

Afstudeeronderzoek

“Optimalisering vergunning proces”



Scriptie

Martijn Dijkhuis
Studentnummer HAN 573118
DT-BMU 18.1
Datum: 2 januari 2019
Status: definitief

Colofon

Opleiding

Instelling	Hogeschool van Arnhem en Nijmegen
Opleiding	Bouw Management en Uitvoering
1 ^e afstudeerbegeleider	Ing. J.J.P. (Jan Pieter) van Dalen
2 ^e afstudeerbegeleider	Dhr. L. (Leo) van der Kooij

Opdrachtgever

Bedrijf	Gemeente Raalte
Adres	Zwolsestraat 16 8101 AC Raalte
Bedrijfsbegeleiders	Dhr. M. (Martijn) Luikens Dhr. J. (Jan) Temmink

Student

Auteur	Dhr. M.A. (Martijn) Dijkhuis
Studentnummer	573118

Voorwoord

Voor u ligt de scriptie “Optimalisering vergunning proces”. Dit onderzoek is uitgevoerd in het kader van mijn afstudeer onderzoek voor de Bouw Management en Uitvoering opleiding aan de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de gemeente Raalte, waar ik werkzaam ben als vergunningverlener van omgevingsvergunningen voor de activiteit bouwen.

Graag wil ik mijn afstudeerbegeleiders van de HAN bedanken voor hun sturing, begeleiding en de inhoudelijke feedback tijdens mijn afstudeertraject. Ook wil ik mijn collega's bedanken die mij hebben ondersteund met hun tijd en input. Vervolgens wil ik graag mijn familie en vrienden bedanken voor hun steun en begrip die ik heb gehad tijdens het volgen van de studie. In het bijzonder wil ik mijn vrouw en dochters bedanken voor alle steun die ze hebben gegeven. Ik kijk er naar uit om nu samen meer tijd te kunnen besteden aan ons gezinsleven.

Martijn Dijkhuis

Rietmolen 6 januari 2020

Samenvatting

Voor de gemeenten in Nederland, waaronder gemeente Raalte, komen er op het gebied van bouwregelgeving veel veranderingen. Op 1 januari 2021 zal de Omgevingswet in werking treden en is het aannemelijk dat binnen enkele jaren de Wet kwaliteitsborging doorgang zal vinden. De gemeente Raalte is naar aanleiding van een algemeen Mkb onderzoek in gesprek gegaan met enkele ondernemers waaronder bouwers. Door het gesprek met de bouwers en vanwege de komende veranderingen in de bouwregelgeving, is bij de gemeente Raalte behoefte aan een onderzoek ontstaan.

Doel van het onderzoek is om de gemeente Raalte te adviseren welke mogelijkheden er zijn om binnen de wettelijke kaders het huidige reguliere vergunning proces te optimaliseren. De optimalisatie zal de overgang naar nieuwe regelgeving makkelijker maken en knelpunten die in het huidige proces worden ervaren waar mogelijk wegnemen. Het onderzoek is een kwalitatief onderzoek dat middels een verkennend onderzoek, literatuurstudie en veldonderzoek met interviews is uitgevoerd. Het verkennende onderzoek is opgebouwd uit meerdere gesprekken met regionale bouwers. Dit zijn professionele partijen zoals aannemers, architecten, bouwkundige bureaus en advies bureaus. Daarnaast is er een literatuuronderzoek uitgevoerd waarin het ontstaan van de huidige bouwregelgeving en de toekomstige ontwikkelingen zijn weergegeven. In het veldonderzoek zijn het huidige werkveld en pilots van andere gemeenten onderzocht. Tenslotte zijn er interviews afgenomen bij omliggende gemeenten.

Het eindresultaat van het onderzoek is het volgende advies:

De gemeente Raalte kan haar vergunning proces optimaliseren door vooruitlopend op de Omgevingswet de planologische toets en de technische toets te splitsen. Hierdoor is men voorbereid op de toekomst en ontstaat er ruimte om flexibiliteit te bieden. Flexibiliteit is de mogelijkheid om technische gegevens later aan te leveren. Bij het afwijken van het bestemmingsplan is tijdwinst te behalen, door het verouderde beleid op de kruimelgevallen regeling in te trekken en het interne adviesproces efficiënter in te richten. Als visie op de toekomst is het belangrijk om ruimte te bieden aan bouwers die de gebouwde kwaliteit inzichtelijk willen maken. Daarnaast is het raadzaam om voor de bouwbesluittoetsing een toetsingsprotocol op te stellen.

Naar aanleiding van het advies zijn aanbevelingen geschreven over het proces van vergunningverlening, het afwijkingsbeleid en de omgang met de toetsing vooruitlopend op de Wet kwaliteitsborging bouw. Voor wat betreft het proces wordt geadviseerd om de keuze aan de aanvrager te laten om een “As-planned” aanvraag te doen of een “As-built” variant. Daarnaast wordt geadviseerd om een controle Tool te ontwikkelen waarbij het voor de bouwer duidelijk is welke minimale gegevens de gemeente verlangt. Tenslotte wordt ten aanzien van het proces geadviseerd om te experimenteren met de kwaliteitsborging, zodat zowel gemeente, de bouwer als beoogd kwaliteitsborger kan wennen aan de nieuwe rol binnen de Wet kwaliteitsborging bouw.

Ten aanzien van het proces van afwijken wordt aanbevolen om de huidige beleidsregels in te trekken en het interne adviesproces efficiënter in te richten. Voor wat betreft de Bouwbesluittoetsing wordt geadviseerd om een toetsingsprotocol op te stellen, waarbij de gemeente Raalte haar eigen ambitieniveau kan vaststellen.

Summary

For the townships in The Netherlands, including the township of Raalte, there will be a lot of changes regarding building regulations. Starting January the first, the "Omgevingswet" will take effect and therefore it is likely that the Law "kwaliteitsborging" will find its way within a few years. In response to general SMEs research, the township of Raalte has invited several entrepreneurs, including construction companies, to enter into a dialogue about this subject. This dialogue and the upcoming changes in construction regulations have resulted into a need for research by the township of Raalte.

The purpose of this research is to advise the township of Raalte regarding the possibilities of optimising the current standard permit process within the legal framework. This optimization will ease the transition to the new regulations and deduct the currently felt bottlenecks if possible. The research is a qualitative research, executed by exploratory research, literature studies and fieldwork with interviews.

The exploratory research is based on several conversations with regional builders. These are professional parties such as contractors, architects, architectural offices and consultancy firms. The literature study focused on the creation of the current building regulations and on future developments. The fieldwork investigated the current workflow and pilots of other townships. This is done by interviewing employees of surrounding townships.

The end result of the research is the following advice:

The township of Raalte can optimise her permit process by splitting the planning test and the technical test, in advance to the Omgevingswet. By doing so, one is prepared for the future and the room to offer flexibility emerges. Flexibility is the possibility to deliver technical data later on. By deviating from the destination plan, time can be gained by withdrawing the outdated policy on the "kruimelgevallenregeling" and by making the internal advisory policy more efficient.

As a vision of the future, it is important to offer some space to builders who are willing to provide insight into the built quality. Moreover, it is advisable to set up a review protocol for the "bouwbesluit" assessment.

In response to the advice several recommendations have been written about the process of granting permits, the deviation policy and handling with the assessment in advance to the Law "kwaliteitsborging".

Regarding the process, the advice is to give the applicant the choice to ask for an "As-planned" application or an "As-built" one. Furthermore, the advice is to develop a control tool in which it is clear for the builder what information the township asks. Finally, regarding the process, the advice is to experiment with the quality assurance, in order to get used to the new role within the Law "kwaliteitsborging" for both the township and the builder as intended quality assurer.

With respect to the process of deviation, it is advised to withdraw the current policy rules and to make the internal advice process more efficient. Regarding the "bouwbesluit" assessment, it is advised to set up an assessment protocol, in which the township of Raalte can determine her own level of ambition.

Afkortingen

Amvb	Algemene maatregel van bestuur
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bbl	Besluit bouwwerken leefomgeving
Bblb	Besluit bouwvergunningvrije en Licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken
Bor	Besluit omgevingsrecht
Bro	Besluit ruimtelijke ordening
BW	Burgerlijk Wetboek
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CKB	Collectieve Kwaliteitsnormering Bouwvergunning
EPC	Energieprestatiecoëfficiënt
MDW	Marktwerking Deregulering en Wetgevingskwaliteit
Mkb	Midden- en kleinbedrijf
Mor	Ministeriële regeling omgevingsrecht
Ow	Omgevingswet
SMEs	Small and medium-sized enterprises
Stb.	Staatsblad
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VTH	Vergunningen toezicht en handhaving
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wkb	Wet kwaliteitsborging voor het bouwen
Wro	Wet ruimtelijke ordening
Ww	Woningwet

Inhoud

COLOFON	2
VOORWOORD	3
SAMENVATTING	4
SUMMARY	5
AFKORTINGEN	6
INHOUD	7
1. INLEIDING	8
1.1 AANLEIDING	8
1.2 DOELSTELLING	9
1.3 VRAAGSTELLING	9
1.4 PROBLEEMSTELLING	9
1.5 HOOFDVRAAG	10
1.6 WERKWIJZE	11
1.7 AFBAKENING	12
2. INLEIDING ONDERZOEK	13
2.1 DE GEMEENTE RAALTE	13
3. VERKENNEND ONDERZOEK	14
3.1 VERKENNING BIJ DE BOUWENDE ONDERNEMERS	14
4. LITERATUUR ONDERZOEK	15
4.1 TOTSTANDKOMING HUIDIGE STELSEL	15
4.2 ONTWIKKELINGEN IN DE REGELGEVING	19
4.3 ONDERZOEKEN NAAR DE WKB	23
5. VELDONDERZOEK	24
5.1 GEMEENTE RAALTE	24
5.2 ONDERZOCHE PILOTS	28
5.3 SAMENVATTING INTERVIEWS OMLIGGENDE GEMEENTEN	29
5.4 VERGELIJKING INTERN ONDERZOEK MET INTERVIEWS	31
6. DEELVRAGEN	32
6.1 MOGELIJKHEDEN BINNEN DE HUIDIGE REGELGEVING	32
6.2 INTERESSANTE INITIATIEVEN UIT DE TOEKOMSTIGE REGELGEVING	33
6.3 VERGUNNING PROCES EN TERMIJNEN GEMEENTE RAALTE	34
6.4 DE AANLOOP NAAR DE OMGEVINGSWET EN WKB	35
6.5 VERLEGGEN VAN VERANTWOORDELIJKHEDEN	36
6.6 HET BIEDEN VAN FLEXIBILITEIT	37
6.7 HET BORGEN VAN DE BOUWKWALITEIT	37
7. CONCLUSIE	38
8. AANBEVELINGEN	38
8.1 PROCESMATIGE AANBEVELINGEN	38
8.2 AFWIJKEN	40
8.3 BOUWBESLUIT TOETSING	40
9. BRONVERMELDING	41

1. Inleiding

Martijn Dijkhuis (hierna: onderzoeker) is student aan de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen (HAN) en volgt de deeltijdopleiding Bouw Management en Uitvoering (BMU). Deze opleiding moet worden afgerond met een afstudeeronderzoek. Dit afstudeeronderzoek richt zich op de optimalisering van het huidige vergunning proces voor de activiteit “bouwen” binnen de gemeente Raalte.

1.1 Aanleiding

MKB onderzoek

De gemeente Raalte heeft behoefte aan een onderzoek naar de mogelijkheden om hun vergunningproces te optimaliseren. Aanleiding is een provinciaal algemeen waarderingsonderzoek uit 2016 onder de leden van het midden- en klein bedrijf (hierna MKB) naar de tevredenheid over hun gemeente. De gemeente Raalte werd hierin beoordeeld met een onvoldoende. De gemeente is het gesprek aangegaan met diverse ondernemers uit het MKB binnen de gemeentegrenzen. Vanuit de bouwende ondernemers zijn verbeterpunten voor het vergunningproces ontvangen. Dit zijn:

- Een kortere afhandelingstermijn van reguliere aanvragen omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen;
- Meer flexibiliteit bieden aan de opdrachtgevers;
- Meer vertrouwen/verantwoordelijkheid geven aan de aannemers.

Eigen ervaring

Onderzoeker ontvangt vanuit zijn rol, de opmerkingen van de bouwers dat:

- De termijn van afhandeling voor reguliere vergunningen, waarvoor een ontheffing noodzakelijk is, wordt als lang ervaren;
- Er veel en heel gedetailleerde technische informatie wordt gevraagd.

Bestuur gemeente Raalte

Naast het MKB onderzoek is de aanstaande omgevingswet, de waarschijnlijke intreding van de Wkb en de leeftijd van de werknemers in het cluster vergunningen een aanleiding. Vacatureruimte van personeel dat met pensioen gaat wordt op huurbasis ingevuld om flexibel te blijven. De vraag is hoe de opbouw van het cluster vergunningen er over een paar jaar uit gaat zien.

Samenvatting

De aanleiding voor dit onderzoek is de wens van het bestuur voor:

1. een kortere termijn van afhandeling van aanvragen omgevingsvergunning in de reguliere procedure;
2. een vergunningproces waaruit vertrouwen blijkt naar de bouwer;
3. een vergunningproces met flexibiliteit voor aanvrager/opdrachtgever;
4. het aangrijpen van het vergunningproces om voorbereid te zijn op de organisatorische gevolgen van de Wkb.

1.2 Doelstelling

Doel van het onderzoek is om de gemeente Raalte te adviseren welke mogelijkheden er zijn om binnen de wettelijke kaders het huidige reguliere vergunning proces te optimaliseren.

De optimalisering zal:

1. Passen binnen de huidige en toekomstige wet en regelgeving;
2. Zoveel mogelijk aansluiting zoeken bij visie van de landelijke overheid over de toekomstige rol van de gemeente binnen de Omgevingswet en Wkb;
3. Flexibiliteit bieden aan aanvrager/opdrachtgever binnen de regels van de wetgeving;
4. Knelpunten uit het huidige proces analyseren en waar mogelijk verminderen of wegnemen;
5. Verantwoordelijkheden verschuiven naar de bouwers waar dit mogelijk is.

1.3 Vraagstelling

De doelstelling van het afstudeeronderzoek wordt onderbouwd met een hoofdvraag en een aantal deelvragen. Deze deelvragen benoemen een aantal factoren die onderzocht moeten worden om antwoord te geven op de hoofdvraag. Voor het uitvoeren van het onderzoek moeten de juiste vragen worden gesteld. Dit om een zo accuraat en helder mogelijk antwoord te kunnen formuleren.

1.4 Probleemstelling

Het huidige vergunningproces is aan veranderingen onderhevig bij intreding van de Omgevingswet en eventuele intreding van de Wkb. De regionale bouwers hebben de gemeente Raalte verzocht om in aanloop naar deze veranderingen het huidige vergunning proces te onderzoeken. Hierbij verwachten de bouwers ten opzichte van het huidige proces sneller een besluit bij ontheffingen in de reguliere procedure, meer samenwerking en vertrouwen onderling en voor de aanvrager meer flexibiliteit.

Voor de gemeente Raalte is het niet helder of de wensen van de bouwer terecht en haalbaar zijn. Hiervoor wil de gemeente graag een advies.

1.5 Hoofdvraag

Hoe kan de gemeente Raalte haar vergunning proces optimaliseren?

Vergunning proces

Met het “vergunning proces” wordt bedoeld het proces van indiening van een aanvraag omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen tot aan start bouw.

Optimaliseren

“Het reviewen, plannen en verzoeken van wijzigingen om maximale efficiëntie en effectiviteit te realiseren in een proces.”¹

Een optimaal vergunning proces voor de gemeente Raalte betekent:

- Een zo kort mogelijke termijn van afhandeling;
- Een proces dat aansluit bij de gedachtegang van de Omgevingswet en Wkb;
- Verantwoordingen, waar mogelijk, leggen bij de bouwers;
- De aanvragers/opdrachtgevers daar waar mogelijk flexibiliteit bieden;
- Klant tevredenheid.

Afhandeling termijn

Met “afhandeling termijn” wordt bedoeld: De termijn tussen datum indiening aanvraag tot en met datum besluit.

Bouwkwaliteit

Met “bouwkwaliteit” wordt bedoeld: Dat een bouwwerk voldoet aan de voorschriften uit het Bouwbesluit.

Deelvragen

1. Welke mogelijkheden zijn er binnen de huidige regelgeving om sneller tot een besluit te komen?
2. Welke ruimte biedt de huidige- en toekomstige regelgeving aan nieuwe initiatieven?
3. Hoe is het huidige vergunning proces in de gemeente Raalte ingericht en wat zijn de afhandeling termijnen?
4. Hoe hebben andere gemeenten hun proces ingericht in aanloop naar de Omgevingswet en de Wkb?
5. Welke verantwoordelijkheden kan de gemeente Raalte, vooruitlopend op de nieuwe regelgeving, al bij de bouwers leggen?
6. Welke flexibiliteit kan de aanvrager/opdrachtgever worden geboden?
7. Hoe kan de gemeente Raalte de bouwkwaliteit borgen in het optimale proces?

¹ www.encyclo.nl

1.6 Werkwijze

Het onderzoek is gestart met een verkennend literatuuronderzoek. Hierna zijn vervolgens het verkennende onderzoek, het literatuuronderzoek en het veldonderzoek uitgevoerd. Tevens zijn er interviews afgenomen.

Verkennend onderzoek

Het verkennend onderzoek is gebruikt om in beeld te krijgen hoe de regionale bouwers tegen de vergunningverlening van de gemeente Raalte aankijken en welke verbeterpunten ze zien.

Literatuuronderzoek

Om inzicht te krijgen hoe het huidige vergunningstelsel is ontstaan, hoe het toekomstige vergunningproces er uit gaat zien en waar er mogelijkheden voor de gemeente liggen is er een literatuuronderzoek uitgevoerd.

Veldonderzoek

Het veldonderzoek bestaat uit een intern onderzoek bij de gemeente Raalte en het onderzoeken van geëvalueerde pilots. Het intern onderzoek wordt gebruikt om te onderzoeken hoe de gemeente Raalte haar proces heeft ingericht.

Interviews

Er is gekozen om het kwalitatief onderzoek uit te voeren door middel van interviews. De geïnterviewde gemeenten zijn direct nabij de gemeente Raalte gelegen. Hiervoor is gekozen omdat in de aanleiding van het onderzoek en tijdens het verkennende onderzoek het vergelijk met de omliggende gemeenten wordt gemaakt.

1.7 Afbakening

Het is van groot belang om de kaders van het afstudeeronderzoek af te bakenen. Het afbakenen van je onderzoek zorgt voor een duidelijk onderzoeksveld. Het onvoldoende afbakenen van je onderzoek resulteert in onjuiste verwachtingen of irrelevante onderzoeken.

Type aanvraag

Het onderzoek richt zich op omgevingsvergunningen die de reguliere voorbereidingsprocedure in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht volgen. Voor een plattelandsgemeente als Raalte vallen 97,5% van de aanvragen omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen binnen de reguliere voorbereidingsprocedure.

Wet- en regelgeving

Het onderzoek richt zich op de huidige en toekomstige wet- en regelgeving op het gebied van bouwregelgeving.

Partijen

Dit onderzoek richt zich op de aanvragers, bouwers en de gemeente Raalte. De particuliere aanvrager is in dit onderzoek niet gehoord, omdat deze groep bij omvangrijke bouwwerken vrijwel altijd gebruik maakt van een professionele gemachtigde en de minder omvangrijke bouwwerken vaak omgevingsvergunning vrij zijn. Daarnaast is een aanvraag omgevingsvergunning voor een particulier doorgaans eenmalig en doen de professionele aanvragers en gemachtigden vaker een aanvraag bij verschillende gemeenten. Hierdoor hebben de professionele aanvragers en gemachtigden een beter beeld van de gemeente Raalte en de verschillen met andere gemeenten.

Omvang

Dit onderzoek richt zich op het vergunningproces van de gemeente Raalte. Zaken buiten de gemeente zoals beroep en hoger beroep bij de rechtbank tegen een omgevingsvergunning wordt niet meegenomen in dit onderzoek.

Personele bezetting

De huidige bezetting, gemiddelde leeftijd en het aantal ingehuurd personen binnen het cluster vergunningen is een aanleiding voor dit onderzoek, maar maakt geen onderdeel uit van het onderzoek. Het onderzoek zal zich niet richten op inhuur van personen of bedrijven van buiten, maar onderzoeken welke processtappen kunnen worden aangepast en of welke verantwoordelijkheden kunnen worden verlegd richting bouwers om het vergunningproces te optimaliseren.

Wkb

Het wetsvoorstel “Wet Kwaliteitsborging voor het bouwen” dat aan de Eerste Kamer is aangeboden waarop deze op 11 juli 2017 heeft besloten om de stemming hier over uit te stellen. Aanpassingen aan de wet na 1 januari 2019 en beslissingen op het wel of niet aannemen van de wet worden niet meegenomen in dit onderzoek.

2. Inleiding onderzoek

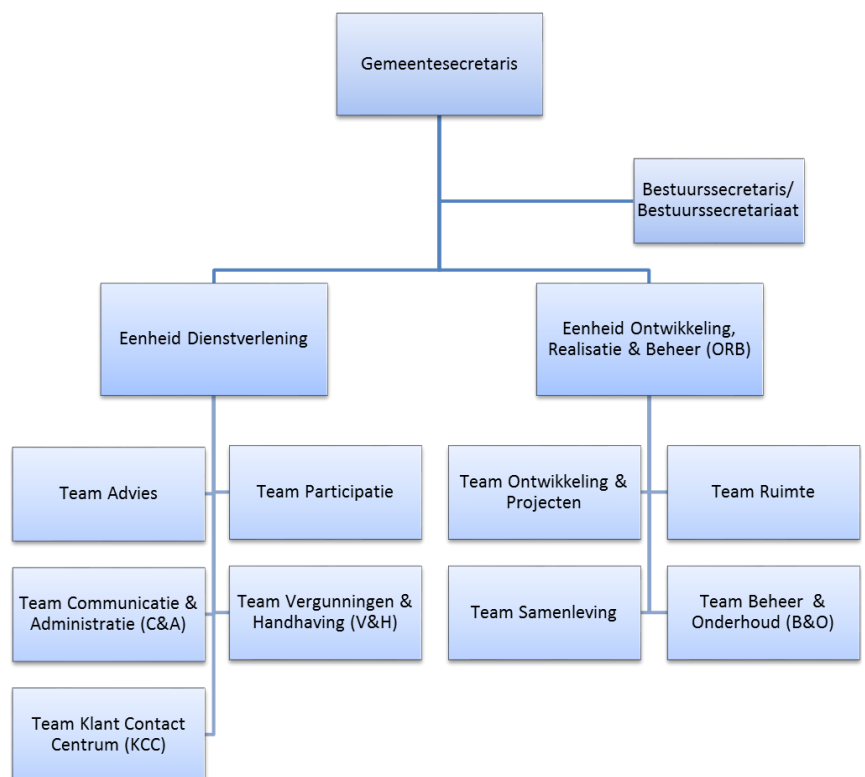
2.1 De gemeente Raalte

De gemeente Raalte is een plattelandsgemeente gelegen in Salland dat deel uitmaakt van de provincie Overijssel. Binnen de gemeente grenzen bepalen historische dorpen, landgoederen en boerderijen het beeld. Het totale grondgebied van de gemeente bestrijkt zo'n 17.000 hectare, waarin zich negen levendige kernen bevinden met een totaal van ongeveer 37.000 inwoners. Het landschap is afwisselend en bevat het agrarische platteland, historische landgoederen, natuur en heuvels die tot het Nationaal Park De Sallandse Heuvelrug behoren.



Figuur 1. impressie Gemeente Raalte Bron: gemeente Raalte

Binnen de gemeente Raalte is de gemeenteraad het hoogste orgaan. De Raad stelt kaders vast en controleert het college van burgemeester en wethouders. Het college van burgemeester en wethouders vormen samen de bestuurlijke leiding van de organisatie. De gemeentesecretaris maakt deel uit van het college van burgemeester en wethouders. Zij is daarnaast verantwoordelijk voor de ambtelijke organisatie. De gemeentesecretaris wordt door twee eenheidsmanagers ondersteund. De gemeentesecretaris vormt samen met de twee eenheidsmanagers de directie. Onder de directie zijn de teams geformeerd. In de gemeente Raalte voert het team Vergunningen, Toezicht en Handhaving (team VTH) de taken uit op het gebied van vergunningverlening.



Figuur 2. Organogram Gemeente Raalte Bron: gemeente Raalte

3. Verkennend onderzoek

3.1 Verkenning bij de bouwende ondernemers

Een van de aanleidingen voor dit onderzoek zijn de kritische opmerkingen van de bouwende ondernemers (hierna bouwers) bij het gemeentebestuur over het huidige vergunningproces. Om een goed beeld te krijgen waar de pijnpunten zitten is er een verkennend onderzoek gedaan bij de bouwers. Eerst in klein comité en daarna voor alle bouwers uit de regio.

Verkennend onderzoek

Om een eerste indruk te krijgen hoe de bouwers tegen de gemeente Raalte aankijken is er contact gezocht met de bouwers. Uit het verkennende gesprek blijkt dat de bouwers de wens hebben voor een verandering in het vergunning proces.² De bouwers staan open voor een “Minder toetsing, meer toezicht” methodiek waarbij de gemeente voor vergunningverlening minder gegevens opvraagt en de gebouwde kwaliteit wordt aangetoond. De bouwers vinden dat een dergelijk scenario een natuurlijk aanloop kan zijn richting een mogelijk toekomstige Wet kwaliteitsborging waar de gebouwde kwaliteit centraal staat en niet de bedoelde kwaliteit.

Brede verkenning regionale bouwers

Na de eerste verkenning in klein comité zijn alle regionale bouwers uitgenodigd voor een bijeenkomst. In deze bijeenkomst zijn de bouwers meegenomen in de ontwikkelingen rondom de Omgevingswet en Wet kwaliteitsborging, waarna een mogelijke methodiek met “Minder toetsing, meer toezicht” is besproken.³

De bouwers zijn door middel van stellingen in de gelegenheid gesteld te reageren en hun ervaringen over de werkwijze van de gemeente Raalte te delen. In de brede verkenning wordt aandacht gevraagd voor de doorlooptijd van aanvragen waarvoor een afwijking noodzakelijk is. Over de doorlooptijd van aanvragen zonder afwijking is men tevreden. De bouwers zijn van mening dat de aanvrager ten tijde van de aanvraag omgevingsvergunning nog niet over de specifieke technische invulling van hun bouwplan hebben nagedacht. Vaak worden deze keuzes pas kort voor de start van de bouw gemaakt. De wens is om flexibel om te gaan met het aanleveren van gedetailleerde technische informatie.

Uitkomsten verkenning

1. Voor een methodiek als “Minder toetsing, meer toezicht” is draagvlak bij de bouwers;
2. De huidige methodiek met bewijslast vooraf mag niet vervallen;
3. Een vergunningaanvraag zonder afwijking heeft een prima doorlooptijd;
4. De gemeente vraagt vooraf veel en gedetailleerde technische informatie. Hier zou flexibiliteit geboden kunnen worden;
5. Aanvragen waarvoor een afwijking noodzakelijk is duren erg lang.

² Bijlagen, bijlage 1A “Verslag Verkenningsoverleg deregulering”

³ Bijlagen, bijlage 1B “Brede verkenning regionale bouwers”.

4. Literatuur onderzoek

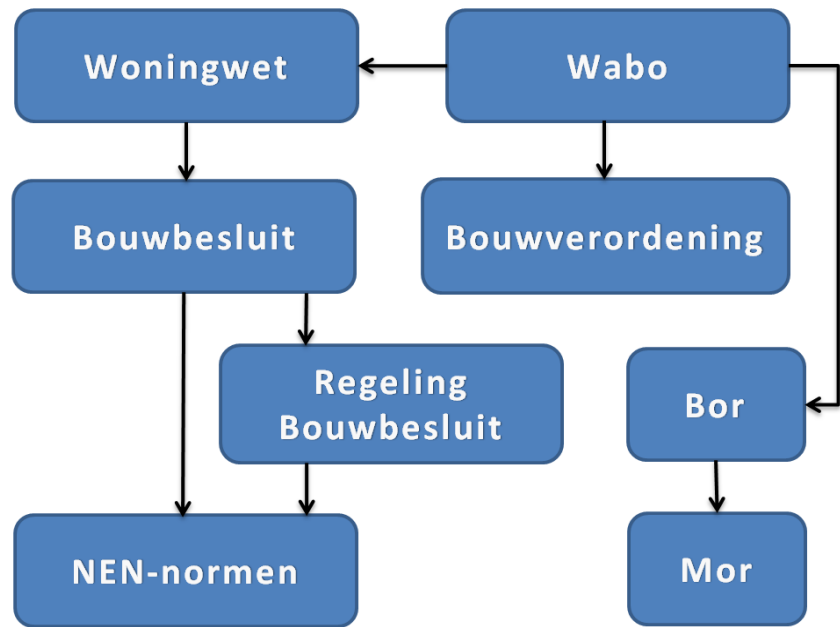
Het Literatuuronderzoek is opgesplitst in drie delen.

1. **Totstandkoming huidig stelsel**
2. **Ontwikkelingen in de regelgeving**
3. **Ontwikkelingen bouwvoorschriften onder de Omgevingswet**

4.1 Totstandkoming huidige stelsel

Ontstaan huidige regelgeving

Het huidige stelsel van Wetten, Amvb's, Besluiten, Regelingen en Normen zoals deze op het huidige stelsel voor de aanvraag omgevingsvergunning van kracht zijn verhouden zich tot elkaar als naastgelegen organogram. Het stelsel is een doorontwikkeling vanuit de eerste woning wet 1901 die op 1 augustus 1902 werd vastgesteld. De Woningwet werd na de invoering door de jaren heen verschillende keren gewijzigd. Deze wijzigingen hadden onder andere als doel de kleine gemeenten te dwingen om te voorzien in een bouwtoezicht en het verruimen van de mogelijkheden om als bevoegd gezag aan te schrijven tot woningverbetering.



*Figuur 3. Organogram wet en regelgeving onder de Wabo
Gemaakt door: Martijn Dijkhuis*

Woningwet 1991

In het begin van de jaren tachtig kwam er een verandering in toename van regels en voorschriften. Volgens de regering was de bouwregelgeving onoverzichtelijk geworden door de regeldichtheid en was er behoefte aan vermindering, vereenvoudiging en uniformering. De vergunningplicht voor een categorie minder omvangrijke bouwwerken werd veranderd in een meldingsplicht.

Woningwet 2003

De behoefte aan deregulering van de bouwregelgeving zet door. Met de Ww 2003 komt een einde aan de meldingplichtige bouwwerken en komt de tweedeling vergunningsvrij en vergunningplichtig. Het vergunningvrij bouwen is een behoorlijke dereguleringsstap voor zowel bouwconsument als bevoegd gezag. Het bevoegd gezag wordt hierdoor gedwongen om los te laten. Voor de bouwconsument is er een eigenverantwoordelijkheid, want een vergunningsvrij bouwwerk moet wel voldoen aan de voorschriften van het bouwbesluit. De categorie Licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken worden wel preventief door het bevoegd gezag getoetst. Deze toetsing is enkel aan de voorschriften van het bestemmingsplan, de gemeentelijke bouwverordening, redelijke eisen van welstand en de voorschriften inzake de constructieve veiligheid uit het bouwbesluit.

Woningwet 2007

Na een aantal incidenten, zoals de Volendamse Cafébrand, het instorten van een parkeerdek bij een motel in Tiel en de brand in de Bonte Wever te Hardenberg is er behoefte aan de naleving, de handhaving en de handhaafbaarheid van de bouwregelgeving. Met de Ww 2007 worden de bouwvoorschriften voor de bouwconsument rechtstreeks bindend. Met als doel om de eigenverantwoordelijkheid voor de naleving aan te scherpen⁴.

Voor de inwerkingtreding waren de bouwvoorschriften alleen bedoeld als preventieve toetsingsnormen voor het bevoegd gezag bij de aanvraag voor een bouwvergunning. Het bevoegd gezag diende de aanvraag volledig te toetsen. Als de bouwvergunning eenmaal formele rechtskracht had, kreeg de vergunninghouder de rechtszekerheid dat hij conform die vergunning mocht bouwen. Ook als dit in strijd was met de geldende bouwregelgeving zoals het bouwbesluit. Hierdoor ontstond ten onrechte de indruk dat de verantwoordelijkheid van de bouwkwaliteit bij de overheid lag⁵.

Aannemelijkheid

De aanvrager heeft sinds de Ww 2007 op basis van artikel 44 lid 1, onder a enkel de plicht om aan het bevoegd gezag “aannemelijk” te maken dat kan worden voldaan aan de geldende bouwregelgeving⁶. De bouwpartijen krijgen hierdoor meer verantwoordelijkheid dat een bouwwerk aan de voorschriften van het Bouwbesluit voldoet. Het bevoegd gezag heeft vanaf dat moment ook de mogelijkheid om na het verlenen van de bouwvergunning handhavend op te treden als het bouwplan niet voldoet aan de bouwvoorschriften. *“We kunnen nu spreken van een preventief en repressieve toetsing voor het bevoegd gezag.”*⁷ Om richting te geven aan wat “aannemelijk” is, slaat een groep van 27 gemeenten voor de inwerkingtreding de handen ineen. Met het motto “100% toetsen kunnen we niet” is het project “Collectieve Kwaliteitsnormering Bouwvergunning” (CKB) gestart. De uitkomst is een toetsing protocol die de gemeenten inzicht geeft in de kwaliteit van toetsing en een handreiking geeft aan hoe ze hun ambitie niveau (niveau van toetsen) inzichtelijk kunnen maken. Met de komst van het bouwbesluit 2012 heeft de vereniging van Bouw- en Woningtoezicht Nederland een nieuwe handreiking beschikbaar gesteld de “Landelijke toetsmatrix bouwbesluit 2012”.

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

De drang tot vernieuwing van de bouwregelgeving blijft hoog. Al voor de inwerkingtreding van de Ww 2007 ligt er een hoofdlijnenakkoord van het kabinet Balkenende met het motto “Meedoen, meer werk, minder regels”. De inzet van het akkoord is om *“regelzucht en bureaucratie te verminderen, de verantwoordelijkheid en zeggenschap van burgers en samenleving te versterken en veiligheid te waarborgen”*⁸. Het hoofdlijnenakkoord wordt gezien als eerste aanzet richting de Wabo.

“De Wabo integreert ongeveer 25 vergunningen, ontheffingen en meldingen. Het doel van de wet is om de huidige besluitvormingsprocedures uit het omgevingsrecht te vereenvoudigen tot één integrale omgevingsvergunning.”⁹ Door de intrede van de Wabo wordt de Woningwet sterk uitgekleeft. De bepalingen met betrekking tot de vergunningprocedure en toetsingskaders voor de bouwvergunningsprocedure die in hoofdstuk IV van de woningwet stonden zijn komen te vervallen en zijn opgenomen in de Wabo. Onder de Wabo wordt de “bouwvergunning” een “omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen”. De tweedeling in omgevingsvergunningsvrij of omgevingsvergunningsplichtig blijft. De lichte vergunning komt te vervallen en deze categorie bouwwerken worden bijna allemaal omgevingsvergunningsvrij.

⁴ In 't Hout & Rademaker 2007, p. 47.

⁵ De Haan 2017 P31-32

⁶ Struiksmā 2008 p98

⁷ De Haan 2017 P40

⁸ Hoofdlijnen akkoord 2003 P1

⁹ Van Buuren 2017 P13

Vergunningsvrij bouwen

De Wabo is zo ingericht dat bouwen op basis van artikel 2.1 lid 1 onder a altijd vergunningplichtig is. In artikel 2.1 lid 3 is de uitzondering aangegeven op deze algehele vergunningsplicht.

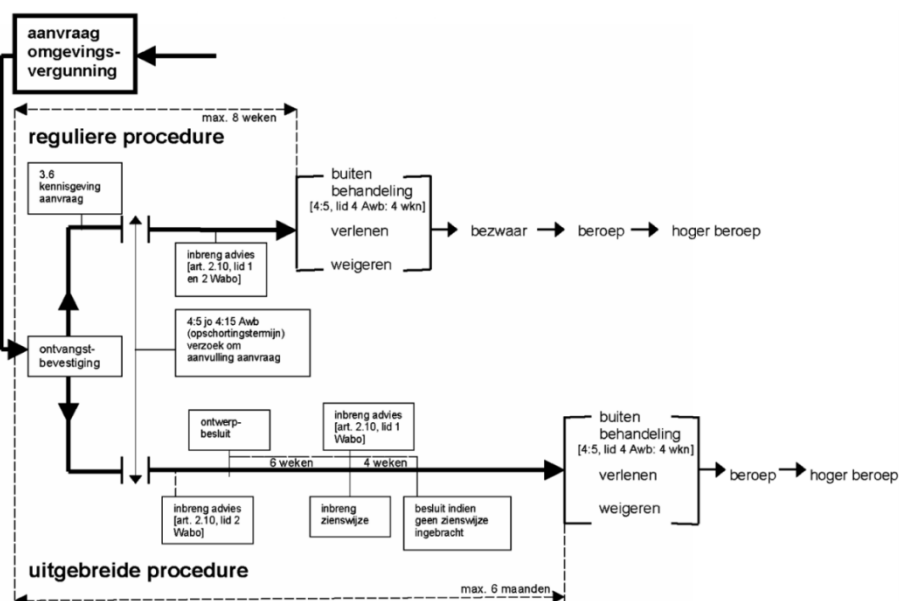
Artikel 2.1 lid 3:

*“Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat met betrekking tot daarbij aangewezen activiteiten als bedoeld in het eerste lid in daarbij aangegeven categorieën gevallen, het in dat lid gestelde verbod niet geldt”.*¹⁰ De bedoelde AMvB is het Bor waar in artikel 2 en 3 van Bijlage II, de categorie bouwwerken die als vergunningsvrij kan worden aangemerkt zijn opgenomen.

Het vergunningsvrij bouwen valt buiten de scope van dit onderzoek.

Omgevingsvergunningplichtige bouwwerken

De Wabo splitst de procedures voor de afhandeling van een omgevingsvergunning in een reguliere voorbereidingsprocedure en een uitgebreide voorbereidingsprocedure. Beide procedures hebben als basis de Algemene wet bestuursrecht en de Wabo geeft aanvullingen. Een aanvraag om omgevingsvergunning loopt standaard via de reguliere voorbereiding procedure. Bij uitzondering wordt de uitgebreide procedure gevolgd (Artikel 3.7 lid 1 Wabo).¹¹ De reguliere procedure wordt gevolgd *“voor projecten waarbij de toestemming een min of meer gebonden karakter heeft en de maatschappelijke risico’s als minder ingrijpend worden gewaardeerd”*¹². Binnen de reguliere procedure valt, naast de activiteit bouwen ook de binnenplanse afwijking en de afwijkmogelijkheden zoals aangegeven in bijlage II van het Bor.¹³ De beslistermijn voor aanvragen omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen binnen de reguliere procedure is 8 weken. Als het bevoegd gezag voor de behandeling meer tijd nodig heeft, kan de beslistermijn eenmalig met 6 weken worden verlengd. Beslist het bevoegd gezag niet tijdig dan ontstaat er een omgevingsvergunning van rechtswege. Als het besluit bekend is gemaakt aan de aanvrager, door toezending van het besluit, gaat de bezwaartermijn van 6 weken in. Vervolgens is beroep en hoger beroep mogelijk tegen het besluit. De uitgebreide voorbereidingsprocedure valt buiten de scope van dit onderzoek.



Figuur 4. Beslisboom lengte procedures Grote afbeelding zie bijlage 5 in bijlagen.
Bron: Kamerstukken II 2006/07, 30844, nr 3 p.31.

Reguliere voorbereidingsprocedure

Aanvragen omgevingsvergunning die worden afgehandeld onder de reguliere voorbereidingsprocedure worden op basis van de Wabo artikelen 2.8 en 2.10 getoetst aan de Ministeriële regeling Omgevingsrecht (Mor), het bestemmingsplan, het bouwbesluit, de bouwverordening, en redelijke eisen van welstand.

¹⁰ www.wetten.nl

¹¹ Barendregt 2012, P208

¹² Kamerstukken II 2006/07, 30844, nr 3 p.30.

¹³ Bijlagen, Bijlage 2 Literatuuronderzoek, P24

Vergunning plicht taak gemeente

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente is op basis van artikel 2.4 Wabo voor bijna alle aanvragen omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen het bevoegd gezag. Dit betekent dat de aanvraag voor een omgevingsvergunning bij dit college moet worden ingediend.

Het indienen van een aanvraag gaat via het omgevingsloket.

Indieningsvereisten

De Mor regelt voor de omgevingsvergunning activiteit bouwen de indieningsvereisten.

Op basis van de artikelen 2.2 tot en met 2.5 van deze regeling kan de aanvrager en het bevoegd gezag bepalen welke minimale gegevens er voor de aanvraag omgevingsvergunning moeten worden overlegd. Tevens schrijft de Mor voor in welke vorm en wanneer de gegevens en bescheiden aangeleverd moeten worden. Op basis van artikel 2.7 lid 3 kan het bevoegd gezag bepalen dat bepaalde gegevens en bescheiden later mogen worden overlegd, tot minimaal 3 weken voor aanvang van de werkzaamheden.

Toets bestemmingsplan

Op basis van artikel 2.10 Wabo moet het bevoegd gezag een aanvraag omgevingsvergunning weigeren als deze niet voldoet aan de voorschriften uit het bestemmingsplan. Uitzondering op deze regel is dat het bevoegd gezag op basis van artikel 2.10 lid 2 verplicht is om een aanvraag omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen die strijdig is met het bestemmingsplan ook te beschouwen als een aanvraag om af te wijken van het bestemmingsplan. Uit een aanvraag omgevingsvergunning voor de activiteit “bouwen” die strijdig is met het bestemmingsplan en die past binnen de reikwijdte van artikel 4, bijlage II van het Bor kan na 8 weken een vergunning van rechtswege ontstaan¹⁴.

Toepassing van de in het Bor opgenomen mogelijkheid tot afwijken is op basis van artikel 2.12, eerste lid, Wabo enkel toegestaan als deze niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Wat een goede ruimtelijke ordening inhoud is niet verder gedefinieerd.

Woningwet

De Woningwet is nog altijd van kracht, al heeft er door de intrede van de Wabo wel een kaalslag plaats gevonden. De woningwet stuurt nog wel het Bouwbesluit aan en geeft in artikel 1a en 1b ruimte aan de zorgplicht. De zorgplicht regelt dat zowel de eigenaar, bouwer en gebruikers zorg moeten dragen voor een goed en veilig onderhouden bouwwerk.

Besluit

Op basis van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) moet het bevoegd gezag een zorgvuldige belangenafweging maken en moet een besluit goed gemotiveerd zijn.

Toezicht op de verleende vergunning

Het toezicht op de bouw van de verleende omgevingsvergunning ligt bij het bestuursorgaan die bevoegd is tot het verlenen van de omgevingsvergunning. Op basis van artikel 5.2 Wabo heeft het bevoegd gezag van de omgevingsvergunning “de taak zorg te dragen” voor de bestuursrechtelijke handhaving van deze vergunning. De formulering “de taak om zorg te dragen” heeft betrekking op artikel 125 gemeentewet waarin de bestuursrechtelijke handhaving is opgebouwd. Deze organieke gemeentewet biedt de gemeente een algemene handhavingbevoegdheid.

¹⁴ Kamerstukken II 2006/07, 30844, nr 3 p.31 en P34.

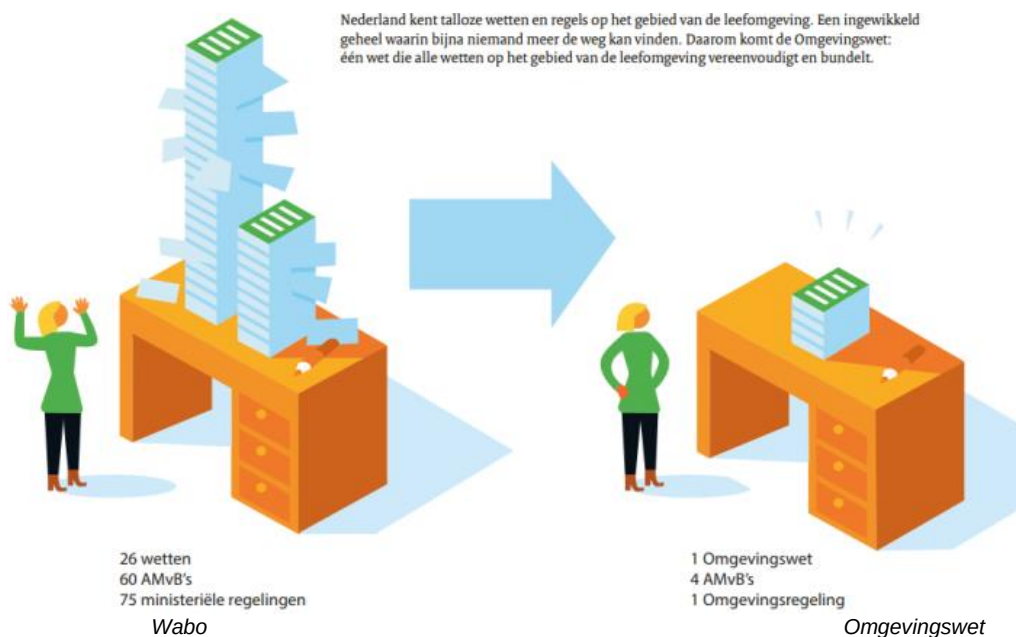
4.2 Ontwikkelingen in de regelgeving

De regelgeving voor bouwen blijft in beweging en op 1 januari 2021 zal de Omgevingswet in werking treden. Daarnaast wordt er gewerkt aan de Wet kwaliteitsborging.

Omgevingswet

De Omgevingswet is een wet die het omgevingsrecht bundelt in één wet, 4 AMvB's en een omgevingsregel. Ze bevat geen nieuwe regels. De vier nieuwe AMvB's worden:

1. het Besluit activiteiten leefomgeving;
2. het Besluit bouwwerken leefomgeving;
3. het Besluit kwaliteit leefomgeving;
4. het Omgevingsbesluit.



Figuur 5. Afbeelding met de verschillen tussen de Wabo en de Omgevingswet Bron: Rijksoverheid

Aanvragen onder de omgevingswet

Onder de omgevingswet is een andere opzet gekozen voor de omgevingsvergunning¹⁵. De omgevingsvergunning zal worden gesplitst, wat ook wel “de knip” genoemd wordt. Bij de splitsing wordt onderscheid gemaakt in de planologisch/esthetische toetsing “een omgevingsplanactiviteit” en de bouwtechnische toetsing “bouwactiviteit”¹⁶. Deze manier van vergunnen biedt meer flexibiliteit in het vergunnen proces omdat de technische vergunning later kan worden aangevraagd. De aanvrager heeft de vrije keuze en verantwoordelijkheid welke activiteiten ze gelijktijdig of afzonderlijk aanvraagt.



Figuur 6. Afbeelding van de “Knip” Bron: Rijksoverheid

¹⁵ Memorie van toelichting bij invoering Omgevingswet paragraaf 2.2.1.4, p64

¹⁶ Van Den Broek 2018, p65 en Memorie van toelichting bij invoering Omgevingswet paragraaf 2.2.1.4

Omgevingsplanactiviteit

Net als bij de Wabo blijft het verbod om te bouwen zonder vergunning. Dit bouwverbod geldt voor een omgevingsplanactiviteit. Op basis van artikel 5.1 lid 1 onder a *“is het verboden om zonder omgevingsvergunning een omgevingsplanactiviteit te verrichten tenzij het gaat om een bij AMvB aangewezen geval”*.¹⁷ De vergunningplicht tenzij is gelijk aan de Wabo.

De omgevingsplanactiviteit bevat de activiteiten “bouwen” en “afwijken in ruimtelijke zin” uit de Wabo.

Bouwactiviteit

In tegenstelling tot de omgevingsplanactiviteit is er voor de bouwactiviteit gekozen voor een omgekeerde benadering. Op basis van artikel 5.1 lid 2 onder a *“is het verboden om zonder omgevingsvergunning een bouwactiviteit te verrichten voor zover het gaat om een bij AMvB aangewezen geval”*.¹⁸ Voor de bouwactiviteit is er voor gekozen om de Vergunningsvrij tenzij benadering te kiezen. De Amvb waarin de categorieën bouwactiviteit vergunningsplichtige bouwwerken zijn opgenomen is het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl).

Algemene zorgplicht

De zorgplicht die in de Ww al was opgenomen wordt in de Omgevingswet opgenomen in artikel 1.6 als algemene zorgplicht. Onder de Omgevingswet is deze zorgplicht op “een ieder” van toepassing. De wetgever wil hiermee duidelijk laten zien dat een ieder zorg draagt voor de fysieke leefomgeving.¹⁹

Besluit bouwen leefomgeving

Bij intreding van de omgevingswet worden de bouwvoorschriften van het bouwbesluit 2012 opgenomen in het Bbl. De eisen uit het Bouwbesluit zijn zoveel mogelijk ongewijzigd opgenomen in het Bbl²⁰.

Zorgplicht onder het Bbl

Om de bouwers en opdrachtgevers meer houvast te geven over de inhoud van de algemene zorgplicht uit de omgevingswet zijn er in het Bbl specifieke regels opgenomen. Zo is bijvoorbeeld aangegeven wie er verantwoordelijk is voor bestaande bouwwerken. In artikel 3.3 van het Bbl is aangegeven dat aan de regels voor bestaande bouw wordt voldaan *“door de eigenaar van het bouwwerk of degene die uit anderen hoofde bevoegd is tot het treffen van voorzieningen”*²¹. Ook bij de nieuwbouw voorschriften is in artikel 4.3 van het Bbl aangegeven dat *“aan de regels wordt voldaan door degene die het bouwwerk bouwt of laat bouwen”*²². Zelfs voor verbouw zijn voorschriften opgenomen. In artikel 5.3 van het Bbl is aangegeven dat aan de regels wordt voldaan *“door degene die het bouwwerk verbouwt of verplaatst of de gebruiksfunctie wijzigt, of dit laat doen”*²³. Met de regels uit het Bbl worden zowel de uitvoerende als de opdrachtgever verantwoordelijk gemaakt voor de kwaliteit van het bouwwerk.

¹⁷ Van Den Broek 2018, p65

¹⁸ Van Den Broek 2018, p65 en 66

¹⁹ Van Den Broek 2018, p 31,32 en 33

²⁰ Van Den Broek 2018, p4

²¹ Van Den Broek 2018, p 55

²² Van Den Broek 2018, p 169

²³ Van Den Broek 2018, p 364

Wet kwaliteitsborging

Aan een systeem met kwaliteitsborging wordt al sinds 1997 gewerkt. Het doel van de wet is de positie van de bouwconsument te versterken en het verbeteren van de bouwkwiteit.²⁴

Vanaf 2007 ging de ontwikkeling sneller. Het rapport "Privaat wat kan, publiek wat moet" van de commissie "Fundamentele Verkenning Bouw" beter bekend als

"Commissie Dekker" uit 2008 kan

worden gezien als startpunt van de

stelselwijziging.²⁵ Tot aan 2016 worden er verschillende scenario's onderzocht. Het wetsvoorstel wordt

door de tweede Kamer aangenomen, maar in juli 2017 aangehouden door de eerste kamer²⁶. Het

aanhouden betekend niet dat de ontwikkelingen van de laatste 20 jaar voor niets zijn geweest.

Volgens minister Ollongren is er een hoofdlijnaakkoord met de VNG bereikt. Het akkoord bevat

afspraken over invoering, implementatie en de informatievoorziening van gemeenten. Naar

verwachting zal op 17 januari 2019 een concept ter bekrachtiging worden voorgelegd aan het bestuur van de VNG.



Figuur 7. Afbeelding met de stappen richting Wet kwaliteitsborging

Bron: www.geregeld.eu

Commissie Dekker

Het rapport "Privaat wat kan, publiek wat moet" is door de "Commissie Dekker" opgesteld in opdracht van Kabinet Balkenende IV. De commissie stelt voor haar opdracht twee begrippen centraal:

"Vertrouwen" en "Verantwoordelijkheid". Ze geeft bij deze twee begrippen de volgende uitleg: *"De overheid moet vertrouwen hebben in de kwaliteit die de bouwpraktijk kan en wil leveren. Daar staat tegenover dat de bouwpraktijk dat vertrouwen moet waarmaken en dus daadwerkelijk de verantwoordelijkheid hiervoor neemt"*²⁷. De commissie is van mening dat *"het gehele stelsel van bouwgerelateerde voorschriften verder kan worden gemoderniseerd met als doel de regeldruk en vergunninglast merkbaar terug te dringen. Deze benadering veronderstelt een terughoudende overheid, die kaders stelt en faciliteert. Vervolgens geeft zij ruimte en vertrouwen - gebaseerd op een scherpe en expliciete verantwoordelijkheidstoedeling aan marktpartijen."*²⁸ *"Ten principale rust bij de vergunninghouder de verantwoordelijkheid dat aan de bouwvoorschriften wordt voldaan. Na realisatie is de eigenaar hiervoor verantwoordelijk"*²⁹ en dat *"gebouweigenaren zelf verantwoordelijk zijn om hun bezit blijvend te laten voldoen aan de bouwvoorschriften"*³⁰; De commissie adviseert om de preventieve toetsing aan het Bouwbesluit door het bevoegd gezag af te schaffen, omdat deze naar haar mening geen toegevoegde waarde heeft. De opdrachtgever zou op het moment van aanvragen nog niet alle gegevens en berekeningen in detail voor handen hebben en deze *"vaak gefaseerd en lang niet altijd compleet aanleveren"*³¹. De commissie stelt dat *"gebouweigenaren zelf verantwoordelijk zijn om hun bezit blijvend te laten voldoen aan de bouwvoorschriften"*³² en de marktpartijen hun verantwoordelijkheid nog niet nemen. Het gemeentelijke toezicht in de gebruik- en beheerfase wordt als gebrekkig bestempeld en stelt voor om instrumenten te ontwikkelen, waarmee gebouweigenaren invulling kunnen geven aan hun verantwoordelijkheid.

²⁴ Kamerstukken II 2015/16 34 453, Nr3

²⁵ De Haan 2017 P13

²⁶ Kamerstukken I 2016/17, 34 453, G

²⁷ Dekker 2008, P4

²⁸ Dekker 2008, P4

²⁹ Dekker 2008, P18

³⁰ Dekker 2008, P19

³¹ Dekker 2008, P18

³² Dekker 2008, P19

Wetsvoorstel 2016

Om het doel van de Wkb “de positie van de bouwconsument versterken en het verbeteren van de bouwkwiteit” te realiseren zijn er veranderingen nodig ten opzichte van het huidige stelsel.

Met “bouwconsument” worden zowel de particuliere en de zakelijke opdrachtgevers bedoeld die een bouwwerk afneemt van een bouwbedrijf.

Versterken positie bouwconsument

Het versterken van de positie van de bouwconsument jegens aannemer zal middels wijzigingen in boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (BW) worden gerealiseerd.

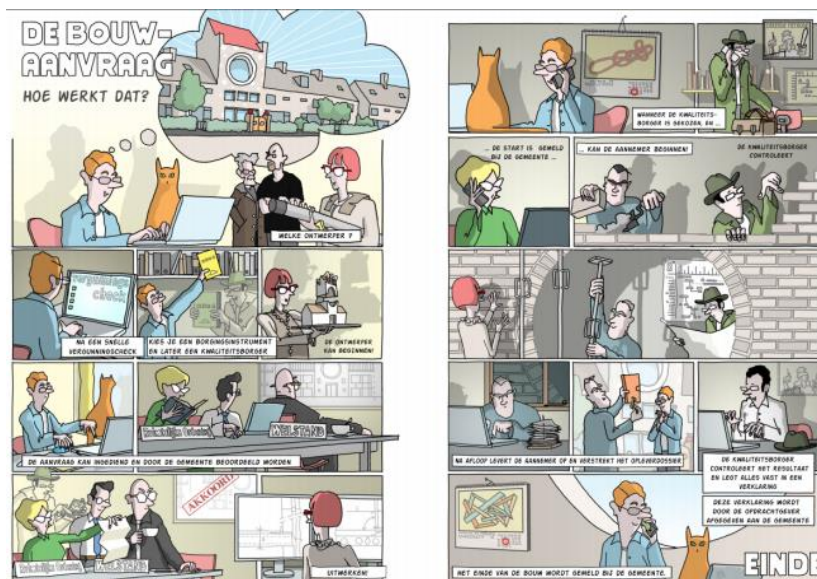
Er worden in het BW vijf wijzigingen aangebracht:

- Waarschuwingsplicht
- Opleverdossier
- Uitgebreide aansprakelijkheid aannemer
- Informatieplicht
- Depot

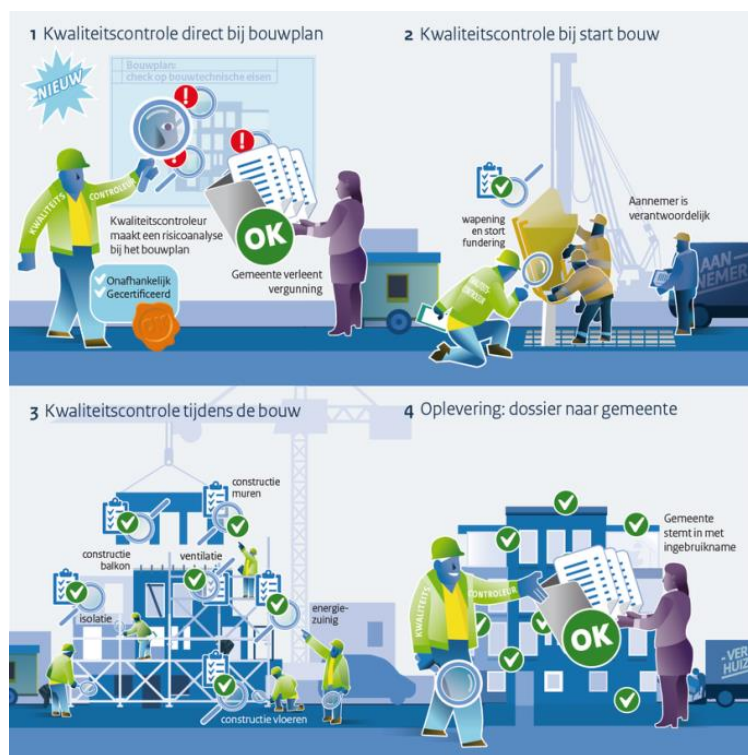
Verbeteren bouwkwiteit

Om de bouwkwiteit te verbeteren zal een deel van het bouwtoezicht verschuiven van de publieke partij “het bevoegd gezag” naar een private partij “de kwaliteitsborger”.

De preventieve technische toetsing van een bouwplan en de controle op de bouwwerkzaamheden zal dan niet meer door het bevoegd gezag worden uitgevoerd. Voor deze taken zal de opdrachtgever een kwaliteitsborger moeten inschakelen. De kwaliteitsborger hoeft de kwaliteitscontroles niet allemaal zelf uit te voeren. Bij voldoende vertrouwen kan de kwaliteitsborger bepaalde kwaliteitscontroles door de aannemer zelf, middels checklists, laten uitvoeren.³³ Het gaat hier om vooraf bepaalde onderdelen. Van een gehele eigen kwaliteitsborging van de aannemer mag geen sprake zijn. Als het bouwwerk klaar is, overlegt de kwaliteitsborger aan zijn opdrachtgever een oplever/as-built dossier waarin wordt verklaard dat het bouwwerk voldoet aan de technische voorschriften. De kwaliteitsborger heeft een signalerende rol en zelf geen handhavingbevoegdheden.



Figuur 8. De bouwaanvraag onder de Wkb, hoe werkt dat? Bron: Rijksoverheid Grote afbeelding zie bijlage 6 Bijlagen



Figuur 9. Infographic kwaliteitsborging. Bron Rijksoverheid

³³ De Haan p162

Gevolgklasse 1, Laag risico

Eengezinswoningen, lichte industrie (2 bouwlagen max.), opslagschuren, kassen, fiets- en voetgangersbruggen

De handhavingbevoegdheid blijft bij het bevoegd gezag. Indien het bevoegd gezag een gedegen vermoeden heeft dat er iets mis is met de kwaliteit van het bouwwerk, kan het de ingebruikname opschorten. De kwaliteitsborger moet zijn oordeel over het bouwwerk onafhankelijk kunnen geven.

Type bouwwerken

Bij intreding zal de verschuiving in eerste instantie alleen voor bouwwerken gelden die binnen de gevolgklasse 1 vallen. Dit is de klasse met het laagste risico. De volledige definitie van gevolgklasse 1 is weergegeven in artikel 1.35 van het “Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen” en de bijlagen Pagina 37.



Figuur 10. Afbeelding met bouwwerken gevolgklasse 1
Bron: Presentatie Drs.ing H.M.(Harry) Nieman

4.3 Onderzoeken naar de Wkb

Voor dit onderzoek zijn verschillende onderzoeken en proefschriften bekeken. Het proefschrift van mr. ing. P.M.J. de Haan, dat over de verschuiving van preventieve toetsing naar repressieve toetsing in het publieke bouwrecht gaat, springt er uit omdat het veel raakvlakken heeft met dit onderzoek.

Proefschrift De Haan

De aanleidingen voor het onderzoek van mr. ing. P.M.J. de Haan zijn het voornemen van minister Blok van Wonen en Rijksdienst in 2015 om “een historische wijziging in de bouwregelgeving aan te brengen dat in 2016 heeft geleid tot het wetsvoorstel Wet kwaliteitsborging” en “de komst van de Omgevingswet en de vraag welke plaats de preventieve en de repressieve toetsing krijgt in die wet”³⁴.

Conclusie De Haan

De Haan steunt de invoering van de Wkb. Hij is van mening dat het stelsel in theorie leidt tot een hogere bouwkwaliteit, omdat het gebouw zonder goedkeuring van een kwaliteitsborger niet in gebruik mag worden genomen. Hij is van mening dat alternatieven voor het stelsel onwenselijk zijn. Ook alternatieven met achteraf controle van een overheidsorgaan of het bouwwerk aan het Bouwbesluit voldoet worden als onwenselijk gezien, omdat de regering juist wil dat de private bouwsector meer verantwoordelijkheid voor de bouwkwaliteit neemt. Hij stelt dat het gemeentelijke bouwtoezicht niet veel voorstelt, omdat “bij de vergunningaanvraag het bevoegd gezag enkel toetst of aannemelijk is dat het papieren bouwplan aan het Bouwbesluit voldoet. Als het dat al doet”.³⁵ Hij geeft aan dat “de gemeentelijke bouwinspecteurs zelden op de bouw controleren” en “niet verplicht zijn om te controleren of het gerealiseerde bouwwerk aan het Bouwbesluit voldoet”.³⁶ Volgens De Haan “gaat het erom dat het gerealiseerde bouwwerk aan het Bouwbesluit voldoet en niet het papieren bouwplan.” Omdat er veel wordt afgeweken van de omgevingsvergunning en details in het werk bepaald worden, “ziet hij niet in waarom dat niet vervangen kan worden door een geprivatiseerd bouwtoezicht.”³⁷

³⁴ De Haan 2017. P1en P2

³⁵ De Haan 2017. P313

³⁶ De Haan 2017. P313

³⁷ De Haan 2017. P313

5. Veldonderzoek

5.1 Gemeente Raalte

Behandeling van de aanvragen

Over de afgelopen 4 jaren ontving de gemeente Raalte gemiddeld 255 aanvragen voor de activiteit bouwen. Hiervan volgt gemiddeld 97,5% de reguliere voorbereidingsprocedure. Het behandelen van de aanvragen omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen wordt gedaan door 4 bouwplantoetsers in 3.44 Fte. Deze medewerkers toetsen de aanvraag op ontvankelijkheid, ruimtelijk en technisch. De weergegeven afhandelingstermijnen zijn gerekend over de dagen die de gemeente Raalte heeft gebruikt. De tijd die gebruikt is door de aanvrager voor het aanvullen van een niet ontvankelijke aanvraag is niet meegerekend.

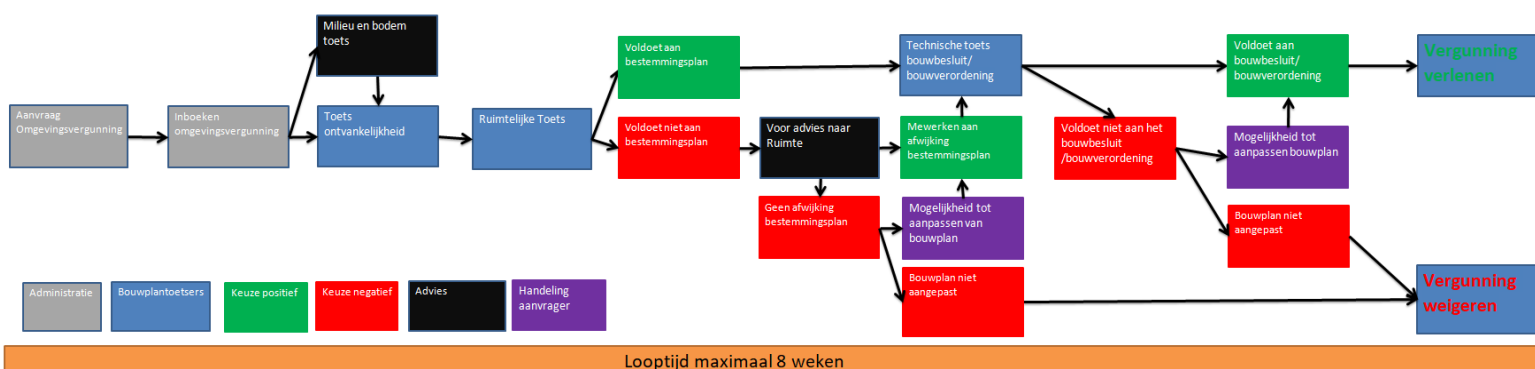
Jaar	bouw aanvragen	Reguliere	Percentage regulier	Aantal afwijken regulier	Percentage afwijken binnen regulier	Doorlooptijden aanvraag in dagen
2015	198	192	97%	85	44%	51
2016	282	276	98%	90	33%	41
2017	284	277	98%	127	46%	42
2018	256	249	97%	135	54%	44

Figuur 11. Tabel 1 Overzicht afhandelingstermijnen 2015-2018
Gemaakt door: Martijn Dijkhuis

Huidige reguliere proces gemeente Raalte

Het proces dat een aanvraag bij de gemeente Raalte doorloopt ziet eruit als onderstaand processchema.

Het processchema laat zien dat de meeste handelingen in het vergunningproces van de gemeente Raalte achter elkaar liggen en niet gelijktijdig worden uitgevoerd. Het gelijktijdig uitvoeren van handelingen is volgens de bouwplantoetsers wel mogelijk maar niet praktisch, aangezien de uitkomsten van een handeling gevolgen heeft voor de opvolgende handeling. Als er wordt verzocht om aanvullingen, wordt dit gedaan nadat alle onderdelen zijn getoetst. Voor ongeveer 60% van de aanvragen worden aanvullingen gevraagd. Deze aanvullingen hebben voor het grootste deel betrekking op het inzichtelijk maken dat wordt voldaan aan het bouwbesluit.



Figuur 12. processchema Raalte "Reguliere enkelvoudige voorbereidingsprocedure" Grote afbeelding zie bijlage 7 in bijlagen.
Gemaakt door: Martijn Dijkhuis

Welstand

Bij de gemeente Raalte wordt sinds 2016 niet meer getoetst aan redelijke eisen van welstand. Deze stap is gezet om te komen tot minder regels en een lagere lastendruk voor de inwoners en getracht de doorstroming van de aanvragen te verhogen. De gevolgen moeten nog worden geëvalueerd, maar nadien is de afhandelingstermijn van aanvragen korter geworden. Er wordt nu al 3 jaar gewerkt zonder welstand en er zijn geen excessen of esthetische klachten over een bouwplan bekend. Toen er nog wel aan de welstand werd getoetst was er geregeld kritiek op uitkomst en de vertragende werking van de welstandstoets. De gemeente Raalte is van mening dat de markt heeft bewezen dit zelf te kunnen reguleren.

Termijn afhandeling afwijkingen

Op de bijeenkomst met de bouwende ondernemers werd kritiek geuit op de termijn die er nodig is om af te wijken van het bestemmingsplan. De termijn die de gemeente Raalte nodig heeft voor het beoordelen van buitenplanse afwijkingen is weergegeven in naast gelegen tabel.

Bouwbesluit niveau

Er wordt bij de gemeente Raalte geen gebruik gemaakt van een toetsingsprotocol. Alle aanvragen worden geheel getoetst. Voor elk bouwplan wordt in een checklist inzichtelijk gemaakt wat de bevindingen zijn. Deze wijze van toetsen is omvangrijk, maar zorgt voor uniformiteit onder de bouwplantoetsers en voorkomt dat er onderdelen worden vergeten of overgeslagen.

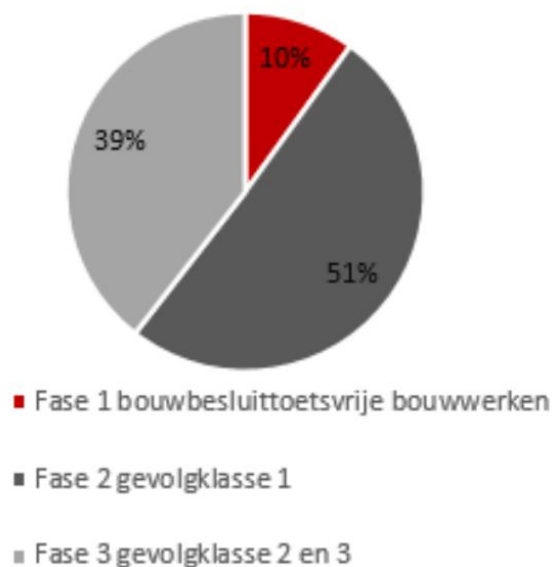
Impact analyse

In 2017 heeft de gemeente Raalte een Impactanalyse laten uitvoeren naar de gevolgen van de Wkb. Hieruit blijkt dat bij intreding 51% van de bouwbesluittoetsing naar de kwaliteitsborger gaat. Ook zal er 10% van de aanvragen bouwbesluittoetsvrij worden.

Jaar	Reguliere	Aantal afwijken regulier	Percentage afwijken binnen regulier	Doorlooptijden afwijken in dagen
2015	192	85	44%	16
2016	276	90	33%	16
2017	277	127	46%	17
2018	249	135	54%	15

Figuur 13. Tabel Termijn van afhandeling afwijkingen
Gemaakt door: Martijn Dijkhuis

Vergunningverlening



Figuur 14. Diagram uit de impactanalyse met percentage bouwwerken per klasse bron: Impactanalyse Kwaliteitsborging Senze/Nieman

Afwijken algemeen

Het bevoegd gezag heeft binnen de reguliere procedure twee mogelijkheden om af te wijken van de bestemmingsplan voorschriften. Dit zijn binnenplanse afwijkingsmogelijkheden die in het bestemmingsplan zijn opgenomen en buitenplanse voor de gevallen die voldoen aan de voorwaarden uit Bijlage II, artikel 4 van het Bor (kruimelgevallen regeling). De gemeente Raalte heeft op basis van de kruimelgevallenregeling beleidsregels vastgesteld. Het beleid op de kruimelgevallen regeling is verouderd en biedt hierdoor weinig verruiming op de voorschriften uit het bestemmingsplan. Herziening van het beleid is gezien de huidige diversiteit aan afwijkingen zeer lastig. Alle bouwplannen die passen binnen de kruimelgevallen regeling, maar niet binnen het beleid, worden voor advies voorgelegd aan team Ruimte. Dit team beoordeelt of er in afwijking van het bestemmingsplan en beleidsregels medewerking kan worden verleend. Het aantal adviesverzoeken is de afgelopen jaren toegenomen.

Behandelen adviesverzoek

De behandeltijd van adviesverzoek is gemiddeld 16 dagen. De werkwijze die gehanteerd wordt als omslachtig ervaren door de medewerkers. De adviesverzoeken worden verzameld, daarna 1 keer per week gezamenlijk besproken, verdeeld onder werknemers om te worden voorzien van een motivering, aangeboden bij de senior die ze registreert en bij de bouwplantoetser aanlevert die het ontvangen advies verwerkt in zijn besluit.

Motivering besluiten

Bij de gemeente Raalte is veel aandacht voor de motivering van omgevingsvergunningen waarin wordt afgeweken van het bestemmingsplan. Aanleiding was het advies van de commissie bezwaarschriften aan het bestuur om 2 besluiten, waarin buitenplans was afgeweken van het bestemmingsplan, nader te motiveren. Het advies van de commissie bezwaarschriften was voor het bestuur vervolgens aanleiding om opdracht te geven de besluiten beter te motiveren.

Bezwaar

Tegen een omgevingsvergunning kan binnen 6 weken na het nemen van het besluit bezwaar worden gemaakt. Als de gemeente Raalte een bezwaar ontvangt wordt beoordeeld of deze in aanmerking komt voor mediation genaamd "andere aanpak". Als de mediation niet mogelijk blijkt of als dat traject zonder succes doorlopen is, wordt het bezwaar aan de commissie bezwaarschriften voorgelegd.

Jaar	Reguliere	Aantal afwijken regulier	Percentage afwijken binnen regulier	Doorlooptijden afwijken in dagen
2015	192	85	44%	16
2016	276	90	33%	16
2017	277	127	46%	17
2018	249	135	54%	15

Figuur 15. Tabel Termijn van afhandeling afwijkingen.

Gemaakt door: Martijn Dijkhuis

Commissie bezwaarschriften

De commissie bezwaarschriften is een onafhankelijke partij die de bezwaarmaker(s) hoort en schriftelijk advies uitbrengt aan het bestuur. *“De commissie bestaat uit de kamer personele zaken, de kamer algemene zaken en de kamer welzijnszaken.”*³⁸

Jaarverslag commissie bezwaarschriften

In de jaarverslagen van 2016, 2017 en 2018 vraagt de commissie in algemene zin aandacht voor het motiveren van besluiten. In het jaarverslag van 2018 benadrukt de commissie dat het van belang is om bij een voorgenomen negatieve beschikking contact te zoeken met de belanghebbenden. *“Het geven van uitleg kan misverstanden voorkomen, een ander beeld geven over de noodzaak of kans van slagen van het maken van bezwaar of anderszins de kou uit de lucht halen.”*³⁹

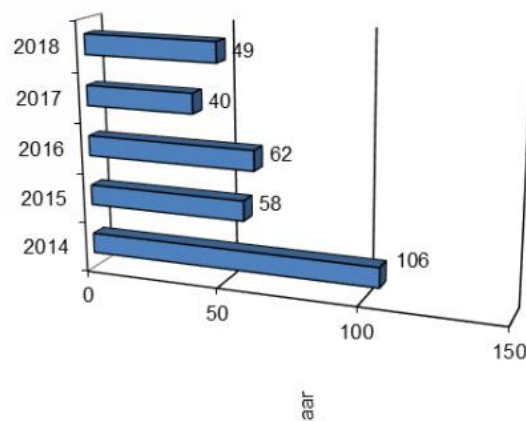
In het jaarverslag van 2017 wordt aangegeven dat *“Wanneer terecht in bezwaar aangevoerd wordt dat het bestreden besluit ondeugdelijk gemotiveerd is, is dat bezwaar gegrond. Een dergelijk oordeel leidt echter niet tot het door de bezwaarmaker gewenste resultaat indien het gebrek in de beslissing op bezwaar aangepast kan worden.”*⁴⁰ Dit betekent dat een besluit dat naar oordeel van de commissie bezwaarschriften niet deugdelijk is gemotiveerd niet leidt tot het vernietigen van het besluit, maar dat het besluit opnieuw/beter gemotiveerd moet worden.

Bestreden besluiten

Over de laatste 3 jaren werden er tussen de 249 en 277 reguliere aanvragen ingediend. Hiervan werden gemiddeld 2,1% van de aanvragen behandeld door de commissie bezwaarschriften.

Het aantal ingediende bezwaren is hoger dan het aantal behandelde bestreden besluiten. Dit komt omdat er tegen één besluit meerdere bezwaren kunnen worden ontvangen en veel bezwaren worden ingetrokken na toepassing van mediation. Mediation heeft weinig tot geen effect bij bezwaren op besluiten met een grote maatschappelijke impact en negatieve besluiten. Motivering van besluiten uit deze groep heeft extra aandacht nodig.

Ontvangen bezwaarschriften per jaar



Figuur 16. Tabel ontvangen bezwaren per kalenderjaar
Bron: Jaarverslag commissie bezwaarschriften 2018, P6

Jaar	Aantal reguliere aanvragen	Aantal ontvangen bezwaren activiteit bouwen	Aantal behandelde bestreden besluiten activiteit bouwen bij commissie	Percentage behandelde aanvragen bij commissie
2016	276	14	6	2,2%
2017	277	9	5	1,8%
2018	249	18	6	2,4%

Figuur 17. Tabel bestreden besluiten per kalenderjaar.
Gemaakt door: Martijn Dijkhuis

³⁸ Jaarverslag commissie bezwaarschriften 2017, P4

³⁹ Jaarverslag commissie bezwaarschriften 2018, P6

⁴⁰ Jaarverslag commissie bezwaarschriften 2017, P12

5.2 Onderzochte Pilots

Vooruitlopend op dit onderzoek zijn er in Nederland verschillende pilots geweest. Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden in pilots die als doel hebben om verantwoordelijkheden te verleggen en pilots met kwaliteitsborging. Voor dit onderzoek zijn de evaluaties “Deregulering Bouwregelgeving”, “Tussentijdse evaluatie proefprojecten” en “Proefprojecten kwaliteitsborging 2015-2018” onderzocht.

Deregulering Bouwregelgeving van VROM-Inspectie

In 2009 heeft de VROM-Inspectie een evaluatie gedaan bij enkele gemeenten die bezig waren met experimentele werkwijzen van bouw en woningtoezicht. De aanleiding voor deze experimenten zijn er om procedures te versnellen, informatie-uitwisseling te beperken of verantwoordelijkheden te delen of over te dragen. De evaluatie is van net voor het Wabo tijdperk, maar geeft het standpunt van de VROM-Inspectie op deze dereguleringsexperimenten duidelijk weer.

Wat valt op in de evaluatie van de VROM-Inspectie

De VROM-Inspectie vindt dat het bevoegd gezag een aanvraag moet toetsen aan het bestemmingsplan, omdat *“de rechtszekerheid van zowel de aanvrager als de derde belanghebbende gewaarborgd moet worden.”*⁴¹ In het “aannemelijk maken” dat een bouwplan voldoet aan het bouwbesluit zit ruimte. Het toetsen aan bouwbesluit na verlening van de vergunning en voor start bouw zoals in *“het experiment Skarsterlân past binnen de ruimte van de wet.”*⁴² De inspectie is het positiefst over het initiatief waarbij *“de gemeente haar eigen verantwoordelijkheid blijft nemen en alleen de bouwer meer betreft bij het toezicht”*⁴³.

Evaluatie experimenten private kwaliteitsborging

In Nederland zijn diverse experimenten geweest met private kwaliteitsborging. Voor dit onderzoek zijn uit de “Tussentijdse evaluatie proefprojecten” het “Experiment Keurmerk Garantiewoning” van ir. Peter H.J. Ligthart en evaluatie “Proefprojecten kwaliteitsborging 2015-2018” van het Instituut voor Bouwkwiteit onderzocht.⁴⁴ Hierbij moet opgemerkt worden dat in de “Proefprojecten kwaliteitsborging 2015-2018” een groter aantal projecten is onderzocht dan de tussentijdse evaluatie van ir. Peter H.J. Ligthart. Door de tussentijdse evaluatie en een eind evaluatie te onderzoeken wordt duidelijk welke ervaring er is opgedaan en welke verbeteringen er worden waargenomen. Uit de tussentijdse evaluatie blijkt dat het samenwerken tussen de verschillende partijen moeilijker blijkt dan gedacht, vooral als de rollen niet helder zijn of worden nageleefd.⁴⁵ *“Onduidelijke rollen de evaluatie van de doelen en het leerproces voor alle partijen belemmeren”*⁴⁶. Ook blijkt *“dat de bereidheid om te leren bij de kwaliteitsborgers groter is bij een positieve samenwerking met de gemeente”*⁴⁷ Het bouwen met kwaliteitsborging het toezicht intensiever is dan onder het huidige stelsel.

De Evaluatie “Proefprojecten kwaliteitsborging 2015-2018” bevestigt deze punten, maar constateert ook een duidelijk lerend effect. De aannemers vinden dat de manier van werken onder de kwaliteitsborging begint te wennen. Hierdoor ontstaat er steeds meer aandacht voor de kwaliteit tijdens de bouw en is de eindkwaliteit beter is dan bij reguliere bouwprojecten. De aannemer moet aan de borger vooraf meer informatie leveren dan ze gewend waren, vooral op het gebied van installaties. De verwachting is dat op den duur de kosten zullen afnemen.

⁴¹ VROM-Inspectie 2009, P19, 31 en 32

⁴² VROM-Inspectie 2009, P37

⁴³ VROM-Inspectie 2009, P26 en 37

⁴⁴ Bijlagen, Bijlage 3 Veldonderzoek, P58-67

⁴⁵ Ligthart 2016 P30

⁴⁶ Ligthart 2016 P51

⁴⁷ Ligthart 2016 P30

5.3 Samenvatting interviews omliggende gemeenten

In deze paragraaf is een samenvatting van de interviews die gehouden zijn weergegeven. De volledige interviews per gemeente zijn opgenomen in de bijlagen als Bijlage 4.

Onderwerp	Reactie
Organisatie	1. Uit het onderdeel organisatie valt op te maken dat er geen verband is tussen het aantal inwoners en het aantal aanvragen omgevingsvergunning. 2. De vier gemeenten krijgen tussen de 6 en 12 aanvragen per duizend inwoners. 3. Drie van de vier gemeenten behandelen tussen de 84 en 100 aanvragen per Fte. Gemeente 3 springt eruit en behandelt 170 aanvragen per Fte, maar deze gemeente toetst de bouwplannen niet aan het bouwbesluit.
Bouwtechnische toetsing	1. Twee van de vier gemeenten toetsen alle aanvragen aan het Bouwbesluit. 2. Alle gemeenten maken onderscheid in de intensiteit van toetsen, waarbij het niveau van toetsen toeneemt naar mate de complexiteit van het bouwwerk ook toeneemt. 3. Alle gemeenten hebben een eigen toetsing niveau, maar slechts 1 gemeente heeft deze vastgesteld en gepubliceerd. 4. Het percentage van aanvragen waarvoor een aanvulling noodzakelijk is ligt tussen de 40% en 80%. De gemeente met het hoogste aantal aanvragen per Fte vraagt minder aanvullingen. 5. Alle geïnterviewde gemeenten staan alleen toe dat de statische berekeningen later worden aangeleverd. Hierbij geven twee gemeenten aan dat onder bepaalde omstandigheden voor een specifiek onderdeel maatwerk wordt geleverd. 6. Slechts één gemeente heeft ervaring met het uitbesteden van vergunningverlening en toetsing. Hierover was deze gemeente niet tevreden. De communicatie en afstemming liepen stroef en de termijnen van afhandeling lang, waardoor ze het als gemeente zelf weer zijn gaan uitvoeren. Deze gemeente heeft ook ervaring met loslaten middels een convenant met de aannemers. Het verleggen van verantwoordelijkheden richting aannemer werkte goed tot dat het voordeel, een kortere afhandelingstermijn tijdens de aanvraag, voor de aannemer weg was. De overige gemeenten hebben geen interesse voor het uitbesteden van de bouwtechnische toets.
Termijnen	1. De gemiddelde afhandeling van de aanvragen variëren behoorlijk. Bij gemeente 1, 2 en 3 bedragen de gemiddelde afhandeling respectievelijk 14, 32 en 42 dagen. Bij gemeente 4 is deze termijn niet inzichtelijk.

Afwijken	1. Bij de helft van de gemeenten is geen beleid op het buitenplans afwijken binnen de reguliere procedure. 2. Bij drie van de vier gemeenten wordt de motivering door de bouwplantoetser gedaan eventueel in samenspraak met een medewerker van ruimtelijke ordening. 3. Slechts drie van de vier gemeenten hebben de termijn voor het afwijken inzichtelijk. Bij alle drie deze gemeenten worden meerdere keren per week de strijdige bouwplannen besproken of heeft de plantoetser een beslisbevoegdheid. 4. Drie van de vier gemeenten onderbouwen hun afwijkingen niet, summier of gebruiken een standaard tekst. Hierbij geven twee van deze drie gemeenten aan dat politiek gevoelige plannen of een plan waartegen een reactie is binnen gekomen uitgebreider worden gemotiveerd. 5. De proceduredtijd die het afwijken kost bij de gemeenten die deze termijn inzichtelijk hebben, zit rond de 3 á 4 dagen. Hierbij moet opgemerkt worden dat één van deze gemeenten 7 dagen extra verliest door deze plannen vrijwillig ter inzage te leggen.
Bezwaren	1. Gemiddeld genomen krijgen de gemeenten op 1,6% tot 2,7% van hun aanvragen een bezwaar. Wat opvalt, is dat de gemeente met percentueel het hoogste aantal bezwaren een aparte functie heeft voor de motivering van het besluit om af te wijken.
Klanttevredenheid	1. Alle geïnterviewde gemeenten geven aan dat er wel eens opmerkingen/klachten binnen komen. Deze opmerkingen/klachten hebben betrekking op de leges, een negatieve uitslag of een verkeerd verwachtingspatroon. 2. Eén gemeente geeft aan in gesprek te gaan met de ondernemers om te inventariseren waar er verbetering mogelijk is. 3. Drie van de vier geïnterviewde gemeenten geven aan dat hun kracht in de flexibiliteit en/of laagdrempeligheid zit. 4. Wat opvalt is dat twee van de vier gemeenten aangeeft dat de ondernemers meer uitgesproken zijn dan de burger.

5.4 Vergelijking intern onderzoek met interviews

Onderdeel	Omliggende gemeenten	Raalte	Vergelijking
Termijn reguliere aanvragen omliggende gemeenten	14, 32 en 42 dagen	42 dagen	Dit is gelijk aan de langzaamste.
Percentage aanvullingen	40% tot 80%	60%	Dit is gemiddeld.
Termijn interne advisering voor het buitenplans afwijken	3 á 4 dagen	16 dagen	Dit is 4 á 5 keer zo lang als de omliggende gemeenten.
Aantal aanvragen per Fte	84-100 aanvragen	75-80 aanvragen	Dit is net iets minder dan de omliggende gemeenten.
Niveau bouwbesluit toetsing	Naar omvang van bouwwerk.	Alle aanvragen geheel en artikelsgewijs.	Toetsing bovengemiddeld.
Onderbouwen afwijkingen	De gemeenten van kleinere en gelijke omvang onderbouwen niet, summier of middels standaard tekst. De grootste gemeente onderbouwt alle aanvragen goed.	Alle aanvragen worden goed onderbouwd.	De gemeente Raalte onderbouwt ten opzichte van de gemeenten met gelijkwaardige omvang bovengemiddeld.
Percentage bestreden besluiten	1,6% tot 2,7%	2,1%	Gemiddeld.

Door het interne onderzoek te vergelijken met de uitkomsten van de interviews kunnen de volgende deelconclusies worden getrokken:

1. De gemeente Raalte doet bovengemiddeld lang over een aanvraag omgevingsvergunning;
2. De interne advisering bij de gemeente Raalte voor het buitenplans afwijken, duurt 4 tot 5 keer zo lang als bij de omliggende gemeenten;
3. De gemeente Raalte schenkt meer aandacht aan het motiveren van afwijkingen dan de omliggende gemeenten met gelijke omvang;
4. De gemeente Raalte past, in tegenstelling van de omliggende gemeenten, geen risicoanalyse toe bij de bouwbesluittoetsing voor meer of minder omvangrijke bouwwerken.

6. Deelvragen

Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de beantwoording van deelvragen. Deze kunnen door de combinatie van het verkennend onderzoek, literatuuronderzoek, veldonderzoek en interviews worden beantwoord.

6.1 Mogelijkheden binnen de huidige regelgeving

Deelvraag 1: Welke mogelijkheden zijn er binnen de huidige regelgeving om sneller tot een besluit te komen?

Bouwbesluit toetsing

Een aanvrager heeft sinds de Ww 2007 op basis van artikel 44 lid 1, onder a enkel de plicht om aan het bevoegd gezag “aannemelijk” te maken dat kan worden voldaan aan de geldende bouwregelgeving⁴⁸. In tegenstelling tot de omliggende gemeenten toetst gemeente Raalte alle aanvragen geheel. Door een toetsingsprotocol op te stellen maak je als gemeente duidelijk waar je ambitie niveau ligt. Door inzichtelijk te hebben welke onderdelen minder belangrijk zijn kan tijd worden gewonnen.

Flexibiliteit in het aanleveren van technische gegevens

De VROM inspectie is van mening dat het toetsen aan bouwbesluit na verlening van de vergunning en voor start bouw zoals in “het experiment Skarsterlân past binnen de ruimte van de wet.”⁴⁹ De Mor regelt voor de omgevingsvergunning activiteit bouwen de indieningsvereisten. Op basis van artikel 2.7 lid 3 kan het bevoegd gezag bepalen dat de in de Mor aangegeven technische gegevens en bescheiden later mogen worden overlegd, tot minimaal 3 weken voor aanvang van de werkzaamheden.

Door flexibiliteit te bieden, om de gegevens later aan te leveren, hoeft niet om aanvullingen te worden gevraagd. In plaats van aanvullingen te vragen kan worden besloten op de aanvraag en heeft de aanvrager de tijd om de ontbrekende gegevens 3 weken voor aanvang van de bouw aan te leveren.

Afwijken en adviesverzoeken

Een bevoegd gezag is op basis van artikel 2.10 lid 2 verplicht om een aanvraag omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen die strijdig is met het bestemmingsplan te beschouwen als een aanvraag om af te wijken van het bestemmingsplan. Afwijken van bestemmingsplanvoorschriften is op basis van artikel 2.12, eerste lid, Wabo enkel toegestaan als deze niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Wat een goede ruimtelijke ordening inhoud is niet gedefinieerd. Hier zit ruimte om te bepalen wanneer er wel of geen uitgebreide motivering moet worden gemaakt.

Bij de gemeente Raalte worden voor alle afwijkingen een gedegen motivering opgesteld. Door voor bepaalde afwijkingen een summiere of standaard motivering toe te passen kan procedure tijd worden gewonnen, maar er bestaat een kans dat in een bezwaarfase de motivering aangevuld moet worden. Uit onderzoek bij andere gemeenten blijkt dat deze werkwijze in de praktijk te werken.

⁴⁸ Struiksmā 2008 p98

⁴⁹ VROM-Inspectie 2009, P37

6.2 Interessante initiatieven uit de toekomstige regelgeving

Deelvraag 2: Welke ruimte biedt de huidige en toekomstige regelgeving aan nieuwe initiatieven?

De toekomstige regelgeving biedt mogelijkheden voor flexibiliteit onder de Omgevingswet en verantwoordelijkheid onder de Wkb. De ruimte voor nieuwe initiatieven in de huidige regelgeving is in deelvraag 1 reeds aangegeven.

Omgevingswet

De reguliere procedure zal vanaf 2021 onder de Omgevingswet gaan vallen. De Omgevingswet zal de huidige reguliere procedure splitsen in een planologische toetsing en een bouwtechnische toetsing. Deze splitsing biedt de aanvrager meer flexibiliteit omdat de technische vergunning later kan worden aangevraagd. De aanvrager krijgt de vrije keuze en verantwoordelijkheid om activiteiten gelijktijdig of afzonderlijk aan te vragen. Deze werkwijze maakt een eventuele invoering van de Wkb eenvoudiger omdat de Wkb invloed heeft op de bouwtechnische toetsing van de reguliere aanvraag omgevingsvergunning. De flexibiliteit die de splitsing geeft is wat de bouwers aangeven in het verkennend onderzoek. *“De gemeente vraagt vooraf veel en gedetailleerde technische informatie. Hier zou flexibiliteit geboden kunnen worden”*⁵⁰ De splitsing toepassen op het huidige proces geeft de gewenste flexibiliteit en zorgt dat je bent voorbereid op de komende wetgeving.

Wkb

Over een daadwerkelijke intreding van de Wkb is nog onzekerheid, maar gezien:

1. het akkoord het hoofdlijnenakkoord van de minister met de VNG;
2. de terugtrekkende beweging die zichtbaar is in de “Totstandkoming huidige stelsel” in het literatuuronderzoek⁵¹;
3. de lange aanloop vanaf 1997;

kan worden opgemaakt dat de Wkb in de huidige of een aangepaste vorm in de toekomst in werking zal treden. Bij de gemeente Raalte zal 51% van de bouwtechnische toetsing naar de kwaliteitsborging gaan. Een kwaliteitsborger kan bepaalde kwaliteitscontroles door de aannemer zelf, middels checklisten, laten uitvoeren. Het rapport “van de “Commissie Dekker” dat wordt gezien als startpunt van de Wkb. Hieruit blijkt dat *“De overheid vertrouwen moet hebben in de kwaliteit die de bouwpraktijk kan en wil leveren. Daar staat tegenover dat de bouwpraktijk dat vertrouwen moet waarmaken en dus daadwerkelijk de verantwoordelijkheid hiervoor neemt”*⁵². De VROM-Inspectie positief is over een initiatief waarbij *“de gemeente haar eigen verantwoordelijkheid blijft nemen en alleen de bouwer meer betreft bij het toezicht”*⁵³.

Een systeem waarbij de aannemer vooruitlopend op de Wkb middels checklisten de kwaliteit van vooraf bepaalde onderdelen inzichtelijk maakt zou:

1. aansluiten bij de gedachtegang van de Wkb door de aannemer kwaliteitscontroles te laten uitvoeren;
2. invulling geven aan de stelling *“De overheid vertrouwen moet hebben in de kwaliteit die de bouwpraktijk kan en wil leveren”*;
3. Aansluiten bij de mening van de invulling VROM-Inspectie, door de bouwer te betrekken bij het toezicht.

⁵⁰ Scriptie p14 en Bijlagen hoofdstuk 1.2

⁵¹ Scriptie hoofdstuk 4.1 en Bijlagen hoofdstuk 2.2

⁵² Dekker 2008, P4

⁵³ VROM-Inspectie 2009, P26 en 37

6.3 Vergunning proces en termijnen gemeente Raalte

Deelvraag 3: Hoe is het huidige vergunning proces in de gemeente Raalte ingericht en wat zijn de afhandeling termijnen?

Vergunningproces

Het huidige vergunningproces is geanalyseerd en vergeleken met de uitkomsten van de interviews. Hierin worden enkele knelpunten zichtbaar, maar zijn ook positieve ontwikkelingen waargenomen.

Knelpunten in het huidige vergunning proces

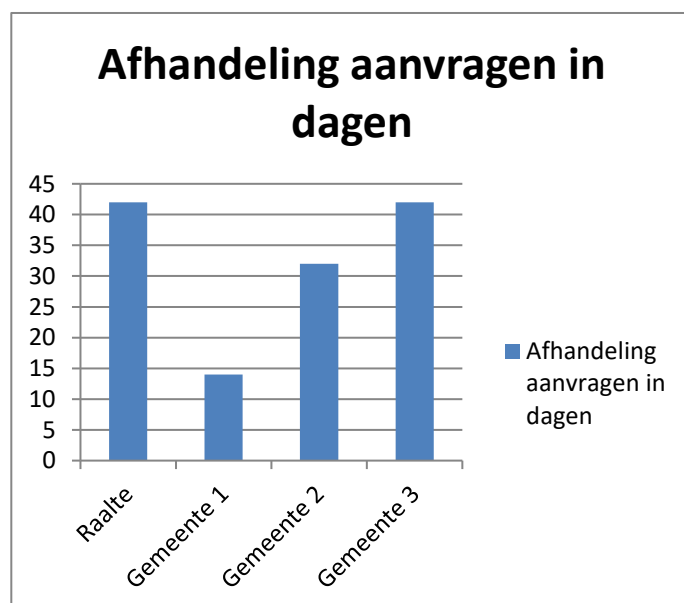
1. De meeste handelingen in het vergunningproces liggen achter elkaar. Dit komt de doorstroom van aanvragen niet te goede.
2. Ten opzichte van de omliggende gemeenten toetst de gemeente Raalte als enige alle aanvragen geheel aan het bouwbesluit.
3. De beleidsregels om buitenplannen af te wijken zijn verouderd en bieden bijna geen verruiming ten opzichte van de bestemmingsplanregels.
4. De interne afhandeling van adviesverzoeken bij team Ruimte is omslachtig. Deze interne advisering om af te wijken van de bestemmingsplanregels duurt gemiddeld 16 dagen en dat is 4 á 5 keer zo lang als bij de omliggende gemeenten.
5. Voor alle aanvragen is veel aandacht voor de motivering van het besluit, omdat door het bestuur hier extra aandacht voor is gevraagd na advies van de commissie bezwaarschriften. Slechts 2,1% van de aanvragen worden behandeld bij de commissie bezwaarschriften.

Positieve punten in het huidige proces

Er wordt al 3 jaar gewerkt zonder welstand en er zijn geen excessen of esthetische klachten over een bouwplan bekend. Door deze stap is de termijn van afhandeling korter geworden.

Termijnen reguliere aanvraag

De gemiddelde termijn voor afhandeling van aanvragen over de afgelopen 3 jaren in de reguliere voorbereidingsprocedure bedraagt 42 dagen. Dit is vergeleken met de omliggende gemeenten bovengemiddeld.



Figuur 18. Diagram met overzicht afhandeling aanvragen
Gemaakt door: Martijn Dijkhuis

6.4 De aanloop naar de Omgevingswet en Wkb

Deelvraag 4: Hoe hebben andere gemeenten hun proces ingericht in aanloop naar de Omgevingswet en de Wkb?

Om een beeld te krijgen hoe andere gemeenten hun proces hebben ingericht in aanloop naar de Omgevingswet en de Wkb is onderzoek gedaan bij de geïnterviewde omliggende gemeenten, experimenten zonder Kwaliteitsborging en experimenten met Kwaliteitsborging.

Omliggende gemeenten

Uit de interviews komt naar voren dat op dit moment geen van de omliggende gemeente haar proces heeft aangepast. In het verleden heeft Gemeente 1 geëxperimenteerd met het door een externe partij laten toetsen van aanvragen en het verleggen van verantwoordelijkheden richting aannemer middels een convenant. Deze gemeente was niet tevreden over het extern laten toetsen van aanvragen en van mening het zelf sneller te kunnen doen. Het verleggen van verantwoordelijkheden richting aannemer werkte goed tot dat het voordeel, de kortere termijn van afhandeling tijdens de aanvraag, voor de aannemer weg was. Kortom samenwerking met de aannemer is mogelijk als ze hier voordelen uit ervaart.

Experimenten zonder Wkb

Uit de evaluatie van de VROM-Inspectie blijkt dat verschillende gemeenten experimenteren met werkwijzen van bouw- en woningtoezicht. De aanleiding voor deze experimenten zijn er om procedures te versnellen, informatie-uitwisseling te beperken of verantwoordelijkheden te delen of over te dragen. Uit de evaluatie blijkt dat:

1. Het toetsen aan bouwbesluit na verlening van de vergunning en voor start bouw zoals in “het experiment Skarsterlân past binnen de ruimte van de wet.”⁵⁴
2. Een systeem waarbij “de gemeente haar eigen verantwoordelijkheid blijft nemen en alleen de bouwer meer betreft bij het toezicht”⁵⁵ mogelijk is.

Experimenten met Wkb

Uit de onderzochte experimenten met kwaliteitsborging blijkt dat het samenwerken tussen de verschillende partijen moeilijker blijkt dan gedacht, vooral als de rollen niet helder zijn of worden nageleefd.⁵⁶ “Onduidelijke rollen de evaluatie van de doelen en het leerproces voor alle partijen belemmeren”⁵⁷. Ook blijkt “dat de bereidheid om te leren bij de kwaliteitsborgers groter is bij een positieve samenwerking met de gemeente”⁵⁸. Bij het bouwen met kwaliteitsborging blijkt het toezicht intensiever dan onder het huidige stelsel. Aan het einde van de projecten wordt een duidelijk lerend effect geconstateerd. De aannemers vinden dat de manier van werken onder de kwaliteitsborging begint te wennen. Hierdoor ontstaat er steeds meer aandacht voor de kwaliteit tijdens de bouw en is de eindkwaliteit beter dan bij reguliere bouwprojecten.

⁵⁴ VROM-Inspectie 2009, P37

⁵⁵ VROM-Inspectie 2009, P26 en 37

⁵⁶ Ligthart 2016 P30

⁵⁷ Ligthart 2016 P51

⁵⁸ Ligthart 2016 P30

6.5 Verleggen van verantwoordelijkheden

Deelvraag 5: Welke verantwoordelijkheden kan de gemeente Raalte vooruitlopend op de nieuwe regelgeving al bij de bouwers leggen?

Verleggen verantwoordelijkheden

De gemeente Raalte kan vooruitlopend op de nieuwe regelgeving al wat verantwoording voor technische voorschriften bij de bouwer neerleggen. Dit valt te concluderen uit:

1. De totstandkoming van het huidige stelsel waarin de overheid steeds meer loslaat en de verantwoordelijkheid bij bouwer en eigenaar legt;
2. De zorgplicht in de Woningwet, dat zowel de eigenaar, bouwer en gebruikers zorg moeten dragen voor een goed en veilig onderhouden bouwwerk;
3. Het rapport van de commissie Dekker, dat *“Ten principale rust bij de vergunninghouder de verantwoordelijkheid dat aan de bouwvoorschriften wordt voldaan. Na realisatie is de eigenaar hiervoor verantwoordelijk”*⁵⁹ en dat *“gebouweigenaren zelf verantwoordelijk zijn om hun bezit blijvend te laten voldoen aan de bouwvoorschriften”*⁶⁰;
4. Een aanvrager alleen “aannemelijk” hoeft te maken dat kan worden voldaan aan de geldende bouwregelgeving;
5. De conclusie van de Vrom inspectie die een systeem waarbij *“de gemeente haar eigen verantwoordelijkheid blijft nemen en alleen de bouwer meer betreft bij het toezicht”*⁶¹ mogelijk vindt.

Als gekeken wordt naar:

1. de vraag om meer verantwoordelijkheid door de bouwers;
2. de positieve mening van de VROM-inspectie over *“de gemeente die haar eigen verantwoordelijkheid blijft nemen en alleen de bouwer meer betreft bij het toezicht”*;
3. de kamerstukken waarin wordt aangegeven dat bij de Wkb een kwaliteitsborger bepaalde vooraf bepaalde kwaliteitscontroles door de aannemer kan laten uitvoeren;
4. De ervaring met het afschaffen van de welstand aan toont aan dat de markt voldoende volwassen is om met eigen verantwoordelijkheden om te gaan.

is een experiment, waarbij de aannemer tijdens de bouw technische onderdelen voor opdrachtgever en gemeente inzichtelijk maakt een logische stap. Hierbij moet wel duidelijk de rolverdeling inzichtelijk worden gemaakt om verwarring over verantwoordelijkheden tijdens het experiment te voorkomen.

⁵⁹ Dekker 2008, P18

⁶⁰ Dekker 2008, P19

⁶¹ VROM-Inspectie 2009, P26 en 37

6.6 Het bieden van flexibiliteit

Deelvraag 6: Welke flexibiliteit kan de aanvrager/opdrachtgever worden geboden?

Uit het verkennende onderzoek blijkt dat de bouwers worstelen met de hoeveelheid en vooral gedetailleerde informatie die de gemeente Raalte vooraf vraagt voor haar preventieve technische “Bouwbesluit” toetsing. In deelvragen 1 en 2 zijn mogelijkheden beschreven:

1. Flexibiliteit om technische gegevens later aan te leveren;
2. Inzichtelijk maken bouwkwiteit van expliciete onderdelen door aannemer tijdens de bouw.

Door invulling te geven aan deze mogelijkheden kan de gewenste flexibiliteit worden gerealiseerd. Overigens betekent flexibiliteit ook de mogelijkheid voor de aanvrager om op een traditionele manier aan te vragen. Uit de bijeenkomst met bouwers is gebleken dat niet iedereen klaar is voor een nieuwe werkwijze. Voor deze groep moet ook aandacht zijn.

6.7 Het borgen van de bouwkwiteit

Deelvraag 7: Hoe kan de gemeente Raalte de bouwkwiteit borgen in het optimale proces?

In de voorgaande deelvragen zijn twee mogelijkheden besproken om het proces te optimaliseren die gaan over de bouwkwiteit.

Dit zijn:

1. Flexibiliteit om technische gegevens later aan te leveren;
2. Inzichtelijk maken bouwkwiteit van expliciete onderdelen door aannemer tijdens de bouw.

Later aanleveren technische gegevens

Het later aanleveren van technische gegevens wordt geborgd doordat deze gegevens minimaal 3 weken voor start van de bouw moeten worden aangeleverd zodat ze nog preventief kunnen worden getoetst door de gemeente.

Inzichtelijk maken bouwkwiteit van expliciete onderdelen door aannemer tijdens de bouw

Door vooraf te bepalen welke expliciete onderdelen door de aannemer tijdens de bouw inzichtelijk kan maken wordt samenwerking gezocht en vertrouwen gegeven. Als de kwaliteit niet inzichtelijk wordt gemaakt heeft de gemeente de mogelijkheid om handhavend op te treden.

7. Conclusie

De aanleiding en doelstelling van het onderzoek zijn om de gemeente Raalte te adviseren welke mogelijkheden er zijn om binnen de wettelijke kaders het huidige reguliere vergunning proces te optimaliseren. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

“Hoe kan de gemeente Raalte haar vergunning proces optimaliseren?”

De gemeente Raalte kan haar vergunning proces optimaliseren door:

1. Vooruitlopend op de Omgevingswet de planologische toets en de technische toets te splitsen;
2. Haar verouderde beleid op de kruimelgevallen regeling in te trekken;
3. Het interne proces van advisering van verzoeken tot afwijken bestemmingsplan te versnellen;
4. Het uitgebreid motiveren enkel toe te passen op bouwplannen waar dit noodzakelijk is;
5. Aan de aanvrager de flexibiliteit te bieden om technische gegevens later aan te leveren;
6. Ruimte bieden aan bouwers die de gebouwde kwaliteit inzichtelijk willen maken;
7. Voor de bouwbesluittoetsing een toetsingsprotocol op te stellen.

8. Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek en de conclusies uit de hoofdvraag worden in dit hoofdstuk enkele aanbevelingen gegeven hoe dit concreet ingericht kan worden. Er wordt onderscheid gemaakt in aanbevelingen met betrekking tot het proces, afwijken en de bouwbesluittoetsing.

8.1 Procesmatige aanbevelingen

Om visueel te maken hoe de punten 1, 5 en 6 uit de conclusie er uit kunnen zien is het onderstaande processchema gemaakt.

Hierin wordt de planologische toetsing en de bouwtechnische toetsing gesplitst.

Op deze manier is de gemeente Raalte klaar voor de werkwijze van de Omgevingswet en kan snel een vergunning worden verleend zonder belemmering van de technische toetsing. In het schema is dit “Ruimtelijke vergunning met voorwaarden” genoemd.



Figuur 19. Voorbeeld nieuw proces.
Gemaakt door: Martijn Dijkhuis

Voor de technische toetsing geeft het mogelijkheden voor keuzevrijheid aan de aanvrager. Hij kan kiezen om de bedoelde bouwkwaliteit “As-plannend” inzichtelijk te maken of de gebouwde kwaliteit “As-built”.

As-planned pad

Het as-planned pad is het traditionele pad, maar met de mogelijkheid om tot 3 weken voor start bouw bouwbesluit gegevens aan te leveren. Door de afsplitsing met de planologische toetsing is het mogelijk de aangeleverde technische gegevens gelijktijdig met de planologische toets uit te voeren. Is de aanvraag compleet krijgt de aanvrager een omgevingsvergunning. Is de aanvraag niet compleet krijgt de aanvrager een omgevingsvergunning met daarin de voorwaarde dat de ontbrekende gegevens minimaal 3 weken voor aanvang van de bouw moeten worden ingediend.

Bij de intrede van de Wkb is dit pad geschikt voor de bouwwerken die vallen binnen de gevolklassen 2 en 3.

As-built pad

Het As-built pad is gereed voor de eventuele intrede van de Wkb voor de bouwwerken die binnen de gevolklasse 1 vallen. Vooruitlopend op de intrede kan via dit pad ruimte geboden worden aan aanvragers die met hun bouwers graag de gebouwde kwaliteit inzichtelijk willen maken. De gemeente kan hier de ruimte bieden om samen te werken met de bouwers. Ik adviseer om aansluiting te zoeken bij de Wkb en ruimte te bieden aan bouwwerken die binnen de gevolklasse 1 gaan vallen.

Controle Tool

Om richting te geven aan een samenwerking met de bouwers zal de gemeente Raalte een tool kunnen faciliteren waarmee kaders gesteld worden. Voorgesteld wordt om als gemeente per bouwplan vooraf te bepalen welke technische onderdelen inzichtelijk moeten worden gemaakt door de aannemer. In Bijlage 8 van de Bijlagen is een voorzet gegeven hoe deze tool er uit zou kunnen zien. Middels deze tool kan de gemeente Raalte voor bouwonderdelen een controle laten uitvoeren door de bouwer. De tool werkt op een pc, een smartphone en op een tablet, zodat de controle op de bouw kan worden verwerkt.

De minimale gegevens die in de tool per bouwonderdeel moet worden aangeleverd is gelijk aan de eisen die de gemeente nu vooraf stelt. Om deze eisen in beeld te krijgen is door onderzoeker een overleg gehouden met alle bouwplantoetsers en toezichthouders. De tool moet worden gezien als een eerste aanzet en kan door de gemeente Raalte verder naar wens worden uitgebreid en verbeterd.

Wkb

Uit de evaluaties van experimenten met kwaliteitsborging blijkt dat de gemeente, bouwver en kwaliteitsborger in het begin aan elkaar en de werkwijze moeten wennen. Aan het einde van de proefprojecten:

1. wordt een duidelijk lerend effect geconstateerd;
2. ontstaat steeds meer aandacht voor de kwaliteit tijdens de bouw;
3. blijkt de eindkwaliteit beter te zijn dan bij reguliere bouwprojecten.

Open staan voor experimenten met kwaliteitsborging zou een manier kunnen zijn om ervaring op te doen voor een eventuele inwerkingtreding. Op deze manier kunnen zowel gemeente, de bouwver als beoogd kwaliteitsborger wennen aan de nieuwe rol binnen de Wet kwaliteitsborging bouw.

In de afbakening is aangegeven dat *"Het onderzoek zal zich niet richten op inhuur van personen of bedrijven van buiten, maar onderzoeken welke processtappen kunnen worden aangepast en of welke verantwoordelijkheden kunnen worden verlegd richting bouwver om het vergunningproces te optimaliseren."*⁶² Aangezien een kwaliteitsborger wordt ingehuurd door de opdrachtgever kan hier aan voorbij worden gegaan.

Binnen de experimenten moet expliciet aandacht zijn voor de nieuwe rolverdeling en bijbehorende verschuiving van verantwoordelijkheden. Aan te bevelen is om hier voorafgaand aan het experiment aandacht aan te besteden en dit ook gedurende het experiment te monitoren en waar nodig bij te stellen. Op deze manier ontstaat ruimte om te leren en dus ook fouten te maken zonder dat het ontaard in verwijten.

8.2 Afwijken

Beleidsregels

Ik bevel aan om de huidige beleidsregels in te trekken, omdat deze geen verruiming bieden op de bestemmingsplanregels. In het vast stellen van nieuwe beleidsregels zie ik op dit moment geen meerwaarde, vanwege de diversiteit aan afwijkingen.

Interne adviezen

Het interne adviesproces kan korter door het proces en de werkwijze aan te passen. Hier valt veel winst te behalen. Ik wil de aanbeveling doen om geen adviesverzoeken op te sparen. Door elke ochtend de binnengekomen adviesverzoeken te bespreken ontstaat er geen voorraad. Bij de bespreking wordt direct op een adviesverzoek besloten en voorzien van een standaard motivering. Enkel de negatieve beslissingen en bouwplannen met een grote maatschappelijke impact worden meegenomen om te worden voorzien van een uitgebreide motivering. Op deze manier zal de gemiddelde afhandelingstijd van de adviesaanvragen korter worden en extra tijd ontstaan voor de motivering van adviesverzoeken die deze aandacht nodig hebben.

Het is van belang dat er binnen de organisatie begrip is voor de kleine kans, dat in een bezwaarfase een standaard motivering aangevuld moet worden.

8.3 Bouwbesluit toetsing

Voor de bouwbesluit toetsing adviseer ik om een toetsingsprotocol op te stellen. Om een start te maken heeft de vereniging van Bouw- en Woningtoezicht Nederland een handreiking beschikbaar gesteld middels een Landelijke toetsmatrix bouwbesluit 2012. Op basis hiervan kan de gemeente haar eigen ambitieniveau vastleggen.

⁶² Deze scriptie pagina 12

9. Bronvermelding

- Barendregt 2012: mr. H. Barendregt *“Handboek Wabo”*;
- Bijlagen: Bijlagen behorende bij dit onderzoek;
- De Haan 2017: Mr. Ing. P.M.J. de Haan, *“De preventieve en de repressieve toetsing aan bouwtechnische voorschriften in het publieke bouwrecht”*;
- Dekker 2008: S. Dekker, *“Privaat wat kan, publiek wat moet”* Commissie Fundamentele Verkenning Bouw;
- Hoofdlijnen akkoord 2003: Hoofdlijnen akkoord 16 mei 2003 *“meedoen, meer werk, minder regels”*
- In 't Hout & Rademaker 2007: drs. J. in 't Hout *“Woningwet 2007 en verwante wetgeving”*
- Jaarverslag commissie bezwaarschriften 2017: Jaarverslag Commissie bezwaarschriften Raalte;
- Jaarverslag commissie bezwaarschriften 2018: Jaarverslag Commissie bezwaarschriften Raalte;
- Kamerstukken II 2006/07, 30844, nr 3: Tweede Kamer der Staten-Generaal;
- Kamerstukken I 2016/17, 34 453, G: Eerste Kamer der Staten-Generaal;
- Kamerstukken II 2015/16 34 453, Nr3:Tweede Kamer der Staten-Generaal
- Ligthart 2016: ir. Peter H.J. Ligthart *“Tussentijdse evaluatie proefprojecten”*;
- Memorie van toelichting bij invoering Omgevingswet: Versie 03-07-2018 download op site van Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties;
- Struiksma 2008: J. Struiksma *“Het systeem van het ruimtelijke ordening”*;
- Van Buuren 2017: P.J.J. van Buuren *“Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht”*;
- Van Den Broek 2018: mr. Dr. J.H.G. Van den Broek *“Omgevingswet”*;
- VROM-Inspectie 2009: VROM-Inspectie 2009 *“Deregulering Bouwregelgeving”*;
- www.encyclo.nl;
- www.wetten.nl.