

Beleidskader HRBE's

13716

0807

ONTVANGEN OP

-2 FEB. 2017

gemeente Winsum

Gemeente Ten Boer
College van B&W
Postbus 7
9790 AA TEN BOER

Hoofdstraat W70
Postbus 10
9950 AA Winsum

Tel. (0595) 44 77 77
Fax (0595) 44 22 30
gemeente@winsum.nl
www.winsum.nl

Bank
NL07 BNGH 0285 0096 05
NL07 INGB 0000 8013 08
Gemeentelijke Belastingen
NL02 BNGH 0285 0335 57

Registratienr.:	6176488
Advies afdeling(en):	(v)
5.1.2e	
BVO: ja/nee	
Behandeling in B en W: (uiterlijk)	
Behandeling in raad/cie:	
Afdoen voor:	14-3-17

Datum 31 januari 2017

Uw brief van

Ons kenmerk 5.1.2e

Doorkiesnummer

Onderwerp Beleidskader HRBE's

Geacht college,

Hierbij sturen wij u het document Van probleemanalyse, via risicoanalyse, naar prioritering HRBE's, d.d. 4 januari 2017. Dit document is op 12 januari door de stuurgroep VTH Drieslag vastgesteld. De projectorganisatie VTH Drieslag zal dit document gebruiken voor de vormgeving van haar VTH-taken. CVW zal het document in haar Compliance Management Systeem borgen en haar werkprocessen daar in samenspraak met de projectorganisatie VTH Drieslag vorm en inhoud geven.

Wij verzoeken u kennis te nemen van bijgevoegd document en deze door uw college vast te laten stellen.

Indien u vragen en/of opmerkingen heeft kunt u contact opnemen met de 5.1.2e 5.1.2e van de werkorganisatie DEAL (0596 - 63 97 00) of de 5.1.2e van NCG (088 - 041 4444).

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Namens de stuurgroep VTH Drieslag,



De heer M.A.P. Michels,
burgemeester gemeente Winsum

VERZONDEN 01 FEB 2017



Van probleemanalyse

Via Risicoanalyse

Naar Prioritering

HRBE's



Slochteren, 4-1-2017



Inleiding

Vergunningverlening, toezicht houden en handhaven is een stevige klus, zeker als dat in het aardbevingsgebied van Groningen gebundeld uitgevoerd wordt voor diverse wetten, regels en vergunningen en voor diverse instanties. Dat is wel de praktijk waarin VTH Drieslag opereert. Momenteel zijn er ontwikkelingen gaande die de VTH Drieslag van ontwikkeling naar operationalisering bewegen, zoals:

- de ondertekening van het samenwerkingsconvenant d.d.5-12-2106;
- in werking treding van de Wet VTH (14-4-2015) en later (mogelijk 1-7-2016) het Besluit VTH;
- vaststelling van het bedrijfsplan VTH Drieslag;
- verdere ontwikkeling van het compliance managementsysteem bij het CVW;
- het van start gaan van de 2^e fase van aanpak HRBE's.

Wat zijn HRBE's? (High Risk Building Elements)

Op basis van inschatting van risico's voor de omgeving (specifiek risico's voor mensen) zijn panden en m.n. onderdelen geregistreerd als HRBE. Het zijn voor het merendeel schoorstenen(80%). De rest bestaat uit muren, rollagen, slanke kolommen, balkons, tuinmuren, ornamenten en lateien. In de stad Groningen gaat het naar verhouding meer over andere HRBE's, torentjes, gevelelementen, schijngelvels, dakkapellen, slanke kolommen, bolstaande muren. Dit is het beeld dat ontstaan is uit Fase 1 HRBE's.

Organisatie van VTH taken

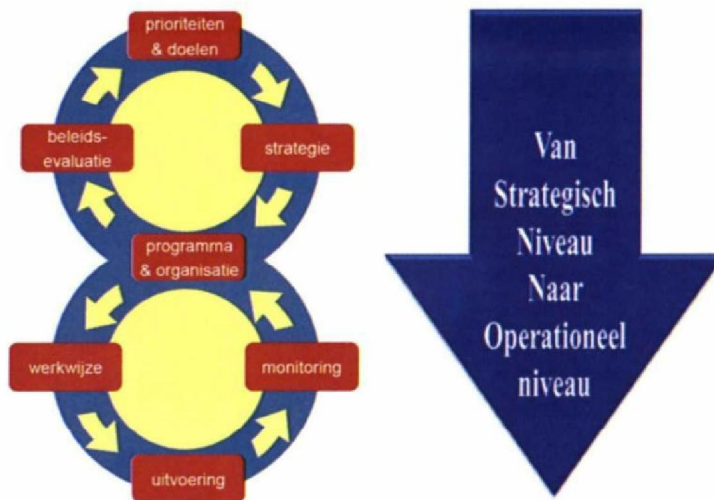
In het algemeen werken gemeenten volgens het principe van het programmatisch werken, een werkwijze die in de Wet VTH en het Besluit VTH als verplichting is opgenomen. Deze werkwijze heeft een vaste volgorde van werken. In het systeemtoezicht in VTH Drieslag m.b.t. HRBE's passen we de werkwijze en volgorde toe. Daarmee voldoen de deelnemende gemeenten aan VTH Drieslag aan deze kwaliteitseis. In deze werkwijze is de provincie Groningen (regisseur VTH taken en IBT taak) betrokken.

Probleem- en Risicoanalyse

De basis voor de beantwoording van de vraag WAT de betrokken gemeenten als probleem ervaren en welke aspecten ze prioriteit vinden wordt gevormd door de analyse van het werkgebied, het taakveld, de problemen en de risico's i.v.m. Veiligheid en omgeving, de zogenaamde "risicoanalyse".

Kwaliteitseis: het cyclisch proces

Het beleid en de uitvoering voor VTH taken zijn gebaseerd op een cyclisch proces en opgesplitst in een beleidsmatig en een uitvoerend deel. Het systeemgericht werken en de uitvoering van realitychecks bij de 2^e fase HRBE's zijn daarop gebaseerd.



Figuur: de dubbele regelkring met een strategische beleidsmatige cirkel in de bovenste ring en een operationeel, uitvoerend deel in de onderste ring. Het uitvoeringsprogramma HRBE's vormt daarin de verbindende schakel.

In de systematiek van het programmatisch werken wordt de eerste stap gevormd door de analyse van **WAT** nodig en belangrijk is en de vaststelling daarvan. Op deze wijze krijgt de dialoog tussen de opdrachtgevers (de gemeenten) en VTH Drieslag enerzijds en anderzijds de opdrachtnemer, het CVW vorm en inhoud.

Na deze eerste stap volgt (de vaststelling van) het naleefbeleid dat past bij de gestelde prioriteiten voor de HRBE's, een afweging van wat effectief en efficiënt is, samengevat in het woord **HOE** we op de gestelde prioriteiten goede naleving omschrijven, in stand houden of verbeteren. Dat is de tweede stap in het programmatisch werken, de strategie.

De resultaten van deze analyse worden vertaald naar de uitvoering in 2017. Op basis van de analyse wordt de dialoog gezocht tussen de organisaties waar dwarsverbanden in de uitvoering liggen:

- vaststelling van de prioriteiten door de gemeenten;
- koppeling van de prioriteiten aan de naleefdoelen zoals bedoeld in de niveaus van systeemtoezicht;
- vertaling van de prioriteiten naar systeemtoezicht en realitychecks door VTH Drieslag;
- compliance m.b.t. HRBE's door het CVW;
- voortgang aanpak HRBE's op een verantwoorde wijze en rapportage;
- halfjaarlijkse rapportage over de stand van zaken.

De analyse van de problemen HRBE's

Voor de analyse zoals hier bedoeld (voor HRBE's en Wabo breed) is in Nederland geen praktijkvoorbeeld voorhanden die "gekopieerd" kon worden. Voor de methodiek is gekeken naar best practices waaraan een systematiek ontleend kon worden.



Relevante wet- en regelgeving

Voor de analyse van de "omgeving" waarin de HRBE's zich bevinden is van belang:

- de soorten HRBE's en de verdeling over de gemeenten (lijst CW nog te leveren)
- de relatie tussen bevoegdheid deelnemende gemeenten en betrokken wet- en regelgeving.

De relevante wet- en regelgeving voor HRBE's (waar naleving op niveau moet zijn en waarin compliance getoond moet worden) bestaat uit:

Wabo (omgevingsvergunningen), Monumenten/Erfgoedwet, Bestemmingsplan, Woningwet en Bouwbesluit (melding asbest), Wet milieubeheer/m.n. afvalstoffenregels, Besluit lozen buiten inrichtingen (sloop, bouw, renovatie bij water), Provinciale verordening, Asbestverwijderingsbesluit, Beschermde bomen (en schaderisico)/kapvergunningen, ketenverwijdering asbest, APV/openbare ruimte regels en Bouwverordening.

Voor het merendeel zijn de deelnemende gemeenten het bevoegde gezag. Voor asbest is de I-SZW naast de gemeente bevoegd en voor het Besluit lozen buiten inrichtingen het waterschap. Voor rijksmonumenten het Rijk (voor het monumentdeel).

Voor ca. 70% de HRBE's geldt geen vergunningplicht. Voor het merendeel van de HRBE's bestaat compliance uit het correct toepassen van algemeen geldende regels. De hoofdmoot van de algemeen geldende regels komen uit het Bouwbesluit, ca. 70% valt onder de meldingplicht (m.n. voor het verwijderen van asbest), 30% kan zonder melding worden afgedaan. Bij de individuele sloopprojecten komt in de regel minder dan 10 m³ sloopafval vrij (v.a. 10m³ is er meldplicht). Omdat bij cumulatie de invloed van 30 sloopprojecten in één straat anders is dan 30 sloopprojecten over een groter gebied is zorgvuldige afstemming altijd relevant: ook al is het individueel geval vergunningsvrij of niet meldingplichtig.

Expertgegevens

Op 16 november 2016 is een belangrijke stap in het proces om te komen tot een HRBE-gerichte risicoanalyse gezet door een zgn. expertmeeting te houden. Zie voor de deelnemerslijst bijlage 1. De deelnemers bogen zich over de beantwoording van de volgende vragen zoals:

1. Welke problemen doen zich voor bij vergunningverlening?
2. Wat is de kwaliteit van vergunningen, meldingen?
3. Welke (geregistreerde) overtredingssoorten (Wabo breed) zijn te benoemen?
4. Welke problemen spelen er verder m.b.t. HRBE's, wat gaat niet goed? Oorzaak bekend?
5. Wat zijn de "witte vlekken" in het taakveld HRBE's?

De resultaten van de eerste stap

De problemen c.q. overtredingssoorten in onderstaande tabellen zijn vanuit de bovengenoemde expertmeeting boven komen drijven. De aangedragen problemen zijn onderverdeeld in:

De groslijst van prioriteiten HRBE's

V	Vergunningverlening gerelateerde feiten (willekeurige volgorde enkele voorbeelden)
V1	Kwaliteit van de aanvragen door CVW is over het algemeen naar wens van bevoegd gezag. Meldingen voldoen aan indieningsvereisten Melding van belang
V2	Veiligheid: Sloopveiligheid (wordt door CVW altijd aan voldaan, levert altijd sloopveiligheidsplan aan ongeacht binnen of buiten stedelijk gebied)



V3	Constructie: constructieberekeningen altijd vooraf aanleveren.
V4	Brandveiligheid wordt goed geborgd in aanvraag
V5	Akkoord verklaring eigenaar
V6	Beschrijving van minimum niveau van de aanvragen CVW hanteren
V7	Toets karakteristiek gebouw, vergunningcheck
V8	duidelijke en eenduidige criteria voor welstandstoets,
V9	Flora en faunatoets

T	Toezicht
T1	In een enkel geval is er geen vereiste vergunning of melding. Bij AOS wel eerst handelen en dan pas vergunningprocedure. Extra risico als er zonder vergunning aan een monument gewerkt wordt. Als er vergunningvoorschriften zijn dan worden die goed nageleefd
T2	Bij geen toestemming voor destructief asbestonderzoek is er vooraf geen asbestmelding gedaan. Als er toch asbest aangetroffen wordt dan werk stilleggen en melding doen. De betrokken bedrijven melden in de regel wel dat er asbest aangetroffen is (regulering vanuit certificering)
T3	De vergunning dekt vrijwel altijd wat uitgevoerd wordt, wel opletten bij werken met een referentiewoning, complete werk moet goed omschreven worden, niet alleen de referentiewoning. Gaat weleens fout
T4	APV voorschriften veiligheid en omgeving
T5	Overtreding bouwveiligheidsvoorschriften, soms bouwstop nodig
T6	Bouwvoorschriften en rookkanaal nieuw goed aansluiten op bestaand.
T7	Asbest: weinig overtredingen, wel belangrijk
	<i>Opmerking: Overtreder is: Aannemer of onderaannemer en dan meestal een werknemer</i>

W	Witte vlekken
W1	Projecten < € 10.000,- geen zicht op, steekproeven?
W2	geen inzicht in naleven regels (gevaarlijke en niet gevaarlijke) afvalstromen en asbestafvoer, steekproeven?
W3	geen inzicht in relatie algemene regels asbestverwijdering (ARBO) en toezicht I-SZW, afstemming nodig
W4	Bouwen, slopen en regels aan de waterkant van waterschap (meldplicht/werkplan voor aannemer)
W5	Relatie uitvoeren werk en beschermde bomen
W6	Bijvangst/overtreding bestaande bouw en wat als dat te lang blijft bestaan (is dat gedogen?)



De analyse van Vergunningverlening

Problemen gecombineerd met de score op vier thema's

Let op: de tabel is gericht op de problemen die naar boven zijn gekomen. Er geldt meer aan regelgeving maar kennelijk is dat geen probleem.

NB: Er is getoetst op vier thema's. In veel risicoanalyses is ook het thema "imago bevoegd gezag" te vinden. In een project als VTH Drieslag is dat in ieder geval aan de orde en is in een workshop niet ter discussie aangeboden.

Prioriteitsopbouw

Punten	Opmaak	Veiligheid	Bouw	Milieu	Monumenten
5	ZEER GROOT RISICO	4,0-5,0	4,0-5,-0	4,0-5,0	4,0-5,0
4	GROOT RISICO	3,0-4,0	3,0-4,0	3,0-4,0	3,0-4,0
3	BEPERKT RISICO	2,0-3,0	2,0-3,0	2,0-3,0	2,0-3,0
2	KLEIN RISICO	1,0-2,0	1,0-2,0	1,0-2,0	1,-0-2,0
1	ZEER KLEIN RISICO	0,0-1,0	0,0-1,0	0,0-1,0	0,0-1,0

Code	Beschrijving	score	Score	score	score
V1	Bepaling aanvragen en meldingen en kwaliteit aanvragen en meldingen (casemanagement)	3	3	3	4
V2	Veiligheid en sloopveiligheidsplan	4	4	2	1
V3	Constructieberekeningen	4	4	1	1
V4	Brandveiligheid	2	4	2	1
V5	Toestemming aanvrager en onderzoek	3	4	4	1
V6	Minimum niveau aanvragen hanteren	2	2	2	2
V7	Toets "karakteristiek" gebouw	1	3	1	4
V8	Criteria welstandstoets hanteren	1	3	1	4
V9	Flora en faunatoets	1	1	4	1



Gemiddelde van
de score op de 4
thema's

Risicobepaling

Prioriteitsopbouw

Punten	Opmaak	Effecten totaal Het gevolg (G)	Naleving = Kans dat het zich voordoet (K)	Puntentotaal R= KxG
5	ZEER GROOT RISICO	4,0-5,0	Zeër laag 4,0-5,0	> 16
4	GROOT RISICO	3,0-4,0	Laag 3,0-4,0	> 9
3	BEPERKT RISICO	2,0-3,0	Voldoende 2,0-3,0	> 4
2	KLEIN RISICO	1,0-2,0	Matig 1,0-2,0	> 2
1	ZEER KLEIN RISICO	0,0-1,0	Goed 0,0-1,0	> 0

Code	Beschrijving + naleefscore	Scores thema's, Gevolg gem.	Naleefscore= Kans	Risico= kans x gevolg
V1	Bepaling aanvragen en meldingen en kwaliteit aanvragen en meldingen (casemanagement)	3,25	1,0	3,25
V2	Veiligheid en sloopveiligheidsplan	2,75	3,0	8,25
V3	Constructieberekeningen	2,5	3,0	7,5
V4	Brandveiligheid	2,25	1,0	2,25
V5	Toestemming aanvrager en onderzoek	3,0	1,0	3,0
V6	Minimum niveau aanvragen hanteren	2,0	2,0	2,0
V7	Toets "karakteristiek" gebouw	2,25	1,0	2,25
V8	Criteria welstandstoets hanteren	2,25	2,0	4,50
V9	Flora en faunatoets	1,75	3,0	5,25



De analyse van Toezicht

Problemen gecombineerd met de score op vier thema's

Overtredingssoorten

Let op: de tabel is gericht op de problemen die naar boven zijn gekomen. Er geldt meer aan regelgeving maar kennelijk is dat geen probleem.

Prioriteitsopbouw

Punten	Opmaak	Veiligheid	Bouw	Milieu	Monumenten
5	ZEER GROOT RISICO	4,0-5,0	4,0-5,0	4,0-5,0	4,0-5,0
4	GROOT RISICO	3,0-4,0	3,0-4,0	3,0-4,0	3,0-4,0
3	BEPERKT RISICO	2,0-3,0	2,0-3,0	2,0-3,0	2,0-3,0
2	KLEIN RISICO	1,0-2,0	1,0-2,0	1,0-2,0	1,0-2,0
1	ZEER KLEIN RISICO	0,0-1,0	0,0-1,0	0,0-1,0	0,0-1,0

Code	Beschrijving	score	Score	score	score
T1	Activiteiten zonder vergunning	3,5	3,5	2	4
T2	Activiteiten zonder melding (m.n. asbest)	4,5	4,5	4,0	1
T3	Asbest melden tijdens werkzaamheden	4,0	4,5	4,0	1
T4	Activiteiten zijn anders dan vergund of gemeld (excl. monumenten)	2,0	3,5	1	1
T5	APV voorschriften m.b.t. veiligheid	4,5	3,0	2	1
T6	Bouwveiligheidsvoorschriften	4,0	3,0	1	1
T7	Brandveiligheid in nieuw rookkanaal	4,0	2	3	4
T8	Asbestregels Bouwbesluit	4,0	3,0	3	1



Gemiddelde van
de score op de 4
thema's

Risicobepaling Toezicht

Prioriteitsopbouw

Punten	Opmaak	Effecten totaal Het gevolg (G)	Naleving = Kans dat het zich voordoet (K)	Puntentotaal R= KxG
5	ZEER GROOT RISICO	4,0-5,0	Zeër laag 4,0-5,0	> 16
4	GROOT RISICO	3,0-4,0	Laag 3,0-4,0	> 9
3	BEPERKT RISICO	2,0-3,0	Voldoende 2,0-3,0	> 4
2	KLEIN RISICO	1,0-2,0	Matig 1,0-2,0	> 2
1	ZEER KLEIN RISICO	0,0-1,0	Goed 0,0-1,0	> 0

Code	Beschrijving + naleefscore	Scores thema's, Gevolg gem.	Naleefscore= Kans	Risico= kans x gevolg
T1	Activiteiten zonder vergunning	3,25	1	3,25
T2	Activiteiten zonder melding (m.n. asbest)	3,5	2	7
T3	Asbest melden tijdens werkzaamheden	3,7	2	7,4
T4	Activiteiten zijn anders dan vergund of gemeld (excl. monumenten)	1,8	3	5,4
T5	APV voorschriften m.b.t. veiligheid	2,6	3	7,8
T6	Bouwveiligheidsvoorschriften	2,25	2	4,5
T7	Brandveiligheid in nieuw rookkanaal	3,25	1,5	4,9
T8	Asbestregels Bouwbesluit	3,75	1,0	3,75



Analyse en risico van de Witte vlekken

De risico's met oranje en rode scores vormen de primaire aandachtsgebieden.

Prioriteitsopbouw

Punten	Opmaak	Effecten totaal	Naleving	Puntentotaal
5	ZEER GROOT RISICO	4,0-5,0	Ze ^e r laag 3,0	
4	GROOT RISICO	3,0-4,0	Laag 2,5	
3	BEPERKT RISICO	2,0-3,0	Voldoende 2,0	
2	KLEIN RISICO	1,0-2,0	Matig 1,5	
1	ZEER KLEIN RISICO	0,0-1,0	Goed 1,0	

Code	Beschrijving Naleefscore n.v.t./onbekend	Veiligheid	Bouw	Milieu	Monumenten
W1	Projecten < € 10.000,- in deel van het gebied (DEAL) geen zicht op, terwijl het HRBE is.				
W2	geen inzicht in naleven regels afvalstromen en asbestafvoer,				
W3	geen inzicht in relatie algemene regels asbestverwijdering en uitvoering I-SZW				
W4	Bouwen, slopen en regels aan de waterkant van waterschap				
W5	Relatie uitvoeren werk en beschermde bomen				
W6	Bijvangst/overtreding bestaande bouw en wat als dat te lang blijft bestaan (is dat gedogen?)				



Conclusies

- 1 De gemeenten die deelnemen aan VTH Drieslag hebben met deze analyse als voorfase voor de uitvoering van VTH taken een gezamenlijke stap gezet in de bepaling van prioriteiten voor HRBE's. Voor VTH Drieslag is dit te beschouwen als een pilot voor wat betreft de methodiek en rapportage;
- 2 De prioriteiten liggen op het terrein van bouwregelgeving maar ook op het terrein van andere wetgeving. De analyse is daardoor toepasbaar voor de uitvoering van VTH taken in brede reikwijdte van de Wabo;
- 3 Bij HRBE's komen vrij veel onderwerpen naar voren omdat die qua thema als risico zijn benoemd. Echter de deelnemers aan de analyse gaven aan dat de risico's gekoppeld zijn aan een bepaald niveau van naleving door het CVW. Door de combinatie van een onderwerp aan de naleefscore is er over het geheel geen sprake van hoge risico's en een slecht naleefbeeld. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de scores nog niet gebaseerd zijn op een systeem van monitoring over voorgaande jaren. Door monitoring en evaluatie kan het geschetste beeld nog bijstelling behoeven.

Aanbevelingen

- 1 Stel deze analyse en voorgestelde prioriteiten vast als onderdeel van de opdrachtverlening aan VTH Drieslag;
- 2 Pas de in de tabellen opgenomen onderwerpen als eerste toe in het reguliere werk en in een later stadium ook in het systeemtoezicht;
- 3 Evalueer de analyse na de eerste kwartalen van 2017;
- 4 Pas een geautomatiseerde monitoring (bijv. Squit) toe waarin de prioriteiten en het geconstateerde naleefbeeld de kern vormen. Het naleefbeeld wordt vastgesteld op basis van:
 - a. de uitgevoerde reguliere inspecties op basis van de checklist HRBE's;
 - b. de constatering ingedeeld naar de bepaalde prioriteiten;
 - c. aantal majeure tekortkomingen en aard daarvan onderverdeeld naar prioriteit en de oorzaak van de tekortkoming;
 - d. ontvangen klachten i.v.m. HRBE's;
 - e. systeemtoezicht op het naleefstelsel in het algemeen, de positionering van de gestelde prioriteiten in het systeem en steekproefsgewijs inspectie van fysieke HRBE zaakdossiers waar in de keten van inspectie, ontwerp, bouwplan en uitvoering getoetst wordt op correct toepassen van regelgeving.

Toelichting naleefdoel in verband met de gestelde prioriteiten:

Het doel van toezicht en handhaving in VTH Drieslag is het bevorderen van het naleefgedrag van het CVW. Dat betekent dat CVW de vigerende wet- en regelgeving adequaat naleeft, zowel de regelgeving voor de vergunningsvrije als vergunningplichtige activiteiten.

In lijn met de Overeenkomst Compliance Management aardbevingsdossiers (getekend d.d. 5-12-2016) streven de gemeenten naar een naleefgedrag van 98% (niveau 3), met een ondergrens van 80% (niveau 1) op de in dit rapport bepaalde prioriteiten voor HRBE's. Dat betekent dat bij de toezichtbezoeken in ieder geval niet meer dan 20% aan majeure fouten worden gevonden. Het uiteindelijke naleefdoel is dat niet meer dan 2% aan majeure fouten (compliance niveau 3) worden gevonden. Op compliance niveau 2 bedraagt het naleefgedrag 95%.

- 5 Beoordeel en pas de analyse waar nodig aan als in de volgende kwartalen ook HRBE's bij beeldbepalende gebouwen en monumenten in de werkvoorraad opgenomen worden.

**Bijlage 1****Deelnemers expertmeeting**

Deelnemers (naam + instantie):

Groep Toezicht

CVW	:	5.1.2e
Wo DEAL	:	5.1.2e
Gemeente Groningen	:	5.1.2e
Gemeente Eemsmond	:	5.1.2e
Gemeente Loppersum	:	5.1.2e
VTH Drieslag	:	5.1.2e

Groep Vergunningverlening

CVW	:	5.1.2e
CVW	:	5.1.2e
WO Deal	:	5.1.2e
Gemeente Groningen	:	5.1.2e
Gemeente Appingedam	:	5.1.2e
Gemeente Slochteren	:	5.1.2e
Gemeente Slochteren	:	5.1.2e
Gemeente Slochteren	:	5.1.2e
NCG	:	5.1.2e