



**ONDERZOEK NAAR DE ROL VAN
BOUW- EN WONINGTOEZICHT
IN DE PROJECTEN KOEPOORT EN KLOOSTERKADE**

GEMEENTE DELFT



COLOFON

Opdrachtgever	: Gemeente Delft
Project	: Onderzoek naar de rol van Bouw- en Woningtoezicht in de projecten Koepoort en Kloosterkade
Projectnummer	: W0595.01.01
Datum	: 25 april 2008
Status	: Definitief revisie
Auteur(s)	: R.J. van Drie / ir. H.G. Neddermeijer MSc.
Bijdrage	: ir. M.D.N. Kok, ir. H.C.M. van Egmond, W.J. de Graaf
Autorisatie inhoud	: Drs. H.J.M. van de Ven



INHOUDSOPGAVE	pagina
1. AANLEIDING	2
2. VRAAGSTELLING	3
3. ONDERZOEKSOPZET	4
4. BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAGEN	5
BIJLAGE: ROL VAN BOUW- EN WONINGTOEZICHT GEMEENTE DELFT	12

1. AANLEIDING

In het afgelopen jaar is bij een tweetal bouwprojecten in de gemeente Delft een aantal problemen aan het licht gekomen. Deze problemen zijn voor het college van B&W en de gemeenteraad reden geweest om vragen te stellen ten aanzien van de betrokkenheid en het functioneren van het gemeentelijk Bouwtoezicht.

De bouwprojecten betreffen de bouw van een parkeergarage met woningen bij de Koepoortbrug (binnenstedelijk gebied) en woningen aan de Kloosterkade / Colignystraat. Tijdens de uitvoering van deze twee projecten zijn er problemen ontstaan, waardoor de uitvoering tijdelijk is stilgelegd. Beide projecten worden ontwikkeld door Ceres projecten. Ceres projecten is de ontwikkelaar van Vestia, een woningbouwcorporatie in de regio Haaglanden. Beide projecten werden gebouwd door een inmiddels failliet verklaarde aannemer.

Het project Koepoort is een nieuwbouwproject bestaande uit woningen en een tweelaags ondergrondse parkeergarage. Direct rondom de garage liggen relatief oude eengezinswoningen. Een risicoanalyse die voorafgaand aan de bouwwerkzaamheden is opgesteld, heeft uitgewezen dat door bouw mogelijke zettingen zouden kunnen optreden met (cosmetische) schade aan de woningen als gevolg. Bij uitvoering is gebleken dat, door zetting van de grond naast de bouwput, schade aan de constructie van de woningen en schade aan installaties is ontstaan.

Het project Kloosterkade/Colignystraat bestaat uit blokken nieuwbouwwoningen en een appartementencomplex. Er hebben zich, aan het einde van het bouwproces, diverse (constructieve) problemen voorgedaan. Zo zijn er problemen geconstateerd met betrekking tot de balkons, de doorkoppeling van vloeren en met de pergolaconstructie. De problemen kwamen aan het licht op het moment dat de aannemer failliet was verklaard en een andere aannemer gezocht werd voor de verdere afbouw.

Het sectorhoofd Bouw- en Milieutoezicht van de gemeente Delft heeft PRC Divisie Bouwcentrum gevraagd om een evaluerend onderzoek uit te voeren naar de reeks van gebeurtenissen die geleid heeft tot genoemde problemen. In hoofdlijn betreft het onderzoek de vraag op welke wijze *het proces* rond de bouw is vormgegeven en doorlopen, in hoeverre de gemeente bepaalde problemen had kunnen voorzien en op welke wijze de gemeente hier *proactief* op in had kunnen spelen. In het onderzoek is tevens aandacht besteed aan de communicatie binnen het ambtelijk apparaat van de gemeente.

Het onderzoek richt zich primair op de rol van de afdeling Bouw- en Woningtoezicht en heeft als doel om lering te trekken uit het gebeurde voor de toekomst.

2. VRAAGSTELLING

Het college en de gemeenteraad hebben - naar aanleiding van een aantal bouwprojecten - de vraag gesteld op welke wijze de afdeling Bouw- en Woningtoezicht omgaat met bouwfouten. Wethouder R. Vuijk heeft naar het college en de raad aangegeven dat dit een complexe vraag betreft. De heer Sipkema (gemeenteraad) vraagt de wethouder in de beantwoording mogelijke onderbezetting van de afdeling te betrekken.

Voornoemde kernvragen zijn door de gemeente Delft naar PRC als volgt verwoord:

Hoe kan het dat de afdeling Bouw- en woningtoezicht niet tijdig heeft opgemerkt dat er constructie- en uitvoeringsfouten zijn gemaakt bij de genoemde projecten van Ceres/Vestia?

Verder zijn een aantal subvragen geformuleerd waar PRC - voor zover dit mogelijk is op grond van het door haar verrichte onderzoek - antwoord op zal geven:

- *Wat is de rol van Bouw- en woningtoezicht?*
- *Hoe gaat de gemeente Delft om met bouwfouten?*
- *Wat is het probleem bij de capaciteit?*
- *Hoe werkt het systeem van toezicht en controleren?*
- *Welke maatregelen zijn nodig om soortgelijke problemen te voorkomen?*

De beantwoording van deze onderzoeksvragen leidt tot conclusies over het proces binnen Bouw- en woningtoezicht. PRC baseert haar beoordeling op grond van de verrichte activiteiten voor de in het volgende hoofdstuk verwoorde onderzoeksopzet.

3. ONDERZOEKSOPZET

Bij het onderzoek hebben de volgende activiteiten plaatsgevonden:

- Feitenonderzoek op basis van relevante informatie. Bronnen zijn diverse beleidsdocumenten en procedures van de werkwijze van BWT, informatie uit het registratiesysteem van Bouw- en Woningtoezicht (BWT4All), gevoerde correspondentie (tussen alle partijen, inclusief het bestuur) en losse stukken met betrekking tot de twee bouwprojecten. De basis voor dit archiefonderzoek zijn de stukken zoals deze door de gemeente Delft aan PRC ter beschikking zijn gesteld.
- Naast dossieronderzoek maakten interviews met betrokkenen onderdeel uit van het onderzoek. In de interviews zijn de bevindingen vanuit het dossieronderzoek getoetst aan de ervaringen van de betrokkenen. In dit kader is gesproken met betrokkenen bij de twee bouwprojecten: (toenmalige) medewerkers van de gemeente Delft op ambtelijk niveau, adviseurs (GeoDelft en Fugro) en Ceres projecten.
- Op basis van een bezoek aan de beide bouwplaatsen zijn enkele onderdelen die in de projecten als problematisch naar voren komen ter plaatse onderzocht.
- De bevindingen uit het hierboven beschreven onderzoek zijn beoordeeld tegen de achtergrond van het wettelijk kader (de Woningwet) voor de werkzaamheden van Bouw- en Woningtoezicht en gemeentelijk beleid op dit gebied.

4. BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAGEN

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de in hoofdstuk 2 geformuleerde vragen.

- *Wat is de rol van Bouw- en Woningtoezicht?*
Voor de beantwoording van deze vraag verwijzen wij naar de bijlage, waarin een meer algemene beschouwing van de rol van BWT wordt gegeven.
- *Hoe werkt het systeem van toezicht en controleren?*
Handhaven is een van de kerntaken van de overheid. Handhaven is geen doel op zich. Zo willen we door het handhaven van de regelgeving waarborgen bieden ten aanzien van de veiligheid, gezondheid, leefbaarheid en het milieu.

Handhaving wordt meestal slechts gezien als het sanctioneren van overtredingen van wetten en regels. Werkelijke adequate handhaving is alleen mogelijk als een breder perspectief wordt gehanteerd: niet alleen repressief maar correctief. Zo moet onder handhaving ook worden begrepen het voorkomen van overtredingen. Dat kan door het houden van toezicht en uitvoeren van controles, maar dat kan bijvoorbeeld ook door het geven van voorlichting. Daarnaast is het voor een effectieve handhaving van belang om beleid en regelgeving vooraf goed te toetsen op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Dat houdt bijvoorbeeld ook een zorgvuldige vergunningverlening en adequate bestemmingsplannen in. Ook de onderliggende verordeningen en de wijze waarop deze tot stand komen zijn van cruciaal belang.

Bij handhaving wordt onderscheid gemaakt tussen vergunninggebonden en niet-vergunninggebonden taken. Bij de twee onderzochte bouwprojecten is sprake van een vergunninggebonden taak: *het toezicht houden*. De gemeente heeft de taak om tijdens het bouwproces te inspecteren op de naleving van de afgegeven bouwvergunning. Deze inspecties worden verricht door inspecteurs van de afdeling Bouw- en Woningtoezicht. Indien bij een inspectie geconstateerd wordt dat van de verleende vergunning wordt afgeweken, kan handhavend worden opgetreden. Bij vergunninggebonden taken is het aantal vergunningen waarop toezicht moet worden gehouden maatgevend voor de handhavingsinspanning.

Een tweede aspect dat een rol speelt is de toezichtstrategie die gevolgd wordt op de betreffende taak. In de toezichtstrategie is beschreven op welke kwalitatieve wijze deze handhavingstaak wordt uitgevoerd.

Het landelijk Toezichtprotocol is ontwikkeld door de vereniging BWT Nederland met ondersteuning van het ministerie van VROM. Er is tevens een digitaal toezichtprotocol op PDA leverbaar. Het protocol beschrijft transparant wat een toezichthouder moet controleren. Hiervoor worden objectieve criteria gegeven en de resultaten van de controle worden traceerbaar vastgelegd. BWT is reeds gestart met de implementatie van het landelijk Toezichtprotocol en gebruikt dit protocol (inclusief PDA's voor de vastlegging) sinds eind 2007.



Binnen de gemeente Delft moeten daarnaast keuzes worden gemaakt en vastgelegd ten aanzien van de juridische opvolging. Het is van belang om vast te leggen in welke volgorde zaken juridisch worden opgepakt en welke strategie daarbij wordt gevolgd.

Het eerste (3-jaarlijkse) handhavingsbeleidsplan voor BWT is in 2004 vastgesteld. Dit beleidsplan vormt de basis voor het jaarlijkse handhavingsprogramma. Dit programma levert een bijdrage aan de prioriteitstelling en programmering van de handhavingstaken. In 2004 is tevens een kadernota Nalevingsstrategie tot stand gekomen. Hoewel het handhavingsbeleid en -programma en de nalevingsstrategie een goede basis vormen, leeft de vraag of deze documenten daadwerkelijk gebruikt worden (als handreiking) door de medewerkers van het vakteam BWT. Naar mening van PRC dient dit beleid derhalve meer concreet te worden vormgegeven dan op dit moment beschikbaar is.

BWT geeft met betrekking tot dit punt aan dat de medewerkers, die langere tijd in dienst zijn, wel met het handhavingsbeleid en -programma en de nalevingsstrategie werken. PRC heeft dit niet kunnen concluderen op basis van het verrichte onderzoek. BWT geeft ook aan dat nieuwe medewerkers en tijdelijk ingehuurd medewerkers minder bekend zijn met de genoemde documenten en dat dit een aandachtspunt is.

In de sanctiestrategie zouden drie belangrijke stappen onderscheiden moeten worden:

1. Een constatering van de illegale situatie, waarbij een legalisatieonderzoek plaatsvindt. Indien legalisatie mogelijk is, ontvangt de overtreder een constateringsbrief met daarin de wijze waarop legalisatie kan plaatsvinden (meestal door het aanvragen van een vergunning).
2. Kan niet worden gelegaliseerd dan wordt direct een vooraankondiging bestuursdwang of dwangsom opgesteld met de mogelijkheid zienswijzen in te dienen.
3. Indien de zienswijzen niet tot andere inzichten leiden zal de definitieve beschikking worden opgesteld, waarna eventueel de bezwaar- en beroepsfase aanbreekt.

Het is aan te bevelen om per (type) taak uit te werken hoe de sanctie vorm gegeven wordt.

- *Wat is het probleem bij de capaciteit?*

Uit het onderzoek van de twee bouwprojecten blijkt dat er in de jaren 2005-2007 een aanzienlijk verloop is geweest in het vakteam Bouw- en Woningtoezicht. Dit is overigens niet uniek: het betreft een landelijke ontwikkeling. Er kan niet eenduidig worden aangetoond dat onvoldoende deskundigheid en ervaring binnen het vakteam van invloed geweest is bij het toezicht bij de twee genoemde bouwprojecten. BWT heeft in de afgelopen jaren extra 'kennis op kwaliteitsniveau' ingekocht en geeft aan dit ook in 2008 door te zetten.

In het werkplan 2007 wordt ondermeer geconstateerd dat het vakteam bij aanvang van het jaar 2007 door personeelsverloop te maken heeft met aanzienlijke capaciteitsproblemen (in termen van benodigde uren en van beschikbare tijd). Uit de kwartaalrapportage, 2e kwartaal 2007, leidt PRC af dat het vakteam BWT weer bijna op volle sterkte is en dat daarmee het capaciteitsprobleem van begin 2007 nagenoeg is opgelost. De formatiebezetting is op

orde gebracht en uitgebreid. Grote projecten en piekbelastingen kunnen in algemene zin echter te allen tijde tot capaciteitsproblemen leiden.

Een complete bezetting van de formatie wil niet zeggen dat deze formatie beschikt over voldoende kennis en deskundigheid. De toetsing van de beschikbare deskundigheid van het gehele vakteam BWT maakt geen onderdeel uit van de opdracht, zoals door PRC uitgevoerd.

- *Hoe gaat gemeente Delft om met bouwfouten?*

Bij de beantwoording van deze vraag dient te worden opgemerkt dat het vakteam BWT enige tijd geleden een verbetertraject is ingegaan. De werkwijze en het beleid zijn tijdens de twee bouwprojecten op wezenlijke onderdelen aangepast. Dit betreft een autonome ontwikkeling, niet noodzakelijkerwijs voortvloeiend uit de problematiek bij de twee bouwprojecten.

Enkele belangrijke constatering, die op grond van ons onderzoek naar voren zijn gekomen, zijn:

- De gemeente had nog geen bestuurlijk vastgesteld beleid voor de verlening van (preventieve toets aan het Bouwbesluit) en het toezicht op bouwvergunningen, maar was voornemens om aan te sluiten bij de landelijke documenten (CKB-protocollen) van de Vereniging BWT Nederland. In 2005 had BWT al wel een eerste aanzet voor een toets- en toezichtsprotocol opgesteld. Uit de dossiers en de interviews blijkt echter dat binnen- en buiteninspecteurs niet werkten volgens deze protocollen maar naar eigen inzicht hun werk uitvoerden. Er werd niet nog niet structureel gewerkt volgens een protocol, vastgestelde werkprocessen of een vastgesteld niveau van toetsing c.q. toezicht. Hier werd ook niet op gestuurd.
In het gemeentelijke handhavingsbeleidsplan was al wel een prioriteitstelling opgenomen. Pogingen deze prioriteitstelling te laten “landen” in de dagelijkse praktijk zijn volgens zeggen als gevolg van wisselingen in de samenstelling en ‘de waan van de dag’ / werkdruk niet geslaagd.

De buiteninspecteurs deden het werk naar beste weten en eigen professionaliteit, hetgeen resulteerde in een eigen inschatting van belang, prioriteiten en risico's. Bij het constateren van een illegale situatie was in eerste instantie de eigen beoordeling de grondslag voor al dan niet optreden.

- Een verbeterpunt was de systematische registratie van de uitgevoerde controles bij zowel bouw- als sloopvergunningen. De dossiers van de twee bouwprojecten zijn onvolledig en lopen op punten door elkaar heen. Toezichtresultaten worden onvoldoende geregistreerd (soms in eigen bestanden), hetgeen de overdracht tussen inspecteurs lastiger maakt.
- De nauwe betrokkenheid van BWT bij de uitvoering - van met name de Koepoortgarage - wordt door PRC als een potentieel risico gezien. De gemeente heeft als wettelijke taak het toezicht houden op de naleving van de bouwvergunning en de bouwvoorschriften (zie ook de bijlage). Zoals ook bij andere gemeenten geconstateerd, is

de grens tussen “directievoering en advies” en toezicht op de naleving bij de twee onderzochte bouwprojecten zo nu en dan dicht genaderd dan wel overschreden.

Uit het onderzoek komt overigens naar voren dat de medewerkers van BWT de nauwe betrokkenheid bij de Koepoortgarage zien als een uitvloeisel van de wens van de politiek om dicht op het project te blijven zitten.

- Bij de Koepoortgarage lijkt de gevolgde procedure voor het verlenen van de bouwvergunning af te wijken van de standaard gevolgde procedure binnen de gemeente. De vergunningverlening is voor een belangrijk deel behandeld door een externe jurist uit de *taskforce*, dat was samengesteld door de projectleider Koepoort. BWT was wel vertegenwoordigd in de *taskforce*. Uit de interviews blijkt dat dit door verschillende medewerkers als een “diskwalificatie” gezien / gevoeld is, met een geringere betrokkenheid en minder voorkennis van het project als gevolg. BWT is van mening dat dit geen invloed gehad heeft op de kwaliteit van het toezicht. PRC kan op basis van het onderzoek deze conclusie niet trekken. Tevens heeft PRC vastgesteld dat diverse onderlinge (afstemmings)problemen een duidelijke rol hebben gespeeld in het toezicht.

Er is een risicoanalyse gemaakt voor de Koepoortgarage die deel uitmaakt van de beschikking voor de Koepoortgarage. Deze risicoanalyse lijkt onvoldoende bekend geweest te zijn bij BWT en lijkt niet de reguliere procedure te hebben gevolgd bij de aanvraag om bouwvergunning. De risicoanalyse lijkt ook niet te zijn toegepast als leidraad voor het toezicht. In de risicoanalyse is bijvoorbeeld specifiek opgenomen dat onder de huizen geen grond verwijderd mag worden. Klaarblijkelijk is dit en andere onderdelen uit de risicoanalyse in het toezicht onderbelicht gebleven. Tijdens het onderzoek is hier geen documentatie over gevonden.

De ontwikkelaar en zijn adviseurs hebben niet direct gemeld dat er zettingen plaatsvonden. In eerste instantie vonden zij deze zettingen niet relevant. Volgens de afspraken en de bouwvergunning had de zetting wel direct gemeld moeten worden.

Uit de interviews en beschikbaar gestelde stukken leiden wij verder af dat zowel de toetsing als het toezicht op hoofdlijnen moet zijn uitgevoerd. Doordat BWT in eerste instantie onvoldoende op de hoogte lijkt te zijn van het bouwplan, heeft ook bij de overdracht naar het toezicht (de buitendienst) geen toelichting plaatsgevonden op aandachtspunten en kritische punten bij de uitvoering. Wij merken echter op dat dit ook geen standaard beleid lijkt te zijn.

Het onderzoek van de VROM Inspectie, dat naar aanleiding van de schadegevallen bij de Koepoortgarage uitgevoerd is, schetst een helder beeld van wat is voorgevallen tijdens de eerste maanden van de bouw. Het rapport van de VROM Inspectie concludeert dat:

- de gemeente adequaat heeft gehandeld;
- aanvullende acties snel en adequaat zijn opgezet;
- de ontstane schade aan water- en gasleidingen wel eerder voorzien hadden moeten worden.

Overigens was en is de betrokkenheid van de medewerkers bij het project Koepoort groot. Er is hard gewerkt om de schade voor bewoners te beperken en de veiligheid te borgen, hetgeen ook door de VROM Inspectie is geconstateerd in haar onderzoek. Met name na het onderzoek van de VROM Inspectie zijn heldere voorwaarden aan de opdrachtgever gesteld.

- Bij de Kloosterkade / Colignystraat loopt de bouw in eerste instantie voorspoedig en zonder problemen. De aannemer is gecertificeerd en vanuit de opdrachtgever is dagelijks toezicht op het werk aanwezig. Vanuit BWT wordt (terecht) geoordeeld dat er hier sprake is van een bouwwerk met een laag risicoprofiel en het toezicht wordt hierop afgestemd. Uit de interviews blijkt dat de toezichtfrequentie, ondanks de lage risico-inschatting, relatief hoog lag. Wel is er - vanwege verloop bij het vakteam BWT - gedurende een korte tijd geen toezicht op het project geweest.

De gemeente Delft heeft niet de mensen en de middelen om alles te controleren; *controle kan niet anders dan steekproefsgewijs, op basis van een risicoinschatting, plaatsvinden*. De private partijen hebben de plicht wijzigingen in de bouw te melden en ter goedkeuring aan BWT voor te leggen. BWT heeft *niet* de verantwoordelijkheid om de betreffende bouwfouten te ontdekken. Het is de vergunninghouder die te allen tijde verantwoordelijk is voor het voldoen aan de bouwvergunning.

Een deel van de fouten lijkt veroorzaakt door het niet overzien door de private partij van de gevolgen van wijzigingen in het ontwerp. De uitvoering van de bouw bleek op een aantal punten niet overeen te komen met de bouwvergunning, *zonder dat dit vooraf aan de gemeente was gemeld*. De fouten zijn na het ontdekken ervan door de vergunninghouder direct gemeld aan BWT, waarna in goede samenwerking gezocht is naar een oplossing.

- *Zijn er maatregelen nodig om soortgelijke problemen te voorkomen en zo ja, welke zijn dat?*

Bouwfouten kunnen te allen tijde optreden. De gemeente neemt met de bouwvergunning-toets en het houden van toezicht **niet** de verantwoordelijkheid van de aanvrager over voor het voldoen aan de bouwregelgeving.

Aan de andere kant kan, op basis van het onderzoek, een aantal maatregelen benoemd worden voor de verdere professionalisering van het vakteam BWT. Een deel van deze maatregelen is of wordt op dit moment reeds genomen. De maatregelen zijn:

- Kennisoverdracht en –borging binnen het vakteam BWT: wat zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het vakteam BWT? Indien nodig: aanpassen MMV-besluit.
- Het opstellen van *meer concreet* beleid voor vergunningverlening en handhaving (inclusief sanctiebeleid) en sturing op de uitvoering hiervan.
- Sturen op het organisatiebreed hanteren van het (politiek en bestuurlijk vastgestelde) handavings- en sanctiebeleid. Op deze wijze wordt willekeur voorkomen en gemeentelijke prioriteiten beter kenbaar gemaakt.
- Vaststellen van kwaliteitsniveaus van toetsing en toezicht en sturing hierop.

- Op eenduidige en volledige wijze registreren van resultaten van toetsing en toezicht en sturing hierop.
- Maken van goede beleids- en werkafspraken binnen betrokken afdelingen in de gemeente Delft en sturing hierop.

Alhoewel de drie laatste punten *op papier* middels het Toezichtsprotocol en het CKB zijn uitgewerkt en vastgelegd is de doorwerking in de praktijk nog onvoldoende. Ten opzichte van de situatie ten tijde van de start van beide bouwprojecten is al wel een verbeterslag gemaakt.

Tijdens het onderzoek is het de onderzoekers duidelijk geworden dat BWT van de gemeente Delft erg terughoudend is als het gaat om de mogelijkheden die zij heeft om handhavend op te treden. In de interviews is door betrokkenen aangegeven dat handhaven pas mogelijk is indien sprake is van “onomkeerbaar” handelen. Dit leidt tot de insteek dat pas “als alles klaar is” kan worden opgetreden indien niet aan de bouwregelgeving wordt voldaan. Met deze insteek, die niet wordt gestaafd door wetgeving of jurisprudentie, beperkt BWT zich sterk in haar mogelijkheden. BWT hoeft dus niet te wachten met handhaven totdat het bouwwerk gereed is. Er is direct sprake van een overtreding waartegen kan worden opgetreden en bij gevaar kan een toezichthouder ter plaatste de bouw stilleggen.

De Woningwet stelt dat het niet is toegestaan om zonder of in afwijking van een bouwvergunning te bouwen. In het Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning (Biab) en de toelichting daarop wordt dit nog een keer extra verduidelijkt en ook de Minister van VROM heeft zich meerdere malen helder uitgesproken op dit punt: bij het niet bouwen volgens de bouwvergunning kan direct handhavend worden opgetreden en kan de bouw zelfs worden stilgelegd.

BWT Delft kan dan ook op met name twee punten strikter optreden:

- Bouwen in afwijking van de vergunning. Zodra bij toezicht wordt geconstateerd dat in afwijking van de bouwvergunning wordt gebouwd, kan handhavend worden opgetreden.
- Bij het niet nakomen van de voorwaarden in de bouwvergunning kan direct handhavend worden opgetreden. Met name het niet of niet tijdig aanleveren van de constructiegegevens leidt dus direct tot het niet mogen starten of doorgaan met de bouw.

Als advies aan BWT Delft wordt dan ook met name gesteld om de mogelijkheden die de Woningwet en het Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning bieden, beter te gebruiken:

- Onvolledige bouwaanvragen niet in behandeling nemen / aanvullende stukken opvragen.
- Bouwaanvragen waar de samenhang niet direct uit blijkt niet in behandeling nemen / aanvullende stukken opvragen.
- Strikter toezien op later aan te leveren gegevens, zowel qua tijdigheid als ook qua inhoud en vorm.
- Strikter toezien op het naleven van de voorschriften bij de vergunning en de bouwvergunning zelf.

Bij BWT Delft wordt dit door een deel van de medewerkers als “klantonvriendelijk” gezien. BWT geeft tevens aan dat de manier waarop Delft met haar bewoners wenst om te gaan in beschouwing genomen moet worden. In de gemeente neemt service en dienstverlening richting de burger een belangrijke plaats in. In dit kader past volgens BWT een zekere mate van coulance. Naar de mening van de onderzoekers kan en mag het echter niet zo zijn dat BWT de taken van een private partij overneemt in termen van toezicht en coördinatie. Wij pleiten dan ook voor duidelijkheid richting de klant, wat zeker niet synoniem is met “onvriendelijkheid”. Zachte heelmeeesters maken tenslotte stinkende wonden.

- *Hoe kan het dat de afdeling Bouw- en woningtoezicht niet tijdig heeft opgemerkt dat er constructie- en uitvoeringsfouten zijn gemaakt bij de genoemde projecten van Ceres/Vestia?*

Een eenduidige beantwoording van deze vraag is niet te geven. Evenmin valt de stelling in te nemen dat de constructie- en uitvoeringsfouten niet tijdig zijn opgemerkt. Vanuit de wettelijke taak van BWT moet worden toegezien op de naleving van de bouwregelgeving. Zoals al eerder aangegeven neemt de gemeente hiermee niet de verantwoordelijkheid van de vergunninghouder over. Op basis van een zo effectief en efficiënt mogelijke inzet van mensen en middelen moet het gemeentelijke BWT bepalen waarop wel en waarop niet wordt toegezien.

In het kader van dit onderzoek komen de volgende aspecten die hebben meegespeeld naar voren:

- Als gevolg van het eerder genoemde verloop onder de medewerkers is het toezicht deels uitgevoerd door minder ervaren medewerkers. Betere overdracht en betere begeleiding had mogelijk kunnen leiden tot een snellere detectie van de problemen.
- De private partijen hebben in beide gevallen verzaakt in hun plicht veranderingen in de bouw te melden aan BWT. Indien zij dit wel hadden gedaan dan hadden de problemen wellicht sneller aan het licht gekomen. BWT had dan in ieder geval de gekozen oplossingen vooraf kunnen beoordelen.
- De medewerkers van BWT hebben samen met de opdrachtgever gezocht naar oplossingen voor de gerezen problemen. Met name bij het project Koepoort ontstond hierdoor een te sterke verwevenheid tussen publiek en privaat belang. Ook hierbij geldt weer dat BWT gehandeld heeft vanuit de politiek / bestuurlijke “opdracht” om het project Koepoort op de voet te volgen.

BIJLAGE: ROL VAN BOUW- EN WONINGTOEZICHT GEMEENTE DELFT

In deze bijlage wordt de rol van Bouw- en Woningtoezicht beschreven. Het betreft hier de rol en de verantwoordelijkheden gebaseerd op wet- en regelgeving.

Bouwregelgeving en mandateren van verantwoordelijkheden

De centrale overheid is verantwoordelijk voor het opstellen van de bouwregelgeving, zoals de Woningwet en het Bouwbesluit. Het toezicht op de naleving is gedelegeerd naar de gemeenten (BWT). BWT heeft de taak om te controleren of bouw aanvragen voldoen aan de vigerende regelgeving.

In de gemeente Delft valt de sector Bouw- en Milieutoezicht onder het cluster Publiekszaken. Het vakteam Bouw- en Woningtoezicht (BWT) maakt hier onderdeel van uit en is derhalve verantwoordelijk voor de uitvoering van de bouwregelgeving. Het team bestaat onder andere uit binnen- en buitendienstinspecteurs, constructeurs en juridische medewerkers.

In de bij het MMV-besluit van de gemeente Delft behorende lijst staat een aantal, voor de werkwijze van BWT, relevante bevoegdheden vermeld, waarbij het College van B&W de clusterdirecteur publiekszaken kan mandateren. Deze kan op zijn/haar beurt het sectorhoofd Bouw- en Milieutoezicht resp. het vakteamhoofd BWT (onder)mandateren. Deze mandaten betreffen onder andere:

- Het beslissen over een aanvraag om een bouwvergunning (Woningwet).
- Het vaststellen en uitvoeren van besluiten tot aanschrijving en bijbehorende bestuursdwang als bedoeld in de Woningwet.
- Het beslissen over het, met toepassing van bestuursdwang, stilleggen van de bouwactiviteiten bij geconstateerde bouwactiviteiten die worden uitgevoerd zonder of in afwijking van een verleende vergunning (Woningwet)
- Het, al dan niet op verzoek, beslissen om toepassing te geven aan de bevoegdheid van de Gemeentewet (dwangsom/bestuursdwang) bij gebleken strijdigheid met bestemmingsplan en/of Woningwet, waaronder begrepen bouwverordening.

Mandateren moet altijd schriftelijk gebeuren en ter kennis van het bestuursorgaan (B&W of burgemeester) worden gebracht. De (onder)gemandateerde heeft - bij politiek of beleidsgevoelige situaties – de verantwoordelijkheid om niet van het mandaat gebruik te maken.

Landelijke discussie rol van Bouw- en Woningtoezicht

In 2007 heeft VROM een discussiestuk uitgebracht over constructieve (on)veiligheid (“Kasteel of kaartenhuis? Een discussiestuk over constructieve (on)veiligheid”). Enkele conclusies hieruit, relevant voor het onderhavige onderzoek, zijn:

- Sommige opdrachtgevers en bouwpartners lijken erop te rekenen dat de gemeente de kwaliteit wel controleert. De gemeente toetst bouw aanvragen immers aan het Bouwbesluit! Dus als er bouwvergunning wordt verleend, is het goed, zo redeneren zij. Maar volgens de regelgeving is de aanvrager, c.q. de opdrachtgever, ervoor verantwoordelijk dat het ontwerp voldoet aan de regelgeving. De aanvrager moet de (constructieve) samenhang aantonen. Vervolgens is de vergunninghouder (dus ook weer

de opdrachtgever) ervoor verantwoordelijk dat het werk conform de verleende bouwvergunning wordt uitgevoerd. *BWT kan en mag die verantwoordelijkheid niet overnemen.* Evenmin kan BWT de rol van 'coördinerende constructeur' vervullen tussen de betrokken (deel-)constructeurs, als de opdrachtgever heeft nagelaten om dat te regelen.

- In het Besluit indieningvereisten aanvraag bouwvergunning is aangegeven welke gegevens de aanvrager moet indienen om de controle op een goede en efficiënte wijze te kunnen doen. Tevens is aangegeven dat de aanvrager hierbij niet kan volstaan met het indienen van 'losse' gegevens (tekeningen en berekeningen), maar dat uit de stukken de samenhang van de gegevens moet blijken. Er moet sprake zijn van coördinatie bij de indiening en dat is de *verantwoordelijkheid van de aanvrager*.
- Controle en toezicht die gemeenten uitvoeren in het kader van vergunningverlening en handhaving, stoelen op de Woningwet. Het gaat in op het algemeen belang dat de overheid heeft bij deugdelijke bouw. Het treedt niet in de plaats van, maar is *complementair aan de kwaliteitsborging van marktpartijen en/of het toezicht namens de opdrachtgever*. Gemeenten hebben niet de mensen en de middelen om alles te controleren; *controle kan niet anders dan steekproefsgewijs plaatsvinden*.

Handhavingsbeleid wettelijk verplicht

Op grond van de per 1 april 2007 gewijzigde Woningwet heeft het college de plicht vooraf bekendheid te geven aan haar voornemens om de bouwregelgeving te handhaven. Het gaat dan om de vraag op welke wijze en met welke intensiteit het toezicht plaatsvindt op de naleving van voorschriften die zijn gegeven bij en krachtens de Woningwet. Centraal daarbij staat het stellen en kenbaar maken van de prioriteiten. Uit het beleid moet onder andere blijken welke toezicht- en sanctiestrategie het college hanteert ten aanzien van de controle gedurende de bouw en sloop van gebouwen en bouwwerken.

Toezicht- en sanctiebevoegdheden

Artikel 100 van de Woningwet geeft aan dat het college belast is met de bestuurlijke handhaving van de bouwregelgeving. De bestuurlijke handhavingsbevoegdheden waarmee het college zijn handhavingstaak dient te vervullen, vallen in hoofdzaak uiteen in toezichtsbevoegdheden en sanctiebevoegdheden.

Toezichtbevoegdheden

Voor wat betreft de toezichtbevoegdheden kan het college ambtenaren aanwijzen die worden belast met het toezicht op de naleving. De bevoegdheden van deze toezichthouders zijn opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Zij kunnen onder meer plaatsen betreden, inlichtingen vorderen en monsters nemen. Zij kunnen dus op de bouwplaats controleren en onderzoeken of er overeenkomstig de verleende bouwvergunning gebouwd wordt.

Het is niet reëel te verwachten dat met het houden van toezicht alle voorkomende overtredingen van de bouwregelgeving daadwerkelijk worden opgemerkt. De toezichthouders kunnen immers niet overal en altijd aanwezig zijn. Vandaar dat in het handhavingsbeleid keuzen moeten worden gemaakt waar, wanneer en hoe vaak toezicht moet worden gehouden. Jaarlijks

zal het college dit beleid over hoe zij het komende jaar wil dat met deze toezichtbevoegdheden wordt omgegaan, bekend moeten maken.

De bevoegdheid om bouw-, sloop- en gebruiksvergunningen te verlenen kan ook gezien worden als een vorm van preventief toezicht. De bevoegdheid om bouwvergunningen te verlenen is opgenomen in de Woningwet. De preventieve vergunningtoets biedt het college al voorafgaand aan de werkzaamheden een controlemoment om te bezien of voldaan wordt aan de regels. Zo kan worden voorkomen dat er activiteiten plaatsvinden die in strijd zijn met de regels. In het beleid kan aandacht worden gegeven aan de wijze waarop de vergunningverlening plaatsvindt en hoe de vergunningtoets wordt ingevuld. Zo kunnen dus in het beleid keuzen worden gemaakt ten aanzien van de vraag op welke wijze en hoe diepgaand bij bouw aanvragen wordt gecontroleerd aan het Bouwbesluit 2003.

Sanctiebevoegdheden

Op grond van de Gemeentewet heeft het college de *bevoegdheid* om bestuurlijke sancties op te leggen. Het gaat dan om de bevoegdheid om bestuursdwang toe te passen (bedoeld in de Awb) als dat noodzakelijk is voor de handhaving van regels die de gemeente uitvoert, zoals onder andere de bouwregelgeving. In plaats van bestuursdwang toe te passen kan het college (op grond van de Awb) ook een last onder dwangsom opleggen aan de overtreder.

Een instrument dat ook wel in het kader van de handhaving wordt ingezet, is het intrekken van een verleende bouwvergunning. Met name bij een onjuiste opgave in de aanvraag om een bouwvergunning (als de aanvrager 'valse' gegevens heeft verstrekt) of indien tijdens het bouwen niet is voldaan aan voorschriften die aan de bouwvergunning zijn verbonden, is het intrekken van de bouwvergunning een mogelijkheid.

Als er dan eenmaal een overtreding wordt geconstateerd die niet in overleg met de overtreder kan worden beëindigd, komt de vraag aan de orde of eerder genoemde sanctiebevoegdheden moeten worden toegepast. Daarbij dient altijd in het oog te worden gehouden dat het opleggen van een sanctie geen gebonden bevoegdheid is. *Dat betekent dat er een zekere vrijheid bestaat bij de toepassing van die bevoegdheid.* Er dient voorafgaand aan zo'n sanctiebesluit altijd een afweging van belangen plaats te vinden. Indien de overtreding bijvoorbeeld door het alsnog verlenen van een vergunning kan worden gelegaliseerd, zal een handhavend optreden niet redelijk zijn.

Er geldt overigens een *beginselflicht tot handhaven*. In de jurisprudentie wordt standaard de volgende zinsnede gebruikt: *"Gelet op het algemene belang dat gediend is met handhaving zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken."*

Dit wil zeggen dat feitelijk tegen alle overtredingen kan en moet worden opgetreden. Uitzonderingen zijn gevallen waarbij legalisatie mogelijk is en gevallen waarbij handhaven onevenredig zwaar is. Dit betekent dat de gemeente Delft *tijdens het bouwproces* handhavend kan optreden tegen niet onomkeerbare zaken, bijvoorbeeld door het aanzeggen van een handhavingsbesluit.

Overtredingen van de bouwregelgeving

De bouwregelgeving bestaat uit een breed pakket aan voorschriften, opgenomen in de Woningwet zelf, in op de Woningwet gebaseerde algemene maatregelen van bestuur (Bouwbesluit 2003, Besluit indieningvereisten aanvraag bouwvergunning, Besluit bouwvergunningvrije en licht bouwvergunningplichtige bouwwerken) en de gemeentelijke verordening gebaseerd op artikel 8 van de Woningwet (bouwverordening).

Handhavend optreden moet altijd gebaseerd kunnen worden op het overtreden van een wettelijk voorschrift. Ten aanzien van de bouwregelgeving zijn de mogelijke overtredingen allemaal te herleiden op (slechts) een aantal voorschriften uit de Woningwet.

De bouwvergunning

Een belangrijk deel van het toezicht op de naleving en de inzet van sanctiemiddelen richt zich op de verbodsbepalingen uit de Woningwet. Op grond van deze wet is het verboden zonder of in afwijking van een bouwvergunning te bouwen, een bouwwerk in stand te houden dat zonder of in afwijking van een bouwvergunning is gebouwd.

In het handhavingsbeleid zal beschreven moeten worden hoe het college de handhaving van de genoemde verbodsbepalingen organiseert. Daarbij is het vooral de vraag bij welk type bouwactiviteiten een intensieve begeleiding tijdens en direct na de bouw nodig is. *Het is vanzelfsprekend dat de gemeentelijke toezichthouders niet overal en altijd aanwezig kunnen zijn.* Het college zal in het handhavingsbeleid dus ook moeten aangeven *bij welke type bouwprojecten slechts een passief en steekproefsgewijs toezicht zal plaatsvinden en bij welke bouwwerken bijvoorbeeld slechts gereageerd zal worden op klachten van derden.* Bij de bouwvergunning kunnen in dit verband via voorschriften eisen worden gesteld aan de momenten waarop tijdens het bouwproces aan het gemeentelijke bouwtoezicht melding gemaakt moet worden van de start van bepaalde bouwwerkzaamheden.

Het Bouwbesluit 2003

Met de Woningwet wordt bindende werking gegeven aan het Bouwbesluit 2003. Dat betekent dat er altijd aan het Bouwbesluit 2003 moet worden voldaan. Daarbij is wel een specifieke relatie met de bouwvergunning gelegd. Het is ingevolge de Woningwet immers ook verboden om te bouwen zonder of in afwijking van een bouwvergunning. Dat impliceert dus dat het is toegestaan om te bouwen overeenkomstig een bouwvergunning, ook al zou dat in strijd zijn met het Bouwbesluit 2003.

De toets aan het Bouwbesluit 2003 is echter omvangrijk en complex en het is niet, ten aanzien van alle eisen in de aanvraagfase, met zekerheid vast te stellen dat voldaan wordt aan de eisen uit het Bouwbesluit 2003. Op enkele onderdelen kan dat alleen worden vastgesteld als het bouwwerk is gerealiseerd. Bij het verlenen van een bouwvergunning geldt bovendien dat niet alles tot in elk detail is vastgelegd. Op onderdelen zullen nog detailkeuzen moeten worden gemaakt tijdens de bouw op de bouwplaats zelf. Ten aanzien van die detailkeuzen die een bouwvergunning niet expliciet reguleert en ten aanzien van onderdelen waarvan niet met zekerheid was vast te stellen dat voldaan werd aan het Bouwbesluit 2003, vloeit uit de Woningwet voort dat onverminderd moet worden voldaan aan de nieuwbouweisen.

De Woningwet geeft hiermee dus een aanvullende eis om te voldoen aan het Bouwbesluit 2003, bovenop de eis dat het bouwen niet in strijd mag zijn met de bouwvergunning. Op onderdelen die wel expliciet in de bouwvergunning zijn vastgelegd heeft de Woningwet geen betekenis en heeft datgene wat in de vergunning is vastgelegd voorrang. Een bouwvergunning geeft dus het recht om gewoon te bouwen conform die bouwvergunning. Ook als er onverhoopt een fout is gemaakt in de aanvraag, die er door de gemeente bij de toetsing niet is uitgehaald. In zo'n situatie geeft de bouwvergunning het recht om (straffeloos) te bouwen in strijd met de nieuwbouweisen uit het Bouwbesluit 2003¹. Deze vrijwarende werking van een bouwvergunning wordt wel begrensd door de in het Bouwbesluit 2003 opgenomen voorschriften voor bestaande bouwwerken. Ingevolge de Woningwet moeten alle (bestaande) bouwwerken ten minste voldoen aan de op zo'n bouwwerk toepasselijke voorschriften uit het Bouwbesluit 2003. Daaruit volgt dat ook tijdens het bouwen altijd tenminste voldaan moet worden aan deze eisen voor bestaande bouw. Ook in de gevallen waarin het bouwplan waarvoor bouwvergunning is verleend hiermee in strijd zou zijn, mag er niet een gebouw worden gebouwd dat in strijd is met de voorschriften voor bestaande bouw. Deze voorschriften voor bestaande bouw vormen in Nederland de absolute ondergrens. De eigenaar van een bouwwerk draagt zelf de verantwoordelijkheid dat zijn bouwwerk tenminste aan deze minimumeisen voldoet.

De bouwverordening

Op grond van de Woningwet is het verboden om een bouwwerk te bouwen, te gebruiken of te slopen in strijd met de bouwverordening. De bouwverordening vormt eigenlijk maar een bonte verzameling van bouwgerelateerde voorschriften. Naast de voorschriften van stedenbouwkundige aard gaat het onder meer om regels over een hygiënisch en (brand)veilig gebruik van bouwwerken, plaagdierbestrijding, bouwen op verontreinigde grond, slopen van bouwwerken en regels die gelden voor de staat van open erven en terreinen. Het niet voldoen aan bepaalde onderdelen van de bouwverordening kan ernstige risico's met zich meebrengen.

Algemene zorgplicht

In de Woningwet is een nieuwe zorgplicht geïntroduceerd. Deze zorgplichtbepaling geldt voor eigenaren en beheerders van bouwwerken en open erven en terreinen, maar ook voor personen die bouwwerken en open erven en terreinen in gebruik hebben en die bouwwerken bouwen of slopen. De zorgplicht is bedoeld om te voorkomen dat er situaties ontstaan die gevaar opleveren voor de gezondheid of de veiligheid.

De zorgplicht heeft het karakter van een vangnetbepaling; een basis die gericht is op het niet laten ontstaan of voortduren van gevaar, die van toepassing is op alle aspecten van het bouwen, het gebruik en het slopen van bouwwerken, standplaatsen, open erven en terreinen. Eventueel gevaarlijke situaties worden zo veel mogelijk voorkomen door de geobjectiveerde voorschriften in het Bouwbesluit 2003 en de bouwverordening. Het kan echter nog steeds gebeuren dat overheidsoptreden direct gewenst is, omdat een situatie direct gevaar oplevert voor de veiligheid of de gezondheid, zonder dat daarbij sprake is van het overtreden van een voorschrift uit het Bouwbesluit 2003 of de bouwverordening. Voor deze gevallen dient de nieuwe zorgplicht als vangnet: in deze gevallen kan dan toch bestuursrechtelijk worden opgetreden.

¹ Dezelfde redenering geldt voor bouwen in strijd met het bestemmingsplan of welstand. De bouwvergunning 'legaliseert' eventuele strijdigheden met deze regelgeving.

Aannemelijkheidstoets bouwvergunningprocedure

In de nieuwe Woningwet is de bewijslast van de aanvrager en de controletaak van het college om bouwplannen te toetsen aan de regelgeving beter met elkaar in verhouding gebracht. Op grond van het Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning (Biab) was het altijd al zo dat de aanvrager van een bouwvergunning nooit meer gegevens hoefde te overleggen dan noodzakelijk was om 'aannemelijk' te maken dat het voorgenomen bouwen zal voldoen aan de bouwregelgeving.

Dit houdt onder meer verband met het feit dat het *op onderdelen technisch helemaal niet mogelijk is om op voorhand met zekerheid aan te tonen dat een bouwwerk aan de eisen zal voldoen*. Het college kan dat dus in het kader van de verlening van een bouwvergunning niet met zekerheid vaststellen. Verder is het bestaande praktijk dat in een bouwaanvraag niet alles tot in het kleinste detail is vastgelegd. Bepaalde detailkeuzen worden veelal pas tijdens de bouw op de bouwplaats gemaakt. *De gemeentelijke beoordeling van bouwaanvragen is dan ook min of meer globaal en gericht op hoofdlijnen.*

Om die reden kan het ook niet zo zijn dat de gemeente met de bouwvergunningstoets de verantwoordelijkheid van de aanvrager overneemt voor het voldoen aan de bouwregelgeving. Afwijkingen van die regelgeving zijn alleen toegestaan indien de bouwvergunning daar uitdrukkelijk in voorziet, waarbij als absoluut minimum de eisen voor bestaande bouwwerken uit het Bouwbesluit 2003 gelden, waaraan sowieso te allen tijde moet worden voldaan. Op de gemeente rust dus in het kader van een bouwaanvraag (slechts) de taak om te bezien of het aannemelijk is dat het bouwwerk zal voldoen aan deze bouwregelgeving.

In het kader van het CKB-project (Collectieve kwaliteitsnormering bouwvergunningen) van de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland is een systematiek ontwikkeld die het gemeenten mogelijk maakt om beleid op het gebied van toetsing vast te leggen. Dit past binnen de insteek dat de schaarse menskracht en middelen zo effectief mogelijk moeten worden ingezet.

De VROM-Inspectie ondersteunt het CKB, zolang gemeenten minimaal gebruik maken van het "landelijk adequate toetsniveau". Dit wil zeggen dat wel alle onderdelen worden getoetst, maar dat een groot aantal onderdelen slechts op hoofdlijn worden bekeken. Met name aspecten die te maken hebben met veiligheid en gezondheid krijgen extra aandacht.

De gemeente Delft is in 2006 gestart met de implementatie van het CKB en het Toezichtsprotocol.