

Bijlage 1 Organisatie VTH-taken drieslag aardbevingen

Uw brief d.d.	: 13 november 2014	Datum	: 09-12-2014
Uw briefkenmerk	: 2014-46.015/47, PPM	ODG-zaaknummer	: 5049

1. Inleiding

In 2015 zal het Centrum voor Veilig Wonen (CVW) namens NAM starten met de grootschalige hersteloperatie van aardbevingsschade in de provincie Groningen. Minister Kamp heeft dit nader geconcretiseerd door te streven naar het herstel van 3.000 woningen per jaar.

In uw brief stelt u dat de operatie vanuit de gemeenten goed moet worden begeleid vanuit hun bevoegdheden als bevoegd gezag voor de Wabo. Vertraging van de hersteloperatie door proceduretijden die gelden voor de benodigde omgevingsvergunningen (m.n. bouw, milieu) en meldingen is niet gewenst. Van de andere kant moet het herstel wel zorgvuldig verlopen, met de rechtsbescherming die de Wabo daarvoor biedt.

Over de achtergronden van het dossier aardbevingen is al veel gepubliceerd, waarbij de provincie beleidsmatig een belangrijke positie inneemt. Om die reden laten wij de beschrijving van deze achtergronden korthedshalve achterwege.

Afbakening taakveld

Wij gaan met dit voorstel in op uw aanvraag van 26 november jongstleden en hebben samen met de Werkorganisatie DEAL en de gemeente Groningen dit voorstel geschreven. Wij zijn ons sterk bewust dat de hersteloperatie een buitengewoon complex geheel is, waarbij veel partijen zijn betrokken met verschillende belangen. Naar ons beeld hebben de gemeenten en provincie in het dossier verschillende taken en verantwoordelijkheden. Op hoofdlijnen onderscheiden wij twee sporen: (I) het 'privaat herstel', waarin de gemeenten middels VTH-taken het schadeherstel van woningen en bouwwerken toetsen en (II) de 'publieke veiligheid', waarin de gemeenten zorgen dat het groepsrisico voor (externe) veiligheid van groepen mensen binnen aanvaardbare grenzen blijft. In overzicht A werken we dit nader uit. In de werkelijkheid zijn deze sporen nauw verbonden en vertonen ze vaak overlap.

Vanuit dit bewustzijn hebben we onze bijdrage in dit voorstel, conform uw vraag, zo klein en afgebakend mogelijk gekozen en richten we ons op spoor I 'het privaat herstel'. Daarbij richten we ons op de gemeenten waar aardbevingsschade is gemeld, in de wetenschap dat sommige gemeenten (bijvoorbeeld Slochteren) VTH-taken voor een deel autonoom uitvoeren. Wij stellen voor deze gemeenten mee te laten liften op onze aanpak, zodat de gemeenten uniform opereren.

Daarnaast zien wij in uw aanvraag elementen van spoor II: 'de publieke veiligheid'. In dat kader voeren wij in opdracht van de provincie en gemeenten samen met de Veiligheidsregio en Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid een opdracht uit om de veiligheid bij risicovolle bedrijven (BRZO, LPG

tankstations) te toetsen. Overzicht A duidt deze spoor II nader. Wij focussen ons niet op dit spoor, maar sommige onderdelen van onze aanpak hebben overlap met spoor II (zoals de risico-evaluatie).

In dit voorstel presenteren wij u eerst onze visie, om deze vervolgens uit te werken in te nemen stappen, waaraan wij een tijdplanning en kosten koppelen.

2.1 Visie op inhoud

Eenduidig uitvoeringskader op basis van compliance-management en systeemtoezicht

Om de wettelijke taken zo effectief en efficiënt mogelijk in te vullen is één eenduidig uitvoeringskader nodig voor alle gemeenten waar woningen aardbevingschade hebben. Dit kader moet open en transparant zijn, zowel voor gemeenten zelf, als voor huiseigenaren en het Centrum voor Veilig Wonen. Op die manier bedient de overheid de burger op dezelfde manier als dat zij verwachten van de schade-afhandeling door CVW.

Wij stellen voor dit uitvoeringskader in te regelen in de vorm van compliance-management door CVW, in combinatie met systeemtoezicht (veel activiteiten centraal beoordelen) en (steekproefsgewijs) fysiek toezicht door de gemeenten en provincie. Dat betekent dat CVW primair zelf zorgt voor een goede naleving van de regels uit het Bouwbesluit 2012 en andere regels door de kwaliteit van de uitvoering te borgen. De gemeenten en provincie controleren dan dit kwaliteitsmanagementsysteem, altijd in combinatie met fysieke bouwplantoetsen en controles via een VTH loket. Naarmate CVW zorgt voor goede naleving van de regelgeving, kan de overheid verantwoord afstand nemen. Omgekeerd geldt ook dat niet-adequate naleving leidt tot meer klassieke, individuele fysieke bouwplantoetsen en controles. Bij compliance-management geldt het principe van vertrouwen verdienen en een daaraan gekoppelde terugtrekkende overheid. Met een dergelijke aanpak is goede ervaring opgedaan bij bedrijven als Vitens, Akzo en Gasunie. Ofwel, de systematiek is niet nieuw, maar moet wel worden geïmplementeerd voor dit project.

Projectresultaat 1 a. Eén uitvoeringskader VTH voor en in alle gemeenten waar herstel van aardbevingschade speelt. Dit kader wordt gebaseerd op de combinatie van compliance-management, systeemtoezicht en fysiek toezicht tijdens de voorbereiding (opstellen bouwplannen) en uitvoering van herstel.

Veiligheid voorop: opnieuw afweging risico's

De gemeenten hebben vanuit het Bouwbesluit 2012 de (mede)verantwoordelijkheid om de veiligheid van de inwoners in Groningen te borgen. Dat speelt niet alleen tijdens het schadeherstel, maar vooral in de situatie daaraan voorafgaand. Normaal gesproken speelt toezicht op bestaande bouw in de prioritering van het bouw- en woningtoezicht geen rol, omdat bouwwerken robuust worden gebouwd. Door de aardbevingen is deze situatie in Groningen veranderd en moeten gemeenten hun risicoanalyse

opnieuw uitvoeren om de prioriteiten van het bouw- en woningtoezicht in te vullen. De meeste gemeenten hebben daar tot dusver geen invulling aan gegeven. Wij zetten erop in dat de analyse bestuurlijk wordt vastgesteld en geïmplementeerd in het compliance-systeem van CVW, zodat de gemeenten en CVW uitgaan van dezelfde prioriteiten en essenties.

Projectresultaat 1 b: Actualisatie van de integrale risicoanalyse voor bouw- en woningtoezicht van bestaande bouw, verbouw en nieuwbouw. De resultaten daarvan vormen de basis voor prioriteitstelling in vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Experimenteeruimte vergunningverlening

Kleinschalig herstel (esthetische schade) kan vaak vergunningsvrij of met algemene regels e/o meldingen worden hersteld. De aanpassing van het Bouwbesluit 2012 op 1 november heeft deze mogelijkheden vergroot. Naar verwachting is dit voor circa 90% van de 26.000 schademeldingen van toepassing. Indien de constructie van een woning wordt veranderd, of indien schadeherstel plaatsvindt in combinatie met milieumaatregelen, moet normaal gesproken wel een reguliere of uitgebreide procedure worden doorlopen van respectievelijk 8 of 26 weken. Vooral de uitgebreide procedure kan sterk vertragend werken op een spoedig herstel. In de voorpublicatie van de 9^e tranche van de Crisis- en herstelwet is het herstel, preventie en leefbaarheidsmaatregelen ten behoeve van aardbevingen¹ opgenomen. Daarmee komen de procedures in aanmerking voor zogenaamde bestuursrechtelijke versnellingen. Dit betekent dat de bezwaar- en beroepsprocedures worden beperkt voor een snellere besluitvorming.

Naast de bestuursrechtelijke versnelling zullen wij op basis van de risicoanalyse in combinatie met de voorgestelde compliance-management bij het CVW nadere voorstellen doen waar de reguliere of uitgebreide vergunningprocedure kan worden versneld. Daarvoor gaan we te rade bij een aantal gemeenten die experimenten in dit kader uitvoeren². Net als bij toezicht geldt in het kader van compliance-management dat als het CVW bij het opstellen van bouwplannen zorgvuldig de regels van het Bouwbesluit en andere regelgeving borgt, de toetsende rol van de overheid minder groot hoeft te zijn.

Mede op basis van de pilots die in het DEAL gebied zijn uitgevoerd verwachten wij dat de NAM binnen afzienbare termijn nadere informatie beschikbaar komt over de type schades en de herstelmogelijkheden (ARUP-studie). Deze informatie zullen wij gebruiken voor analyses en het plannen van capaciteit voor VTH-taken voor het preventief versterken.

¹ 13.1. maatregelen voor het vergroten van de veiligheid en het preventief versterken van bouwwerken
13.2. waarde vermeerderende maatregelen en maatregelen voor het verduurzamen van bouwwerken
13.3. aanleg, uitbreiding of wijziging van kabels, leidingen en pijpleidingen

² Deregulering bouwregelgeving, Ministerie VROM, 8 december 2009

Projectresultaat 1c: Inzichtelijk kader voor versnelling vergunningverlening en meldingen op basis van vergunningsvrije ruimte, bestuurlijke versnelling, een beperkte bouwplantoets in combinatie met compliance-management en ervaringen pilots in het DEAL-gebied. Dit resulteert in prestatienormen voor dienstverlening, bijvoorbeeld termijnen.

Preventief versterken

In voorkomende gevallen is het aan te bevelen of misschien zelfs noodzakelijk om schadeherstel te combineren met het preventief versterken van woningen en bouwwerken. Voor het preventief versterken gelden het huidige NEN-interim advies en de aanstaande Nederlandse Praktijkrichtlijn als richtlijn. Wij zullen provincie en gemeenten op basis van de risicoanalyse adviseren wanneer preventief herstel aan te bevelen is. Op voorhand onderscheiden wij daarin twee situaties, waarbij wij onze berekeningen baseren op de ruimtelijke verdeling van de verwachte grondversnelling uit het interim-besluit: 1. nieuwe (esthetische) schade is te verwachten zonder preventieve versterking (spoor I) en 2. preventieve versterking is nodig om het vigerende veiligheidsniveau te handhaven bij publieke gebouwen en BEVI-inrichtingen³ (spoor II). De eerste categorie heeft vooral een privaatrechtelijke betekenis. Ofwel, het is buitengewoon vervelend als een woning opnieuw schade oploopt, terwijl deze is hersteld. Maar veiligheidsrisico's zijn waarschijnlijk niet aan de orde en het is daarmee niet direct een gemeentelijke verantwoordelijkheid. Voor de tweede categorie zal het advies een nadrukkelijker karakter hebben, waarbij wij voorstellen dat de projectorganisatie ook ongevraagd advies kan geven aan de bestuurders.

Projectresultaat 1d: Gevraagd en ongevraagd advies over situaties waar preventief versterken aan te bevelen is bij voorgenomen herstel.

Samenloop met milieumaatregelen

Schadeherstel kan gepaard gaan met milieumaatregelen, zoals het (moeten) verwijderen van asbest. Voor sloop, verbouw- en nieuwbouwprocessen bevat het Bouwbesluit milieuregels, onder meer op het gebied van energie, duurzaam bouwen en het scheiden van bouw- en sloopafval. Dat geldt voor zowel bedrijven als particulieren. Het begrip inrichting speelt hier niet. De Wet milieubeheer maakt voor de toepassing van regelgeving wel onderscheid tussen bedrijven en particulieren. Bijvoorbeeld voor (onder meer) de afvalregelgeving, het ontdoen, het vervoer en de verwerkers.

In de drieslag speelt dit met name in de afvalstoffensfeer (bouw- en sloopafval) en specifiek asbest. Doorwerking van het Landelijk beheerplan op deze punten en het werken met de relevante sectorplannen, zal daarnaast op de specifieke regelgeving van bijvoorbeeld hoofdstuk 10 Wet milieubeheer van toepassing zijn. Het milieutoezicht bij sloop is een basistaak van de Omgevingsdienst

³ Inrichtingen die vallen onder het Besluit Externe Veiligheid Inrichtingen, zoals benzinestations.

Groningen. Dit toezicht kan worden ingepast in het lopende traject van ketentoezicht asbest dat de Omgevingsdienst Groningen al uitvoert vanuit haar reguliere taken

In geval er sprake is van asbest verwijdering is ook de ISWZ (Arbeidsinspectie) bevoegd. ISWZ is een ketenpartner voor spoor II en wij zullen de bestaande contacten gebruiken om ISWZ te betrekken in onze aanpak.

In geval nieuwbouw, verbouw, sloop aan de waterkant plaatsvindt is ook een melding nodig voor Activiteitenbesluit (bedrijven) of Besluit lozen buiten inrichtingen (overige situaties) en is een preventief werkplan vereist. Dat vraagt om standaardisering in de drieslag.

Projectresultaat 1 e: Vanuit een specifieke risicoanalyse Milieu en drieslag (inclusief ketentoezicht) bepalen van de prioriteiten voor het onderdeel Milieu met doorwerking naar het compliance-systeem en de VTH taken.

2.2 Visie op organisatie

Eén projectorganisatie vanuit de gemeenten en provincie

VTH-taken Bouwbesluit worden thans uitgevoerd door meerdere gemeenten, alsmede door de Omgevingsdienst Groningen en DEAL namens gemeenten. De overheid is versnipperd georganiseerd en voor een eenduidige effectieve en efficiënte aanpak stellen wij voor één projectorganisatie (mogelijk in de vorm van een VTH loket) in te richten. Bij die organisatie kan men met vragen terecht, wordt "case-management" uitgevoerd, worden acties in gang gezet om meldingen, vergunningen en ontheffingen snel en bij voorkeur gestandaardiseerd op te pakken en wordt systeemgericht toezicht en aanvullend fysiek toezicht gehouden. De projectorganisatie wordt bemenst vanuit DEAL, de gemeente Groningen en de Omgevingsdienst Groningen. De Omgevingsdienst Groningen heeft goede ervaringen met deze aanpak in de BRZO-RUD.

Beoogd projectresultaat 2a: Inrichten van één projectorganisatie die de VTH-taken gelieerd aan de drieslag uitvoert. De projectorganisatie werkt op basis van het "programmatisch werken".

Kwaliteitsborging projectorganisatie

Om te borgen dat de projectorganisatie zelf ook kwaliteit levert dienen de relevante werkzaamheden (focus op bouwen en wonen) te worden vastgelegd in een kwaliteitsmanagementsysteem (KMS). In het vastleggen van de werkzaamheden kunnen er afspraken worden gemaakt over welke kwaliteit en dienstverlening die er geleverd wordt. Het KMS dient minimaal op certificeerbaar niveau te liggen. Alle drie de organisaties hebben hiervoor al een basis gelegd, die – voor zover relevant – in het eerste kwartaal van 2015 moet worden geharmoniseerd.

Een bijzonder aandachtspunt is de deskundigheid van de medewerkers binnen de projectorganisatie. Alle drie de organisaties voldoen per 1 januari 2015 aan de kwaliteitscriteria 2.1. Wij zullen echter in beeld brengen in hoeverre extra opleidingsnoodzaak aanwezig is. In verband met het toepassen van een compliance-systeem is auditvaardigheid bijvoorbeeld een vereiste voor het uitoefenen van systeemtoezicht. Daar heeft de Omgevingsdienst inmiddels bij de landelijke financiering Externe Veiligheid (spoor 1, BRZO) aandacht voor gevraagd. Dat zullen wij begin 2015 nader concretiseren.

Projectresultaat 2b: Projectorganisatie heeft een kwaliteitsmanagementsysteem op certificeerbaar niveau, waardoor zij zelf ook openheid, reproduceerbaarheid en transparantie toont.

Samenloop met de reguliere VTH-taken

Alle drie de organisaties voeren al VTH-taken uit in het kader van de Wabo. Tabel 1 geeft daarvan een overzicht. Daarbij geldt dat de Omgevingsdienst Groningen, de gemeente Groningen en de werkorganisatie DEAL de intentie hebben uitgesproken om vanaf 2015 in nauwe samenwerking de taken uit te voeren.

Tabel 1: Overzicht taakuitvoering

Taken	Gemeente Groningen	Werkorganisatie DEAL	Omgevingsdienst Groningen
Bouwen en wonen	voor Groningen en Ten Boer	voor DEAL-gemeenten, Bedum en Winsum	voor 6 gemeenten, waaronder Hoogezand-Sappemeer, De Marne en Menterwolde
Milieu	niet-basistakenpakket	niet basistakenpakket	basistakenpakket + alle milieutaken voor 9 gemeenten

Dat betekent dat de VTH-taken met betrekking tot het herstel van aardbevingschade overlap hebben met de reguliere taken. In de uitvoering zal de vaste capaciteit van de organisaties worden ingezet om de projectorganisatie te bemensen. Alle drie de organisaties hebben echter hun capaciteit nagenoeg volledig nodig voor het primaire proces VTH. Voor de beschreven werkzaamheden in dit voorstel is daarom nauwelijks ruimte in de bestaande capaciteit. Om die reden is de kostenraming gebaseerd op uitvoering door ingehuurde deskundigen, waarbij de mensen uit het primaire proces zoveel mogelijk worden geconsulteerd. Uiteraard zullen wij niet inhuren als eigen capaciteit beschikbaar is.

2.3 Visie op proces

Draagvlak bij gemeenten

Dit voorstel is opgesteld vanuit de ambtelijke organisaties van de gemeente Groningen, de werkorganisatie DEAL en Omgevingsdienst. Centraal staat dat wij werken in dienst van het bestuur: de colleges van B&W en GS. Dat betekent voor ons dat wij naast de inhoudelijke uitwerking ook voor draagvlak moeten zorgen bij de bestuurders om mee te gaan in de gepresenteerde aanpak. Wij zien hier voor de provincie ook een rol vanuit haar regierol handhaving en voor gemeenten en andere overheden om hier samen met de provincie op te trekken. De ervaring leert dat verschillende uitvoeringskaders de efficiency en effectiviteit van de uitvoering als geheel negatief beïnvloedt. Voor het meenemen van de gemeenten op de weg naar één uitvoeringskader stellen wij voor een procesbegeleider in het projectteam op te nemen. Daarnaast geven wij u ter overweging om ook vanuit de provincie en/of de gemeenten een procesbegeleider te benoemen om het benodigde draagvlak te creëren.

Afstemming met CVW

Het CVW is een heel belangrijke partner in de aanpak. Wij zijn inmiddels zo vrij geweest om het gedachtengoed van dit voorstel op haalbaarheid te toetsen bij het CVW. Het CVW heeft daarop positief gereageerd en is geïnteresseerd om deze aanpak samen verder te verkennen.

3. Projectorganisatie

De projectorganisatie bestaat uit deskundigen op het vlak van:

- vergunningverlening bouwen en wonen: zij zijn betrokken bij de risicoanalyse en ontwerpen nieuwe e/o harmoniseren bestaande kaders voor vergunningverlening, waaronder monumentenzorg;
- toezichthouden bouwen en wonen: zij zijn betrokken bij de risicoanalyse en ontwerpen nieuwe e/o harmoniseren bestaande kaders voor toezicht, waaronder monumentenzorg;
- toezichthouders milieu / asbest: zij zijn betrokken bij de risicoanalyse en ontwerpen nieuwe e/o harmoniseren bestaande kaders voor milieutoezicht;
- deskundigen compliance-management en systeemtoezicht: wij maken gebruik van deskundigen die dergelijke systemen eerder hebben opgezet en praktijkervaring hebben met het functioneren ervan;
- kwaliteitszorgmedewerker: deskundige op het vlak van ISO-9001 e/o 14001, die de uitvoeringskaders vastlegt in het KMS;
- procesbegeleider: begeleidt de gemeenten bij de gedachtegang om te komen tot één uitvoeringskader en neemt de eventuele input van gemeenten en provincie mee in deze kaders.

De projectorganisatie consulteert en betreft in haar werkzaamheden de vaste medewerkers van de drie organisaties. Waar de drie organisaties geen deskundigen kunnen leveren door beperkte capaciteit, worden deze aangetrokken vanuit het netwerk van de drie organisaties.

Het project wordt geleid door een manager/teamleider van de werkorganisatie DEAL, de gemeente Groningen of de Omgevingsdienst Groningen. Drie managers/teamleiders van de werkorganisatie DEAL, Groningen en Omgevingsdienst Groningen vormen samen de ambtelijke stuurgroep van de projectorganisatie. In de uitvoeringsfase (na maart 2015) wordt de projectorganisatie herzien en wordt de projectorganisatie gepositioneerd binnen de drie eerder genoemde organisaties.

Wij adviseren u voor dit project een bestuurlijk verantwoordelijke te benoemen en een bestuurlijke stuurgroep in te richten om het project ook op bestuurlijk niveau goed te begeleiden.

4. Schematische uitwerking in activiteiten, planning en kosten

Tabel 2 geeft een schematisch overzicht van de activiteiten, planning en kosten.

Activiteiten

Wij hebben de activiteiten, zoals opgenomen in onze visie, laten terugkomen in het overzicht en deze gespecificeerd naar de inzet van deskundigen.

Planning

Wij hebben de planning aangehouden zoals door u aangegeven in uw offerteaanvraag. Deze planning is zeer krap. Wij verwachten dat de planning op de inhoudelijke activiteiten haalbaar is, maar kunnen geen garanties bieden voor het procesmatige deel. Daar zijn wij afhankelijk van de houding van gemeenten en CVW en NAM.

Kosten

Wij hebben vanwege de eenvoud van de kostenraming en het feit dat het projectteam nog moet worden ingericht met eigen en ingehuurde deskundigen, gerekend met een uniform (plafond)tarief van € 95,= exclusief BTW. Indien u overgaat tot opdrachtverlening zullen wij de uurtarieven nader differentiëren op basis van de daadwerkelijke inzet van medewerkers. De uurtarieven liggen altijd lager dan € 95,= exclusief BTW. Een uitzondering op de voorgestelde financiering vormt de projectmanager voor dit project die wij voorstellen voor dit project vrij te maken. Voor de inzet van de projectmanager stellen wij voor de salariskosten in rekening te brengen, waarvoor wij een bedrag van € 10.000,= hebben opgenomen.

Wij stellen gezien de aard en omvang van de werkzaamheden voor om de kosten te verrekenen tegen het daadwerkelijk aantal ingezette uren en de daarmee gepaard gaande uurtarieven. Het totaalbedrag van € 86.760,= exclusief BTW geldt daarbij als geraamd plafond. Indien wij voorzien dat wij meer kosten maken, dan nemen wij vooraf contact met u op.

Overzicht A: Onze visie inzake taken en verantwoordelijkheden

	Spoor I privaat herstel aardbevingsschade	Spoor II publieke veiligheid
Rol gemeenten	Wettelijke VTH-taken (zoals Bouwbesluit, Wabo)	Wettelijke toezichttaak (Bouwbesluit, BEVI, BRZO)
Rol provincie	Wettelijke VTH-taken provinciale inrichtingen Handhavingsregie gemeenten	Wettelijke toezichttaak (BRZO)
Type bouwwerken / inrichtingen	Woningen	Bedrijven / inrichtingen die vallen onder BEVI, BRZIO Risicovolle gebouwen (brand)veiligheid
Compliance- management en systeemtoezicht	Toepasbaar	Niet toepasbaar of toepasbaar onder zeer stringente voorwaarden
Verantwoordelijke partij schadeherstel	Centrum voor Veilig Wonen	NAM
Omvang	naar verwachting 80% van de schadegevallen, waarvan waarvan 90% vergunningsvrij herstel mogelijk. Het preventieve herstel vindt projectmatig plaats.	naar verwachting 20% van de schadegevallen, maar cijfers ontbreken.
Risico's	Risico's zijn beperkt. Eventueel kans op persoonlijk letsel.	Risico's zijn nog niet goed in beeld, maar in potentie nihil tot enorm. Provincie en gemeenten nemen nu Initiatief om risico's bij BRZO/RIE4- bedrijven in beeld te krijgen.
Samenwerking met andere overheden	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Arbeidsinspectie) Veiligheidsregio	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Arbeidsinspectie) Veiligheidsregio Waterschappen Rijkswaterstaat Staatstoezicht op de Mijnen (nog niet operationeel)