

Onderzoek naar aanleiding van koolmonoxidevergiftiging

Onderzoek naar de bouwtechnische aspecten in
relatie tot het ongeval in gemeente Gilze en Rijen

VROM-Inspectie

Regio Zuid

Overheden

Kennedyplein 7-13, Gebouw B1

Postbus 850

5600 AW Eindhoven

R. de Groot en F. Jole

Telefoon 040-2652911

Fax 040-2653030

www.vrom.nl



Voorwoord

De VROM-Inspectie richt zich op het handhaven en het bevorderen van de naleving van wetten en regels die vallen onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van VROM. In dat kader heeft de VROM-Inspectie een aantal taken. De VROM-Inspectie ziet er op toe dat regels worden nageleefd, maar let ook op signalen uit de samenleving over situaties die schadelijk kunnen zijn voor een gezonde en veilige leefomgeving. Daarnaast probeert de Inspectie de oorzaken van het niet naleven van de wet- en regelgeving te achterhalen en waar dat mogelijk is een helpende hand te bieden om de naleving van de wet- en regelgeving te bevorderen.



Inleiding	4
1.1 Aanleiding onderzoek	4
1.2 Afbakening onderzoek	4
1.3 Samenvatting en eindconclusies bestuursrechtelijk onderzoek Inspectie	5
1.4 Samenvatting en eindconclusies onderzoek PRC Damen	6
2 Wettelijk kader bouwregelgeving	7
2.1 Algemeen	7
2.2 Vergunningverlening	7
2.3 Toezicht	8
3 Beleid en programma bouw- en woningtoezicht gemeente Gilze en Rijen	9
3.1 Algemeen	9
3.2 Het gemeentelijk beleid en programma	9
3.3 Conclusie	10
4 Beoordeling van het bouwplan	11
4.1 Bouwaanvraag	11
4.2 Toets ontvankelijkheid bouwaanvraag	11
4.3 Toets Bouwbesluit 2003	11
4.4 Bouwvergunning	12
4.5 Conclusie	13
5 Toezicht tijdens het bouwproces	14
5.1 Toezicht op de bouwplaats door de gemeente	14
5.2 Toezicht op de installaties door de gemeente	15
5.3 Conclusie	16
6 Rol van de gemeente na het ongeval	17
6.1 Veiligheid van de bewoners na het ongeval	17
6.2 Chronologisch overzicht	17
7 Aanbevelingen	19
8 Bijlage 1 VROM-Inspectie Woningwet 2007	20
9 Bijlage 2 Rapportage PRC Damen	22



Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Op 29 oktober 2007 zijn twee bewoners van het appartementencomplex De Leertuinen, gelegen aan het Architect Aartsplein in de gemeente Gilze en Rijen op tragische wijze om het leven gekomen als gevolg van koolmonoxidevergiftiging.

De VROM-Inspectie (de Inspectie) houdt toezicht op de uitvoering en handhaving van de bouwregelgeving door gemeenten. Daarnaast ziet de Inspectie er op toe dat de bouwregelgeving ook door andere partijen op een juiste wijze wordt nageleefd. Vanuit deze rol heeft de Inspectie een onafhankelijk bestuursrechtelijk onderzoek ingesteld naar de administratieve en bouwtechnische aspecten van het ongeval. De Inspectie heeft daartoe onderzoek gedaan bij de gemeente Gilze en Rijen naar de bouwvergunningverlening en het uitgeoefende toezicht gedurende het bouwproces. Voor het toezicht op de naleving van de bouwregelgeving door andere partijen dan de gemeente, is de Inspectie ondersteund door PRC Damen. PRC Damen heeft in opdracht van de Inspectie enerzijds onderzoek gedaan naar de aanvraag om bouwvergunning en anderzijds naar de vraag of het gebouw in overeenstemming met de verleende bouwvergunning is gebouwd.

In deze rapportage treft u de bevindingen en de conclusies van het onderzoek aan. De bevindingen van PRC Damen zijn als afzonderlijke bijlage opgenomen (zie bijlage 2).

1.2 Afbakening onderzoek

Het onderzoek van de Inspectie richt zich op het proces met betrekking tot de toetsing van de bouwaanvraag aan de relevante (VROM-) bouwregelgeving en op het uitgeoefende toezicht tijdens het bouwproces. In dit kader is ook een hoofdstuk opgenomen over de wijze waarop de gemeente het gemeentelijk bouw- en woningtoezicht heeft ingericht en daar in de praktijk uitvoering aan geeft. In het gehele (bouw)proces is ook een belangrijke rol weggelegd voor de initiatiefnemer van het bouwproject. De initiatiefnemer dient er voor te zorgen dat het ontwerp, de bouwaanvraag en de feitelijke uitvoering voldoen aan de wettelijke voorschriften. De primaire verantwoordelijkheid voor hetgeen gebouwd wordt, rust derhalve bij de initiatiefnemer. De gemeente kan deze rol niet overnemen van de initiatiefnemer.

Zaken die betrekking hebben op de bouwregelgeving en waarbij geen relatie bestaat met het ongeval worden in deze rapportage slechts kort aangehaald en niet verder uitgewerkt. Als voorbeeld kan worden genoemd de toetsing van het bouwplan aan het bestemmingsplan. De bouwvergunning heeft betrekking op het oprichten van 42 appartementen en 56 woningen. Het onderzoek beperkt zich tot het appartementencomplex.



PRC Damen heeft, in opdracht van de Inspectie, onderzoek verricht naar de bouwtechnische aspecten in relatie tot het ongeval. In dat kader is ook op locatie onderzoek verricht. Onderzocht is of voldaan is aan de installatietechnische en brandveiligheidseisen (ter plaatse van de schacht) van het Bouwbesluit 2003. Tijdens het onderzoek op de locatie zijn twijfels gerezen met betrekking tot de uitvoering van de brandcompartimentering. Om deze reden zijn de brandveiligheidseisen ter plaatse van de schacht mede onderzocht.

Er is door de Inspectie geen onderzoek verricht naar de combiketel zelf aangezien de combiketel niet onder de bouwregelgeving valt. Op gastoestellen (waaronder combiketels) zijn de Warenwet en het Besluit Gastoestellen van toepassing. Handhaving van deze regelgeving (en daarmee verwante regelgeving) valt onder de verantwoordelijkheid van de Voedsel- en Warenautoriteit (VWA). De VWA neemt deel in het strafrechtelijk onderzoek.

Bij het strafrechtelijk onderzoek zijn ook Kiwa/Gastec, TNO en het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) betrokken.

Kiwa/Gastec heeft in opdracht van het Openbaar Ministerie (OM) onderzoek verricht naar de combiketel (als onderdeel van het strafrechtelijk onderzoek naar de oorzaken van het ongeval). Daarnaast hebben TNO en NFI, in opdracht van het OM, een reconstructie van het ongeval uitgevoerd.

De toevoer van de verbrandingslucht en de afvoer van de rookgassen (vanaf de aansluiting van de ketel tot aan bovendaks) vallen wel onder de bouwregelgeving en zijn daarom bij het onderzoek van de Inspectie en PRC Damen betrokken.

De rapportage is geschreven vanuit de bestuursrechtelijke invalshoek. Deze rapportage gaat niet in op privaatrechtelijke overeenkomsten en/of convenanten waarin de contractuele verhouding(en) van de diverse bij het bouwproces betrokken partijen zijn vastgelegd.

Tenslotte gaat de rapportage niet in op de eventuele civielrechtelijke en strafrechtelijke aansprakelijkheid van de bij het bouwproces betrokken partijen.

1.3 Samenvatting en eindconclusies bestuursrechtelijk onderzoek Inspectie

De uitvoering van de VROM-regelgeving door de gemeente bij het verlenen van de bouwvergunning en het toezicht op de uitvoering van de bouwvergunning voldoet. Niettemin zijn er naar mening van de Inspectie verbeteringen mogelijk. In hoofdstuk 7 zijn hiertoe aanbevelingen opgenomen.

De gemeente Gilze en Rijen stelt met ingang van 2005 jaarlijks een programma op voor de activiteiten van bouw- en woningtoezicht. De programma's worden jaarlijks bestuurlijk vastgesteld. In het programma wordt door de gemeente beperkt aandacht geschonken aan de wijze van toetsing van bouwaanvragen aan het Bouwbesluit 2003 en aan het uitoefenen van bouwtoezicht tijdens het bouwproces. De gemeente beschikt niet over een toetsings- en toezichtsprotocol. De Inspectie is van oordeel dat het ontwikkelen van een toetsings- en toezichtsprotocol een bijdrage kan leveren aan het verder professionaliseren van het bouw- en woningtoezicht (zowel op het gebied van vergunningverlening als van toezicht).

Uit de onderzochte stukken kan worden opgemaakt dat de aanvrager vooraf voldoende gegevens heeft aangereikt om een inhoudelijke beoordeling op hoofdlijnen van het bouwplan door burgemeester en wethouders mogelijk te maken en om vervolgens de bouwvergunning te verlenen. Aan de verleende bouwvergunning zijn geen voorwaarden verbonden met betrekking tot het achteraf aanleveren van detailgegevens van de installaties.



De Inspectie is van mening dat door het niet opnemen van een dergelijke voorwaarde de gemeente niet, voorafgaand aan de uitvoering van de bouwactiviteiten, kan vaststellen of aan de geldende bouwvoorschriften wordt voldaan. De gemeente borgt echter een mogelijkheid van toezicht op installaties in de algemene uitvoeringsvoorschriften.

Uit het onderzoek van de Inspectie blijkt dat de gemeente tijdens het bouwproces aanzienlijk meer toezicht heeft gehouden dan de gemeente in het eigen programma bouw- en woningtoezicht heeft vastgelegd. Het toezicht door de gemeente op installaties is afdoende geweest.

De gemeente gaat er van uit dat een erkend installateur die in het bezit is van een 'KOMO-instal' procescertificaat voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat de installatie zal voldoen aan de wettelijke eisen en dat het opvragen van een certificaat feitelijk ook een vorm van toezicht is. De Inspectie kan zich vinden in dit laatste standpunt.

De Inspectie is tenslotte van mening dat er door de gemeente Gilze en Rijen voldoende stappen zijn gezet om de veiligheid van de bewoners na het ongeval te waarborgen.

1.4 Samenvatting en eindconclusies onderzoek PRC Damen

In het onderzoek van PRC Damen zijn de volgende afwijkingen van de bouwregelgeving vastgesteld. De afwijkingen zijn uitgesplitst naar planfase en daadwerkelijke uitvoering.

Afwijkingen in het bouwplan

In het vergunde bouwplan zijn met betrekking tot:

- de voorzieningen voor de afvoer van rook en de toevoer van verbrandingsgas;
- de voorziening voor luchtverversing, en;
- de brandcompartimentering;
- geen afwijkingen aangetroffen op de voor het incident relevante aspecten.

Afwijkingen in het gebouw

Door PRC Damen is geconstateerd dat in het gebouw rookafvoerleidingen voorkomen waarvan de leidingdelen niet altijd goed zijn verbonden. In die gevallen voldoet de rookgasafvoer van de verwarmingsketels duidelijk niet aan de installatie-eisen van de fabrikant en bovendien ook niet aan de eisen van het Bouwbesluit.

Ggeconstateerd is dat diverse ventielen van de ventilatievoorziening van de woningen in een verkeerde inregelstand zijn gezet. Het is niet duidelijk of dit is gedaan door de installateur of door de bewoners. Nadat de installateur de ventilatie heeft ingeregeld, kunnen de bewoners de ventilatie gebruiken binnen de regelmogelijkheden. Indien de mechanische afzuiginstallatie op de hoogste stand (kookstand) wordt gezet terwijl de ventilatioerosters in de gevel gesloten zijn, werkt de luchtverversing niet optimaal. Bovendien kan hierdoor een lichte onderdruk in de woning ontstaan.

Geconstateerd is dat de brandcompartimentering ter plaatse van de schacht in de binnenberging is doorbroken. De vereiste brandwerendheid van 60 minuten WBDBO kan op voorhand niet worden gegarandeerd. Immers de aansluitnaad tussen de schachtwanden en de aansluitende wanden is incidenteel niet goed afgedicht. Ook de foutieve plaatsing van de brandmanchetten speelt hierbij een rol.



2 Wettelijk kader bouwregelgeving

2.1 Algemeen

In het navolgende zal het wettelijk kader kort uiteen worden gezet. Het is daarbij niet de bedoeling om alle (gewijzigde) artikelen van de Woningwet (Ww) aan de orde te stellen. Volstaan wordt met het aanhalen van de meest relevante artikelen. Op 1 april 2007 is de Ww gewijzigd. De bouwaanvraag is ingediend op 22 december 2005 en de bouwvergunning is verleend op 23 mei 2006 (verzenddatum 30 mei 2006). Voor wat betreft de toetsing van de bouwaanvraag zijn de bepalingen van de Ww vóór 1 april 2007 (hierna aan te halen als Ww 2001) van toepassing. Voor de huidige bestaande toestand is de Ww ná 1 april 2007 (Ww 2007) van toepassing. In bijlage 1 is het wettelijk kader opgenomen per 1 april 2007.

2.2 Vergunningverlening

Op grond van artikel 40 van de Woningwet (Ww) 2001 is het verboden te bouwen zonder dan wel in afwijking van een door burgemeester en wethouders verleende bouwvergunning. In artikel 44 van de Ww 2001 worden de weigeringsgronden voor een bouwvergunning opgesomd. Strijdigheid van de bouwaanvraag met het Bouwbesluit 2003 en met de gemeentelijke bouwverordening vormen twee van de in artikel 44 Ww 2001 opgenomen weigeringsgronden.

Indiening bouwaanvraag

In het Besluit indieningsvereisten bouwvergunning (Biab) zijn de indieningsvereisten voor aanvragen om bouwvergunning opgenomen. In artikel 4 van het Biab is opgenomen dat de aanvrager bij een bouwaanvraag gegevens en bescheiden verstrekt zoals bedoeld in hoofdstuk 1 van de bijlage van het Biab. Het zijn de gegevens en bescheiden die, naar het oordeel van burgemeester en wethouders, nodig zijn om aannemelijk te maken dat het betreffende bouwen voldoet aan de wettelijke regelgeving. Voor de aanvrager betekent dit dat bij de bouwaanvraag alleen die gegevens en bescheiden verstrekt dienen te worden die aannemelijk maken dat het bouwen voldoet aan de wettelijke voorschriften. Gegevens en bescheiden van constructies (voor zover het niet de hoofdlijn betreft) en de details van installaties mogen op een later tijdstip worden aangeleverd (paragraaf 1.5 uit de bijlage behorende bij het Biab). Indien de aangeleverde gegevens en bescheiden naar het oordeel van burgemeester en wethouders onvoldoende zijn dan kunnen zij besluiten om de aanvraag buiten behandeling te laten. De aanvrager wordt daarbij eerst in de gelegenheid gesteld om binnen een bepaalde termijn de ontbrekende bescheiden alsnog aan te vullen.



Toets Bouwbesluit 2003

In artikel 4 van de Ww 2001 is opgenomen dat de voorschriften van het Bouwbesluit 2003 van toepassing zijn op elk bouwen (dus ook op het bouwvergunningvrij bouwen). De wettekst gaat in beginsel uit van een integrale toetsing aan het Bouwbesluit 2003 door de gemeente. In de uitvoeringspraktijk blijkt een volledige toetsing aan het Bouwbesluit 2003 op problemen te stuiten voor wat betreft de intensiteit en de mate van diepgang van de toetsing. Voor een gemeente is het technisch niet mogelijk om in de administratieve voorbereidingsfase van een bouwplan al op zodanige wijze aan alle aspecten van het Bouwbesluit 2003 te toetsen dat met 100% zekerheid kan worden gesteld dat aan het Bouwbesluit 2003 wordt voldaan. Op technisch detailniveau worden tijdens de bouw nog veelvuldig keuzes gemaakt en aanpassingen verricht. Ten aanzien van sommige onderdelen kan pas worden vastgesteld of voldaan wordt aan de eisen van het Bouwbesluit 2003 op het moment dat het bouwwerk gerealiseerd is. Dit is niet te vermijden en inherent aan het complexe bouwproces. Op grond van de Woningwet is het mogelijk om aan een bouwvergunning de voorwaarde te verbinden dat details van constructieve en/of installatietechnische gegevens uiterlijk drie weken voor aanvang van de bouwwerkzaamheden aan de gemeente overlegd dienen te worden.

Opgemerkt wordt dat door de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland (met ondersteuning van het ministerie van VROM) een toetsingsprotocol is ontwikkeld (Collectieve Kwaliteitsnormering Bouwvergunningen). Het vaststellen van een dergelijk toetsingsprotocol is echter geen wettelijke verplichting en aan gemeenten komt op dit punt dan ook beleidsvrijheid toe. Door middel van het vaststellen van een toetsingsprotocol kan inzichtelijk worden gemaakt op welke wijze en met welke diepgang aan het Bouwbesluit 2003 is getoetst. Het toetsingsprotocol is operationeel vanaf juli 2006.

2.3 Toezicht

De primaire verantwoordelijkheid voor het dagelijks toezicht berust bij de bouwer van het complex en bij de toezichthouder die namens de opdrachtgever (vergunninghouder) het dagelijkse toezicht houdt. Het toezicht door de gemeente in het kader van de Woningwet kan het private toezicht niet vervangen. Het overheidstoezicht en het private toezicht vullen elkaar aan.

In artikel 100 van de Ww 2001 is opgenomen dat burgemeester en wethouders voorzien in het bouw-woningtoezicht. Een van de taken van bouw- en woningtoezicht is het binnen de gemeente uitoefenen van toezicht op de naleving van bij of krachtens de Woningwet gegeven voorschriften. Burgemeester en wethouders kunnen voor de uitvoering van deze taak ambtenaren aanwijzen.



3 Beleid en programma bouw- en woningtoezicht gemeente Gilze en Rijen

3.1 Algemeen

Per 1 april 2007 is in de Ww (artikel 100c) de verplichting voor burgemeester en wethouders opgenomen om een handhavingsbeleid vast te stellen ten aanzien van het toezicht op de naleving van de bouwregelgeving. Uiterlijk op 1 april 2008 (artikel VII Wet tot wijziging van de Ww) dient beleid door het burgemeester en wethouders te zijn vastgesteld en bekend te zijn gemaakt.

In de Woningwet is niet opgenomen op welke wijze en met welke diepgang inhoud dient te worden gegeven aan het uitoefenen van het bouwtoezicht. Een gemeentelijke toezichthouder kan niet overal en altijd aanwezig zijn en van het bouw- en woningtoezicht mag dan ook geen dagelijks toezicht worden verlangd. In het handhavingsbeleid kunnen burgemeester en wethouders, aan de hand van een vooraf uitgevoerde risico-inventarisatie van de nalevings- en handhavingstekorten, het gewenste nalevings- en handhavingsniveau (en de daarmee samenhangende intensiteit) vaststellen. Om gemeenten hierbij te ondersteunen heeft het ministerie van VROM in 2004 (geactualiseerd in april 2007) de 'Handreiking handhaven bouwregelgeving' gepubliceerd. Deze handreiking is aan alle gemeenten toegezonden. Daarnaast is door de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland een toezichtsprotocol ontwikkeld (operationeel vanaf oktober 2005). Het toezichtsprotocol beschrijft op een heldere wijze wat en met welke diepgang een toezichthouder zou moeten controleren op de bouw. Aan de hand van objectieve criteria worden de resultaten van de controle(s) traceerbaar vastgelegd. Met toepassing van het toezichtsprotocol kan het bestuur een adequaat toezicht garanderen. Gemeenten hebben beleidsvrijheid om het protocol al dan niet (eventueel in aangepaste vorm) over te nemen. Bij dit (model)toezichtsprotocol kan in het handhavingsbeleid aansluiting worden gezocht.

3.2 Het gemeentelijk beleid en programma

De gemeente Gilze en Rijen stelt met ingang van 2005 jaarlijks een programma op voor de activiteiten van bouw- en woningtoezicht. De programma's worden jaarlijks bestuurlijk vastgesteld. Het programma heeft als doelstelling het takenpakket van bouw- en woningtoezicht inzichtelijk te maken. Aangegeven wordt welke taken het betreft en op welke wijze die worden uitgevoerd. Hierbij wordt rekening gehouden met de daartoe beschikbaar gestelde middelen en aantallen fte's. Door de gemeente is aangegeven dat in 2008 het aantal fte's structureel met 0,7 fte zal worden uitgebreid ten behoeve van controles en gereedmeldingen. In 2007 is dit deels ingevuld door middel van externe inhuur.

Het programma gaat in op de behandeling van aanvragen om bouw- en sloopvergunningen en een beperkt aantal andere vergunningen zoals de aanlegvergunning. Verder ligt de nadruk op de controle van de verleende bouw- en sloopvergunningen, de gereedmeldingen en de handhaving. Op 5 juni 2007 heeft het college de notitie "handhaving bouw- en bestemmingsplanregels" vastgesteld.



Dit ter voldoening aan de wettelijke verplichting tot het vaststellen van een handhavingsbeleid per 1 april 2007. Het vastgestelde beleid is nog vrij summier en het verdient aanbeveling om het verder te concretiseren.

Toetsing bouwaanvragen

In het programma van 2005 (van toepassing ten tijde van de indiening van de bouwaanvraag) is aangegeven dat alle aanvragen voor een bouwvergunning worden getoetst aan de wettelijke regelgeving zoals Ww, Bouwbesluit en gemeentelijke bouwverordening. In het programma is niet aangegeven aan welke onderdelen en met welke diepgang aan het Bouwbesluit 2003 wordt getoetst. De gemeente heeft mondeling toegelicht dat in principe integraal aan het Bouwbesluit 2003 wordt getoetst. Hetgeen echter niet wil zeggen dat elke afdeling van het Bouwbesluit 2003 voor 100% wordt getoetst. Door de gemeente is aangegeven dat constructieve veiligheid extra aandacht krijgt. Alle constructieberekeningen die door de aanvrager worden ingediend worden getoetst door een externe deskundige.

Toezicht

Met betrekking tot het toezichtsaspect kan het volgende worden opgemerkt. De gemeente Gilze en Rijen heeft geen eigen toezichtsprotocol waarin de diepgang van het uit te voeren toezicht is vastgelegd. Het programma van 2006 (van toepassing na de verlening van de bouwvergunning) gaat uit van een actieve controle van gemeentewege op de uitvoering van bouw- en sloopvergunningen.

De gemeente is van oordeel dat degene aan wie de bouwvergunning is verleend, respectievelijk de werkzaamheden uitvoert, verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het bouwwerk en voor het naleven van de wettelijke voorschriften. Gelet hierop en gezien de beperktheid van de beschikbare formatie heeft de gemeente de keuze gemaakt om geen 100% norm voor de gemeentelijke controle van alle bouw- en sloopwerken na te streven. De gemeente kiest voor een beperkter model onder de noemer '75% model'. Dit wil zeggen dat kleine eenvoudige bouwwerken zoals tuinhuisjes tijdens de bouw niet worden gecontroleerd. De basis werkvoorraad kan om die reden beperkt blijven tot 75% van de verleende bouwvergunningen.

Het aantal bouwcontroles per vergunning is afhankelijk van de complexiteit van het bouwwerk. Bij meer complexe bouwwerken (woningen, bedrijfshallen en kantoren) is de controlefrequentie gesteld op maximaal twee bouwcontroles. Tijdens de interviews is door de gemeente aangegeven dat het maximaal aantal bouwcontroles volgens het programma alleen gebruikelijk is bij relatief eenvoudige woningen. Meer complexe bouwwerken zoals het appartementencomplex worden in de praktijk altijd vaker dan twee keer gecontroleerd. Daarnaast worden volgens het programma alle bouwwerken, inclusief de 25% kleine bouwwerken, aan de hand van een eindcontrole gereedgemeld.

3.3 Conclusie

Ofschoon het niet wettelijk verplicht is, heeft de gemeente Gilze en Rijen sinds 2005 al een programma voor bouw- en woningtoezicht. In het programma wordt door de gemeente beperkt aandacht geschonken aan de wijze van toetsing van bouwaanvragen aan het Bouwbesluit 2003 en aan het uitoefenen van bouwtoezicht tijdens het bouwproces. In het programma is niet, aan de hand van een vooraf gemaakte risicoanalyse, inzichtelijk gemaakt op welke wijze en met welke diepgang aan het Bouwbesluit 2003 wordt getoetst respectievelijk het gemeentelijk bouwtoezicht wordt uitgeoefend.

De Inspectie is van oordeel dat het ontwikkelen van een toetsings- en toezichtsprotocol een bijdrage kan leveren aan het verder professionaliseren van het bouw- en woningtoezicht (zowel op het gebied van vergunningverlening als het toezicht). Met deze protocollen worden keuzes transparant gemaakt voor burgers en de gemeenteraad.



4 Beoordeling van het bouwplan

4.1 Bouwaanvraag

Op 22 december 2005 (gedateerd 21 december 2005) is door Heijmans IBC Vastgoed BV (IBC-weg 2, 5683 PK) te Best een (reguliere) bouwaanvraag ingediend voor het oprichten van 42 appartementen en 56 grondgebonden woningen. De bouwaanvraag is niet gefaseerd aangevraagd. De 42 appartementen zijn gelegen aan het Architect Aartsplein te Rijen. De grondgebonden woningen zijn gelegen aan de Hoofdstraat, Kapelaan Raaijmakerstraat en de A. Leurisstraat te Rijen.

4.2 Toets ontvankelijkheid bouwaanvraag

De aanvrager (Heijmans IBC Vastgoed BV) heeft op bijlage 1 behorende bij het aanvraagformulier aangekruist dat alle relevante gegevens bij de aanvraag zijn bijgevoegd. In het digitale systeem AVR is door de gemeente aangegeven dat de aanvraag bouwvergunning op 18 januari 2006 volledig is en verder in behandeling kan worden genomen. Door de aanvraag in behandeling te nemen geeft de gemeente aan dat er voldoende gegevens zijn om het plan inhoudelijk te kunnen toetsen aan de wettelijke regelgeving en dat van de constructie en de installatie in ieder geval de hoofdlijnen kunnen worden beoordeeld.

In het door de Inspectie onderzochte dossier zijn enkele gegevens niet bij de ingediende bouwaanvraag aangetroffen terwijl deze gegevens volgens voornoemde bijlage 1 wel aanwezig zouden moeten zijn. Het betreft informatie over de kwaliteitsverklaringen en de aanduiding van de brandcompartimentering. De brandcompartimenten zijn niet aangegeven op de vergunningstekening. Navraag door de gemeente (op verzoek van de Inspectie) bij het architectenbureau heeft duidelijk gemaakt dat er ook nooit een tekening is gemaakt waarop de brandcompartimentering is aangegeven. Uit de bouwaanvraag (namelijk uit de bij de bouwaanvraag gevoegde Bouwbesluittoets) blijkt dat elke woning conform het bouwbesluit beschouwd wordt als één brandcompartiment.

Voor wat betreft de ontbrekende kwaliteitsverklaringen moet wel worden vermeld dat het niet verplicht is om deze aan te leveren. Met een door de minister van VROM erkende kwaliteitsverklaring kan worden aangetoond dat het betreffende onderdeel van het bouwwerk voldoet aan de voorschriften van het Bouwbesluit. De toetsing van het bouwplan aan het Bouwbesluit wordt hierdoor vereenvoudigd en versneld.

4.3 Toets Bouwbesluit 2003

Bij de aanvraag om bouwvergunning is door de architect, in opdracht c.q. namens de aanvrager, een toets aan het Bouwbesluit bijgevoegd. In deze bouwbesluittoets worden de voorschriften van het Bouwbesluit afdelingsgewijs gevolgd. Bij de afdelingen 3.13 (Toevoer van verbrandingslucht) en 3.14 (Afvoer van rook) van het Bouwbesluit 2003 is aangegeven: "Valt onder verantwoording adviseur installaties". De gemeente heeft deze artikelen niet inhoudelijk getoetst.



De gemeente heeft, in verband met vakantie van een van de eigen ambtenaren, de toetsing van deze bouwaanvraag aan het Bouwbesluit 2003 uitbesteed aan een extern adviesbureau. De opmerkingen naar aanleiding van de toets aan het Bouwbesluit 2003 zijn door het adviesbureau artikelsgewijs vastgelegd in een 'toetsingsformulier' Bouwbesluit. Bij elk relevant artikel is aangegeven of er wel/niet aan wordt voldaan. Bij afwijkingen, onvolkomenheden of te weinig gegevens is dit apart omschreven bij de opmerkingen. In tabelvorm is aangegeven welke stukken nog moeten worden aangevuld of aangepast. Zo worden er onder andere opmerkingen geplaatst bij de artikelen 2.2 (sterkte bij brand), 2.18 (vluchtroutes), 3.5 (geluidwering), 3.10 (luchtverversing) en 3.20 (daglicht). De gemeente heeft de opmerkingen van het adviesbureau doorgegeven aan de aanvrager, waarna Heijmans IBC Vastgoed BV aanvullende gegevens heeft overlegd.

De Inspectie heeft nagegaan welke onderdelen in deze bouwbesluittoets zijn meegenomen, maar heeft geen controleberekeningen uitgevoerd. De controleberekeningen zijn wel uitgevoerd door PRC Damen (zie bijlage). De Inspectie heeft zich bij het onderzoek gericht op de in het kader van het ongeval relevante artikelen uit het Bouwbesluit 2003.

De opmerkingen van het adviesbureau geven de indruk dat er inhoudelijk uitgebreid is getoetst. Wel valt direct op dat zowel het adviesbureau als het architectenbureau beperkt aandacht hebben besteed aan de afdelingen 3.13 (Toevoer van verbrandingslucht) en 3.14 (Afvoer van rook) van het Bouwbesluit 2003. De betreffende artikelen van genoemde afdelingen zijn vooraf akkoord bevonden.

Hierbij dienen de volgende kanttekeningen te worden geplaatst.

Een aantal artikelen van genoemde afdelingen uit het Bouwbesluit 2003 kunnen niet vooraf, maar pas tijdens het bouwproces, worden gecontroleerd. Als voorbeeld kan worden genoemd de luchtdichtheid van het rookkanaal.

Bovendien was het vooraf controleren van sommige artikelen niet mogelijk omdat daarvoor detailgegevens nodig waren die niet waren ingediend bij de aanvraag. Zo is bijvoorbeeld de berekening van de verdunningsfactor (verdunding van de rookgassen ten opzichte van een ventilatie-toevoervoorziening) niet ingediend bij de aanvraag maar wel akkoord bevonden. Wanneer detailgegevens bij de aanvraag nog niet beschikbaar zijn, kan in de voorwaarden van de bouwvergunning worden opgenomen dat deze gegevens op een later tijdstip ter controle moeten worden overgelegd. Zo'n voorwaarde is niet in de bouwvergunning opgenomen

4.4 Bouwvergunning

Bij besluit van 23 mei 2006 (verzenddatum 30 mei 2006) hebben burgemeester en wethouders van de gemeente Gilze en Rijen aan Heijmans IBC Vastgoed BV te Best, bouwvergunning verleend voor het bouwen van 42 appartementen en 56 grondgebonden woningen. De bouwvergunning is verleend met toepassing van een vrijstelling zoals bedoeld in artikel 19, lid 3 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en artikel 20, lid 1 onder a van het Besluit op de Ruimtelijke Ordening. De verleende bouwvergunning is inmiddels onherroepelijk.

Aan de bouwvergunning zijn diverse voorwaarden verbonden. Bij elke afgifte van een bouwvergunning verstrekt de gemeente aan de vergunninghouder zogenaamde 'algemene uitvoeringsvoorschriften'. Ook in dit geval is dat gebeurd. In deze algemene uitvoeringsvoorschriften zijn diverse plichten voor de houder van de bouwvergunning tijdens en bij voltooiing van de bouw en bij ingebruikneming van een bouwwerk opgenomen.



De algemene uitvoeringsvoorschriften zijn niet gewaarmerkt als zijnde behorende bij het besluit van burgemeester en wethouders tot verlening van de bouwvergunning van 23 mei 2006. Als zodanig maken de algemene uitvoeringsvoorschriften geen onderdeel uit van de verleende bouwvergunning. Ook is in de bouwvergunning geen verwijzing naar de algemene uitvoeringsvoorschriften opgenomen.

In de bouwvergunning zelf is niet de voorwaarde opgenomen dat gegevens en bescheiden met betrekking tot de details van de elektrische- en de gasinstallaties op een later tijdstip aangeleverd dienen te worden. Dit neemt niet weg dat zaken die niet in de bouwvergunning zijn opgenomen wel uitgevoerd dienen te worden overeenkomstig de voorschriften van het Bouwbesluit 2003.

Onderstaand zijn de voor dit onderzoek van belang zijnde bepalingen uit de algemene uitvoeringsvoorschriften weergegeven:

'De houder van de bouwvergunning is verplicht aan burgemeester en wethouders schriftelijk kennis te geven van de voltooiing van het gehele bouwwerk, onmiddellijk na de voltooiing. Daartoe kan gebruik worden gemaakt van bijgevoegde briefkaart.'

'De elektrische- en de gasinstallatie moeten voldoen aan de voorschriften van het Bouwbesluit en de daarop van toepassing zijnde normen en ministeriële regelingen. Binnen twee weken na ingebruikname van het bouwwerk moet aan het bouwtoezicht van de gemeente een keuringsbewijs opgesteld door een erkend installateur van de elektrische- en de gasinstallatie worden overlegd, tenzij schriftelijk aan gemeente wordt aangetoond dat installatie door een erkend elektrisch installateur is aangelegd.'

Het voorschrift over installaties is van belang voor die gegevens over installaties, die ten tijde van de aanvraag nog niet bekend kunnen zijn, of wel bekend hadden kunnen zijn maar niet vallen onder de gegevens over hoofdlijnen die benodigd zijn voor de aanvraag. Deze gegevens kunnen immers niet worden getoetst vóór de afgifte van de bouwvergunning.

Door deze voorwaarde in de algemene uitvoeringsvoorschriften op te nemen, heeft de gemeente nog de mogelijkheid om ook na de bouwvergunningverlening te toetsen aan het Bouwbesluit. Het moment van toetsing ligt echter laat: tot twee weken na ingebruikname. De Inspectie is van mening dat het uiterste moment van toetsing moet zijn vóór ingebruikname van het gebouw. Dit kan bijvoorbeeld door in de bouwvergunning de voorwaarde op te nemen dat gegevens over installaties uiterlijk drie weken voor de start van de installatiewerkzaamheden moeten worden verstrekt (zie Biab artikel 4 lid 2). Een andere mogelijkheid is door de huidige termijn voor het toezenden van het keuringsbewijs door een erkend installateur (binnen twee weken na ingebruikname) te verkorten tot vóór ingebruikname.

4.5 Conclusie

Uit de onderzochte stukken kan worden opgemaakt dat de aanvrager vooraf voldoende gegevens heeft aangereikt om een inhoudelijke beoordeling op hoofdlijnen van het bouwplan aan het Bouwbesluit door burgemeester en wethouders mogelijk te maken. Op grond van de aangeleverde stukken en een beoordeling op hoofdlijnen konden burgemeester en wethouders vervolgens de bouwvergunning verlenen.

Aan de bouwvergunning zijn geen voorwaarden verbonden over het aanleveren van detailgegevens van de installaties vóór de start van de werkzaamheden. De Inspectie is van mening dat de gemeente hierdoor niet voorafgaand aan de uitvoering van de bouwactiviteiten kan toetsen aan het Bouwbesluit. De gemeente borgt echter een mogelijkheid van toezicht op installaties in de algemene uitvoeringsvoorschriften. Omdat deze voorschriften geen onderdeel uitmaken van de bouwvergunning, en in de bouwvergunning ook niet verwezen wordt naar de voorschriften, is de kans groter dat er geen uitvoering wordt gegeven aan deze voorschriften.



5 Toezicht tijdens het bouwproces

5.1 Toezicht op de bouwplaats door de gemeente

De controlemomenten op de bouwplaats zijn door de gemeentelijk toezichthouder nauwkeurig vastgelegd in een digitaal dossier. In het geautomatiseerde systeem (AVR) is vastgelegd welke toezichthouder op welke datum een controle heeft uitgevoerd. Ook wordt er duidelijk omschreven op welk bouwdeel de controle betrekking heeft en welke afwijkingen er zijn geconstateerd. Vanaf 11 juli 2006 tot de datum van het ongeval (29 oktober 2007) zijn er in het digitale dossier 49 controlemomenten ingevoerd voor het totale complex van 42 appartementen en 56 grondgebonden woningen. Hierbij is het appartementencomplex 7 keer gecontroleerd. Met name de constructieve veiligheid heeft hierbij de nodige aandacht gekregen. Zowel het palenplan als de wapening van de 2^e, 3^e en 4^e verdiepingvloer zijn gecontroleerd. Daarnaast zijn er opmerkingen geplaatst over de hoogte van de balustrade die mogelijk te laag is, en het ontbreken van de leuning bij het trappenhuis. Uit het interview met de gemeente is duidelijk geworden dat in het digitale systeem met name die zaken worden vermeld die niet akkoord zijn. Uit de registratie is niet af te leiden welke onderdelen er nog meer zijn gecontroleerd. Uitgebreide checklisten op basis van de voorschriften uit het Bouwbesluit worden niet gebruikt. Wel is er een eenvoudige lijst voor de eindcontrole van elke afzonderlijke woning in het dossier aangetroffen. Het betreft een ambtelijk stuk dat niet door burgemeester en wethouders formeel is vastgesteld. Op deze lijst kunnen de volgende vijf controlepunten worden afgevinkt: maatvoering, hoogte, deurbreedte, ventilatie en de rookmelder. Bij de controle van 2 oktober 2007 wordt door de gemeente opgemerkt dat de verklaringen van elektra, gas en de lift nog ontbreken. De Inspectie heeft deze verklaringen niet in het dossier aangetroffen.

Ten aanzien van de gereedmelding van het bouwwerk kan het volgende worden opgemerkt. De gereedmelding is gebaseerd op de bouwverordening (artikel 4.14 modelbouwverordening van de Vereniging van Nederlandse gemeenten). Als gevolg van de rechtstreekse werking van de bouwverordening per 1 april 2007 (art 7b Ww 2007) in combinatie met artikel 40 Ww is genoemd artikel uit de bouwverordening niet langer noodzakelijk. Bij de 12^e serie wijzigingen van de modelbouwverordening van de VNG is dit artikel vervallen. De gemeente Gilze en Rijen heeft het model van de VNG overgenomen en de gemeenteraad van Gilze en Rijen heeft de 12^e serie op 2 juli 2007 vastgesteld. Het bouwwerk is, met medeweten van de gemeente, in gebruik genomen. Het bouwwerk is naar het oordeel van burgemeester en wethouders geschikt om te worden gebruikt voor bewoning. Een formele gereedmelding van het bouwwerk is gelet op het bovenstaande dan ook niet meer noodzakelijk.



5.2 Toezicht op de installaties door de gemeente

In de algemene uitvoeringsvoorschriften bij de bouwvergunning is aangegeven dat binnen twee weken na ingebruikname van het bouwwerk aan het bouwtoezicht van de gemeente een keuringsbewijs opgesteld door een erkend installateur van de elektrische- en de gasinstallatie moet worden overlegd, tenzij schriftelijk aan gemeente wordt aangetoond dat installatie door een erkend elektrisch installateur is aangelegd. Heijmans heeft niet schriftelijk aan de gemeente aangetoond dat de installatie door een erkend elektrisch installateur is aangelegd. Daarom had Heijmans binnen twee weken na ingebruikname van het bouwwerk het gevraagde keuringsbewijs moeten overleggen.

Op 21 september zijn de sleutels van de appartementen overgedragen van Heijmans aan Leyakkers. Vervolgens heeft Leyakkers op 24 en 25 september de sleutels overgedragen aan de bewoners.

Op 2 oktober 2007 tekent de gemeente in het geautomatiseerd registratiesysteem AVR aan dat de verklaringen van elektra, gas en de lift nog ontbreken. De gemeentelijk toezichthouder heeft op 2 oktober, en ook later, deze gegevens mondeling opgevraagd bij de uitvoerder (Heijmans Bouw Breda). Na het ongeval op 1 november 2007 overhandigt de gemeente een brief aan Heijmans IBC Vastgoed B.V. (gedateerd 31 oktober 2007) waarin medegedeeld wordt dat er gebouwd wordt in afwijking van de op 23 mei 2006 verleende bouwvergunning. De afwijkingen hebben betrekking op het niet aanleveren van een verklaring van een erkend installateur betreffende de elektrische- en gasinstallaties van het gehele plan alsmede het niet overleggen van een keuringsrapport betreffende de lift van het appartementengebouw. Heijmans IBC Vastgoed B.V. wordt gevraagd om deze verklaringen binnen een maand na dagtekening van de brief alsnog te overleggen. De verklaringen zijn opgevraagd nadat het ongeval heeft plaatsgevonden. Ten tijde van het dossieronderzoek door de Inspectie waren de verklaringen nog niet in het dossier aanwezig.

Met betrekking tot het toezicht op de installaties kan verder het volgende worden opgemerkt. In feite bepaalt de Woningwet, op grond van artikel 100 Ww 2007, dat het toezicht op de veiligheid van installaties een taak is van de gemeenten. Sinds de invoering van de Ww in 1901 is dit overigens altijd al een gemeentelijke verantwoordelijkheid geweest. Historisch gezien werden de controles uitgevoerd door de plaatselijke energiebedrijven op basis van de modelaansluitvoorwaarden. De privatisering van de energiebedrijven heeft er aan bijgedragen dat veiligheidscontroles door de energieleveranciers zijn afgebouwd. Volgens de VNG ontbreekt het veel gemeenten aan expertise en capaciteit om toezicht te houden op de veiligheid van installaties zoals dat voorheen werd uitgevoerd door de energiebedrijven¹. Evenals de gemeente Gilze en Rijen gaan veel gemeenten er van uit dat een 'erkend' installateur de wettelijk vereiste kwaliteit levert. Met 'erkend' installateur wordt hier bedoeld, een installateur die beschikt over een certificaat voor het ontwerpen, installeren en beheren van installaties. Het installatiebedrijf dat de cv-combiketels in het appartementencomplex heeft geplaatst beschikt over een certificering volgens BRL 6000-04/05/07/08. Het zogenoemde 'KOMO-instal' procescertificaat.

¹ Zie rapport Risicoanalyse veiligheid gas- en elektra-installaties in de woning, VROM januari 2003



5.3 Conclusie

De gemeente heeft aanzienlijk meer toezicht gehouden dan de gemeente in het eigen programma Bouw- en woningtoezicht heeft vastgelegd.

Het toezicht van de gemeente op installaties is afdoende geweest.

De gemeente gaat er van uit dat een erkend installateur die in het bezit is van een 'KOMO-instal' procescertificaat voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat de installatie zal voldoen aan de wettelijke eisen en dat het opvragen van een certificaat feitelijk ook een vorm van toezicht is. De Inspectie kan zich vinden in dit laatste standpunt.



6 Rol van de gemeente na het ongeval

6.1 Veiligheid van de bewoners na het ongeval

De inspectie heeft gevolgd hoe de veiligheid van de bewoners na het ongeval is geborgd. De Inspectie is van mening dat de gemeente Gilze en Rijen voldoende stappen heeft gezet om de veiligheid van de bewoners te waarborgen.

6.2 Chronologisch overzicht

29 oktober 2007	Op de dag dat het ongeval met koolmonoxidevergiftiging bekend werd is het appartementencomplex op last van de burgemeester ontruimd. Alle ketels in het complex worden gecontroleerd.
30 oktober 2007	Het wordt de bewoners toegestaan om terug te keren naar het appartementencomplex.
31 oktober 2007	Uit voorzorg wordt de gastoevoer van alle appartementen afgesloten. Woonstichting Leyakkers stelt elektrische kachels beschikbaar.
3 november 2007	De brandweer stelt vast dat door hak- en breekwerk, ter plaatse van de leidingschacht, de brandcompartimentering is onderbroken. In combinatie met het plaatsen van elektrische kachels is de brandveiligheid niet langer gewaarborgd. Een brandwacht wordt ingesteld. Bewoners moeten uiterlijk 4 november de woning hebben verlaten.
4 november 2007	Alle bewoners hebben het complex verlaten. Het complex is daarmee voor de 2 ^e keer ontruimd.
9 november 2007	Op 3 appartementen na worden de woningen vrijgegeven door het Openbaar Ministerie. (In het appartement van het ongeval en de 2 erboven wordt nog technisch onderzoek gedaan door het OM).
10 november 2007	Herstelwerkzaamheden beginnen.
27 november 2007	Herstelwerkzaamheden worden afgerond.
28 november 2007	Van de 42 appartementen worden er 39 vrijgegeven voor bewoning.



30 november 2007 Herstelwerkzaamheden aan de laatste 3 appartementen worden uitgevoerd.

4 december 2007 De laatste drie appartementen worden vrijgegeven voor bewoning.

Vanaf 30 oktober 2007, daags na het ongeval, tot en met de oplevering van de laatste drie appartementen op 4 december 2007 is de afdeling bouw- en woningtoezicht van de gemeente actief betrokken geweest bij de controle op de herstelwerkzaamheden. In deze periode zijn er door de gemeentelijk toezichthouder 18 controles uitgevoerd.

Burgemeester en wethouders hebben de woningen vrijgegeven nadat woonstichting Leyakkers van elke woning een verklaring kon overleggen van Kiwa Gastec waaruit blijkt dat de combiketel en de installatie ervan voldoen aan het Bouwbesluit (incl. aangestuurde NEN's), de installatievoorschriften van de fabrikant van de combiketel en rookgasafvoermateriaal en aan de EN 483.



7 Aanbevelingen

Onderstaand zijn de aanbevelingen van de Inspectie voor de gemeente opgenomen. Teneinde de kwaliteit van de uitvoering te verbeteren zouden deze aanbevelingen, naar het oordeel van de Inspectie, uitgevoerd moeten worden.

- Werk het vastgestelde handhavingsbeleid verder uit en probeer het zoveel mogelijk te concretiseren.
- Werk het handhavingsbeleid zodanig uit dat op basis van de prioriteitenlijst kan worden aangegeven op welke manier er toezicht gehouden moet worden en welke capaciteit hiervoor benodigd is. Zo kan er voor het bouwtoezicht, afhankelijk van het type bouwwerk, nauwkeurig worden vastgelegd welke onderdelen van het Bouwbesluit worden gecontroleerd en met welke diepgang dit moet gebeuren.
- De gemeente kan aansluiting zoeken bij het 'toezichtsprotocol' zoals dat is ontwikkeld door de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland met steun van het ministerie van VROM. De Vereniging heeft een adviesniveau opgesteld voor de diepgang van de controle per onderdeel van het Bouwbesluit. Het staat de gemeente echter vrij om de diepgang van het gemeentelijk toezicht aan te passen aan lokale omstandigheden.
- Maak daarnaast inzichtelijk op welke wijze en met welke diepgang bouwaanvragen getoetst worden aan het Bouwbesluit 2003 (toetsingsprotocol) en leg dit vast in het (digitale) dossier. Hiervoor kan eveneens aansluiting worden gezocht bij het door de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland ontwikkelde model. Het vaststellen van een dergelijk toetsingsprotocol is echter geen wettelijke verplichting en aan de gemeente komt op dit punt beleidsvrijheid toe.
- Pas de algemene uitvoeringsvoorschriften aan zodat de bouwvergunninghouder verklaringen of keuringsbewijzen vóór ingebruikname moet toezenden. Neem in de werkbeschrijvingen van BWT op dat er tijdig wordt gecontroleerd of deze bewijzen inderdaad zijn toegezonden, en hoe te handelen als dat niet gebeurt.
- Neem in de bouwvergunning op dat ook rekening dient te worden gehouden met de algemene uitvoeringsvoorschriften die als bijlage bij de verleende bouwvergunning zijn gevoegd.



8 Bijlage 1 VROM-Inspectie Woningwet 2007

Algemeen

Ook in de Ww 2007 blijft het verbod om te bouwen zonder dan wel in afwijking van een bouwvergunning centraal staan.

De wijzigingen van de Ww per 1 april 2007 is onder andere gericht op het verbeteren van de naleving, handhaafbaarheid en handhaving van de bouwregelgeving. Een belangrijk doel van deze wetswijziging is om partijen nadrukkelijker aan te spreken op hun verantwoordelijkheden en op hun taakuitoefening.

Vergunningverlening

Voor de toetsing aan het Bouwbesluit 2003 en de bouwverordening is in artikel 44 van de Ww 2007 een aannemelijkheidstoets opgenomen. Op de gemeente rust in het kader van de bouwaanvraag de taak om te bezien of het, naar aanleiding van de bij de bouwaanvraag ingediende bescheiden en stukken, aannemelijk is dat het bouwwerk zal voldoen aan de voorschriften van het Bouwbesluit 2003 en de op het bouwen betrekking hebbende voorschriften van de bouwverordening. Met de wijziging van de Ww 2007 is ook erkend dat het voor een gemeentelijk vrijwel onmogelijk is om aan alle aspecten van het Bouwbesluit 2003 en de bouwverordening te toetsen. Met name de toets aan het Bouwbesluit is omvangrijk en complex.

Bij het verlenen van een bouwvergunning is niet alles tot in detail vastgelegd. Op sommige onderdelen moet tijdens de bouw ook nog detailkeuzen worden gemaakt. Ten aanzien van deze detailkeuzen die in een bouwvergunning niet expliciet zijn geregeld en ten aanzien van onderdelen waarvan niet met zekerheid was vast te stellen dat voldaan werd aan het Bouwbesluit 2003 geldt dat voldaan moet worden aan de nieuwbouweisen.

De verantwoordelijkheid voor het bouwen conform het Bouwbesluit 2003 en de bouwverordening ligt op dit moment primair bij degene die bouwt (de initiatiefnemer). In de Woningwet (artikel 1a Ww) is bovendien een zorgplicht geïntroduceerd. Deze zorgplichtbepaling geldt voor eigenaren, beheerders en gebruikers van bouwwerken, open erven en terreinen. De zorgplicht is bedoeld om te voorkomen dat er situaties ontstaan die gevaar opleveren voor de gezondheid en/of veiligheid.

Voor wat betreft het Bouwbesluit 2003 komt deze aangescherpte verantwoordelijkheid tot uiting in artikel 1b (hetgeen feitelijk een voorzetting is van artikel 4 Ww 2001) en voor de bouwverordening in artikel 7b van de Ww 2007.

Van de artikelen 1b en 7b gaat een rechtstreekse werking voor burgers uit, hetgeen wil zeggen dat, tenzij een bouwvergunning het uitdrukkelijk toestaat, niet gebouwd mag worden in strijd met de van toepassing zijnde voorschriften uit het Bouwbesluit 2003 en de bouwverordening. In het geval een bouwvergunning in strijd met de nieuwbouvoorschriften is verleend dan prevaleert de bouwvergunning. De bouwvergunning mag echter niet toe leiden dat er strijdigheid ontstaat met de eisen van het Bouwbesluit voor bestaande bouw (ondergrens).



Bij strijdigheid met de rechtstreeks werkende bepalingen uit artikel 1b en 7b van de Ww 2007 is sprake van een overtreding van de bouwregelgeving waartegen direct handhavend kan worden opgetreden door het college van burgemeester en wethouders. Overtreding van de bovenaangehaalde artikel 1a, 1b, 7b en 40 Ww is tevens een overtreding in het kader van de Wet economische delicten. Daarnaast gaat van overtredingen van de artikel 1a, 1b, 7b en 40 Ww 2007 een zakelijke werking uit, hetgeen wil zeggen dat de overtreding overgaan op een eventuele nieuwe eigenaar.

Toezicht

Voor burgemeester en wethouders geldt een expliciete opdracht om zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving ten aanzien van het bouwen en de staat van bestaande bouwwerken (artikel 100a Ww 2007). Gemeenten zijn en blijven verantwoordelijk voor het eerste lijnstoezicht op de naleving van de bouwregelgeving.



9 Bijlage 2 Rapportage PRC Damen