2	**Conclusies**	**10**
2.1	Onderzoeksvraag 1	10
2.2	Onderzoeksvraag 2	12
2.3	Onderzoeksvraag 3	13
3	**Aanbevelingen**	**15**
Bijlage 1 Toezichtstrategie		**16**
Bijlage 2 Projectteam en Klankbordgroep		**17**
Bijlage 3 Wettelijk Kader		**18**
Missie IBT en colofon		**19**



Samenvatting

Burgers maken, voor wonen, werken, leren en recreëren gebruik van allerlei gebouwen. Daarbij vertrouwen zij erop dat die gebouwen veilig zijn en dat zij op een degelijke en gecontroleerde wijze tot stand zijn gebracht. In veruit de meeste gevallen is dat vertrouwen gerechtvaardigd, alle betrokken partijen in het bouwen en onderhouden van deze gebouwen willen immers kwaliteit en veiligheid leveren. Tijdens het bouwproces heeft de gemeente de rol van vergunningverlener, toezichthouder en handhaver op (onder andere) de constructieve veiligheid van het bouwwerk. Met de nieuwe Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (hierna: Wkb) verandert (in eerste instantie beperkt) de toezichthoudende rol, maar ook dan blijft de gemeente een wezenlijke rol spelen in het zorgen voor zekerheid dat in Nederland veilig wordt gebouwd.

Het team Interbestuurlijk Toezicht Omgevingsrecht van de provincie Noord-Brabant heeft in het najaar van 2019 een thema-onderzoek gedaan naar de wijze waarop gemeenten invulling geven aan hun (wettelijke) VTH-taken op het gebied van de constructieve veiligheid van gebouwen. In dit onderzoek stonden zowel het proces als de werking centraal in twee onderzoeksvragen:

- Is het onderwerp constructieve veiligheid zichtbaar onderdeel van de VTH-beleidscyclus (beleidsplan, uitvoeringsprogramma en evaluatieverslag) van gemeenten en zo ja, hoe?
- Is voor het onderwerp constructieve veiligheid een goede VTH-taakuitvoering door gemeenten in de praktijk geborgd en zo ja, hoe?

Met het oog op de geplande inwerkingtreding van de Wkb (per 1 januari 2022) is een derde onderzoeksvraag toegevoegd:

- Welke kansen en belemmeringen zien de gemeenten als het gaat om de uitvoeringspraktijk van de nieuwe Wet kwaliteitsborging voor het bouwen?

Met deze drie onderzoeksvragen zijn 12 Brabantse gemeenten onderzocht en bezocht om, aan de hand van interviews en dossieronderzoek een beeld te vormen van de mate waarop constructieve veiligheid in proces en praktijk onderdeel is van de gemeentelijke VTH-cyclus.

Dit Brabantbrede eindrapport is bedoeld om de verkregen inzichten bij de twaalf onderzochte gemeenten te delen met alle gemeenten in Brabant. Daardoor kunnen gemeenten van elkaar leren om - waar nodig - te komen tot verdere verbetering van de taakuitvoering op het gebied van constructieve veiligheid van gebouwen.

Voor de ontwikkeling en de uitvoering van dit onderzoek met daarin de toezichtstrategie hebben wij gebruik gemaakt van een projectteam en een klankbordgroep.

Belangrijkste conclusies

Bij veruit de meeste onderzochte gemeenten is constructieve veiligheid een zichtbaar onderdeel van het proces van de VTH-cyclus.



Positief is dat constructieve veiligheid in de meeste gevallen herkenbaar terugkomt in de VTH-documenten, van een risico-afweging in het beleidsplan, via een herkenbare planning in het uitvoeringsprogramma tot een terugblik in de jaarlijkse evaluatie.



Aandachtspunt daarentegen is dat vertalingen vanuit de risico-afweging of het benoemen van bereikte resultaten in relatie tot de doelen soms beter en helderder kan.

De uitvoeringspraktijk is in vrijwel alle gevallen in orde, slechts in één individueel geval zijn (grotere) tekortkomingen geconstateerd.



Positief is dat gemeenten met voldoende kennis en kunde handelen op dit onderwerp. Er zijn gestructureerde protocollen volgens (landelijke) standaarden. Functiescheiding tussen vergunningverlening en toezicht & handhaving wordt voldoende gewaarborgd.



Aandachtspunt is dat constructieve kennis in veel gemeenten is beperkt tot één of een paar personen. Dat kan soms het vier-ogenprincipe onder druk zetten, hoewel de meeste gemeenten die dit betreft dan extern ingehuurde kennis achter de hand houden. Intergemeentelijke samenwerking wordt in de praktijkuitvoering nauwelijks waargenomen.

De Wet kwaliteitsborging voor het bouwen is bij de meeste gemeenten bekend, maar leidt in de praktijk niet tot anticiperende acties. Er is nog onvoldoende duidelijkheid over de impact om de wet al te beschouwen in termen als 'kansen en belemmeringen'. Gemeenten geven aan de nieuwe wet niet te zien als een aanleiding om de aandacht voor constructieve veiligheid te verminderen. Slechts de grote gemeenten denken erover na om praktijkervaring middels pilots op te doen:



Positief is dat alle onderzochte gemeenten van de nieuwe wet op de hoogte zijn en zich in veel gevallen verdiept hebben in de inhoud van de wet.

Uit nagekomen signalen blijkt dat gemeenten in de periode sinds de uitvoering van dit onderzoek wel degelijk de nodige ervaring hebben opgedaan. Op diverse plekken zijn proefprojecten aan de gang.

Aanbevelingen voor een adequate uitvoering

Zoals hierboven te lezen valt, bevindt de (wettelijke) taakuitvoering voor VTH op het gebied van constructieve veiligheid zich op een adequaat niveau. De belangrijkste aanbeveling is dan ook om dat niveau op zijn minst vast te houden. In individuele gevallen zijn er concrete aanbevelingen gedaan in de rapportage per gemeente.

Per onderzoeksvraag zijn er enkele meer generieke aanbevelingen die aansluiten bij de hierboven genoemde aandachtspunten:

a) Ten aanzien van de zichtbare aandacht voor constructieve veiligheid in de VTH-cyclus (proces):

Geef aandacht aan de meer concrete vertaling van de resultaten van de risico-afweging in de doelen uit het beleidsplan. In de evaluatie zou meer aandacht moeten zijn voor de bereikte resultaten in relatie tot de gestelde doelen. Nu is de evaluatie vooral gericht op uren en aantallen.

Kennis van constructieve veiligheid blijkt een schaars goed, weinig medewerkers beschikken erover. Anticipeer op de (blijvende) aanwezigheid van die kennis en kom niet in de verleiding om concessies te doen op de functiescheiding. Intergemeentelijke samenwerking of inhuur van externe (reserve)-capaciteit biedt een oplossing.

b) Ten aanzien van de uitvoering van de VTH-taken op constructieve veiligheid (inhoud):
De onderzochte gemeenten hebben de uitvoering op voldoende niveau. Ook hier geldt dat in de uitvoering de kennis is beperkt tot een select gezelschap en dat er mogelijkheden liggen om samen op te trekken. Intergemeentelijke samenwerking wordt hier nauwelijks waargenomen.

c) Ten aanzien van de nieuwe Wet kwaliteitsborging voor het bouwen:
Zet de aanwezige kennis en besef om in actie. Doe ervaring op met de nieuwe wet. Ook hier kan intergemeentelijke samenwerking een oplossing bieden, alle gemeenten hebben immers met dezelfde nieuwe wetgeving te maken. Maak daarbij bijvoorbeeld gebruik van 'voorlopers'. Ook heeft de VNG een website met informatie over de Wkb: : https://vng.nl/artikelen/hulp-bij-de-implementatie-van-de-wkb. Daarnaast zijn er ook op andere plekken informatie en ervaringen terug te vinden over de Wkb.Tenslotte zijn op diverse plekken proefprojecten aan de gang. De coördinatie hiervan gebeurt ook door de VNG, op hun website is hierover de nodige informatie te vinden, alsmede op de website van het Instituut voor Bouwkwaliteit: https://www.stichtingibk.nl/projecten/.

Acties tot nu toe
Alle betrokken gemeenten hebben een individueel inspectierapport ontvangen met hierin de belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen. De gemeenten herkennen zich in onze conclusies en aanbevelingen.
Vanuit onze rol als interbestuurlijk toezichthouder monitoren wij of de verbeterpunten door gemeenten tijdig worden uitgevoerd. Dit gebeurt aan de hand van een 'follow-up' per telefoon of mail. De wijze waarop de gemeenten hebben omgegaan met de grotere tekortkomingen komen aan de orde bij de reguliere toezichtronde in het voorjaar van 2021. Voor de gemeente waar meerdere tekortkomingen zijn geconstateerd geldt dat deze vooral administratief van aard zijn en de veiligheid van burgers niet in het geding is.

1 Aanleiding, doel, opzet en werkwijze onderzoek

1.1 Aanleiding

Mensen maken volop gebruik van gebouwen. Om te wonen, om te werken, voor recreatief gebruik of voor hulpverlening in geval van incidenten. Al die mensen vertrouwen erop dat die gebouwen veilig zijn. Gemeenten spelen daarbij een belangrijke rol. Ze hebben de belangrijke wettelijke taken van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) als het gaat om constructieve veiligheid van gebouwen. Als gemeenten die taken goed uitvoeren is de veiligheid van gebouwen in hoge mate gewaarborgd.

Uit het in 2018 uitgevoerde bouwtoezicht door de gemeenten is gebleken dat in een groot deel van de wapeningscontroles (fundering en verdiepingsvloer) er afwijkingen zijn van de goedgekeurde constructieberekeningen- en tekeningen. De afwijkingen variëren van het ontbreken van enkele staven betonstaal tot complete wapeningsnetten. De meest vastgestelde afwijking is dat de overlap van wapeningsnetten niet of onvoldoende aanwezig is, waarbij het risico bestaat dat scheuren ontstaan. Grotere incidenten, zoals het instorten van de parkeergarages bij Eindhoven Airport en in Wormerveer, benadrukken dat er risico's aanwezig zijn.

Mede naar aanleiding van deze grote incidenten is door de Onderzoeksraad voor de Veiligheid (OVV) een onderzoek gedaan naar de mogelijke oorzaken. Uit dit onderzoek komen twee factoren naar voren die bijdragen aan het ontstaan van incidenten: bij bouwprojecten wordt de aannemerselectie gemaakt op basis van de laagste prijs (en niet op kwaliteit) en de onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling in het bouwproces biedt de mogelijkheid om verantwoordelijkheid af te schuiven. Het eerste onderwerp, de wijze van aanbesteding, vormt geen onderdeel van dit onderzoek.

De verantwoordelijkheidsverdeling is een belangrijk onderwerp (en de aanleiding voor) de Wet Kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb). De wijze waarop gemeenten anticiperen op deze wet is wel onderwerp van dit onderzoek.

1.2 Doel van het onderzoek

Dit onderzoek heeft als doel om inzicht te krijgen in de wijze waarop gemeenten in Noord-Brabant deze taak oppakken, of het onderwerp voldoende is geborgd in gemeentelijke VTH-plannen en uitvoering. Ook wordt gekeken naar de veranderingen die in het werkveld zijn ingezet en de wijze waarop gemeenten op die veranderingen inspelen.

De drie 'hoofdonderzoeksvragen' van dit onderzoek lopen langs drie lijnen:

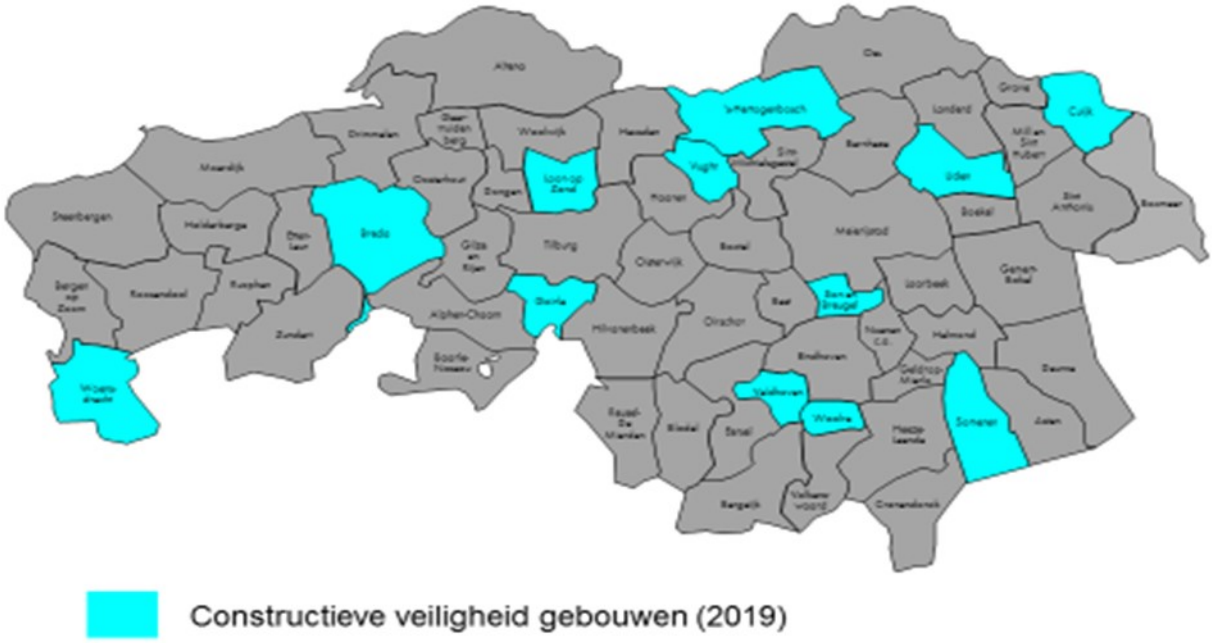
Gericht op proces bestaande uitvoeringspraktijk:
Is het onderwerp constructieve veiligheid zichtbaar onderdeel van de VTH-beleidscyclus (beleidsplan, uitvoeringsprogramma en evaluatieverslag) van gemeenten en zo ja, hoe?

Gericht op inhoud bestaande uitvoeringspraktijk:
Is voor het onderwerp constructieve veiligheid een goede VTH-taakuitvoering door gemeenten in de praktijk geborgd en zo ja, hoe?

Gericht op nieuwe situatie Wet kwaliteitsborging voor het bouwen:

Welke kansen en belemmeringen zien de gemeenten als het gaat om de uitvoeringspraktijk van de nieuwe Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (hierna: Wkb)

1.3 Opzet en werkwijze van het onderzoek



Bij dit project zijn 12 Brabantse gemeenten betrokken. Selectiecriteria voor deze gemeenten zijn: zowel groot als klein, in stedelijk en landelijk gebied, nog niet eerder betrokken bij een IBT-themaonderzoek, spreiding over Brabant. Het onderzoek richt zich alleen op zogeheten combinatiegebouwen: gebouwen met meerdere gebruiksfuncties boven elkaar zoals appartementen, winkels, kantoren of algemene openbare doeleinden.

VTH-beleidscyclusdocumenten

In het systematische IBT-toezicht op gemeenten wordt jaarlijks een oordeel gegeven over de VTH-beleidscyclusdocumenten van gemeenten. Het betreft dan het VTH (meerjarig) beleidsplan, het uitvoeringsprogramma en het evaluatie/jaarverslag. In dit onderzoek zijn deze drie documenten voor de geselecteerde gemeenten opnieuw beoordeeld, maar nu met een focus op het onderwerp 'constructieve veiligheid'. Gekeken is of het onderwerp voldoende aandacht krijgt in de documenten en of de uitvoering van de taak op adequate wijze is geborgd in de plannen en de gerapporteerde uitvoering.

Vergunningverlening-, toezicht- en handhavingsdossier (VTH-dossier)

Per gemeente worden twee VTH-dossiers onderzocht van verleende vergunningen. Er worden alleen VTH-dossiers bekeken met vergunningaanvragen bouwplan die zo recent mogelijk zijn, maar in ieder geval van na 1 april 2012 (datum inwerkingtreding Bouwbesluit 2012). Toelichting:

zoveel mogelijk aansluiten bij de huidige VTH-werkwijze van de gemeente. Het onderzoek betreft alleen dossiers nieuwbouw of transformatie (wijziging van gebruik i.c.m. met ingrijpende verandering draagconstructie) van aanvraag t/m oplevering.

Het onderzoek richt zich niet op bouwwerken geen gebouw zijnde (bijv. bruggen, masten, infrastructurele werken) en gebouwen in de gebruiksfase.

Uitvoering onderzoek
In het voorjaar van 2019 is de uitvoering van het onderzoek opgestart met het in kaart brengen van het werkveld. Aan de hand van recente voorvallen en (inspectie)rapporten die naar aanleiding hiervan zijn opgesteld is een beeld gevormd over de opzet van het onderzoek en de onderwerpen die daarbij aan de orde moeten komen.

Voor het uitwerken van de onderzoeksvragen en -opzet is een klankbordgroep geformeerd met een aantal experts uit het werkveld. Samen met deze experts is het wettelijk kader vastgesteld, is een werkwijze ontwikkeld en is een vragenlijst opgesteld.

In juli 2019 is een informatiebijeenkomst georganiseerd om de geselecteerde gemeenten op de hoogte te brengen van het onderzoek en met hen van gedachten te wisselen over de onderzoekaanpak. Ook zijn afspraken gemaakt over de aanlevering van de gevraagde VTH-dossiers. De uitkomsten van de informatiebijeenkomst zijn vervolgens gedeeld in een (formele) aankondigingsbrief aan de colleges van de geselecteerde gemeenten.

Voor de uitvoering van de inhoudelijke toetsen is externe expertise ingeschakeld uit het provinciale netwerk. Voor een achttal gemeenten is die expertise ingehuurd bij de Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant (ODZOB), voor een viertal gemeenten is die kennis ingehuurd bij de gemeente Breda. Voor deze constructie is gekozen om belangenverstrengeling te voorkomen, de inhoudelijk deskundigen van de ODZOB zijn niet betrokken geweest bij het onderzoek van de gemeenten in 'hun verzorgingsgebied'. Datzelfde geldt ook voor de inhoudelijk deskundige van de gemeente Breda.

In augustus 2019 is van alle gemeenten de gevraagde informatie ontvangen, waarna in september en oktober de uitvoering van het onderzoek (zowel desktop als bij de gemeente) ter hand is genomen. Na afloop van het bezoek aan de gemeente zijn de eerste bevindingen mondeling teruggekoppeld.

De uiteindelijke, gewogen resultaten van het onderzoek per gemeente zijn vastgelegd in een concept-rapportage die ter reactie en afstemming aan de contactambtenaar is gezonden. Na verwerking van diens reactie zijn de bevindingen definitief gemaakt en verzonden aan de gemeente. De resultaten van alle gehouden onderzoeken worden geaggregeerd opgenomen in een Brabantbrede rapportage.

1.4 Opbouw van het rapport

Hoofdstuk 2 bevat de conclusies van dit onderzoek. De structuur van dat hoofdstuk is als volgt: allereerst de onderzoeksvraag gevolgd door een cirkeldiagram met resultaten, korte uitleg van de onderzoeksvraag, het belang van de naleving voor de praktijk, toelichting van de cirkeldiagram

en samenvattende conclusies. Hoofdstuk 3 bevat aanbevelingen om de uitvoeringskwaliteit te verbeteren.
De bijlagen bevatten achtereenvolgens:

- de toezichtstrategie (bijlage 1);
- de namen van de leden van het projectteam en de klankbordgroep (bijlage 2);
- het wettelijk kader (bijlage 3).

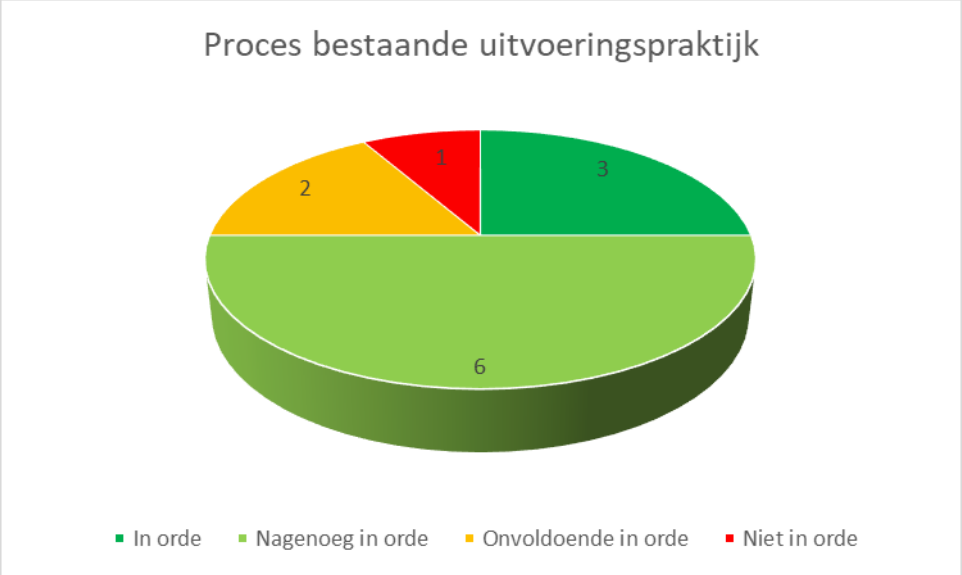
2 Conclusies

De conclusies hebben betrekking op de drie onderzoeksvragen die horen bij het doel van het onderzoek.

2.1 Onderzoeksvraag 1: Is het onderwerp constructieve veiligheid een zichtbaar onderdeel binnen de VTH-beleidscyclus?

Voor de beoordeling in hoeverre constructieve veiligheid is opgenomen in de VTH-beleidscyclus, zijn vragen gesteld die betrekking hebben op onderstaande kernvragen. De bevindingen zijn hieronder weergegeven.

- Is constructieve veiligheid een zichtbaar onderdeel van het meerjarig beleidsplan?
- Zijn de uitgangspunten op het gebied van constructieve veiligheid uit het beleidsplan vertaald naar het uitvoeringsprogramma?
- Vindt jaarlijks een evaluatie plaats op inzet en resultaten op het gebied van constructieve veiligheid?



Toelichting

Er is voldoende aandacht voor constructieve veiligheid wanneer het onderwerp zichtbaar onderdeel is van de VTH-beleidscyclus. Dit betekent dat in het (meerjarige)beleidsplan doelen, uitgangspunten en activiteiten/werkzaamheden worden beschreven op het gebied van constructieve veiligheid. Vervolgens worden deze doelen, uitgangspunten en activiteiten/werkzaamheden vertaald in activiteiten/werkzaamheden in het uitvoeringsprogramma, waarbij tevens aandacht is voor de benodigde en beschikbare capaciteit. Tenslotte wordt het onderwerp zichtbaar opgenomen in de jaarlijkse evaluatie, waarin wordt bepaald of de activiteiten/werkzaamheden zijn uitgevoerd, wat de resultaten daarvan waren en of deze hebben geleid tot het bereiken van de gestelde doelen.

Op grond van de Wabo dient elke gemeente een VTH-beleidscyclus te hebben waarin, op basis van een risico-inschatting bestuurlijke keuzes worden vastgelegd in een (meerjarig)beleidsplan. Dit beleid dient jaarlijks te worden vertaald in een uitvoeringsprogramma waarin de concrete activiteiten/werkzaamheden worden opgenomen en de organisatie die belast is met VTH wordt ingericht. Na afloop van het jaar dienen deze

activiteiten/werkzaamheden en de resultaten, in relatie tot de beleidsdoelen, te worden geëvalueerd. De provincie beoordeelt, als onderdeel van het reguliere interbestuurlijk toezicht, jaarlijks of de gemeente beschikt over een adequate VTH-beleidscyclus en beoordeelt daarin de vereiste documenten. Dit thema-onderzoek moet worden gezien als een '*reality check*' waarin voor het specifieke onderwerp 'constructieve veiligheid' wordt beoordeeld of de VTH-beleidscyclus op een juiste wijze wordt ingevuld. Indien het onderwerp zichtbaar onderdeel is van alle stappen en VTH-documenten, dan wordt het predikaat 'in orde' gegeven.

Algemeen

In driekwart van de gevallen (9) bleek het onderwerp constructieve veiligheid een voldoende zichtbaar onderdeel van de VTH-beleidscyclus. Voor zes van deze gevallen was er sprake van 'beperkte' opmerkingen, die het oordeel 'nagenoeg in orde' rechtvaardigden. Twee gemeenten kregen het oordeel 'onvoldoende in orde'. In deze gevallen kwam het onderwerp onvoldoende zichtbaar terug in de beleidscyclus. Constructieve veiligheid werd hier wel genoemd als speerpunt in het beleidsplan, maar kwam onvoldoende zichtbaar terug in het uitvoeringsprogramma of de evaluatie. Eén gemeente kreeg het predikaat 'niet in orde', hier werd constructieve veiligheid wel opgenomen als speerpunt in het beleidsdocument, maar kwam het onderwerp in zijn geheel niet terug in het uitvoeringsprogramma en de evaluatie.

Specifiek

Vrijwel alle gemeenten maken aan de hand van een risico-inventarisatie of een prioritering hun keuzes over de mate en diepgang waarin zij aandacht aan constructieve veiligheid besteden. Deze keuzes zijn gebaseerd op de aard en/of de omvang van het te bouwen object.

Vrijwel alle gemeenten voldoen aan de kwaliteitscriteria uit de Wet VTH, vaak vastgelegd in een kwaliteitsverordening.
Een paar kleinere gemeenten die onderdeel uitmaakten van dit onderzoek werken in regionaal verband samen, meestal op beleidsmatig gebied.

Samenvatting conclusies

Bij de onderzochte gemeenten bleek het onderwerp constructieve veiligheid in de meeste gevallen voldoende verankerd in de VTH-beleidscyclus. Een beperkt aantal suggesties ter verbetering kon worden gedaan. Bij een kwart van de gemeenten was er sprake van tekortkomingen.
Positief is dat constructieve veiligheid in de meeste gevallen herkenbaar terugkomt in de VTH-documenten, van een risico-afweging in het beleidsplan, via een herkenbare planning in het uitvoeringsprogramma tot een terugblik in de evaluatie.

Aandachtspunt daarentegen is dat het formuleren van heldere doelen en daarmee de te bereiken resultaten vanuit de risico-afweging soms beter kan.

2.2 Onderzoeksvraag 2: Is voor het onderwerp constructieve veiligheid een goede VTH-taakuitvoering in de praktijk geborgd?

Voor de beoordeling in hoeverre constructieve veiligheid voor een goede taakuitvoering in de praktijk is geborgd, zijn vragen gesteld die betrekking hebben op onderstaande kernvragen. De bevindingen zijn hieronder weergegeven.

- Wordt voldaan aan de verordening Kwaliteit VTH ten aanzien van eisen aan activiteit, medewerkers en organisatie;
- Vindt vergunningverlening plaats volgens de eisen van wet- en regelgeving;
- Vindt toezicht en handhaving plaats conform vastgesteld beleid.



Toelichting

Een goede VTH-taakuitvoering voor het onderwerp constructieve veiligheid in de praktijk is geborgd als uit de beoordeling van de VTH-dossiers blijkt dat wordt voldaan aan de gewenste kwaliteit en continuïteit voor proces, inhoud en kritieke massa. Hierbij is met name gekeken naar omvang, functiescheiding en kwetsbaarheid van de praktijkorganisatie. Als blijkt dat constructietekeningen en –berekeningen zijn aangeleverd, beoordeeld en meegenomen in de vergunningverlening. Als blijkt dat toezicht en handhaving in de praktijk heeft plaatsgevonden conform de naleefstrategie uit het VTH-beleidsplan.

Deze onderzoeksvraag beoordeelt of de opzet uit de eerste vraag heeft geleid tot een juiste werking in de praktijk. In het interbestuurlijk toezicht is het immers van belang dat een goede VTH-beleidscyclus op papier ook wordt vertaald naar een goede uitvoering in de praktijk. Indien een gemeente het eigen beleid en programmering heeft vertaald in een adequate praktijkorganisatie en werkt volgens algemeen aanvaarde, reproduceerbare processen en standaarden wordt het predikaat ‘in orde’ gegeven.

<u>Algemeen</u>

Voor elf van de twaalf bezochte gemeenten bleek de uitvoeringspraktijk ‘in orde’ (10) of ‘nagenoeg in orde’ (1). Slechts in één geval waren er tekortkomingen in de uitvoering die leidden tot het predikaat ‘onvoldoende in orde’. Het bleek hier te gaan om een aantal tekortkomingen.

Specifiek
Bij vrijwel alle gemeenten is er sprake van voldoende functiescheiding op het gebied van vergunningverlening en toezicht/handhaving. Medewerkers die betrokken zijn bij de vergunningverlening zijn dat niet bij het toezicht en handhaving op de vergunningsvoorwaarden.

Veruit de meeste gemeenten maken gebruik van externe adviesbureaus voor het aantrekken van kennis over constructieve veiligheid. De beide onderzochte grote gemeenten hebben op alle onderwerpen eigen personeel in dienst. Van de overige gemeenten zijn er twee die eigen constructieve kennis hebben. In één geval zal deze kennis de organisatie verlaten in verband met het op handen zijnde pensioen van de beide medewerkers. In het andere geval is de constructeur zowel betrokken bij vergunningverlening als bij toezicht/handhaving en is de functiescheiding in het geding.
Bij het toezicht maken de meeste gemeenten gebruik van standaard-protocollen, in een aantal gevallen zijn er eigen protocollen. In op één na alle gevallen leiden de toezichtwerkzaamheden tot verslagen in het zaaksysteem.

Handhaving vindt in vrijwel alle gevallen plaats volgens de Landelijke (of Brabantse) Handhavingsstrategie. In de meeste gevallen is handhaving een gemandateerde activiteit die ambtelijk wordt uitgevoerd. De portefeuillehouder wordt in die gevallen altijd wel op de hoogte gebracht en, waar nodig, betrokken.
In de uitvoering is er nauwelijks sprake van intergemeentelijke samenwerking.

Samenvatting conclusies
Bij vrijwel alle gemeenten bleek de uitvoeringspraktijk voldoende borging te bieden voor het onderwerp constructieve veiligheid. Slechts bij één gemeente werden meerdere tekortkomingen geconstateerd.

Positief is dat gemeenten met voldoende kennis en kunde handelen op dit onderwerp. Er zijn gestructureerde protocollen volgens (landelijke) standaarden. Functiescheiding wordt voldoende gewaarborgd.

Aandachtspunt is dat constructieve kennis in veel gemeenten is beperkt tot één of een paar personen. Dat kan soms het vier-ogenprincipe onder druk zetten, hoewel de meeste gemeenten die dit betreft dan extern ingehuurde kennis achter de hand houden. Intergemeentelijke samenwerking wordt in de praktijkuitvoering nauwelijks waargenomen.

2.3 Onderzoeksvraag 3: Welke kansen en belemmeringen ziet de gemeente als het gaat om de uitvoeringspraktijk van de nieuwe Wet kwaliteitsborging voor het bouwen?

Toelichting
Op 1 januari 2022 staat de invoering van de Wkb gepland. Op basis van deze wet wordt de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het gemeentelijke VTH en de vergunninghouder/bouwer anders ingevuld. Er komt meer nadruk te liggen op het eigen 'toezicht' op de bouw. De wet heeft vooralsnog uitsluitend betrekking op de categorie van de grootste bouwprojecten. Tijdens dit onderzoek is gevraagd of gemeenten bekend zijn met de wetswijziging en of zij al aan het voorsorteren zijn op de wet. Aan het antwoord wordt geen oordeel gekoppeld, het gaat hier puur om een inventarisatie.

Algemeen

Alle gemeenten bleken op de hoogte te zijn van de nieuwe wet. Bij een aantal gemeenten bleek de wet de nodige vragen op te roepen, waar men in de loop van 2020 of 2021 antwoorden op hoopt te krijgen. Weinig gemeenten zagen de wet als een bedreiging of belemmering. Ook zijn er geen signalen ontvangen dat de gemeenten de wet zien als een aanleiding om minder aandacht aan het onderwerp constructieve veiligheid te besteden.

Ervaring met de nieuwe werkwijze was eind 2019 nog nauwelijks opgedaan. Slechts de beide onderzochte grote gemeenten hadden, zeer concrete, plannen om pilots te houden om ervaring op te doen. Mede hierdoor is het voor de meeste gemeenten ook nog onduidelijk welke kansen de Wkb kan bieden. Inmiddels hebben zowel de VNG als het Rijk websites ingericht waarin duidelijkheid wordt gegeven over invoering van de Wkb. Ook zijn er in het land ervaringen opgedaan met het werken volgens de verantwoordelijkheidsverdeling van de Wkb, maar dan onder de regelgeving van de Wabo. Het voert hier te ver om naar al deze publicaties te verwijzen.

In de periode tussen de uitvoering van dit onderzoek (najaar 2019) en publicatie van deze rapportage (najaar 2020) blijkt uit diverse signalen dat gemeenten de nodige ervaring hebben opgedaan met de Wkb. Dit is onder andere gebeurd door deelname aan proefprojecten. De coördinatie van deze projecten is in handen van de VNG. Op hun site is het nodige terug te vinden over de wijze waarop aan deze projecten kan worden deelgenomen. Ook de site van Instituut voor Bouwkwaliteit biedt veel informatie over de Wkb en de proefprojecten.

3 Aanbevelingen

De aanbevelingen hebben betrekking op de conclusies uit de drie onderzoeksvragen en strekken tot een adequate taakuitvoering door de gemeenten.

a) Constructieve veiligheid als zichtbaar onderdeel van de VTH-cyclus

1. Als belangrijkste conclusie is getrokken dat de meeste van de onderzochte gemeenten constructieve veiligheid als zichtbaar onderdeel in hun VTH-cyclus hebben opgenomen. Per gemeente zijn concrete aanbevelingen opgenomen in de individuele rapportages;
2. Kennis van constructieve veiligheid is vaak beperkt tot één of enkele medewerkers. Werk, zoals meerdere gemeenten samen of huur kennis in, al dan niet als achtervang. Houd in ieder geval de functiescheiding tussen vergunningverlening en toezicht & handhaving in stand;
3. Hoewel zichtbaar aandacht is voor het onderwerp in alle onderdelen van de VTH-cyclus, kunnen zaken soms wel explicieter. Maak bijvoorbeeld keuzes uit de risico-afweging inzichtelijk en leg bij de jaarlijkse evaluatie een relatie tussen de behaalde resultaten en de beleidsdoelen.

b) Een adequate taakuitvoering op het gebied van constructieve veiligheid

1. Uit het onderzoek blijkt de praktijkuitvoering in veruit de meeste gevallen in orde; houdt dit niveau in ieder geval vast;
2. Ook hier geldt dat de aanwezige kennis vaak schaars en persoonsgebonden is; anticipeer op vertrek van ervaren medewerkers en draag zorg voor borging van de (nog) aanwezige kennis. Houdt de functiescheiding in het oog. Intergemeentelijke samenwerking in de uitvoering kan hier kansen bieden, dat wordt nu nauwelijks gedaan.

c) Anticiperen op de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

1. De meeste gemeenten waren op het moment van onderzoek (najaar 2019) voldoende bekend met de komst van de nieuwe wet. In de praktijk wordt er echter nauwelijks op voorbereid. Slechts de beide grote gemeenten waren aan het nadenken over het opdoen van praktijkervaring middels pilots. Met het dichterbij komen van de invoeringsdatum is het belangrijk om meer concreet aan de gang te gaan met de nieuwe wet. Op diverse plekken is informatie te lezen over de Wkb (o.a. Rijk en VNG) of over ervaringen die zijn opgedaan in diverse pilots en proefprojecten. De websites van zowel de VNG als het Instituut voor Bouwkwaliteit bieden hierover veel informatie;
2. Ook hier kan gezamenlijk optrekken kansen bieden, de nieuwe wet geldt immers voor alle gemeenten in Nederland en vrijwel geen enkele gemeente heeft nog ervaring kunnen opdoen.

Bijlage 1 Toezichtstrategie

Resultaat	Risico	Aanpak IBT	Strategie IBT	Product IBT
In orde*	Geen	Belonen	Borging proces en werkwijze als 'Best Practice' delen met andere gemeenten via Sharepoint.	Brief aan B&W met inspectierapport + complimenten aan college. B&W informeren desgewenst de Raad.
Nagenoeg in orde*	Laag	Gemeente informeren en verzoeken om tekortkomingen op te heffen en herhaling te voorkomen.	Terughoudend toezicht. Vertrouwen in oppakken verbeterpunten.	Brief aan B&W met tekortkomingen en verbeterpunten. B&W informeren desgewenst de Raad.
Onvoldoende in orde*	Middel	Binnen 1 maand plan van aanpak (SMART) overleggen om tekortkomingen op te heffen en herhaling te voorkomen.	Blijvend toezicht op de afspraken conform interventieladder. Monitoring op voortgang PvA. Hercontrole.	Brief aan B&W met tekortkomingen en verbeterpunten. B&W informeren de Raad.
Niet in orde*	Hoog	Gemeente direct maatregelen laten treffen gericht op opheffen / beheersen risico's van tekortkoming. Tevens binnen 1 maand plan van aanpak (SMART) overleggen om tekortkomingen structureel op te heffen en herhaling te voorkomen.	Blijvend toezicht op de afspraken conform interventieladder. Monitoring op voortgang PvA. Hercontrole.	Brief aan B&W met geconstateerde tekortkomingen en verbeterpunten en vastleggen getroffen of te treffen maatregelen. B&W informeren de Raad.

Toelichting begrippen

In orde	Geen tekortkomingen geconstateerd.
Nagenoeg in orde	Lichte tekortkomingen geconstateerd van a) wet- en regelgeving en/of b) met het eigen beleid van de gemeente. Bijvoorbeeld op ondergeschikte punten niet voldoen aan de uitgangspunten van het eigen beleid.
Onvoldoende in orde	Betekenisvolle tekortkomingen geconstateerd van a) wet- en regelgeving en/of b) met het eigen beleid van de gemeente. Bijvoorbeeld het onvoldoende handelen bij het constateren van een tekortkoming.
Niet in orde	Ernstige tekortkomingen geconstateerd van a) wet- en regelgeving en/of b) met het eigen beleid van de gemeente. Bijvoorbeeld het onvoldoende toetsen van de constructie in een vergunningsaanvraag.

Bijlage 2 Projectteam en Klankbordgroep

Het onderzoek is uitgevoerd door een projectteam met daarin medewerkers van het team IBT Omgevingsrecht van de provincie Noord-Brabant, de Omgevingsdienst Zuidoost Brabant en de gemeente Breda.

De opzet en de resultaten van het onderzoek zijn afgestemd met een klankbordgroep met daarin vertegenwoordigers van de Omgevingsdienst Zuidoost Brabant, de gemeente Breda, de Veiligheidsregio Brabant-Noord/Regionale Brandweer en het Instituut Bouwkwaliteit.

Bijlage 3 Wettelijk Kader

Het onderzoek is uitgevoerd binnen het wettelijk kader van:
(Criteria voor proces, inhoud en kritieke massa)

- Wet Algemene bepalingen Omgevingsrecht (Wabo);
- Besluit Omgevingsrecht (Bor);
- Ministeriële regeling Omgevingsrecht (Mor);
- gemeentelijke Verordening Kwaliteit VTH (Verordening Kwaliteit);

(Technische- en inhoudelijke kwaliteitscriteria)

- Woningwet;
- Bouwbesluit 2012, afdeling 2.1, 2.2 en evt. 8.1;
- Ministeriële regeling Bouwbesluit 2012;
- Nen-normen (via Bouwbesluit 2012);
- Productcertificaat met eisen.

Missie IBT en colofon

Onze missie
"Met interbestuurlijk toezicht dragen wij bij aan een veilige en duurzame leefomgeving in Brabant. Daarmee bevorderen wij dat de Brabantse lokale overheden krachtige overheden zijn, die hun maatschappelijke taken correct uitvoeren. Zodat burgers kunnen vertrouwen op hun overheid."

Dit rapport is een uitgave van:
Provincie Noord-Brabant
Bezoekadres: Brabantlaan 1 | 5216 TV 's-Hertogenbosch |
Postbus 90151 | 5200 MC 's-Hertogenbosch |
www.brabant.nl
IBTomgevingsrecht@brabant.nl

November 2020
Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend. Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan, mits deze uitgave als bron wordt vermeld.