

Uitvoeringskader voor Vergunningverlening, Toezicht- en Handhavingstaken in de Drieslag Aardbevingen

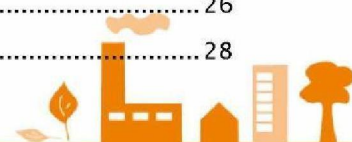
Omgevingsdienst Groningen i.s.m. Werkorganisatie DEAL gemeenten en Gemeente Groningen

In opdracht van Provincie Groningen en de Groninger gemeenten

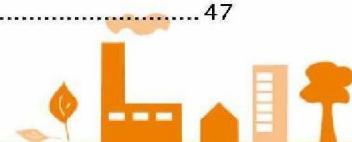
Versie 9 juli 2015

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Colofon	4
Begrippen en afkortingen	6
1 Inleiding	7
1.1 Context	7
1.2 Opdracht	8
1.3 Leeswijzer	9
2 Reikwijdte, visie en uitgangspunten	10
2.1 Reikwijdte	10
2.2 Visie op VTH werkzaamheden in de Drieslag aardbevingen	11
2.2.1 Visie op inhoud	11
2.2.2 Visie op organisatie	13
2.3 Uitgangspunten	14
2.3.1 Huidige beleidsdoelen	14
2.3.2 Programmatisch werken, de beleidscyclus in VTH taken	14
3 Juridische beschouwing op invoering compliance-management	16
3.1 Wat is compliance?	16
3.2 Uitvoeringsconvenant	16
3.3 Eigen Verklaring.....	16
3.4 Onafhankelijkheid bevoegd gezag.....	16
3.5 Gelijkheidsbeginsel en opgewekt vertrouwen	17
3.6 De rol van het bevoegd gezag bij onregelmatigheden	17
3.7 Wie doet de aanvraag?.....	18
3.8 Wie is verantwoordelijk voor de aanvraag?	19
3.9 Wie is verantwoordelijk voor de uitvoering van de vergunning?	20
3.10 Wie moet leges betalen?	20
4 Risicoanalyse	21
4.1 Plaats en status in de beleidscyclus, de eerste stap	21
4.2 Algemene analyse(s) onderdeel Bouw	21
4.3 Beschikkingen (Vergunningverlening)	23
4.3.1 Deelconclusies	25
4.3.2 Beschikkingen zet in op aanvaardbaar restrisico	26
4.3.3 Toetsing en kwaliteit	26
4.4 Toezicht.....	28



4.4.2	Toezicht zet in op aanvaardbaar restrisico	29
4.4.3	Toezicht en kwaliteit	30
4.5	Risicoanalyse onderdeel Milieu in activiteit bouwen	31
5	Nalevingsstrategie	34
5.1	Plaats en status in de beleidscyclus, de tweede stap	34
5.2	Eén projectorganisatie	34
5.2.1	VTH taken door bevoegde gezagen	34
5.2.2	Vergunningaanvragen door CVW	34
5.3	Organisatie- en systeembenadering, compliance systeem	35
5.4	Preventie en Communicatiestrategie	36
5.5	Strategie vergunningen en meldingen	37
5.6	Toezichtstrategie	37
5.7	Handhavingstrategie	38
5.8	Sanctiestrategie	39
5.9	Gedoogstrategie	39
6	Versnelling in de uitvoering	40
6.1	Inleiding	40
6.2	Vergunningverlening Wabo	40
6.2.1	Beoordeling vergunningvrij/vergunningplicht op grond van Bor	41
6.2.2	Beoordeling vergunningvrij/vergunningplicht op grond van bestemmingsplan/beheersverordening	41
6.2.3	Koepelvergunning	41
6.2.4	Beoordeling compleetheid aanvraag	42
6.2.5	Beoordeling toepasselijke procedure	42
6.2.6	Beoordeling overeenstemming met bestemmingsplan bouwen en gebruiken	42
6.2.7	Beoordeling overeenstemming met bestemmingsplan aanleggen van werken	42
6.2.8	Welstandsadvisering	43
6.2.9	Advisering monumenten en beschermde gezichten	44
6.2.10	Toets Bouwbesluit 2012	44
6.2.11	Toets Bouwverordening	44
6.2.12	Afwijking bestemmingsplan	45
6.2.13	Uitgebreide procedure	46
6.2.14	Archeologische monumentenvergunning	46
6.2.15	Aangehaakte instemmingen natuurwetgeving	46
6.3	Meldingen	47



6.4 Toezicht.....	47
Bijlagen	48

Colofon

Projectgroep Uitvoeringskader Drieslag namens Omgevingsdienst Groningen,
Werkorganisatie DEAL en Gemeente Groningen in opdracht van Provincie Groningen.

Projectgroepleden: 5.1.2e (projectleiding, Werkorganisatie DEAL), 5.1.2e (projectsecretariaat, Werkorganisatie DEAL), 5.1.2e (VTH, ODG), 5.1.2e (juridisch advies, Werkorganisatie DEAL), 5.1.2e (risicoanalyse, Imotep BV), 5.1.2e (compliance management, HMA Milieuadvisering), 5.1.2e (tekst, Bureau PAU)

Juli 2015





Begrippen en afkortingen

(Ontwerp) NPR 9998:2015	Ontwerp voor Nederlandse Praktijkrichtlijn, Beoordeling van de constructieve veiligheid van een gebouw bij nieuwbouw, verbouw en afkeuren - Grondslagen voor aardbevingsbelastingen: Geïnduceerde aardbevingen (consultatieversie februari 2015)
Kwaliteitscriteria 2.1 Landelijke Handhavingsstrategie De Drieslag (aardbevingen).	Kwaliteitscriteria 2.1, deel C KPMG criteria Versie 1.7, 24 april 2014 Schadeherstel; preventieve versterking; waardevermeerdering/verduurzaming.
CVW	Centrum voor Veilig Wonen
CMS	Compliance-management systeem
VMS	Vergunningen management systeem
KMS	kwaliteitsmanagementsysteem
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wro	Wet ruimtelijke ordening
Bor	Besluit omgevingsrecht
AMvB's	Algemene Maatregelen van Bestuur
Mor	Regeling Omgevingsrecht
EV	Eigen Verklaring
HRBE's	Hoog Risico Bouw Elementen
VBWTN	Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland



1 Inleiding

1.1 Context

De provincie Groningen heeft, als coördinerend orgaan en regisseur in VTH beleid (Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving), de Omgevingsdienst Groningen in december 2014 verzocht een voorstel uit te werken voor het inrichten van de VTH taken m.b.t. de Drieslag aardbevingen. De ODG heeft de provincie een voorstel gedaan en vervolgens de opdracht samen met de Werkorganisatie DEAL-gemeenten en de gemeente Groningen opgepakt.

In de Drieslag aardbevingen zijn in de uitvoering van VTH taken te onderscheiden:

1. schadeherstel
2. preventieve versterking
3. waardevermeerdering/verduurzaming.

De NAM heeft voor deze Drieslag in 2015 het Centrum voor Veilig Wonen (CVW) te Appingedam ingericht¹. Tegelijkertijd moet vanuit de gemeenten deze operatie uit oogpunt van effectiviteit, efficiency, rechtsgelijkheid en een servicegerichte overheid goed worden begeleid. De gemeenten zijn bevoegd gezag op grond van de Wabo en de daaraan gehaakte toestemmingen. Vertraging in de VTH taken in het kader van de Drieslag om welke reden dan ook (bijvoorbeeld door het benutten van de maximale proceduretijden voor het beschikken van omgevingsvergunningen terwijl dit niet nodig is) is niet gewenst. Anderzijds moet het herstel wel zorgvuldig en eenduidig verlopen met de besluitvorming en daarbij horende rechtsbescherming.

Om binnen de wettelijke kaders tot een stroomlijning van het proces te komen, wordt in dit rapport een programmatische aanpak van de VTH taken in de Drieslag beschreven. In het bijzonder wordt ingegaan op de rol die compliance-management van het CVW kan vervullen in combinatie met systeemtoezicht door de overheid.

In voorkomende gevallen zal het schadeherstel tegelijkertijd met het preventief versterken en eventueel waardevermeerdering plaatsvinden. Daarom wordt vanuit de basis van de bouwregelgeving in dit uitvoeringskader ook ingegaan op integrale aspecten die naast de bouwregels gelden, zoals de regels voor slopen, asbestverwijdering, overige milieuregels en flora- en faunaregelgeving.

Verder wordt in dit Uitvoeringskader onderscheid gemaakt tussen enerzijds vergunningverlening en daarvoor geldende algemene regels en anderzijds toezicht en handhaving.

¹ Er kunnen in de toekomst ook andere schade-afhandelaars komen die zich organiseren. Voor de leesbaarheid wordt in dit Uitvoeringskader "CVW" genoemd, maar hier kan telkens gelezen worden "CVW of een andere partij die schade afhandelt".



1.2 Opdracht

De hamvraag:

Hoe organiseren verschillende gemeenten, provincie en uitvoeringsdiensten de VTH taken in relatie tot aardbevingen efficiënt, effectief en slim in het belang van gedupeerden?

De opdracht is de VTH taken zodanig te organiseren dat de grootschalige schadehersteloperatie, als gevolg van aardbevingen door aardgaswinning, vanaf zomer 2015, afgestemd en efficiënt uitgevoerd kan worden. De uitvoering gebeurt op zodanige wijze dat zo min mogelijk vertraging wordt opgelopen, terwijl anderzijds de gemeenten te allen tijde hun verantwoordelijkheid als bevoegd gezag moeten (kunnen) nemen.

Vooralsnog richt dit Uitvoeringskader zich op de uitvoering van VTH taken specifiek voor woningen en woongebouwen. Het rapport en de aangeboden methodiek is, met aanpassingen (aan bijvoorbeeld relevante wetgeving), ook te verbreden naar andere bouwwerken, zoals bedrijven, openbare gebouwen en infrastructurele werken.

Bij de opdrachtverlening van de provincie aan ODG zijn de volgende resultaten beschreven:

Resultaat 1a

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

Resultaat 1b

- Een integrale risicoanalyse voor bouw- en woningtoezicht van bestaande bouw, verbouw en nieuwbouw.
- Aanvullend een risicoanalyse voor het onderdeel milieu
- De resultaten van de risicoanalyse vormen de basis voor prioriteitstelling door de overheid in vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Resultaat 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 uiteindelijk in prestatienormen voor dienstverlening, bijvoorbeeld termijnen.

Resultaat 2a

- Inrichten van één projectorganisatie die de VTH taken gelieerd aan de Drieslag aardbevingen uitvoert.
- De projectorganisatie werkt op basis van het "programmatisch werken".

Resultaat 2b

- Projectorganisatie heeft ook een kwaliteitsmanagementsysteem op certificeerbaar niveau, waardoor zij zelf ook openheid, reproduceerbaarheid en transparantie toont.



Voorliggend Uitvoeringskader bevat de resultaten 1a t/m 1c. In een separate memo wordt een voorstel gedaan voor een projectorganisatie die haar werkzaamheden volgens een kwaliteitsmanagementsysteem uitvoert.

1.3 Leeswijzer

De projectgroep heeft als leidraad voor dit Uitvoeringskader het zogenaamde Big Eight model van het programmatisch werken toegepast. Voor dit model is gekozen in verband met "Kwaliteitscriteria 2.1" voor de uitvoering van VTH taken en daarin met name de procescriteria². Na 2015 worden deze kwaliteitscriteria wettelijk geborgd in een algemene maatregel van bestuur gekoppeld aan het wetsvoorstel VTH of eventueel de Omgevingswet³.

Nadat in de hoofdstukken 2 en 3 respectievelijk visie, uitgangspunten en doelen en het juridisch kader worden geschetst, worden de eerste twee stappen van de Big Eight, uitgewerkt in de daarop volgende hoofdstukken: prioriteiten en doelen o.b.v. risicoanalyse (hoofdstuk 4) en strategie (hoofdstuk 5). Tot slot worden in hoofdstuk 6 mogelijkheden voor versnelling in de besluitvorming door bevoegde gezagen behandeld.

² deel C, KPMG criteria 2.1

³ Zie ook: www.omgevingsdienst.nl/docs/1373444892.pdf



2 Reikwijdte, visie en uitgangspunten

2.1 Reikwijdte

In 2015 is het Centrum voor Veilig Wonen (CVW) namens NAM gestart 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. De hersteloperatie dient door de gemeenten als bevoegd gezag op grond van de Wabo (en aangehaakte wetgeving) te worden begeleid.

Op hoofdlijnen onderscheiden wij twee lijnen:

1. het 'privaat herstel', waarin het CVW en gedupeerden op basis van onderlinge afspraken schade herstellen;
2. 'het publiekrechtelijk domein' van het privaat herstel, waarin de gemeentelijke VTH taken een rol spelen, bijvoorbeeld het verlenen van vergunningen, het behandelen van meldingen en het uitoefenen van toezicht en, waar nodig, inzetten van handhaving.

In de praktijk zijn deze lijnen met elkaar verbonden. Voorliggend Uitvoeringskader richt zich op de tweede lijn door het bieden van kaders voor het uitoefenen van de publiekrechtelijke taak van de betrokken overheden, c.q. alle gemeenten waar aardbevingsschade wordt hersteld en woningen preventief versterkt worden. Om de focus van dit Uitvoeringskader nader te duiden, zijn in navolgende tabel twee sporen onderscheiden. Dit Uitvoeringskader richt zich uitsluitend op Spoor I. Spoor II, de publieke veiligheid met aanverwante wetgeving, valt (vooralsnog) buiten de scope van het Uitvoeringskader.

	Spoor I	Spoor II
	Publieke domein van privaat herstel aardbevingsschade	Publieke veiligheid
Rol gemeenten	Wettelijke VTH taken (zoals Bouwbesluit, Wabo)	Wettelijke toezichttaak (Bouwbesluit, BEVI, BRZO)
Rol provincie	Wettelijke VTH taken provinciale inrichtingen Handhavingsstrategie gemeenten	Wettelijke toezichttaak (BRZO)
Type bouwwerken/inrichtingen	Woningen	Bedrijven / Inrichtingen die vallen onder BEVI, BRZO. Risicovolle gebouwen (brand)veiligheid
Compliance-management en systeemtoezicht	Toepasbaar	Toepasbaar onder stringente en specifieke voorwaarden, echter nog niet ontwikkeld



Verantwoordelijke partij schadeherstel	CVW	NAM/CVW (op termijn)
Omvang	Naar verwachting 80% van de schadegevallen, waarvan 90% vergunningvrij herstel mogelijk. Preventief herstel vindt projectmatig plaats	Naar verwachting 20% van de schadegevallen, maar cijfers ontbreken.
Risico's	Risico's zijn beperkt, evt. 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 partijen	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Arbeidsinspectie) Veiligheidsregio	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Arbeidsinspectie) Veiligheidsregio Waterschappen Rijkswaterstaat Staatstoezicht op de Mijnen (nog niet operationeel)

2.2 Visie op VTH werkzaamheden in de Drieslag aardbevingen

2.2.1 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 met aardbevingsschade aan woningen. Dit kader moet open en transparant zijn, zowel voor gemeenten zelf, als voor huiseigenaren en het CVW. Op die manier bedient de overheid de burger op dezelfde manier als een georganiseerde partij. Afhankelijk van de mate waarin compliance-management en programmatisch werken wordt toegepast door de aanvragende partij, kan de overheid de mate van toezicht daarop afstemmen. Dit Uitvoeringskader gaat uit van compliance-management door CVW in combinatie met systeemtoezicht en (steekproefsgewijs) fysiek toezicht door de overheid.



“Compliance-management”: Intern beheersysteem dat een organisatie onder eigen verantwoordelijkheid opzet ter voorkoming van onrechtmatig handelen binnen die organisatie.

Dat betekent dat CVW primair zelf zorgt voor een goede naleving van de relevante wet- en regelgeving om zodoende kwaliteit van de uitvoering te borgen. Daarnaast kunnen allerlei fatsoen afspraken in het beheersysteem worden opgenomen, die echter juridisch niet afgedwongen kunnen worden.

De gemeenten controleren dit compliance-management systeem (CMS) altijd in combinatie met fysieke bouwplantoetsen en controles via een VTH loket. Naarmate CVW beter zorgt voor goede naleving van de regelgeving, kan de overheid verantwoord systeemgericht werken en aanvullend fysiek toezicht toepassen. Omgekeerd geldt ook dat niet-adequate naleving leidt tot meer klassieke, individuele bouwplantoetsen en fysieke controles. Bij compliance-management geldt het principe van vertrouwen verdienen en een daarop anticiperende overheid. De aanvragen die worden aangeboden worden van betere kwaliteit waardoor de gemeenten makkelijker tot vergunningverlening kunnen over gaan. Het verlenen van de vergunning is en blijft een taak van gemeenten.

Veiligheid voorop: opnieuw afweging risico's

De gemeenten dragen op grond van de Woningwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de daarop gebaseerde bouwregelgeving, de zorg voor de handhaving van deze regels, onder andere ter bescherming van de veiligheid van de inwoners in Groningen. Primair geldt de verantwoordelijkheid voor naleving van de bouwregelgeving voor de eigenaar, de vergunning aanvrager en de bouwer. Dat speelt niet alleen tijdens het schadeherstel en versterkingsmaatregelen, maar ook in bestaande bouw. Normaal gesproken speelt toezicht op bestaande bouw in de prioritering van het bouw- en woningtoezicht geen hoofdrol, omdat van bouwwerken verondersteld mag worden dat ze robuust gebouwd zijn. 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. Dat geldt overigens ook voor de analyse van de kwaliteit van de bestaande woningvoorraad. De uitkomsten van deze analyse en de prioriteiten dienen bij voorkeur opgenomen te worden in het compliance-systeem van CVW, zodat gemeenten en CVW uitgaan van dezelfde prioriteiten en essenties.

In geval van acute onveilige situaties is snelheid, maar tevens zorgvuldigheid gewenst. De gemeenten dienen in dat geval de onveiligheid vast te stellen en direct toe te zien op oplossingen, bijvoorbeeld stutten of (gedeeltelijk) slopen.

Gecombineerde uitvoering in de Drieslag aardbevingen

In voorkomende gevallen is het aan te bevelen of misschien zelfs noodzakelijk om schadeherstel te combineren met het preventief versterken en evt. verduurzamen van woningen en bouwwerken. Voor het preventief versterken geldt de ontwerp Nederlandse Praktijkrichtlijn 9998:2015 (NPR) als richtlijn. Op basis van de risicoanalyse worden aanbevelingen gedaan wanneer preventief versterken aan te bevelen is.

Verduurzaming van woningen is niet afdwingbaar, maar vanwege het momentum soms wel zeer gewenst, bijvoorbeeld bij een integrale wijkaanpak. Overigens zijn de in het Bouwbesluit opgenomen verduurzamingsmaatregelen wel afdwingbaar bij nieuwbouw (bijv. t.a.v. energiezuinigheid).



Integrale benadering

Door de inwerkingtreding van de Wabo is het werken als 1-loket door de overheid een vereiste geworden. Dat is herkenbaar in allerlei wettelijke voorschriften m.b.t. coördinatie en doorzendplichten. Het uitgangspunt van werken als 1-loket vraagt om goed casemanagement. Voor de integrale benadering van “klantvragen” of handhavingzaken is de vaardigheid van casemanagen in de Kwaliteitscriteria 2.1 opgenomen. Een vergelijkbare integrale beoordeling moet ook verlangd worden van het onderdeel toezicht.

Het CVW past in het vergunningen management systeem (VMS) deze integrale oriëntatie toe. Het VMS vormt onderdeel en is de basis voor het compliance-management systeem (CMS).

De reikwijdte van casemanagement bevat, vanuit het 1-loket principe, minimaal de taken m.b.t. de wetgeving in de tabel:

Natuurwetgeving/ “aangehaakte toestemming”	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	Waterwet “aangehaakte toestemming”
Flora en Faunawet Natuurbeschermingswet Boswet Later: Wet natuurbescherming	Wabo en daar onder vallende wetten en besluiten: (niet uitputtende opsomming) Wet milieubeheer Woningwet Wet ruimtelijke ordening Monumentenwet inclusief alle AMvB's en regelingen	Waterwet Waterbesluit Waterregeling Inclusief de Keur

Hieruit blijkt dat de reikwijdte van dit Uitvoeringskader niet beperkt blijft tot de Wabo en het Bouwbesluit 2012, maar ook andere, onder de Wabo, vallende wetten en besluiten (bijv. Wet Milieubeheer, Wro, etc.) en aangehaakte wetgeving, zoals natuurwetgeving en de Waterwet bevat.

2.2.2 Visie op organisatie

Uniforme uitvoering

VTH taken Bouwen worden thans uitgevoerd door gemeenten, door de Omgevingsdienst Groningen en door de Werkorganisatie DEAL-gemeenten. De gemeenten zijn en blijven primair verantwoordelijk voor de VTH taken in de Drieslag aardbevingen, maar voor een eenduidige effectieve en efficiënte aanpak is regie nodig op (de implementatie van) systeemtoezicht. In een separate notitie wordt een voorstel gedaan voor een projectorganisatie die deze regie voert. Dit maakt geen deel uit van dit Uitvoeringskader.





Figuur 1: naar centrale aansturing in VTH in de Drieslag aardbevingen

Kwaliteitsborging

Om te borgen dat de overheden voor de uitvoering van VTH taken voldoende en meetbare kwaliteit levert in de Drieslag, dienen de relevante werkzaamheden (focus op bouwen en wonen) te worden vastgelegd in een kwaliteitsmanagementsysteem (KMS). In het vastleggen van de werkzaamheden kunnen afspraken worden gemaakt over de kwaliteit en dienstverlening die geleverd wordt. Het KMS dient minimaal een meetbare te garanderen kwaliteit te hebben die vastgelegd is in kwaliteitscriteria. De Omgevingsdienst Groningen, de Werkorganisatie DEAL en de gemeente Groningen hebben hiervoor al een basis gelegd, die - voor zover relevant - in 2015 moet worden geharmoniseerd.

Een bijzonder aandachtspunt is de deskundigheid van de medewerkers. De drie genoemde organisaties voldoen in 2015 aan de Kwaliteitscriteria 2.1. Voor medewerkers die taken uitvoeren in de projectaanpak Drieslag aardbevingen, geldt een extra kwaliteits- en opleidingseis. In verband met het toepassen van het compliance-systeem is auditvaardigheid bijvoorbeeld een vereiste voor het uitoefenen van systeemtoezicht.

2.3 Uitgangspunten

2.3.1 Huidige beleidsdoelen

De betrokken gemeenten hebben zonder uitzondering beleid vastgesteld, vaak Wabo breed. Het vigerende beleid is meestal gericht op de uitvoering van toezicht en handhaving en bevat geen VTH kader voor een operatie als de Drieslag aardbevingen en het specifieke uitvoeringskader dat daarvoor nodig is. Binnen de specifieke scope van de Drieslag geldt dit Uitvoeringskader in de plaats van het beleid dat gemeenten, provincie en uitvoeringsdiensten autonoom voeren.

2.3.2 Programmatisch werken, de beleidscyclus in VTH taken

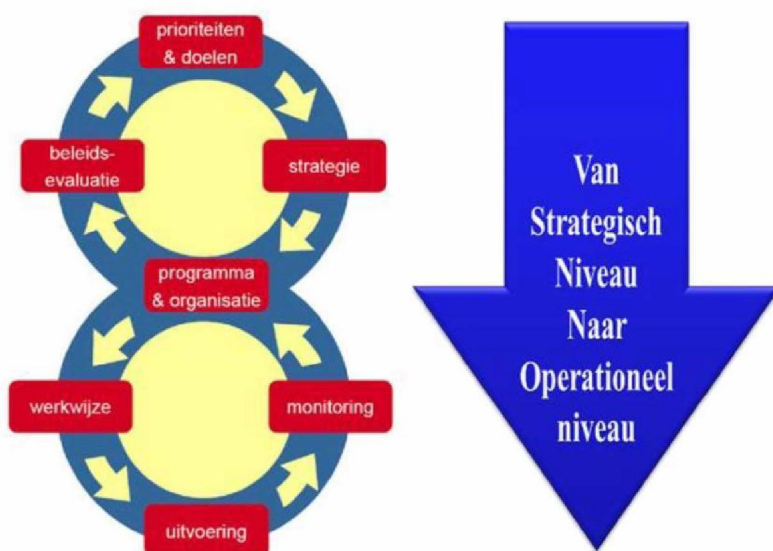
Voor de uitvoering van de processen en procedures voor het verlenen van vergunningen, het uitoefenen van toezicht en handhaving zijn diverse werkprocessen nodig. De Kwaliteitscriteria 2.1 spelen een belangrijke rol, omdat daarin de randvoorwaarden waaraan de werkprocesbeschrijvingen moeten voldoen, zijn bepaald. De procescriteria samen leiden tot een sluitende cyclus en kwaliteitsborging. Op alle kritieke punten van overdracht in het hoofdproces van vergunningverlening en toezicht en handhaving dient de kwaliteit omschreven en geborgd te worden. De criteria bieden de kaders voor het kwaliteitssysteem van het bevoegd gezag. Deze kaders vormen overigens ook input voor het vergunningen management systeem (VMS) van CVW. Immers als het CVW het proces goed borgt, dan kan



de overheid primair systeemgericht toezicht uitoefenen. Zoals het woord „procescriteria" doet vermoeden, betreft het eisen aan het proces binnen de Big Eight (zie hierna).

Programmatisch werken, de Big Eight

De procescriteria beschrijven de eisen die gesteld worden aan de dubbele beleidscyclus, de zogenaamde Big Eight. Door de processtappen te volgen, wordt deze cyclus gesloten. Dit model beschrijft vanuit een strategisch kader de vertaling naar operationeel beleid ten behoeve van kwaliteitsborging tezamen met een sluitende planning en control cyclus. De eisen die worden gesteld aan een sluitende Big Eight (zie figuur hieronder) komen grotendeels overeen met de eisen uit de ISO Norm 9001:2008.



Figuur 2: de dubbele regelkring met een strategische beleidsmatige cirkel in de bovenste ring en een operationeel, uitvoerend deel in de onderste ring.

In de systematiek van het programmatisch werken wordt de eerste stap gevormd door de analyse van **WAT** nodig is. Op deze wijze krijgt de dialoog over prioriteiten tussen betrokken partijen vorm en inhoud. Na deze eerste stap volgt (de vaststelling van en) het bepalen en toepassen van de naleefstrategie of interventiestrategie die passend is bij de gestelde prioriteiten en doelen, een afweging van wat effectief en efficiënt is. Samengevat: **HOE** houden we goede naleving in stand of verbeteren deze op de gestelde prioriteiten? Dit is de strategie, de tweede stap in de Big Eight.

Deze beide stappen vormen het begin van de Big Eight en bevatten na uitwerking het voorgestelde uitvoeringskader voor VTH taken in de Drieslag aardbevingen. Het vormt tevens input voor de interactie tussen overheid en CVW.



3 Juridische beschouwing op invoering compliance-management

3.1 Wat is compliance?

De Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) is wettelijk aansprakelijk voor vergoeding van schade die wordt veroorzaakt door aardbevingen die voortvloeien uit de gaswinning. Het Centrum voor Veilig Wonen (CVW) is door de NAM gecontracteerd om schadeherstel en bouwkundige versterkende maatregelen af te handelen voor bepaalde categorieën gevallen. Mogelijk zullen in de toekomst ook andere organisaties hiermee worden belast.

Het CVW werkt aan de inrichting van een compliance-management systeem (CMS) bij het CVW. In deze juridische beschouwing gaan wij ervan uit dat het CMS vooralsnog alleen wordt toegestaan voor de activiteit bouwen, waarbij er geen andere onlosmakelijke activiteiten zijn.

3.2 Uitvoeringsconvenant

Voor de toepassing van het CMS is het nodig dat de bevoegde gezagen als beleid vaststellen dat zij aanvragen van het CVW op die manier zullen behandelen. In aanvulling daarop dienen de betrokken gemeenten de andere werkwijze voor CVW-aanvragen in een Uitvoeringsconvenant neer te leggen. Met name de voorwaarden waaronder het bevoegd gezag deze aanvragen versneld behandelt zijn daarin opgenomen, zoals de Eigen Verklaring.

3.3 Eigen Verklaring

De werking van het CMS wordt geoptimaliseerd door van het CVW een verklaring te vragen, die bij indiening van de aanvraag om omgevingsvergunning wordt overgelegd. Hierna noemen we die: Eigen Verklaring (EV). In de EV verklaart het CVW dat de aanvraag voldoet aan het bestemmingsplan, het Bouwbesluit 2012 en de Bouwverordening. Het bevoegd gezag zal de toetsing dan kunnen terugbrengen tot het aan de hand van de EV vaststellen dat de aanvraag op deze punten voldoet.

Zo mogelijk dient het CVW bij de aanvraag ook eventuele deskundige adviezen in, die voorafgaand zijn ingewonnen. Voor zover op grond daarvan een afweging nodig is, wordt die afweging bij de verlening van de omgevingsvergunning in mandaat namens het bevoegd gezag gemaakt. De mandaatrelatie garandeert dat de besluitvorming plaats vindt conform gemeentelijk beleid.

3.4 Onafhankelijkheid bevoegd gezag

Het werken met het CMS vraagt om verregaande afstemming met het CVW. Het CVW moet het systeem zodanig hebben ingericht dat het bevoegd gezag vertrouwen heeft in de goede behandeling van aanvragen door het CVW, op een manier waarin het bevoegd gezag zich kan herkennen. Dit betekent niet dat het bevoegd gezag zelf gezag inlevert ten koste van het CVW of zich committeert aan de werkwijze van het CVW. De wettelijke positie van het bevoegd gezag wordt niet aangetast door het CMS; hij blijft het vergunningverlenend gezag met alle verantwoordelijkheden die daarbij horen.



3.5 Gelijkheidsbeginsel en opgewekt vertrouwen

Van de overheid mag worden verwacht dat zij zich in vergelijkbare situaties vergelijkbaar opstelt. Vanuit bestuur en ambtelijk apparaat wordt vaak verwezen naar de precedentwerking die bepaalde besluitvorming meebrengt. In de rechtspraak zie je van tijd tot tijd een geslaagd beroep op het gelijkheidsbeginsel, inhoudende dat vergelijkbare gevallen gelijk worden behandeld. In de meeste gevallen wordt zo'n beroep echter niet erkend.

Hetzelfde kan worden gezegd voor het vertrouwensbeginsel. Vertrouwen moet om te beginnen zijn opgewekt door iemand die bevoegd was om dat vertrouwen te wekken. Meestal wordt het vertrouwen gewekt door iemand die daartoe niet bevoegd was.

In de situaties die vatbaar zijn voor het CMS gaat het echter niet om dit soort situaties. Ongewenste situaties c.q. onterecht verleende vergunningen zullen niet ontstaan door bewuste keuzes bij het bevoegd gezag, maar door systeemfouten bij het CVW. Van precedentwerking en opgewekt vertrouwen kan alleen sprake zijn bij bewuste uitlatingen en keuzes. Van het bevoegd gezag kan niet worden verlangd dat hij eerder gemaakte fouten op grond van deze beginselen zou moeten herhalen.

Het vertrouwens- en het gelijkheidsbeginsel kunnen dus niet verhinderen dat het bevoegd gezag systeemfouten voor toekomstige situaties herstelt.

Hieronder verkennen wij de vraag of de gevolgen van systeemfouten ook achteraf kunnen worden hersteld.

3.6 De rol van het bevoegd gezag bij onregelmatigheden

Bij de overstap door het CVW naar een CMS zal het bevoegd gezag – na gebleken betrouwbaarheid van het systeem – de aanvragen alleen nog achteraf steekproefsgewijs toetsen. Er zal dan geen tot nauwelijks nog toetsing voorafgaand aan vergunningverlening zijn, behalve mogelijk op enkele formele punten. Met name zal de EV, die het CVW indient bij de aanvraag (waarin zij verklaart dat de aanvraag voldoet aan het bestemmingsplan, Bouwbesluit 2012 en bouwverordening), bepalend zijn voor de toets. Dat brengt mee dat de aanvragen die geschikt zijn voor compliance vrijwel automatisch zullen leiden tot vergunningverlening.

Naast het systeemtoezicht worden vergunningen alleen achteraf steekproefsgewijs getoetst. Als er onregelmatigheden worden vastgesteld, zijn de volgende reacties van het bevoegd gezag mogelijk.

CVW aanspreken

In de eerste plaats kan het bevoegd gezag het CVW aanspreken er hem er op wijzen dat er onregelmatigheden zijn vastgesteld. Het bevoegd gezag kan het CVW vragen:

- welke actie het CVW gaat ondernemen om de vastgestelde onregelmatigheid op te heffen;
- na te gaan of er sprake is van een systeemfout, dan wel om na te gaan of er nog meer gevallen zijn waarin sprake is van deze onregelmatigheid.

Verscherpt toezicht

Afhankelijk van de reactie van het CVW kan het bevoegd gezag besluiten om al dan niet over te gaan tot (een vorm van) verscherpt toezicht, dat zowel voorafgaand aan als na



vergunningverlening kan plaatsvinden. Door het verscherpt toezicht wordt er (weer) een groter beroep gedaan op de ambtelijke capaciteit.

Intrekking

Indien dan blijkt dat de vergunning ten onrechte is verleend, moet het bevoegd gezag besluiten of de vergunning nog kan en zo ja, moet worden ingetrokken. Intrekking van de vergunning is toegestaan in een beperkt aantal gevallen, die worden opgesomd in de artikelen 2.33 en 5.19 lid 1, onder a van de Wabo. Het gaat – kortheidshalve – om intrekking:

1. op verzoek van een wettelijke adviseur of een orgaan dat een verklaring van geen bedenkingen kon afgeven;
2. vanwege een ernstig nadeel voor de fysieke leefomgeving;
3. op verzoek van de vergunninghouder;
4. omdat de vergunning ten gevolge van onjuiste of onvolledige opgave is verleend.

Ervan uitgaand dat de meeste vergunningen door toepassing van de reguliere procedure worden verleend, zal de eerste intrekkingsgrond in de regel niet relevant zijn. Ook de tweede intrekkingsgrond is in de regel niet relevant, omdat de bouwactiviteit niet snel een ernstig nadeel voor het milieu zal meebrengen.

De laatste intrekkingsgrond – de vergunning is verleend als gevolg van onjuiste of onvolledige opgave – kan wel relevant zijn. Het bevoegd gezag verleent in het CMS de vergunning zonder het bestemmingsplan, het Bouwbesluit 2012 en de bouwverordening zelf nog te toetsen. Het volgt – conform afspraken met het CVW – de EV die het CVW indient bij de aanvraag. Er ontstaat een intrekkingsgrond indien achteraf blijkt dat de aanvraag toch in strijd kwam met één van deze toetsingsgronden.

De rechter zal moeten toetsen of een dergelijk intrekkingsbesluit in stand kan blijven. Het is niet te voorspellen of de rechter daarin het standpunt zoals zojuist is verwoord (“ten onrechte afgegaan op EV”) zal volgen, of dat hij van oordeel zal zijn dat het bevoegd gezag te allen tijde zelf de aanvraag moet toetsen, ongeacht wat er in de EV is opgenomen.

Bezwaar en beroep

In bezwaar- en beroepsprocedures wordt het bestreden besluit nog eens onder het vergrootglas gelegd. Het besluit is dan nog niet definitief en dus nog voor aanpassing vatbaar. Indien dan een onregelmatigheid blijkt, kan deze worden hersteld in het besluit op bezwaar.

Geen mogelijkheden

Mogelijk moet het bevoegd gezag vaststellen dat de vergunning ten onrechte is verleend en dat er geen mogelijkheden zijn tot intrekking of herstel. In dat geval zijn er geen mogelijkheden om de ontstane situatie nog te veranderen.

Hieronder bespreken we de rollen van het CVW en de aanvrager onder het CMS.

3.7 Wie doet de aanvraag?

Na ontvangst van de aanvraag voor een omgevingsvergunning wil de gemeente graag communiceren met de aanvrager, bijvoorbeeld als de aanvraag niet compleet is of om de legesnota te kunnen versturen. Met wie heeft de gemeente dan contact?



a. De eigenaar

In de regel wordt de aanvraag voor een omgevingsvergunning ingediend door degene die het project uitvoert. Dat is niet de aannemer of de timmerman zelf, maar degene die het in zijn macht heeft om het project uit te voeren, de opdrachtgever. Omdat de activiteit altijd verbonden zal zijn met een kadastraal perceel, zal in de meeste gevallen de eigenaar eindverantwoordelijk zijn voor de activiteit.

In deze beschouwing gaan wij er van uit dat de eigenaar degene is die beslist over de uitvoering van het project. Andere rechthebbenden, zoals de erfpachter of de opstaleigenaar, noemen we voor het gemak in deze beschouwing ook eigenaar.

b. De gemachtigde

De eigenaar kan iemand schriftelijk machtigen om namens hem een aanvraag te doen. In de praktijk zijn dit vaak aannemers en de architecten. De eigenaar blijft in deze constructie verantwoordelijk. De machtiging maakt deel uit van de aanvraag. Degene die namens een ander aanvraagt, zullen we steeds 'de gemachtigde' noemen, en degene namens wie hij aanvraagt 'de aanvrager'.

c. Een derde

Ook komt het voor dat iemand die geen zeggenschap over het project heeft, de aanvraag doet. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in 2013 nog bepaald dat de aanvrager belanghebbende is bij de aanvraag, tenzij aannemelijk is dat het bouwplan nimmer kan worden verwezenlijkt (ECLI:NL:RVS:2013:375). Een derde die geen zeggenschap over het project heeft kan de vergunning dus ook aanvragen; diegene noemen we in deze beschouwing ook 'de aanvrager'.

Conclusie

Een vergunning kan dus door of namens de eigenaar worden aangevraagd, maar ook door een derde. Voor het bevoegd gezag is de aanvrager het aanspreekpunt.

3.8 Wie is verantwoordelijk voor de aanvraag?

De aanvrager is formeel degene die er voor moet zorgen dat de aanvraag compleet is en dat de legesnota wordt betaald.

De eigenaar zal met de gemachtigde (bij voorkeur schriftelijk) moeten afspreken hoe deze namens hem naar buiten treedt. In het kader van het 'ontzorgen' kan het CVW dus ook zelf de aanvraag doen. De (contractuele) relatie tussen de eigenaar en het CVW is niet van belang voor de behandeling daarvan door de gemeente. Wordt de informatie niet op tijd verschaft, dan wordt de aanvraag buiten behandeling gelaten, net als in andere gevallen.

Conclusie

De aanvrager is verantwoordelijk voor de aanvraag, ook als een derde die namens hem indient.



3.9 Wie is verantwoordelijk voor de uitvoering van de vergunning?

De vergunning geldt voor de uitvoerder van het project; dat bepaalt artikel 2.25 van de Wabo. Dit is een feitelijke aangelegenheid. De eigenaar is degene die het in zijn macht heeft het project uit te voeren en dus verantwoordelijk voor de uitvoering. Ook een ander die de omgevingsvergunning op eigen naam aanvraagt, kan als uitvoerder worden beschouwd, indien deze de uitvoering op zich neemt. De vergunninghouder en de eigenaar zijn daarom degene die gezamenlijk verantwoordelijk gehouden kunnen worden.

Volgens de Wabo is het verboden een project uit te voeren zonder omgevingsvergunning. Degene die het in zijn macht heeft om de overtreding te beëindigen is de overtreder.

In die situatie wordt de eigenaar als overtreder beschouwd, omdat hij het in zijn macht heeft om de overtreding te beëindigen. Tijdens de bouw kunnen ook de derde-vergunninghouder en zelfs de feitelijke bouwer als overtreder worden beschouwd; is de bouw gereed dan blijft alleen de rechthebbende over. De eigenaar heeft dan mogelijk een grond om de derde-vergunninghouder aan te spreken uit onrechtmatige daad c.q. wanprestatie, indien het CVW zich niet aan de overeenkomst tussen haar en de eigenaar heeft gehouden.

Conclusie

Indien er zonder of in afwijking van een verleende omgevingsvergunning wordt gebouwd:

- zijn tijdens de bouw zowel de eigenaar, de derde-vergunninghouder en de feitelijke uitvoerder de overtreder;
- is na gereedkomen van de bouw enkel nog de eigenaar de overtreder.

3.10 Wie moet leges betalen?

Leges is een belasting die opgelegd wordt krachtens artikel 229 lid 2 van de Gemeentewet en de Legesverordening van de betreffende gemeente. Het belastbaar feit is de in behandeling neming van de aanvraag.

De belastingplichtige is de aanvrager; hij ontvangt de factuur. Voor het bevoegd gezag is het niet van belang wie de factuur voldoet; dat kan dus iemand anders zijn dan de aanvrager/belastingplichtige.

Conclusie

De legesnota mag door anderen dan de aanvrager worden voldaan.

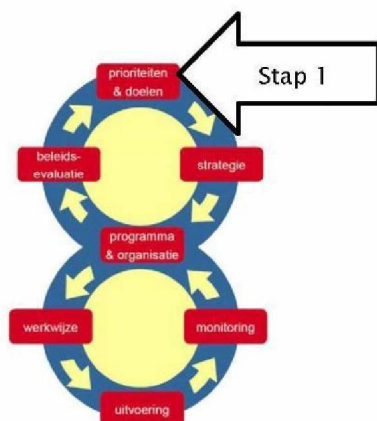


4 Risicoanalyse

Dit Uitvoeringskader voor VTH taken in de Drieslag aardbevingen dient op korte termijn tot resultaat te leiden. Er lijken oneindig veel keuzen gemaakt te moeten worden. Bovendien hebben deze keuzen betrekking op erg veel wetten en regels. Het is praktisch onmogelijk om hier in een acceptabel tijdbestek uitputtende onderzoeken naar te verrichten. Om die reden dient de focus op de meest belangrijke zaken te liggen. De vraag die dit oproept is vervolgens wat de meest belangrijke zaken zijn. Daar geeft dit hoofdstuk een belangrijke aanzet voor. Door in lijn met de programmatische aanpak terug te redeneren vanuit de meest ongewenste gebeurtenissen naar de oorzaken daarvan en hier beheersmaatregelen voor te nemen, ontstaat een eerste ruwe afbakening van belangrijke zaken. Door protocollen op en voor te stellen krijgt dit concreet betekenis en wordt de minimaal gewenste kwaliteit vastgelegd en traceerbaar.

4.1 Plaats en status in de beleidscyclus, de eerste stap

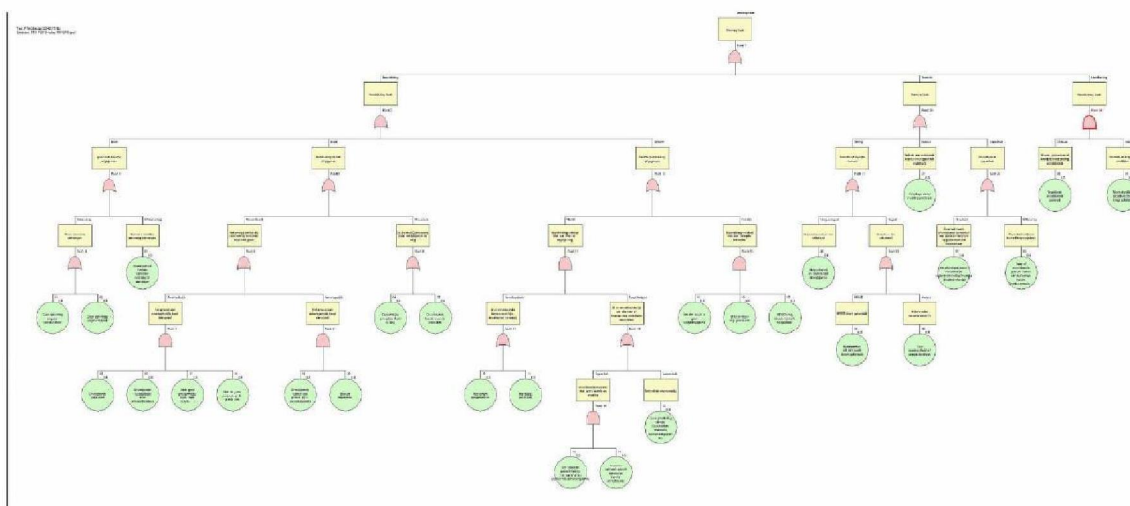
In de systematiek van het programmatisch werken wordt de eerste stap gevormd door de analyse van WAT nodig is: onderdeel Prioriteiten en doelen



4.2 Algemene analyse(s) onderdeel Bouw

Binnen het onderdeel “Prioriteiten en doelen” is onderzoek verricht. Bij aanvang is hierbij een ongewenste topgebeurtenis gedefinieerd: de Drieslag faalt. In dit kader geldt dat hier sprake van is wanneer de hieraan ten grondslag liggende ongewenste gebeurtenissen Beschikking faalt, Toezicht faalt of Handhaving faalt, optreden. Ieder van deze ongewenste gebeurtenissen is uitgerafeld in nog lagere gebeurtenissen die er aan ten grondslag liggen, enzovoorts. Het resultaat is een foutenboom waarbij op het laagste niveau zogenoemde basisgebeurtenissen staan. Dit zijn de gebeurtenissen die de keten richting falen van de topgebeurtenis laten ontstaan. Onderstaande figuur geeft een indruk van de gemaakte foutenboom. Voor een meer leesbare versie wordt verwezen naar bijlage 1. De basisgebeurtenissen zijn herkenbaar als groene cirkels.





Figuur 3 Model foutenboom voor de Drieslag aardbevingen

Met een brainstorm zijn eerste (boude) kans benaderingen gedaan. Daarbij zijn steeds, op basis van het risicomodel van Fine&Kinney, voor ieder van de ongewenste basisgebeurtenissen vragen gesteld naar wat de blootstelling c.q. frequentie is en wat de waarschijnlijkheid is dat de gebeurtenis optreedt. Voor meer uitleg over het Fine&Kinney model zie bijlage 2.

Op basis van de kansinschattingen is een simulatie⁴ uitgevoerd. Hierbij zijn 10.000 keer verschillende startcondities van basisgebeurtenissen gesimuleerd. Dit resulteerde in een aanname van de naar verwachting meest bepalende basisgebeurtenissen⁵. Hieruit komen de volgende samengevatte vermoedens naar voren waar risicomanagement een oplossing voor kan bieden:

1. In de Drieslag zal bij de verwachte aantallen aanvragen onvoldoende capaciteit zijn om beschikkingen af te geven die kwalitatief goed getoetst zijn;
2. In de Drieslag moeten beschikkingen voor de activiteit bouwen worden getoetst aan geldende wet- en regelgeving. Dientengevolge kan conformiteit aan onder meer de ontwerp NPR 9998:2015 niet afgedwongen worden. Een beschikking voor niet aardbevingsbestendig bouwen moet verleend worden hoewel dit onwenselijk is;
3. In de Drieslag zal bij de verwachte aantallen onvoldoende capaciteit zijn om kwalitatief toezicht uit te oefenen op alle activiteiten (ook vergunningvrij);
4. Handhaven en/of gedogen is een reactie op geconstateerde overtredingen als gevolg van Toezicht. De paradox is dat Toezicht veel overtredingen kan voorkomen c.q. bijsturen door in het uitvoeringsproces aanwezig te zijn.

De focus van het vervolgonderzoek ligt bij de eerste drie gherdefinieerde probleemstellingen.

⁴ Monte Carlo simulatie

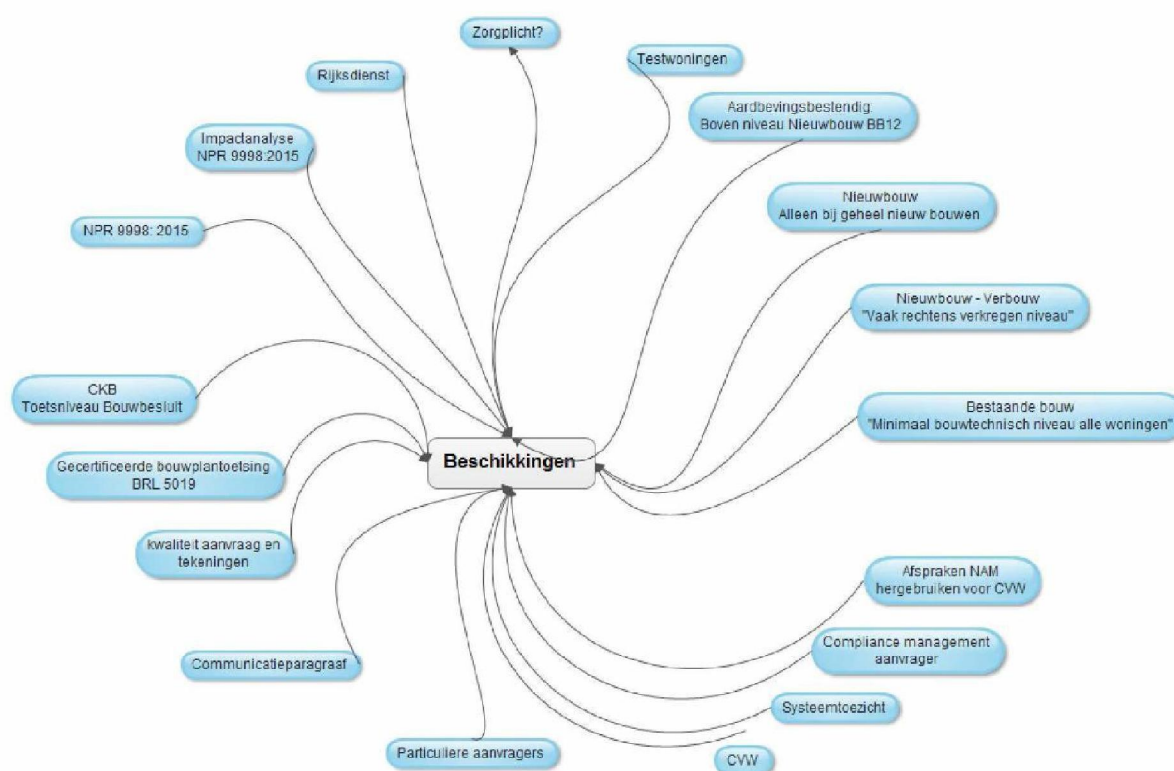
⁵ De uitdrukkelijke kanttekening hierbij is dat dit methodologisch en wetenschappelijk onverantwoord is uitgevoerd, maar omwille van het tijdspad levert dit wel een eerste hanteerbare richting / indicatie op.



4.3 Beschikkingen (Vergunningverlening)

Uit voorgaande “Algemene analyse(s) onderdeel bouw” volgt dat bedreigingen voor Beschikkingen “onvoldoende capaciteit” en “onvoldoende kwaliteit” zijn. Dit kan zich in allerlei ongewenste gebeurtenissen uiten, bijvoorbeeld in lange wachttijden of veel administratieve inspanningen om een aanvraag kwalitatief op het juiste niveau te krijgen.

Er zijn twee brainstormsessies gehouden op 10 april 2015 en 12 mei 2015. Daarbij zijn medewerkers betrokken van verschillende Groningse overheidsorganisaties. De brainstormsessies zijn niet bedoeld om objectiviteit te suggereren, maar de sessies hebben wel effectief bijgedragen aan het snel benoemen van zaken. Onderstaande figuur bevat de geclusterde en geordende resultaten.



Figuur 4: Geordend brainstormresultaat Beschikkingen

Uit de bovenstaande figuur volgt dat het Bouwbesluitniveau, dat op een woning van toepassing is, relevant is. Onderscheiden worden enerzijds nieuwbouw (gehele nieuwbouw en verbouw) en anderzijds bestaande bouw. Het Bouwbesluit bevat verschillende grenswaarden waar de aangegeven Bouwbesluitniveaus aan moeten voldoen en bovendien is de bepalingsmethode verschillend. In geen van de gevallen is aardbevingsbestendig bouwen verplicht.



Er is op het moment dat dit geschreven wordt een ontwerp Nederlandse Praktijk Richtlijn 9998:2015 beschikbaar. Deze richtlijn voorziet in een benadering die als uitgangspunten persoonlijke veiligheid, economische belangen, sociaal maatschappelijke belangen en andere belangen heeft genomen. In risico termen zijn dit de effecten.

Voor de benadering van de wijze waarop in de Drieslag met Beschikkingen omgegaan wordt, is op basis van deze effecten een inschatting gemaakt van het intrinsieke risico voor Beschikkingen. Daarbij is uitgegaan van een woning in categorie 2 op basis van het integraal Toezicht Protocol (iTP) voor bouwen en wonen. Dit is een woning met bouwkosten tussen € 100.000 en € 1.000.000. Daarbij is de gebouwworm “vrijstaand” en “laagbouw” gehanteerd. Als onderhavige onderwerpen van beoordeling zijn voornoemde woningen beschouwd in de situaties dat sprake is van:

- Nieuwbouw;
- Nieuwbouw waarbij de ontwerp NPR 9998:2015 is toegepast;
- Nieuwbouw bij verbouw;
- Nieuwbouw bij verbouw waarbij de ontwerp NPR 9998:2015 is toegepast;
- Bestaande bouw met monumentale status;
- Bestaande bouw zonder bijzondere status.

Om enigszins pragmatisch tot inschatting van de risico's te komen is gebruik gemaakt van het risicomodel Fine&Kinney. Dit model benadert het risico vanuit de formule $\text{Risico} = \text{Effect} \times \text{Kans}$ (Frequentie \times Waarschijnlijkheid). Doordat dit model vaste waarden toekent en enige uitleg geeft over de betekenis hiervan, ontstaat betrouwbaarheid (reproduceerbaarheid) en controleerbaarheid. In Bijlage 2 zijn de gehanteerde waarden opgenomen. De uitkomsten van deze risicoanalyse leiden tot een indeling in vijf risicoklassen:

Legenda

A. Aanvaardbaar
M. Mogelijk
B. Belangrijk
H. Hoog
Z. Zeer hoog

Figuur 5: Risicoklassen op basis van Fine&Kinney model

Wanneer sprake is van de risicoklasse “Aanvaardbaar” (blauw⁶), betekent dit dat er een restrisico is ontstaan waar geen verdere actie voor vereist is.

⁶ De kleurcodering en verdeling in vijf klassen is afgestemd op het integraal Toezichtprotocol (iTP) voor bouwen en wonen.



Intrinsiek risicoinschatting woning
Referentie: Woning cat. 2 ITP, vrijstaand

	Wegingsfactor	Persoonlijke veiligheid	Economische belangen (schade)	Sociaal maatschappelijke belangen (hoge waarde)	Andere belangen (Schade esthetisch)	Gewogen gemiddelde	Waarschijnlijkheid	Blootstelling	Risico
Nieuwbouw, minimaal BB12	Geheel	5	3	2	1	11	6	2	128 Belangrijk
Nieuwbouw, conform ONPR9988:2015	Geheel	1	1	7	7	2,6	3	2	16 Aanvaardbaar
Nieuwbouw, minimaal BB12	Verbouw	7	7	7	3	6,6	6	2	80 Belangrijk
Nieuwbouw, conform ONPR9988:2015	Verbouw	1	1	7	3	2,3	3	2	14 Aanvaardbaar
Bestaande bouw	Monument	15	40	40	15	26	10	2	527 Zeer hoog
Bestaande bouw		15	15	7	15	14	10	2	271 Hoog

Figuur 6: Intrinsieke risico inschatting woningen

4.3.1 Deelconclusies

1. Bestaande monumentale woningen lopen een zeer hoog intrinsiek risico, maar vallen in beginsel buiten de scope Beschikkingen door haar aard. (De inspectie hierop kan gebaseerd worden op bijlage A van de Ontwerp NPR 9998:2015. Zie het volgende onderdeel Toezicht);
2. Bestaande bouw loopt een hoog intrinsiek risico, maar valt in beginsel buiten de scope Beschikkingen door haar aard. (De inspectie hierop kan gebaseerd worden op bijlage A van de ontwerp NPR 9998:2015. Zie het volgende onderdeel Toezicht);
3. Nieuwbouw (gehele nieuwbouw en verbouw) loopt een belangrijk risico;
4. Nieuwbouw (gehele nieuwbouw en verbouw) waarbij is uitgegaan van de ontwerp NPR 9998:2015 lopen een aanvaardbaar intrinsiek restrisico;
5. HRBE's⁷ zijn niet opnieuw onderzocht. De aanname is dat zij een zeer hoog risico vertegenwoordigen.

Het ligt voor de hand op basis van voorgaande inzichten vast te stellen dat geanticipeerd moet worden op de NPR 9998:2015. Omgevingsvergunningen voor de activiteit bouwen kunnen echter niet geweigerd worden wanneer zij hier niet aan voldoen, zo lang zij aan het Bouwbesluit 2012 voldoen.

Opmerking:

Wanneer uit Toezicht volgt dat bestaande bouw niet voldoet aan het Bouwbesluit 2012 niveau Bestaande bouw, moeten voorzieningen worden getroffen. Die voorzieningen leiden in de meeste gevallen tot bouwen hetgeen in beginsel vergunningplichtig is. Deze categorie stroomt dan in onder Nieuwbouw verbouw. In geval van monumenten betekent dit dat door de reeds aanwezige intrinsieke risicoklasse Zeer hoog ook die specifieke Nieuwbouw verbouw een zeer

⁷ HRBE's: Hoog Risico Bouw Elementen



hoge risicoklasse heeft. Omdat in dit geval ook sprake is van het wijzigen van een monument is bovendien sprake van omgevingsvergunningplicht voor die activiteit. De behandeling van deze beschikkingen voor monumenten valt buiten de scope van dit Uitvoeringskader.

4.3.2 Beschikkingen zet in op aanvaardbaar restrisico

De beschikkingsaanvragen die in de Drieslag aardbevingen behandeld worden hebben betrekking op nieuwbouw, zowel geheel als gedeeltelijk (verbouw). In de basis is het doel van toetsing van de aanvraag voor de activiteit bouwen onder meer het toetsen aan de bouwtechnische veiligheid, namelijk aan de voorschriften uit het Bouwbesluit 2012. In de wetenschap dat het middel op dit moment niet geheel voorziet in het te behalen doel, maar dat er een aanvullend middel beschikbaar is in de vorm van de ontwerp NPR 9998:2015, bevordert dit Uitvoeringskader de toepassing er van. Anticiperend op de aansturing en daarmee juridische afdwingbaarheid aan vernoemde NPR te voldoen, dient iedere aanvraag reeds nu aan de NPR getoetst te zijn. Van de beschikkingen die worden afgegeven en die niet voldoen aan de ontwerp NPR 9998:2015 zal een overzicht actief bijgehouden moeten worden, omdat zij een belangrijk restrisico vertegenwoordigen. Bovendien draagt dit meetinstrumentarium bij om tot meer inzicht in het aardbevingsonderwerp te komen.

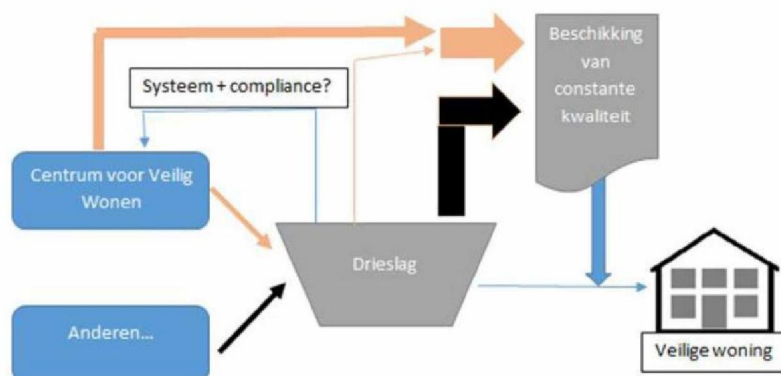
Opmerking: HRBE's kunnen (theoretisch) onderdeel uitmaken van een aanvraag. In die gevallen is er geen formele weigeringsgrond voor de beschikking. De aanname is dat dit niet zal gebeuren omdat het leidt tot een loop c.q. een herhaling in het proces: HRBE aangevraagd en uitgevoerd, tijdens toezicht sloop geadviseerd, opnieuw aangevraagd en uitgevoerd, etc..

4.3.3 Toetsing en kwaliteit

Een voorzien probleem bij de beoordelingen van Beschikkingen is de capaciteit die benodigd is om een grote stroom aanvragen te kunnen beoordelen. Dit capaciteitsprobleem wordt versterkt door het feit dat er een ambitie ligt om de beschikkingen zo snel mogelijk af te geven. In het beoordelingsproces zitten een aantal stappen. Twee van die stappen betreffen de volledigheid van de aanvraag en het voldoen aan Bouwbesluit 2012 en bij voorkeur meteen ook aan ontwerp NPR 9998:2015.

Het uitgangspunt bij Beschikkingen is dat de verwachte eindkwaliteit van de beschikking voor iedere woning hetzelfde moet zijn. Het mag dus niet uitmaken wie de aanvrager is. Bekend is dat het CVW een grote groep bewoners ontzorgt door ze bij de afhandeling van aardbevingsschades te ondersteunen met onder meer het aanvraagtraject voor de beschikking. Dat biedt een kans om de kwaliteit van de aanvragen in termen van volledigheid en voldoen aan het Bouwbesluit 2012 aan de voorkant positief te beïnvloeden. Dit is reeds onderkend in de brainstormsessie van 10 april 2015. Op basis daarvan is het gedachtegoed vertaald naar onderstaande figuur:





Figuur 7: Kwaliteit vergunningaanvragen aan voorkant sturen

Bovenstaande figuur toont schematisch aan de linker zijde het CVW en andere potentiële aanvragers van beschikkingen. Zij kunnen de aanvragen centraal indienen in plaats van dit bij ieder van de afzonderlijke bevoegde gezagen (meestal gemeenten) te doen. Door te borgen dat het CVW aanvragen zelf correct toetst aan volledigheid (Regeling omgevingsrecht, verder: Mor) en inhoudelijk aan onder meer aan het Bouwbesluit 2012 en dit bovendien administratief goed vastlegt, kan de toetsing door de gemeenten minder intensief plaatsvinden. De wijze waarop dit ingericht wordt, is gebaseerd op het gedachtegoed van systeemtoezicht en compliance-management. Dit is uitgewerkt in hoofdstuk 5. Om hier op een juiste wijze invulling aan te geven worden de volgende protocollen gebruikt:

- | | |
|---|----------------------------------|
| a. Protocol indieningsvereisten o.b.v. Mor | (nog ontwikkelen in de Drieslag) |
| b. Protocol Landelijke Toetsmatrix Bouwbesluit 2012 | (bestaand, VBWTN) |
| c. Protocol ontwerp NPR 9998:2015 | (o.b.v. A1 NPR 9998:2015) |
| d. Protocol planologische toets | (ruimtelijkeplannen.nl) |
| e. Protocol welstandscriteria | (Welstandsnota's) |
| f. Protocol aanwezigheid HRBE | (13 stuks, bestaand) |

In groeiende niveaus van bewezen kennis en kunde treden de gemeenten bij de toetsing van de uiteindelijk ingediende aanvraag in de Drieslag steeds verder terug, terwijl tegelijkertijd CVW in toenemende mate in staat is - via het kwaliteitssysteem en gedocumenteerde compliance daaraan - aan te tonen dat dit verantwoord is. Met CVW moet worden overeengekomen dat zij in alle gevallen al werken op basis van de ontwerp NPR 9998:2015⁸.

Iedere andere organisatie dan CVW die in staat is op vergelijkbare wijze de kwaliteit te borgen, kan en mag deze zelfde werkwijze hanteren. Aanvragen die worden ingediend door partijen die géén uitgebreid kwaliteitsmanagementsysteem (KMS) hebben, worden op basis van de zelfde criteria beoordeeld. In dat geval vindt die beoordeling echter pas plaats op het moment dat de aanvraag ingediend (en volledig) is. Beoordeling vindt plaats op basis van de zelfde protocollen.

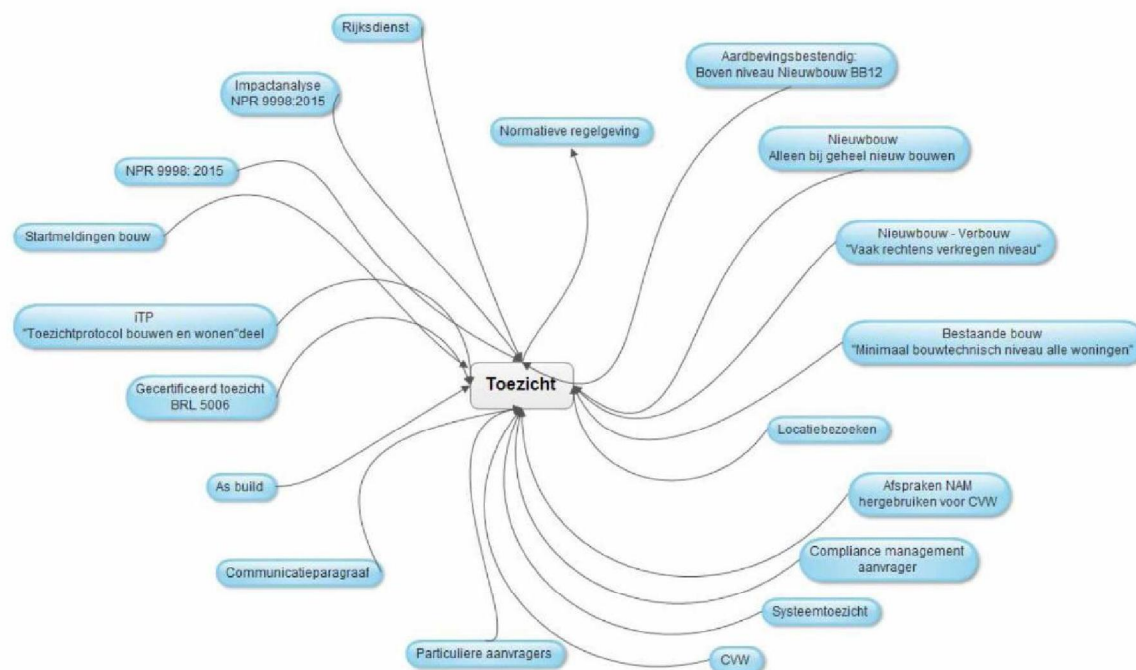
⁸ Dit dient juridisch juist ingekleed te worden. Het is immers verboden privaatrechtelijk te regelen wat publiekrechtelijk geregeld is (artikel 122 Woningwet). Tegelijkertijd staat het iedere aanvrager vrij om beter te ontwerpen dan het Bouwbesluit 2012 strikt genomen minimaal vereist.



De probleemstellingen 1 en 2 uit paragraaf 4.2 zijn voldoende beheersbaar geworden, omdat de voornoemde methode leidt tot een aanvaardbaar restrisico in alle gevallen dat CVW aanvrager is. Bovendien zal dit bij de meeste andere aanvragers ook het geval zijn, omdat gestuurd wordt op conformeren aan de ontwerp NPR 9998:2015. De enkeling die hier niet aan voldoet, wordt aantoonbaar gewezen op het risico hiervan en is daarmee eigenaar van het risico (dat kennelijk door de aanvrager aanvaard is). In dit geval moet dus de eigen verantwoordelijkheid gelden.

4.4 Toezicht

Ook voor het onderdeel Toezicht is een brainstormsessie gehouden. Deze vond plaats op 12 mei 2015 in Appingedam. De resultaten zijn in onderstaande figuur geclusterd en enigszins gestandaardiseerd weergegeven. Opvallend is de grote overlap met beschikkingen (zie paragraaf 4.3) in deze.



Figuur 8: Geordend brainstormresultaat Toezicht

De belangrijkste twee bedreigingen voor Toezicht zijn onvoldoende capaciteit en onvoldoende kwaliteit. Dit kan zich in allerlei ongewenste gebeurtenissen uiten (zie ook bijlage 1). Ook voor Toezicht geldt het intrinsiek aanwezige risico onder exact dezelfde condities als bij Beschikkingen. De uitleg daarover dient hier dan ook als ingelast en herhaald te worden beschouwd.

Voor Toezicht is van belang dat een deel van het risico al beheerst kan worden als gevolg van een beschikkingstraject. In beginsel is dat altijd het geval omdat het uitgangspunt bij de activiteit bouwen is dat alles vergunningplichtig is, tenzij. Het intrinsieke risico onder Beschikkingen gaat derhalve uit van vergunningplicht. Voor Toezicht is hier in onderstaande



figuur, als uitbreiding op figuur 6 in paragraaf 4.3, een kolom vergunningvrij /vergunningplichtig opgenomen.

Intrinsiek risicoinschatting woning

Referentie: Woning cat. 2 ITP, vrijstaand

		Wegingsfactor							Risico				
		Persoonlijke veiligheid		Economische belangen (schade)		Sociaal maatschappelijke belangen (hoge waarde)		Andere belangen (Schade esthetisch)		Gewogen gemiddelde	Waarschijnlijkheid	Blotstelling	Risico
		5	3	2	1	1	1	1	1				
		Wegingsfactor	5	3	2	1	1	1	1				
Nieuwbouw, minimaal BB12	Vergunningplichtig	Geheel	15	7	7	7	7	11	6	2	128		
Nieuwbouw, minimaal BB12	Vergunningvrij	Geheel	15	7	7	7	7	11	8	2	170	Belangrijk	
Nieuwbouw, conform ONPR9988:2015	Vergunningplichtig	Geheel	1	1	7	7	2,6	3	2	16	Aanvaardbaar		
Nieuwbouw, conform ONPR9988:2015	Vergunningvrij	Geheel	1	1	7	7	2,6	6	2	32	Mogelijk		
Nieuwbouw, minimaal BB12	Vergunningplichtig	Verbouw	7	7	7	3	6,6	6	2	80			
Nieuwbouw, minimaal BB12	Vergunningvrij	Verbouw	7	7	7	3	6,6	8	2	106	Belangrijk		
Nieuwbouw, conform ONPR9988:2015	Vergunningplichtig	Verbouw	1	1	7	3	2,3	3	2	14	Aanvaardbaar		
Nieuwbouw, conform ONPR9988:2015	Vergunningvrij	Verbouw	1	1	7	3	2,3	6	2	27	Mogelijk		
Bestaande bouw	As build	Monument	15	40	40	15	26	10	2	327	Zeer hoog		
Bestaande bouw	As build		15	15	7	15	14	10	2	271	Hoog		

Figuur 9: Intrinsieke risico inschatting woningen

4.4.1 Deelconclusies

1. Bestaande monumentale woningen lopen een zeer hoog intrinsiek risico;
2. Bestaande bouw loopt een hoog intrinsiek risico;
3. Nieuwbouw (gehele nieuwbouw en verbouw), zowel vergunningplichtig als vergunningvrij, loopt een belangrijk risico;
4. Nieuwbouw (geheel en verbouw) vergunningvrij waarbij is uitgegaan van de ontwerp NPR 9998:2015 loopt een mogelijk intrinsiek restrisico;
5. HRBE's zijn niet opnieuw onderzocht. De aanname is dat zij een zeer hoog risico vertegenwoordigen.

4.4.2 Toezicht zet in op aanvaardbaar restrisico

Het gewenste resultaat van het houden van Toezicht is dat er een aanvaardbaar restrisico ontstaat in gevallen waar dat nu niet het geval is. Het belang van Toezicht hierbij is erg groot. Niet voor niets zet minister Blok in op kwaliteit van bebouwing "As built"⁹.

⁹ Wetsvoorstel "Wet kwaliteitsborging voor het bouwen"



4.4.3 Toezicht en kwaliteit

Een voorzien probleem bij Toezicht is de capaciteit die benodigd is. Het uitgangspunt bij Toezicht is dat het verwachte resultaat van Toezicht is dat de bouwtechnische staat van woningen bekend is en bovendien dat op basis daarvan ofwel een aanvaardbaar restrisico aanwezig is ofwel dat handvatten voor handhaving zijn ontstaan die hier toe leiden. De eerste logische stap is nu het verkrijgen van inzicht in de bestaande woningvoorraad. Dit is een wettelijke taak en bovendien vertegenwoordigt de bestaande woningvoorraad het grootste getal.

Inventarisatie bestaande woningen

Binnen het te beschouwen grondgebied, afgeleid van de figuur met locatie-afhankelijke PGA-waarden (Peak Ground Acceleration), dient de bestaande woningvoorraad in kaart gebracht te worden. Dit is een omvangrijke klus. Het in kaart brengen dient bij voorkeur te gebeuren op grond van bijlage A van de ontwerp NPR 9998:2015. Op dit moment zijn in de Drieslag hier nauwelijks of geen gegevens van voorhanden. Overleg met NAM en CVW over inzicht in de vele inventarisaties die zij reeds hebben laten uitvoeren, is noodzakelijk. Zie in dit licht ook de uitleg over systeemtoezicht en compliance-management in hoofdstuk 5.

De uitkomst van het toezicht op bestaande woningen vanuit Bouwbesluittermen kan zijn dat of wel, of niet, wordt voldaan aan het niveau Bestaande bouw van een woning. Indien niet wordt voldaan aan het niveau Bestaande bouw is de eigenaar van de woning in overtreding op grond van de Woningwet. Bij voorkeur wordt in dat geval "vrijwillig" een vergunning aangevraagd om de woning weer op technisch aanvaardbaar niveau te krijgen. In dat geval volgt het normale proces onder Beschikkingen. Anders dient het bevoegd gezag aan te schrijven waardoor het beschikkingenproces wordt overgeslagen, maar waardoor de eigenaar ook veel keuzevrijheid wordt ontnomen. In geval niet voldaan wordt aan het niveau Bestaande bouw en dus Nieuwbouw moet worden gepleegd om dit weer in overeenstemming te brengen, is het sterke advies te anticiperen op de NPR 9998:2015. Dat leidt na juiste uitvoering tot een aanvaardbaar restrisico.

Opmerking: In bovenstaande korte benadering is voorbij gegaan aan het rechte verkregen niveau dat bij bestaande woningen volgt uit bijvoorbeeld eerder afgegeven bouwvergunningen (omgevingsvergunningen activiteit bouwen). Volledigheidshalve dient ook, wanneer niet aan het minimumniveau Bestaande bouw voldaan is, onderzoek daar naar plaats te vinden, alvorens de weg van aanschrijving gevolgd kan worden.

Opmerking: Wanneer afwijkingen van de ontwerp NPR 9998:2015 worden vastgesteld en/of HRBE's, kunnen in overleg met het formele Toezicht voorzieningen worden getroffen. Voor HRBE's zoals schoorstenen kan gedacht worden aan het schoren. Deze voorzieningen brengen het restrisico in voorkomende gevallen, gedurende bijvoorbeeld de beschikkingprocedure, reeds terug tot aanvaardbaar. In bijzondere gevallen geldt dat ook wanneer gebruik (tijdelijk) wordt beëindigd of wanneer wordt overgegaan tot sloop.

Opmerking: Wanneer de bestaande woning een monument betreft, volgt deze de bestaande procedure van vergunningverlening bij het bevoegde gezag. Er loopt reeds overleg met de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed over het vergunningvrij treffen van tijdelijke voorzieningen bij monumenten.



Om het toezicht op bestaande woningen vorm te geven wordt het iTP bouwen en wonen (voorheen Toezichtprotocol Bouwen en wonen) van de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland (VBWTN) gehanteerd. Dit protocol wordt verfijnd ten behoeve van deze specifieke inzet. Daarnaast wordt het Inspectieprotocol uit bijlage A van de ontwerp NPR 9998:2015 gebruikt. Door gebruikmaking van deze protocollen worden de toezichtbevindingen transparant en eenduidig gedocumenteerd. Wanneer deze controles op juiste wijze door anderen dan medewerkers van VTH in de Drieslag zijn uitgevoerd en de kwaliteit is tenminste vergelijkbaar en aantoonbaar volgens systeemtoezicht en compliance-management uitgevoerd en/of door bureaus die voldoen aan de BRL5006 (gecertificeerd toezicht), kan het bevoegd gezag deze resultaten als betrouwbaar overnemen. Het spreekt voor zich dat dit voor de VTH in de Drieslag aardbevingen enorme capaciteitswinst oplevert. Het restrisico is gelijk.

Nieuwbouw (gehele nieuwbouw en verbouw) vergunningvrij

Overeenkomstig de Wabo en de uitwerking in het Besluit omgevingsrecht (Bor) is het bij recht toegestaan bepaalde bijbehorende bouwwerken, maar ook verbouwingen aan woningen, vergunningvrij uit te voeren. In dat geval gelden de voorschriften uit het Bouwbesluit 2012 normatief. De ontwerp NPR 9998:2015 is formeel niet normatief van toepassing, maar toepassing er van is uiterst wenselijk. Een praktisch punt bij vergunningvrij bouwen is dat er geen meldplicht geldt, waardoor er ook geen actieve signalering is van locaties waar dit gaat plaatsvinden. Dit maakt het uitvoeren van toezicht hierop in de basis minder efficiënt.

Ook voor het toezicht op vergunningvrij bouwen wordt het iTP bouwen en wonen van de VBWTN gehanteerd. Daarnaast wordt het Inspectieprotocol uit bijlage A van de ontwerp NPR 9998:2015 gebruikt. Door gebruikmaking van deze protocollen worden de toezichtbevindingen transparant en eenduidig gedocumenteerd. Wanneer deze controles op juiste wijze door anderen dan medewerkers van VTH in de Drieslag zijn uitgevoerd en de kwaliteit is tenminste vergelijkbaar en aantoonbaar volgens systeemtoezicht en compliance-management en/of bureaus die voldoen aan de BRL5006 (gecertificeerd toezicht), kan het bevoegd gezag deze resultaten als betrouwbaar overnemen. Het spreekt voor zich dat dit voor de VTH in de Drieslag aardbevingen enorme capaciteitswinst oplevert. Het restrisico is gelijk.

Nieuwbouw (gehele nieuwbouw en verbouw) vergunningplichtig

Voor het toezicht op vergunningvrij bouwen wordt het iTP bouwen en wonen van de VBWTN gehanteerd. Daarnaast wordt het Inspectieprotocol uit bijlage A van de ontwerp NPR 9998:2015 gebruikt. Door gebruikmaking van deze protocollen worden de toezichtbevindingen transparant en eenduidig gedocumenteerd. Wanneer deze controles op juiste wijze door anderen dan medewerkers van VTH in de Drieslag zijn uitgevoerd en de kwaliteit is tenminste vergelijkbaar en aantoonbaar volgens systeemtoezicht en compliance-management en/of bureaus die voldoen aan de BRL5006 (gecertificeerd toezicht) kan het bevoegd gezag deze resultaten als betrouwbaar overnemen. Het spreekt voor zich dat dit voor de VTH in de Drieslag aardbevingen enorme capaciteitswinst oplevert. Het restrisico is gelijk.

4.5 Risicoanalyse onderdeel Milieu in activiteit bouwen

In dit onderdeel wordt ingegaan op de resultaten van de risicoanalyse Milieu met in het schema de aangeboden prioriteiten voor milieu- en natuurwetgeving. De analyse is voornamelijk gericht op woningen, activiteit bouwen en slopen. Indien de analyse ook nodig is voor andere bouwwerken dan woningen, dan moet de analyse uitgebreid worden.



Een risicoanalyse Milieu is in de regel een methode waarbij nader benoemde risico's (bijvoorbeeld thema's zoals veiligheid, milieu, bestuurlijk imago, natuurbescherming, volksgezondheid etc.) worden bepaald door het combineren van de kans dat een dreiging (op de verschillende thema's) zich voordoet en de gevolgen daarvan. Een risicoanalyse Milieu is al toegepast bij gemeenten in Groningen, vaak volgens het zgn. Oranjewoud-model. Dat model is ook gebruikt voor de risicoanalyse Milieu in dit Uitvoeringskader, zodat het aansluit bij de reguliere praktijk.

Schadeherstel kan gepaard gaan met milieumaatregelen, zoals het (moeten) verwijderen van asbest. Voor sloop, verbouw- en nieuwbouwprocessen bevat het Bouwbesluit 2012 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 verwerking van afval.

In de Drieslag aardbevingen is het onderdeel Milieu met name gericht op de afvalstoffenhuishouding (bouw- en sloopafval) en specifiek asbest. In het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP) staan de kaders voor afvalbeheer, specifiek voor bouwen en slopen in zogenaamde sectorplannen. De algemene zorgplichten staan in hoofdstuk 10 Wet milieubeheer. Het milieutoezicht bij asbestsloop (door of in opdracht van bedrijven en instellingen) is een basistaak van de Omgevingsdienst Groningen. Dit toezicht wordt, als voorstel, ingepast in het lopende traject van ketentoezicht asbest dat de Omgevingsdienst Groningen al uitvoert vanuit haar reguliere taken. In geval er sprake is van asbestverwijdering is ook de ISWZ (Arbeidsinspectie) bevoegd. ISZW is een ketenpartner en zal hierbij betrokken worden. In geval nieuwbouw, verbouw en/of sloop aan de waterkant plaatsvindt, is ook een melding nodig voor het Besluit lozen buiten inrichtingen. Verder gelden nog voorschriften vanuit de natuurwetgeving. Deze regelgeving is verwerkt in de risicoanalyse Milieu voor woningen in de Drieslag aardbevingen. In het schema hierna zijn de prioriteiten gepresenteerd.



Opmaak
Zeer hoog risico
Hoog risico
Belangrijk risico
Mogelijk risico
Aanvaardbaar risico

Code	Beschrijving + naleefscore Afval	Scores thema's, Gevolg	Effect score	Waarschijnlijkheid	Blootstelling	Risico= E x W x B
M1	Geen vergunning of melding					
A1	Asbest gerelateerde feiten, SLOOP op locatie					
A2	Asbest gerelateerde feiten, KETEN					
A3	Scheiden van gevaarlijk afval (art.4 reg. BB)					
A4	Vervoeren, inzamelen en ontdoen van afval					
B1	Veroorzaken bodemvervuiling					
B2	Toepassen grond in strijd met Wbb/BBK/bodemkaart gemeente					
W1	Lozen in strijd met Waterwet/ Besluit lozen buiten inrichtingen bij sloop, renovatie, nieuwbouw, inclusief zorgplichten					
N1	Geen scan beschermde soorten aanwezig i.v.m. sloop of andere werkzaamheden. Ook: scan aanwezig maar kwaliteit onvoldoende, inclusief zorgplichten					
N2	Handelen in strijd met gedragscode					

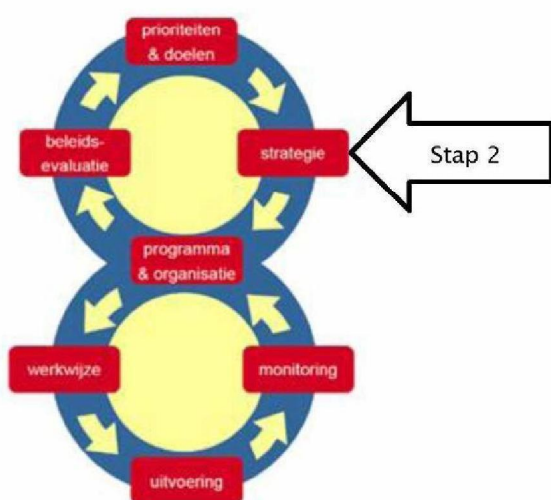
Figuur 10: Intrinsieke risico inschatting vanuit milieuwetgeving voor woningen



5 Nalevingsstrategie

5.1 Plaats en status in de beleidscyclus, de tweede stap

In stap 2 van een programmatische aanpak is de nalevingsstrategie aan de orde. Hierbij gaat het om het bereiken van een goed niveau van naleving op de gestelde regelgeving en in het bijzonder op de gestelde prioriteiten en naleefdoelen. Voor het beschrijven van de nalevings- en toezichtstrategie wordt achtereenvolgens ingegaan op het werken vanuit een projectorganisatie, het werken met een managementsysteem voor compliance en welke kansen dit biedt voor concern- en systeemgericht overheidshandelen.



5.2 Eén projectorganisatie

5.2.1 VTH taken door bevoegde gezagen

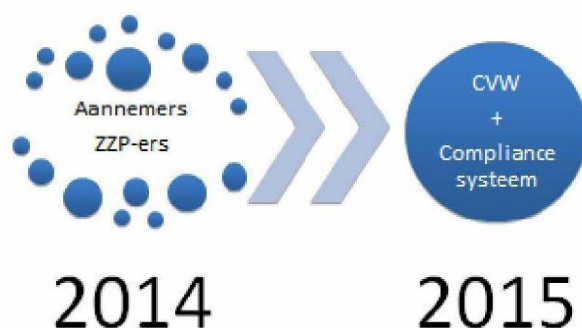
VTH taken worden uitgevoerd door meerdere gemeenten, werkorganisaties en andere overheidsinstanties. Voor het CVW is een projectorganisatie wenselijk waar men met vragen terecht kan en die de regie voert op systeemtoezicht, aanvullend toezicht en audits. Deze structuur vormt de basis voor de organisatie van de VTH taken in de Drieslag aardbevingen, zie ook hoofdstuk 2. Daarin gaat het in eerste aanleg om het formuleren van een gezamenlijke VTH Uitvoeringskader (voorliggend) en dat kader implementeren in de werkwijze van de betrokken organisaties.

5.2.2 Vergunningaanvragen door CVW

Na de fase van schademelden, taxatie en toestemming voor reparatie of bouwkundig versterken, volgt de opdrachtverlening en uitvoering. Voor de in dat proces opererende actoren geldt eveneens dat een clustering nodig is, een organisatievorm. Daartoe is het CVW opgericht. Niet uit te sluiten valt dat er ook andere organisaties in georganiseerd verband taken (gaan) uitoefenen voor de NAM.



Onderstaande figuur is de basis voor de organisatie van het uitvoerende werk van vergunningaanvragen:



Figuur 11: van versnippering in aanvragen naar georganiseerde vergunningaanvragen volgens compliance

5.3 Organisatie- en systeembenadering, compliance systeem

Met een organisatiebrede- en systeembenadering kunnen zowel overheden als CVW efficiency behalen ten aanzien van veel voorkomende activiteiten en daarbij behorende VTH processen. Belangrijk hierbij is dat aan randvoorwaarden wordt voldaan. Een essentiële randvoorwaarde is een compliance systeem.

In de Drieslag aardbevingen is er sprake van veel actoren, die in een organisatievorm gaan werken waarin veel vergelijkbare activiteiten uitgevoerd gaan worden. De uitdaging daarbij is het werk zo te organiseren dat aan wet- en regelgeving wordt voldaan en daarvoor is het inrichten van een compliance systeem een goed instrument. Dat vergroot aan aanvragerszijde het inzicht in de relevante wet- en regelgeving en het biedt de mogelijkheid c.q. het verplicht tot werken met protocollen waar elke uitvoerder zich aan dient te houden.

Compliance-management: Intern beheersysteem dat een organisatie onder eigen verantwoordelijkheid opzet ter voorkoming van onrechtmatig handelen binnen die organisatie.

Daardoor ontstaat aan overheidszijde de gelegenheid input te geven van relevante wet- en regelgeving in veel voorkomende cases en een goed inzicht hoe de uitvoerders werken (meedenken met de protocollen/ gedragscode). Als dit model zich bewezen heeft, dan kan het toezicht in eerste aanleg starten met systeemtoezicht en aanvullend steekproefsgewijs fysiek toezicht op basis van een risicoanalyse.

Bij systeemtoezicht wordt getoetst hoe de aanvrager regelgeving zelf verwerkt en naleving niet laat afhangen van de houding van de overheid. De naleefprestatie van de betrokken bedrijven werkt bij systeemtoezicht bijvoorbeeld door in de vorm en intensiteit van toezicht.

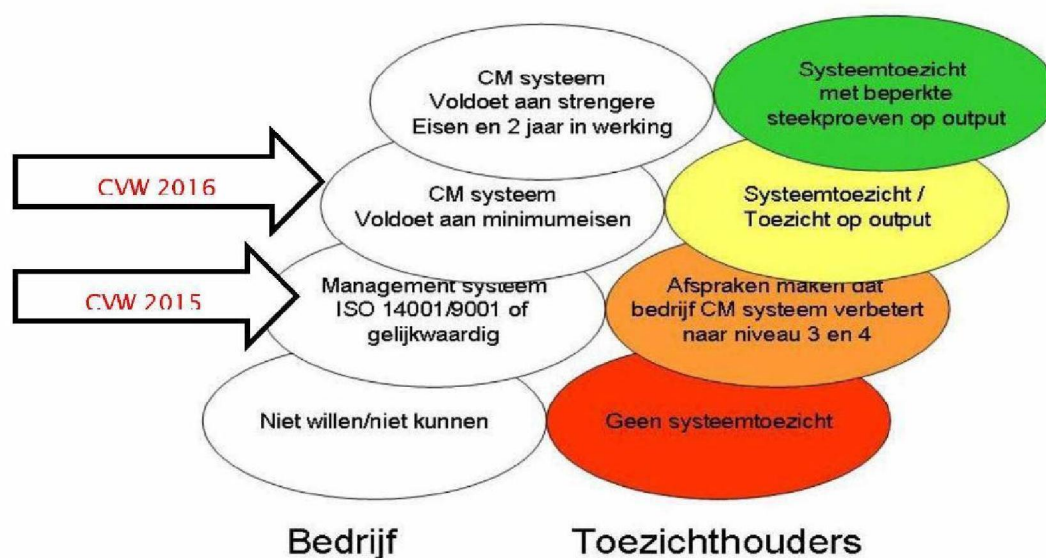


Vanaf januari 2015 zijn in meerdere sessies met de NAM en later ook het CVW, de concern- en systeemgerichte methodiek besproken. In mei 2015 heeft het CVW besloten een compliance systeem te ontwikkelen, zodat de overheid concern- en systeemgerichte naleving kan toetsen en aanvullend fysiek controleren. Het CVW heeft een plan van aanpak in voorbereiding met daarin een stappenplan en rolverdeling voor CVW, NAM en bevoegd gezag. Het bevoegd gezag kan op deze wijze expertise inbrengen over programmatisch werken, de prioriteiten en kan daarbij verbetervoorstellen doen voor het uiteindelijk door beide partijen te gebruiken systeem. De doorlooptijd wordt vooralsnog geschat op 4 tot 6 maanden vanaf mei 2015.

In het algemeen worden vier niveaus/fasen van compliance onderscheiden:

1. Bedrijven die niet willen en/of niet kunnen naleven.
2. Bedrijven met een gecertificeerd of certificeerbaar management systeem, zoals bijvoorbeeld conform ISO 9001 of 14001 certificaat of gelijkwaardig
3. Bedrijven met een effectief compliance-management systeem
4. Bedrijven met bewezen compliance-management

In de onderstaande figuur worden deze niveaus gekoppeld aan de vorm van toezicht. Het CVW start feitelijk met bovengenoemd plan van aanpak in de oranje trede, waarbij op korte termijn de gele trede bereikt moet worden voor het functioneren van een systeemgerichte overheid.



Figuur 12: Mate van compliance gerichtheid gekoppeld aan mate van toezicht

5.4 Preventie en Communicatiestrategie

Hieronder valt het bevorderen van spontane naleving, bijv. het communiceren over prioriteiten en betrekken van doelgroepen in thema's. In de Drieslag aardbevingen wordt door partijen geïnvesteerd in een adequaat niveau van het organiseren van naleving. Door als overheid te investeren in een compliance systeem en het borgen van dat systeem, is naar verwachting minder vaak een correctie in de fase van vergunningverlening nodig (hoge kwaliteit aanvragen



en meldingen) en minder vaak een corrigerende overheid in de toezichtfase nodig. Dat is van groot belang voor het imago van de organisatie van de aanpak van de aardbevingsproblematiek en daarnaast is het van groot belang voor de gedupeerden.

5.5 Strategie vergunningen en meldingen

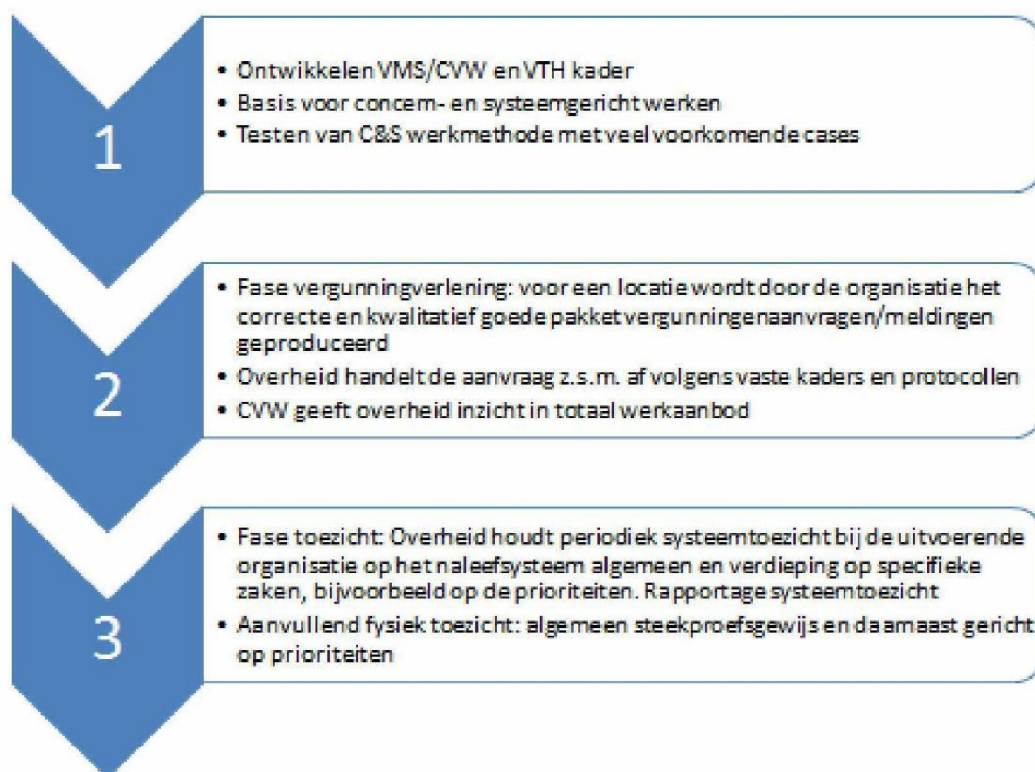
In dit Uitvoeringskader wordt er van uitgegaan dat het CVW en vervolgens het bevoegd gezag handelen op grond van gezamenlijke en integrale criteria voor het beoordelen en beslissen over een aanvraag van een omgevingsvergunning of het doen van een melding. In deze criteria is vastgelegd welke vormen van vergunningverlening (incl. meldingen) worden onderscheiden en wat de basiswerkwijze daarbij is. Het CVW borgt daarbij met toepassing van het VMS de kwaliteit en volledigheid van aanvragen, meldingen i.c.m. direct werkende algemene regels. Het bevoegd gezag zorgt ervoor dat de basiswerkwijze van vergunningverlening volgens een geborgd proces en op uniforme wijze verloopt.

5.6 Toezichtstrategie

Hieronder valt de beschrijving welke vormen van toezicht toegepast worden, met welke frequentie er gecontroleerd wordt en hoe waar nodig integraal gewerkt wordt. In de Drieslag aardbevingen wordt in de eerste fase systeemtoezicht uitgevoerd door medewerkers met auditvaardigheid, kennis van het VMS van het CVW en brede kennis van betrokken regels. Aanvullend wordt steekproefsgewijs of gericht fysiek toezicht uitgevoerd.

Systeemtoezicht: Toezicht op systemen, processen en methoden die gericht zijn op het borgen van de naleving van wettelijke eisen en minder op de feitelijke naleving zelf.





Figuur 13: de fasen in de toezichtstrategie o.b.v. concern- en systeemgericht werken

In bovenstaand schema is de fasering van de “toezichtstrategie” op basis van concern- en systeemgericht werken opgenomen. Voor elke fase zijn werkinstructies nodig.

5.7 Handhavingstrategie

Dit onderdeel begint met de situatie dat er een constatering is gedaan (overtreding) en beschrijft de reactie en stappen van het bevoegd gezag ter correctie. De nieuwe Landelijke Handhavingstrategie (2014) bevat een voorstel voor dit deel van de brede naleefstrategie.

NB. De relatie tussen de Landelijke Handhavingstrategie en systeemgericht toezicht moet nog nader worden uitgewerkt, dan wel uitkristalliseren in de praktijk. Voorlopig is de volgende gedachtegang gevolgd in de LHS: Systeemgericht toezicht wordt toegepast bij bedrijven met een eigen systeem van beheersing en controle gericht op naleving. Dit systeem moet tijdig signaleren wanneer er sprake is van een (dreigende) overtreding, opdat het bedrijf de overtreding zelf voorkomt of zo snel mogelijk ongedaan maakt. Als de Landelijke Handhavingstrategie onverkort op deze bedrijven van toepassing wordt verklaard, kan de transparantie in het geding komen. Handhavers moeten op grond van de Landelijke Handhavingstrategie namelijk optreden. Ook in het geval bedrijven overtredingen zelf hebben gesignaleerd en rechtgezet. Dit zal bedrijven kopschuw maken om te allen tijde volledige openheid van zaken te geven, wat ongewenst is. Daarom verdient de relatie tussen de Landelijke Handhavingstrategie en systeemgericht toezicht nadere uitwerking. Eerste ideeën



bij het opstellen van de Landelijke Handhavingstrategie gingen overigens in de richting van het niet van toepassing verklaren van de Landelijke Handhavingstrategie op bedrijven onder systeemgericht toezicht. Tenzij bedrijven het systeem structureel niet goed gebruiken en er daardoor overtredingen dreigen en/of plaatsvinden (uit: FAQ LHS).

De Landelijke Handhavingsstrategie is nog niet door de gemeenten in Groningen bestuurlijk vastgesteld. Tot het moment van vaststelling geldt de vigerende handhaving strategie van de gemeenten.

5.8 Sanctiestrategie

Dit onderdeel bevat de feitelijke sancties in relatie tot soorten overtredingen, een soort prijslijst met dwangsombedragen die beschreven zijn door de betreffende gemeente. Vigerend is het beleid van de betreffende gemeente.

5.9 Gedoogstrategie

In dit deel beschrijft het bevoegd gezag de situaties en werkwijze waarin afgezien wordt van handhaving, ondanks dat er sprake is van een geconstateerde overtreding. De gedoogstrategie van de gemeente geldt ook voor de Drieslag aardbevingen en biedt bestuurders ruimte om in bijvoorbeeld schrijnende gevallen tot maatwerk te besluiten.



6 Versnelling in de uitvoering

6.1 Inleiding

In de opdracht (zie Hoofdstuk 1) is onder meer het volgende resultaat beschreven ter uitwerking van de opdracht:

Resultaat 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.

In dit hoofdstuk analyseren wij de mogelijkheden voor versnelling van de besluitvorming. We zullen nagaan welke werkzaamheden geschikt zijn voor compliance en wanneer dat niet het geval is, op welke andere wijze een versnelling van de besluitvorming kan worden bereikt.

Versnelde besluitvorming vereist in elk geval afhandeling in mandaat. Verder is het van belang dat de vergunningverleners bevoegd zijn om zelf de meeste beslissingen te nemen. Deze aspecten laten wij in dit hoofdstuk buiten beschouwing.

6.2 Vergunningverlening Wabo

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) biedt het voornaamste kader voor de behandeling van bouwaanvragen. Deze analyse heeft betrekking op de aanvragen voor de activiteiten:

- bouwen (artikel 2.1 lid 1 onder a Wabo), te weten:
 - o schadeherstel
 - o bouwkundig versterken
 - o waardevermeerdering (nog niet duidelijk wat daarmee wordt bedoeld)
 - o beschermde gezichten
 - o monumenten
- wijzigen van een beschermd monument (artikel 2.1 lid 1 onder f Wabo):
 - o veranderen
 - o in gevaar brengen
 - o slopen
 - o herbestemmen
- slopen in beschermd stads- en dorpsgezicht (artikel 2.1 lid 1 onder h Wabo)

De procedure van vergunningverlening bestaat uit de volgende fases:

- Beoordeling vergunningvrij/vergunningplichtig (6.2.1 t/m 6.2.3)
- Beoordeling compleetheid aanvraag (6.2.4)
- Beoordeling toepasselijke procedure (6.2.5)
- Beoordeling overeenstemming met bestemmingsplan of beheersverordening (6.2.6 en 6.2.7)
- Uitzetten en ontvangen deskundige advisering (o.a. welstand, monumenten) (6.2.8 en 6.2.9)
- Toets Bouwbesluit 2012 (6.2.10)



- Toets Bouwverordening (6.2.11)
- Afwijken bestemmingsplan (6.2.12 t/m 6.2.15)

Voor een vlot verloop is het essentieel dat alle aanvragen binnen de reikwijdte van het compliance-management systeem (CMS) digitaal worden gedaan.

6.2.1 Beoordeling vergunningvrij/vergunningplicht op grond van Bor

In het Besluit omgevingsrecht (Bor) wordt voor een groot aantal bouwactiviteiten en voor het veranderen van monumenten bepaald dat daarvoor geen omgevingsvergunning voor het bouwen nodig is. Bij de hantering van sommige begrippen moet er nog afstemming komen met de gemeenten. Ook bouwactiviteiten in het kader van het bouwkundig versterken kunnen vergunningvrij zijn.

Geschikt voor compliance

- Bevoegd gezag toetst aanvraag niet meer aan bijlage II Bor maar neemt de aanvraag direct in behandeling
- Alleen systeemtoezicht en steekproeven
- Mits bij de interpretatie van begrippen eerst advies aan het bevoegd gezag wordt gevraagd

6.2.2 Beoordeling vergunningvrij/vergunningplicht op grond van bestemmingsplan/beheersverordening

Daarnaast bevat het bestemmingsplan bepalingen op grond waarvan een gebruiks- of aanlegactiviteit of – in een beschermd stads- of dorpsgezicht – een bouwactiviteit vergunningplichtig kan zijn. Waar in dit memo 'bestemmingsplan' staat wordt ook – indien van toepassing – een beheersverordening of een inpassingsplan begrepen.

Geschikt voor compliance

- Bevoegd gezag toetst aanvraag niet meer aan bestemmingsplan maar neemt de aanvraag direct in behandeling
- Alleen systeemtoezicht en steekproeven
- Mits bij de interpretatie van begrippen eerst advies aan het bevoegd gezag wordt gevraagd

6.2.3 Koepelvergunning

Op grond van de Wabo is er een vergunning nodig voor de uitvoering van een project. Wat een project is, bepaalt de aanvrager. Je kunt een vergunning aanvragen voor een kleine verandering aan een woning, maar op basis van één omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen kan ook een complete woonwijk worden gebouwd.

De Wabo veronderstelt de toetsing van een aanvraag op objectniveau, dus van de gevolgen die de bouwactiviteit heeft voor elk afzonderlijk bouwwerk. Dat betekent dat de aanvraag concreet moet zijn, dus bij toepassing van de Wabo betrekking moet hebben op:

- a. één of meer beschreven kadastrale percelen, zodat de toets aan het bestemmingsplan kan plaatsvinden;



- b. een beschrijving van de aangevraagde activiteiten op objectniveau, zodat de toets aan bestemmingsplan, Bouwbesluit en –verordening en welstand kan plaatsvinden.

Binnen deze randvoorwaarden is het mogelijk om grootschalige aanvragen te doen, bijvoorbeeld voor meer dan één bouwwerk of zelfs voor het herstel en versterking van (een deel van) een woonwijk.

6.2.4 Beoordeling compleetheid aanvraag

De Regeling omgevingsrecht (Mor) bepaalt aan welke eisen een aanvraag moet voldoen. De Mor regelt dit voor alle soorten Wabo-aanvragen, waarbij per aanvraag beoordeeld moet worden welke gegevens nodig zijn om de aanvraag goed te kunnen beoordelen.

Geschikt voor compliance

- Bevoegd gezag toetst aanvraag niet meer aan Mor maar neemt de aanvraag direct in behandeling
- Alleen systeemtoezicht en steekproeven
- Mits bij de interpretatie van begrippen eerst advies aan het bevoegd gezag wordt gevraagd

6.2.5 Beoordeling toepasselijke procedure

Het bevoegd gezag zal bij inhoudelijke beoordeling van de aanvraag in de eerste plaats moeten beoordelen welke procedure (regulier/uitgebreid) van toepassing is. De Wabo en de Monumentenwet 2012 geven hiervoor regels.

Geschikt voor compliance

- Bevoegd gezag toetst aanvraag niet meer aan Wabo maar neemt de aanvraag direct in behandeling met toepassing van de voorgestelde procedure
- Alleen systeemtoezicht en steekproeven
- Mits bij de interpretatie van begrippen eerst advies aan het bevoegd gezag wordt gevraagd

6.2.6 Beoordeling overeenstemming met bestemmingsplan bouwen en gebruiken

Bestemmingsplannen bevatten bouwvoorschriften (maatvoering), gebruiksvoorschriften en procedurele voorschriften (aanvullend advies).

Geschikt voor compliance

- Bevoegd gezag toetst aanvraag niet meer aan bijlage II Bor maar neemt de aanvraag direct in behandeling
- Alleen systeemtoezicht en steekproeven
- Mits bij de interpretatie van begrippen eerst advies aan het bevoegd gezag wordt gevraagd

6.2.7 Beoordeling overeenstemming met bestemmingsplan aanleggen van werken

Bestemmingsplannen bevatten verder, indien van toepassing, een vergunningplicht voor het aanleggen van werken. Vaak is er een archeologisch of landschapskundig advies van een externe deskundige nodig voordat de vergunning kan worden verleend. De beoordeling van



elke aanvraag vindt plaats aan de hand van de specifieke kenmerken van de locatie. Vaak is een bureauonderzoek voldoende en hoeft er geen opname ter plaatse plaats te vinden.

Soms zijn er bestuurlijke aspecten verbonden aan de beoordeling door het bevoegd gezag.

De beoordeling van de locatie specifieke kenmerken en de bestuurlijke aspecten maken de archeologische of landschapskundige toets in beginsel ongeschikt voor compliance.

De toets is wel geschikt voor compliance indien de aanvraag vergezeld gaat van archeologisch of landschapskundig advies over die aanvraag en dat advies:

- a. Afkomstig is van een betrouwbare externe adviseur (limitatieve lijst?) en
- b. Vooraf wordt afgesproken dat het deskundige advies altijd wordt gevolgd

Geschikt voor compliance

- Bevoegd gezag neemt het archeologisch of landschapskundig advies altijd over.
- Alleen systeemtoezicht en steekproeven
- Mits bij de interpretatie van begrippen eerst advies aan het bevoegd gezag wordt gevraagd

6.2.8 Welstandsadvisering

De welstandscommissie toetst alle bouwplannen op welstandsaspecten. De beoordeling vindt plaats per bouwplan. Dat maakt de welstandstoets in beginsel ongeschikt voor compliance.

Niet geschikt voor compliance

In de Welstandsnota, die elke gemeente heeft, zijn kaders vastgesteld die bij de beoordeling helpen. In sommige welstandsnota's zijn zodanig concrete criteria geformuleerd dat de initiatiefnemer zelf kan zien wanneer zijn bouwplan een positief advies krijgt. Mogelijk zijn voor bepaalde categorieën bouwactiviteiten (bijvoorbeeld het vervangen van schoorstenen) zodanig concrete criteria te formuleren dat de welstandstoets wordt geacht positief te zijn indien het bouwplan daaraan voldoet.

Wel geschikt voor compliance, indien het bouwplan voldoet aan:

- concrete loketcriteria of
- bepaalde bouwplannen welstandsvrij worden verklaard dan wel
- dat er een trendsetterregeling wordt gehanteerd (eerste bouwplan wordt trendsetter voor het rijtje of voor vergelijkbare woningen)
- Het gaat dan bijvoorbeeld om bepaalde categorieën bouwactiviteiten (bijvoorbeeld het vervangen van schoorstenen of bepaalde versterkende maatregelen)
- Bevoegd gezag beoordeelt dan welstandsaspecten niet meer
- Alleen systeemtoezicht en steekproeven
- Aanpassing van Welstandsnota noodzakelijk

Ook geschikt voor compliance, als het welstandsadvies vooraf wordt gevraagd en tegelijk met de aanvraag wordt ingediend

Versnelling van de doorlooptijd is mogelijk door de welstandscommissie zo spoedig mogelijk te laten adviseren over het bouwplan. De vergaderfrequentie dient dan te worden verhoogd.



6.2.9 Advisering monumenten en beschermde gezichten

Bij bouw- en sloopactiviteiten aan monumenten en in beschermde gezichten is, naast de toetsing van de activiteiten aan de bouw- en gebruiksvoorschriften van het bestemmingsplan, ook een beoordeling nodig van de gevolgen die de bouw- en gebruiksactiviteiten hebben voor de monumentale waarde van een bouwwerk dan wel de cultureel-historische waarde van het beschermde gezicht. De beoordeling vindt bij monumenten *altijd* plaats door de monumentencommissie en bij de beschermde gezichten *vaak* plaats door de monumentencommissie, aan de hand van de criteria die het bestemmingsplan geeft voor de beschermde gezichten.

Niet geschikt voor compliance

Versnelling van de doorlooptijd is mogelijk door de monumentencommissie zo spoedig mogelijk te laten adviseren over het bouwplan. De vergaderfrequentie dient dan te worden verhoogd.

Wel geschikt voor compliance, indien het bouwplan voldoet aan bepaalde, nog te formuleren concrete criteria of voorbeelden uit een nog vast te stellen productencatalogus

- Bijvoorbeeld voor bepaalde categorieën bouwactiviteiten (bijvoorbeeld het vervangen van schoorstenen of bepaalde versterkende maatregelen)
- Bevoegd gezag beoordeelt dan monumentale en/of andere aspecten niet meer
- Alleen systeemtoezicht en steekproeven
- Aanpassing van erfgoedbeleid noodzakelijk in de vorm van beleidsregel à la Welstandsnota

Ook geschikt voor compliance, als het advies vooraf wordt gevraagd en tegelijk met de aanvraag wordt ingediend.

6.2.10 Toets Bouwbesluit 2012

Het Bouwbesluit 2012 bevat technische normen voor de constructieve sterkte van bouwwerken, en verder voor arbo, milieu, welzijn en dergelijke.

Geschikt voor compliance

- Bevoegd gezag toetst aanvraag niet meer aan Bouwbesluit 2012 maar neemt de aanvraag direct in behandeling
- Eventueel advies van Brandweer wordt tegelijk met de aanvraag ingediend
- Alleen systeemtoezicht en steekproeven
- Mits bij de interpretatie van begrippen eerst advies aan het bevoegd gezag wordt gevraagd

6.2.11 Toets Bouwverordening

De bouwverordening van elke gemeente bevat stedenbouwkundige en andersoortige normen aan bouwwerken en percelen en hun situering. Het belang van de bouwverordeningen is relatief laag.

Geschikt voor compliance



- Bevoegd gezag toetst aanvraag niet meer aan bouwverordening maar neemt de aanvraag direct in behandeling
- Alleen systeemtoezicht en steekproeven
- Mits bij de interpretatie van begrippen eerst advies aan het bevoegd gezag wordt gevraagd

6.2.12 Afwijking bestemmingsplan

Soms kan een bouwplan alleen gerealiseerd worden in afwijking van het bestemmingsplan. Het bouwplan is bijvoorbeeld groter dan het plan toelaat. In die gevallen kan toch een omgevingsvergunning worden verleend, met toepassing van afwijkingsprocedure uit de Wabo.

Afwijking van het bestemmingsplan is alleen mogelijk na afweging van de betrokken belangen. Het gaat dan om planologische belangen die afgewogen worden tegen de belangen van de eigenaar en de omwonenden. Afhankelijk van de aard van de afwijking kan de afweging beperkt zijn tot enkele met name genoemde belangen. Als vuistregel geldt dat de belangenafweging omvattender is naarmate de afwijking groter is. De belangenafweging veronderstelt een integrale beoordeling per situatie.

Niet geschikt voor compliance

Er zijn drie afwijkingsprocedures, die in artikel 2.12 van de Wabo worden genoemd..

- Bij zogeheten binnenplanse afwijkingen bepaalt het bestemmingsplan in hoeverre de afwijking van de planregels is toegestaan. Het bevoegd gezag weegt dit af.
- Bij toepassing van de kruimelgevallenlijst van bijlage II van het Bor bepaalt het bevoegd gezag in hoeverre de afwijking in de daar genoemde gevallen toelaatbaar is.
- Ten slotte is er een procedure voor alle andere gevallen waarin afwijking wordt overwogen. Zowel kleine als grote afwijkingen kunnen hiermee worden gerealiseerd.

Versnelling van de afweging en dus van de procedure kan op verschillende manieren worden bereikt:

- a. Het bevoegd gezag stelt *beleidsregels* vast voor gevallen waarin afwijking voor bepaalde categorieën bouwwerken – behoudens eventueel bijzondere situaties – wordt toegestaan, bijvoorbeeld bij bouwkundige versterking in de vorm van 'gevelplakken' waardoor het bouwblok wordt overschreden. In deze gevallen is dan nauwelijks nog afweging nodig.
- b. De beleidsregels kunnen in aanvulling daarop een *trendsetterregeling* bevatten, op grond waarvan een eerste bouwplan voor een rijtje of voor vergelijkbare woningen als trendsetter geldt, zodat volgende gevallen niet meer hoeven te worden getoetst.
- c. De gemeenteraden stellen voor het aardbevingsgebied een (uniform) facetbestemmingsplan vast, waarin een aantal bouwactiviteiten wordt toegestaan (zodat aanvragen met toepassing van het CMS kunnen worden behandeld) dan wel met binnenplanse afwijking, al dan niet in combinatie met beleidsregels, wordt toegestaan.



6.2.13 Uitgebreide procedure

De uitgebreide procedure moet worden gevolgd bij:

- Ingrijpende wijzigingen aan monumenten
- Bouwen in afwijking van het bestemmingsplan indien er geen afwijking met toepassing van de reguliere procedure mogelijk is
- Wijziging milieuvergunning

Bij toepassing van de uitgebreide procedure wordt er een ontwerpbesluit ter inzage gelegd, waartegen zienswijzen kunnen worden ingediend. Het definitieve besluit bevat een belangenafweging.

Dit maakt dat deze procedure niet geschikt is voor behandeling met CMS.

6.2.14 Archeologische monumentenvergunning

In sommige situaties zullen de bouwactiviteiten niet uitgevoerd mogen worden als er geen archeologische monumentenvergunning is verleend. Indien er voor de bouwactiviteiten een omgevingsvergunning nodig is, treedt deze op grond van de artikel 6.2a Wabo pas in werking nadat de archeologische monumentenvergunning in werking is getreden. De minister van OCW is bevoegd gezag voor de verlening van de archeologische monumentenvergunning. Er is een afweging van de monumentale waarden nodig.

Daarom is deze procedure niet geschikt voor compliance.

6.2.15 Aangehaakte instemmingen natuurwetgeving

Bij bepaalde bouwactiviteiten kan aanvullend onderzoek naar de gevolgen voor de natuur nodig zijn, de zogeheten natuurtoets. Een natuurtoets is nodig als er het vermoeden bestaat dat de ingrepen een effect kunnen hebben op bestaande natuurwaarden. De natuurtoets is een deskundige beoordeling die door een onafhankelijke deskundige moet worden opgesteld.

Het bevoegd gezag moet nagaan of de natuurtoets door een dergelijke deskundige is ingediend.

Natuurtoets zonder negatieve gevolgen voor natuur

Indien de natuurtoets concludeert dat de bouwactiviteiten geen of nauwelijks negatieve gevolgen voor de natuurwaarden hebben, kan het CVW de aanvraag, voorzien van de natuurtoets, indienen.

Geschikt voor compliance

- Bevoegd gezag toetst aanvraag niet meer aan natuurwetgeving maar neemt de aanvraag direct in behandeling
- Alleen systeemtoezicht en steekproeven
- Mits bij de interpretatie van begrippen eerst advies aan het bevoegd gezag wordt gevraagd

Natuurtoets met negatieve gevolgen voor natuur

Indien uit de natuurtoets blijkt dat er een vermoeden bestaat dat er negatieve gevolgen zijn voor de natuurwaarden, wordt Flora- en faunawet dan wel de Natuurbeschermingswet aangehaakt bij de behandeling van de aanvraag omgevingsvergunning. In dat kader wordt



een verklaring van geen bedenkingen gevraagd bij de minister EZ. De uitgebreide procedure is van toepassing.

Niet geschikt voor compliance

6.3 Meldingen

Asbest

De sloop van asbest moet altijd gemeld worden. Dit moet vier weken voor aanvang van de werkzaamheden worden gedaan bij het bevoegd gezag. Bij werkzaamheden in gebouwen van vóór 1994 is een asbestinventarisatie verplicht.

Geschikt voor compliance

- Bevoegd gezag toetst aanvraag niet meer, maar accepteert meteen de melding
- Het bevoegd gezag verbindt geen voorschriften aan de acceptatie
- Alleen systeemtoezicht en steekproeven

Milieu

Sommige bouwactiviteiten leiden tot de wijziging van een inrichting als bedoeld in de Wet milieubeheer. Wijzigingen van inrichtingen zijn veelal niet vergunningplichtig maar meldingplichtig. Omdat wij ons hebben gericht op woningen zal er nooit sprake zijn van een wijziging van een inrichting. Bij bedrijfsmatige activiteiten buiten de woning zal de melding en de behandeling daarvan bij toepassing van het CMS op vergelijkbare wijze verlopen als bij de asbestmelding.

Geschikt voor compliance

- Bevoegd gezag toetst aanvraag niet meer, maar accepteert meteen de melding
- Het bevoegd gezag verbindt geen voorschriften aan de acceptatie
- Alleen systeemtoezicht en steekproeven

6.4 Toezicht

In de huidige werkwijze van het Bouwtoezicht vinden er tussencontroles plaats tijdens de bouw en een eindcontrole na gereedmelding. Er wordt dan bezien of de vergunning correct is uitgevoerd. Onder de werking van het CMS kan deze controle komen te vervallen. Alleen bij grotere bouwactiviteiten (bijvoorbeeld woningen) kan er nog ruimte zijn voor een eindcontrole, indien dat wordt afgesproken in het Uitvoeringsconvenant (zie paragraaf 3.2). Onder de werking van het CMS doet het CVW zelf de eindcontrole. De factuur van de uitvoerder kan worden betaald, indien de uitvoering conform omgevingsvergunning was.



Bijlagen

1. Foutenboom (separaat document op A3 formaat)
2. Fine & Kinneymodel en gehanteerde waarden

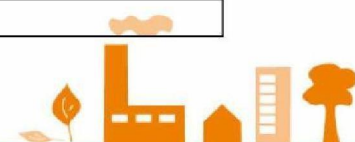


Bijlage 2 RISICOMODEL FINE EN KINNEY

Risico = Kans (Waarschijnlijkheid x Blootstelling) x Effect

Waarschijnlijkheid		
Waarde	Omschrijving	Toelichting
10	Zeer groot (bijna zeker)	<ul style="list-style-type: none"> • Wettelijke overtreding • Het scenario met schade heeft zich reeds meerdere malen voorgedaan • Het scenario kan zich op verschillende onderdelen herhalen en mogelijk eens per jaar voorkomen. • Te verwachten bij nagenoeg elke blootstelling
6	Groot (zeer wel mogelijk)	<ul style="list-style-type: none"> • Kans op verlies controle < 10-1 per jaar • Het scenario met schade heeft zich één maal voorgedaan • Het scenario kan zich op verschillende onderdelen herhalen en mogelijk eens per 5 jaar voorkomen. • Zeer goed mogelijk, echter niet bij elke blootstelling
3	Gemiddeld (ongewoon maar mogelijk)	<ul style="list-style-type: none"> • Kans op verlies controle < 10-2 per jaar • Het scenario zonder schade heeft zich reeds minimaal één maal voorgedaan. • Het scenario kan zich ergens herhalen of voordoen. • Niet te verwachten en ongewoon, doch mogelijk.
1	Klein (mogelijk op langere termijn)	<ul style="list-style-type: none"> • Kans op verlies controle < 10-3 per jaar • Het scenario is mogelijk maar heeft zich nog niet voorgedaan. • Het scenario met of zonder schade/hinder heeft zich echter reeds voorgedaan binnen een andere locatie. • Onwaarschijnlijk maar mogelijk in grensgevallen.
0,5	Zeer klein (onwaarschijnlijk)	<ul style="list-style-type: none"> • Kans op verlies controle < 10-4 per jaar • Het scenario is mogelijk maar heeft zich nog niet voorgedaan. • Onwaarschijnlijk maar denkbaar in extreme situaties.
0,2	Vrijwel onmogelijk (wel denkbaar)	<ul style="list-style-type: none"> • Kans op verlies controle < 10-5 per jaar • Het scenario heeft zich reeds voorgedaan. • Denkbaar, maar zeer onwaarschijnlijk.
0,1	Zeer onwaarschijnlijk (bijna niet denkbaar)	<ul style="list-style-type: none"> • Kans op verlies controle < 10-6 per jaar • Het scenario heeft zich niet voorgedaan • Zeer onwaarschijnlijk.

BLOOTSTELLING c.q. FREQUENTIE	
Waarde	Omschrijving
10	Voortdurend
6	Regelmatig (dagelijks tijdens de werkuren)
3	Af en toe (wekelijks of incidenteel)



2	Soms (maandelijks, meerdere malen per jaar)
1	Zelden (enkele malen per jaar)
0,5	Zeer zelden (minder dan eens per jaar)

EFFECT (potentieel)		
Waarde	Omschrijving	Toelichting
100	Catastrofaal	<ul style="list-style-type: none"> • Vele doden • Schade > € 10.000.000
40	Ramp	<ul style="list-style-type: none"> • Enkele doden • Schade > € 1.000.000
15	Zeer ernstig	<ul style="list-style-type: none"> • Één dode • Schade > € 100.000
7	Aanzienlijk	<ul style="list-style-type: none"> • Ernstig letsel, invaliditeit • Schade > € 10.000
3	Belangrijk	<ul style="list-style-type: none"> • Arbeidsongeschiktheid, verzuim, boete wettelijke overtreding • Schade > € 1.000
1	Gering/hinder	<ul style="list-style-type: none"> • Letsel zonder verzuim, EHBO • Schade < € 1.000

RISICO CLASSIFICATIE FACTOR			
Score	Risico	Prioriteit	Aard te nemen maatregelen
>400	Zeer hoog	1	Onmiddellijk, stopzetten activiteit, andere aanpak
>200 <400	Hoog en (W)	2	Spoedig verbetering vereist
>70 <200	Belangrijk	3	Maatregelen vereist
>20 <70	Mogelijk	4	Aandacht vereist
<20	Aanvaardbaar	5	Geen actie noodzakelijk, maar gewenst

