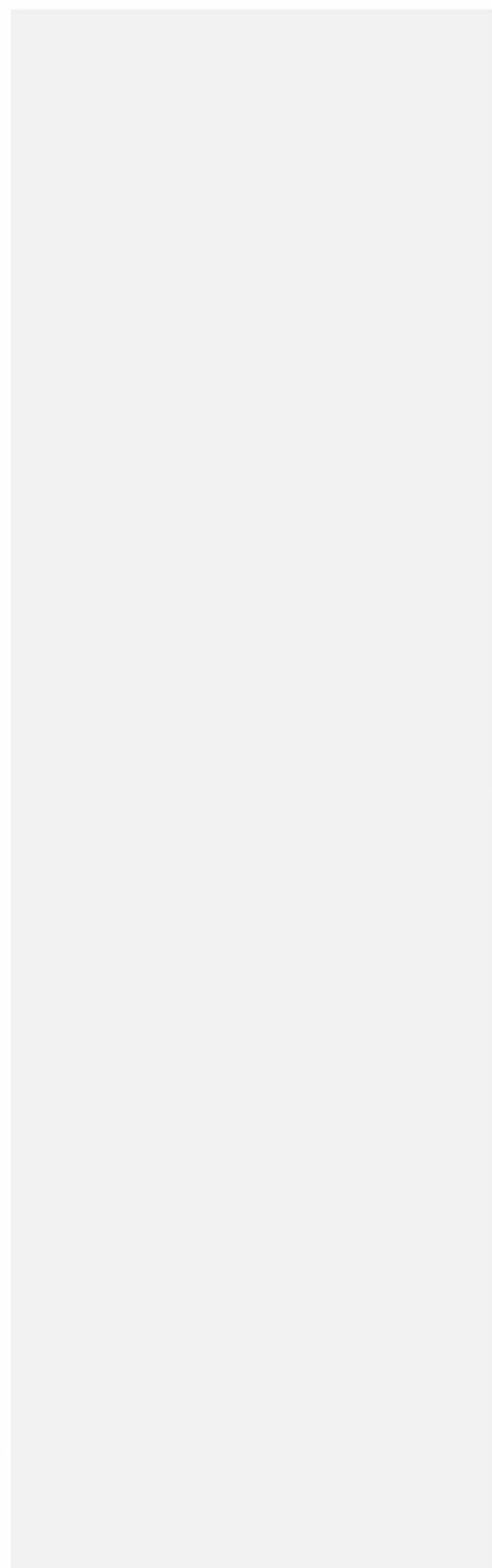


Uitvoeringskader voor Vergunningverlening, Toezicht- en Handhavingstaken in de Drieslag Aardbevingen

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

In opdracht van Provincie Groningen

Versie 16 juni 2015



Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Colofon	3
Begrippenlijst	4
Fact sheet/ samenvatting	5
1 Inleiding	8
1.1 Context	8
1.2 Opdracht	8
Resultaat 1a	9
Resultaat 1c	9
Resultaat 2B	9
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 en VTH taken aardbevingen	14
3 Juridisch kader	15
4 Risicoanalyse	15
4.1 Plaats en status in de beleidscyclus, de eerste stap	15
4.2 Algemene analyse(s) onderdeel Bouw	15
4.3 Beschikkingen (Vergunningverlening)	17
4.3.1 Deelconclusies	19
4.3.2 Beschikkingen zet in op aanvaardbaar restrisico	20
4.3.3 Toetsing en kwaliteit	20
4.4 Toezicht	21
4.4.1 Deelconclusies	23
4.4.2 Toezicht zet in op aanvaardbaar restrisico	23
4.4.3 Toezicht en kwaliteit	23
4.5 Methode en vorm van analyse onderdeel Milieu in activiteit bouwen	25
5 Nalevingstrategie, concern- en systeemgericht	27
5.1 Eén loket	27
5.2 Organisatie- en systeembenadering, compliance systeem	28
5.3 Preventie en Communicatiestrategie	29
5.4 Strategie vergunningen en meldingen	29
5.5 Toezichtstrategie	30
	2

5.6 Handhavingstrategie	30
5.7 Sanctiestrategie	31
5.8 Gedoogstrategie	31
6 Doorwerking naar programmering	31
Scenario benadering Bouwkundig Versterken	31
7 Organisatie	32
7.1 Verhouding provincie, gemeenten en werkgroep	32
7.2 Samenwerking, 1 loket gedachte en scenario's invulling	32
Bijlagen	32

Colofon

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

Leden Werkgroep: 5.1.2e (projectleider), 5.1.2e (projectsecretaris), 5.1.2e (VTH-er), 5.1.2e (jurist), 5.1.2e (risico-analist), 5.1.2e (adviseur compliance management), 5.1.2e (tekst tektsredacteur)

Toevoegen van welke organisatie?

Juli 2015

Begrippenlijst

(O)NPR 9998:2015

Kwaliteitscriteria 2.1

Landelijke Handhavingsstrategie

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, deel C KPMG criteria

Versie 1.7, 24 april 2014

Concern- en systeemtoezicht

Het herstel van aardbevingschade aan woningen en woongebouwen, het bouwkundig versterken daarvan, de evt. sloop en terugbouw en het verduurzamen van gebouwen (de zogenaamde Drieslag VTH aardbevingen) zijn al dan niet omgevingsvergunning plichtig. Deze fact sheet gaat in op hoe de gemeenten om willen gaan met de VTH taken in de vergunningplichtige gevallen. Omdat een grote hoeveelheid werk verwacht wordt in VTH, is een efficiënte manier van werken noodzakelijk. Gebrekkige afstemming en coördinatie op het gebied van vergunningverlening leidt niet alleen tot frustratie bij eigenaren/bewoners, maar ook tot verspilling van tijd en extra kosten bij de vergunningaanvrager (op dit moment is het CVW het uitvoerend orgaan als het gaat om schade-afhandeling, maar dit kunnen in de toekomst ook andere concerns zijn), maar ook bij de overheid (de aardbevingsgemeenten). De concernbenadering creëert een 'gelijk speelveld', de overheid kan efficiënter opereren doordat het concern in staat is gesteld aanvragen goed voor te bereiden. In verschillende gebieden is de concernbenadering succesvol toegepast en bleek dat er een forse tijd- en geldwinst te halen is. Deze aanpak biedt ook kansen voor de Drieslag VTH aardbevingen. Daarnaast blijft ook maatwerk nodig, bijvoorbeeld bij de aanpak van woningen in beschermde dorpsgezichten en zeer acute onveilige situaties, maar ook bij omgevingsvergunningaanvragen door individuele particulieren.

Het probleem

Als gevolg van aardbevingen door gaswinning zullen de VTH taken de komende tijd flink toenemen en zal er een flinke toestroom ontstaan van vergunningaanvragen.

Het aardbevingsgebied bevat meerdere gemeenten. VTH taken worden uitgevoerd door deze verschillende gemeenten, door werkorganisaties en andere overheidsinstanties. Dit leidt tot diverse problemen, zoals:

- Interpretatieverschillen over de invulling van algemene en landelijke (doel)voorschriften
- Herhalende discussies;
- Geen afstemming en coördinatie tussen overheden onderling;
- Inefficiënte werkmethoden.

Het gevolg is:

- Demotivatie van medewerkers;
- Verspilling van tijd en extra kosten bij concern en overheden;
- een duidelijk naleefbeeld van het concern op basis van een (concernbrede) risicoanalyse DEZE SNAP IK NIET

- Geen sturing op prioriteiten van en bij het concern (alleen van losse locaties). Aanvullen met gevolgen van de situatie rondom de huidige VTH taken

De oplossing

CVW, vooralsnog de enige georganiseerde schade-afhandelaar voor woningen, en gemeenten hebben de handen ineen geslagen en onderzocht of het mogelijk is om eenduidig de VTH taken uit te voeren op basis van een uniform organisatiebreed c.q. concernbreed plan

Hoe werkt de concernbenadering?

De concernbenadering werkt vraag gestuurd. Dat wil zeggen dat deze benadering toegepast wordt als er een duidelijk knelpunt wordt ervaren. Een concern ervaart een knelpunt en lost dit samen met de overheid op. Vervolgens wordt hiervan een standaard gemaakt en deze wordt beschikbaar gesteld via een toegankelijke ICT-voorziening. Door knelpunten te benoemen, de oplossing te standaardiseren (en van elkaar te leren) en dit vast te leggen wordt een continue verbetercyclus gerealiseerd (PM diagram aanpassen aan drieslag) Uiteindelijk heeft concern- en systeemtoezicht voor alle partijen voordelen, zowel in kwaliteit als in efficiëntie.

Hoe kan dit bereikt worden?

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

Compliance systeem

Compliance is het begrip waarmee wordt aangeduid dat een persoon of organisatie werkt in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving. Het concern staat het bestuur (welk bestuur?) bij het in controle houden van de organisatie om in overeenstemming te werken met de geldende wet- en regelgeving.

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 de aanvragerszijde het inzicht in de relevante wet- en regelgeving, biedt de mogelijkheid tot werken met protocollen waar elke uitvoerder zich aan dient te houden en 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. Als dit model staat dan kan bijvoorbeeld het toezicht in eerste aanleg starten met systeemtoezicht en bijvoorbeeld steekproefsgewijs fysiek toezicht op basis van een risicoanalyse. Dit vertrouwen wordt in stappen opgebouwd naar mate het concern compliance werkt. De overheid blijft altijd eindverantwoordelijk voor vergunningverlening.

Belangrijkste randvoorwaarden

Het concern:

- moet zich kwetsbaar durven opstellen;
- Beschikbaar stellen van middelen, mensen en tijd;
- Openheid, managementinformatie beschikbaar stellen;
- Inzet van een de intermediair-functie is cruciaal;
- Beschikken over een eenduidig borgingssysteem; (managementsysteem,)
- Beschikken over eenduidige uitvoeringsprotocollen;
- Spreekt met "dezelfde taal" als de overheid in organisatie en rapportages;
- Projectorganisatie VTH taken heeft inzicht in digitale bestanden komend en onderhanden werk;
- past zelfcontrole en zelfregulering toe en communiceert daarover met het VTH loket, geeft inzicht in de resultaten.

Overheid:

- Bereidheid het belang van de betrokken burgers en bedrijven (snelheid in behandeling, uniformiteit in behandeling...) te erkennen;
- Bereidheid het belang van het concern te herkennen/erkennen en te investeren in de projectstructuur, het systeem en de hulpmiddelen;
- Middelen, mensen en tijd beschikbaar willen stellen;
- Bereid zijn om organisatorische oplossingen te zoeken, bijvoorbeeld ieder bevoegd gezag werkt waar mogelijk vergelijkbaar, termijnen waar mogelijk kort te houden;
- Regievoering bij een centraal coördinatiepunt VTH > PM uitwerken, meer zeggen over taken en verantwoordelijkheden
- Beschikbaar stellen van een stuurgroep;
- Vertrouwen in concern hebben (eventuele tekortkomingen worden via een goede procesmatige aanpak gecorrigeerd.);
- Kennis van auditvaardigheden;
- Inzicht in compliance systemen en toepassing daarvan in VTH werk;
- Past selectief toezicht toe, gebruikt o.a. risicoanalyse methodieken;
- Overtredingen worden aangepakt, maar dienen tevens als input om het compliance systeem te versterken of te corrigeren.

Kritische succesfactoren

- Noodzaak voor een centraal coördinatiepunt in een regio
- (bijvoorbeeld een servicepunt handhaving);
- Gerechtigd vertrouwen van overheid in concerns;
- Goede gegevensontsluiting
- Inspelen op nieuwe ontwikkelingen in het werkveld

1 Inleiding

1.1 Context

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 provincie Groningen heeft, als coördinerend orgaan en regisseur in VTH beleid (Vergunningverlening, Toezicht- en Handhavingstaken), 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 verantwoordelijk voor afstemming met de (aangehaakte) toestemmingen naast de Wabo. 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.

1.2 Opdracht

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. De opdracht betreft

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".

schadeherstel, (preventieve) versterking en waardevermeerdering/verduurzaming van woningen en woongebouwen.

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 compliancemanagement, 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 in prestatienormen voor dienstverlening, bijvoorbeeld termijnen.

Resultaat 2a

- Inrichten van één projectorganisatie die de VTH-taken gelieerd aan de Drieslag 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.

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 m.n. 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 vier stappen (de bovenste regelkring) van de Big Eight, uitgewerkt in de daarop volgende hoofdstukken: prioriteiten en doelen o.b.v. risicoanalyse (hoofdstuk 4), strategie (hoofdstuk 5), doorwerking naar programmering en organisatie (hoofdstuk 6) en beleidsevaluatie (hoofdstuk 7).

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 2^e 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 partijen die de uitvoerende werkzaamheden gaan coördineren, zoals het CVW. Op die manier bedient de overheid de burger op dezelfde manier als een georganiseerde partij. In de weg naar de vergunningaanvraag toe zit het verschil, afhankelijk van de mate waarin compliance-management en programmatisch werken wordt toegepast door de aanvragende partij. Dit Uitvoeringskader gaat uit van compliance-management door CVW in combinatie met systeemtoezicht en (steekproefsgewijs) fysiek toezicht door de overheid.

"Compliance-management": Intern beheersingssysteem dat een organisatie onder eigen verantwoordelijkheid opzet ter voorkoming van onrechtmatig handelen binnen die organisatie. Daarnaast kunnen allerlei "fatsoensafspraken" in het beheersingssysteem worden opgenomen die echter juridisch niet afgedwongen kunnen worden..

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. De gemeenten en provincie controleren dit kwaliteitsmanagementsysteem 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 **stysteemgericht 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 hebben vanuit de Wabo, en voor dit project in het bijzonder de bouwregelgeving, de (mede)verantwoordelijkheid om de veiligheid van de inwoners in Groningen te borgen. Primair geldt die verantwoordelijkheid voor de initiatiefnemer, de vergunningaanvrager 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 analyse en de prioriteiten dienen bij voorkeur geïmplementeerd 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 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

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 (ONPR) als richtlijn. Op basis van de risicoanalyse worden aanbevelingen gedaan wanneer preventief herstel 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 1-loket werken vraagt om goed casemanagement. Voor de integrale benadering van "klantvragen" of handhavingzaken is de vaardigheid van casemanagen in de KPMG-criteria 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.

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

Natuurwetgeving/	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	Waterwet
-------------------------	---	-----------------

12

“aangehaakte toestemming”		“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.

2.2.2 Visie op organisatie

Centrale aansturing

VTH-taken Bouwen worden thans uitgevoerd door gemeenten, door de Omgevingsdienst Groningen en door de Werkorganisatie DEAL-gemeenten namens de DEAL-gemeenten. De gemeenten zijn en blijven primair verantwoordelijk voor de VTH taken in de Drieslag, maar voor een eenduidige effectieve en efficiënte aanpak is centrale aansturing nodig voor (de implementatie van) compliance-management en systeemtoezicht en voor de programmering.



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

Kwaliteitsborging projectorganisatie

Om te borgen dat de projectorganisatie voor de uitvoering van VTH taken voldoende en meetbare kwaliteit levert, dienen de relevante werkzaamheden (focus op bouwen en wonen) te worden vastgelegd in een kwaliteitsmanagementsysteem (KMS). In het vastleggen van de werkzaamheden kunnen 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 binnen de projectorganisatie. De drie genoemde organisaties voldoen in 2015 aan de Kwaliteitscriteria 2.1. Voor medewerkers die taken uitvoeren in projectaanpak Drieslag 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 Drieslag 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 lokale overheden, provincie en uitvoeringsdienst 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 (sanctionele) handhaving zijn diverse werkprocessen nodig. De "KPMG kwaliteitscriteria, versie 2.1, onderdeel C. Transparantie en bestuurlijke vastlegging" 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 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 tweede stap in de Big Eight, de strategie.

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

3 Juridisch kader

PM volgt

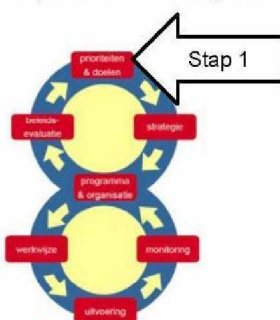
Met opmerkingen 5.1.2e PM input 5.1.2e

4 Risicoanalyse

Dit Uitvoeringskader voor VTH-taken in de Drieslag 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.

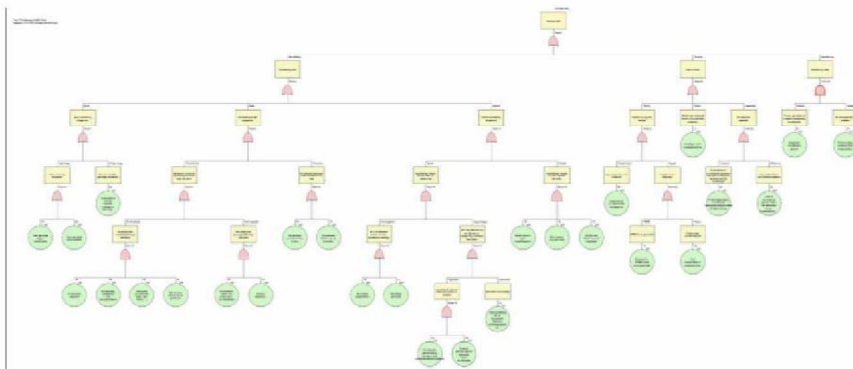
4.1 Plaats en status in de beleidscyclus, de eerste stap

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 risicomangement een oplossing voor kan bieden:

1. De Drieslag zal bij de verwachte aantallen aanvragen onvoldoende capaciteit hebben om beschikkingen af te geven die kwalitatief goed getoetst zijn;
2. De Drieslag moet beschikkingen voor de activiteit bouwen toetsen aan geldende wet- en regelgeving. Dientengevolge kan conformiteit aan onder meer NPR 9998; 2015 niet afgedwongen worden. Een beschikking voor niet aardbevingsbestendig bouwen moet verleend worden hoewel dit onwenselijk is;
3. De Drieslag zal bij de verwachte aantallen onvoldoende capaciteit hebben om kwalitatief toezicht uit te oefenen op alle activiteiten (ook vergunningvrij);
4. Handhaving (sanctioneel) 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.

⁴ Monte Carlo simulatie

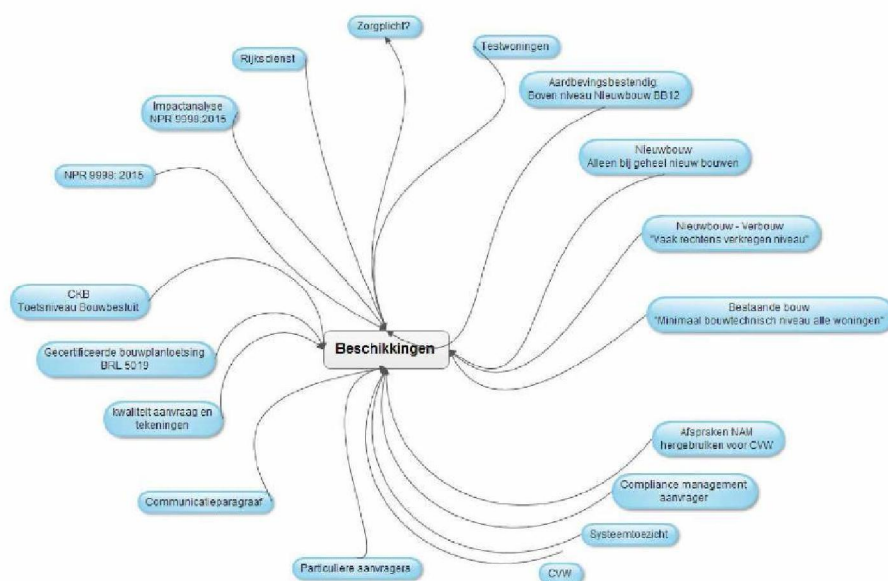
⁵ De uitdrukkelijke kanttekening hierbij is dat dit methodologisch en wetenschappelijk onverantwoord is uitgevoerd, maar omwille van het tijdspad levert dit wel een eerste hanteerbare richting / indicatie op.

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

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.

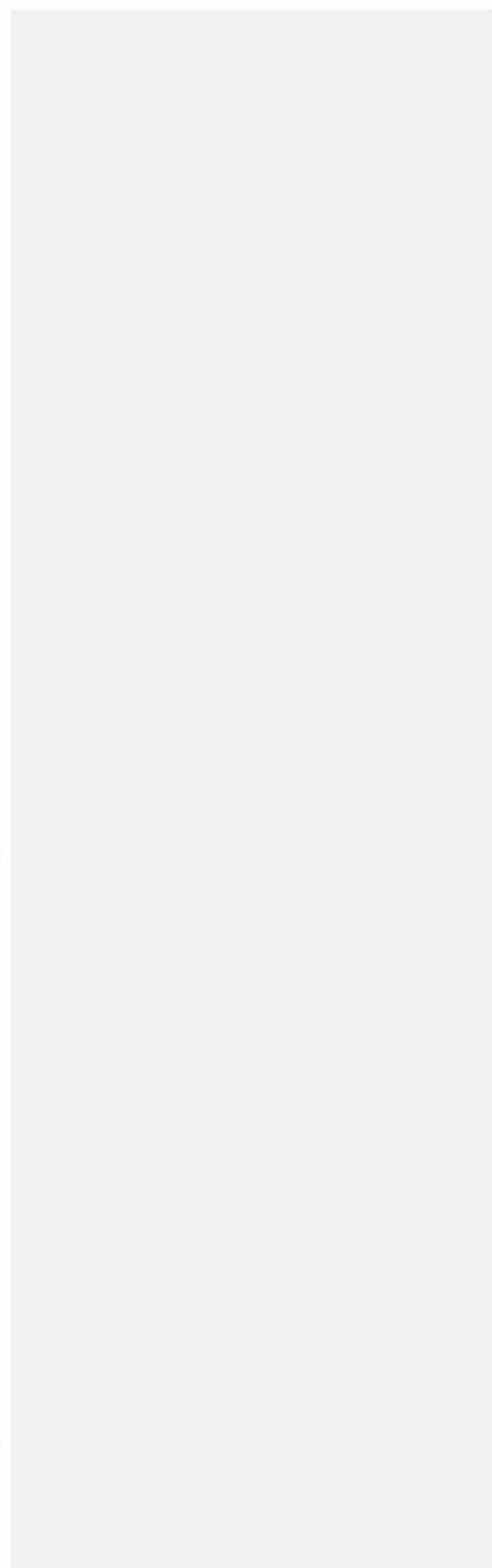
Er zijn twee brainstormsessies gehouden op 10 april 2015 en 12 mei 2015. Daarbij zijn medewerkers betrokken van verschillende Groningse overheidsorganisaties. De brainstormsessies zijn niet bedoeld om objectiviteit te suggereren, maar de sessies hebben wel effectief bijgedragen aan het snel benoemen 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 ONPR 9998:2015 is toegepast;
- Nieuwbouw bij verbouw;
- Nieuwbouw bij verbouw waarbij de ONPR 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 $Risico = Effect \times Kans$ (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	Criteria							Risico
		En	3	2	1	Gewogen gemiddelde	Waarschijnlijkheid	Blootstelling	
Nieuwbouw, minimaal BB12	Geheel	15	7	7	7	11	6	2	128; Belangrijk
Nieuwbouw, conform ONPR9998:2015	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 ONPR9998:2015	Verbouw	1	1	7	3	2,3	3	2	14; Aanvaardbaar
Bestaande bouw	Monument	15	40	40	15	26	10	2	327; Zeer hoog
Bestaande bouw		15	15	7	15	14	10	2	271; Hoog

Figuur 6. Intrinsieke risico inschatting woningen

4.3.1 Deelconclusies

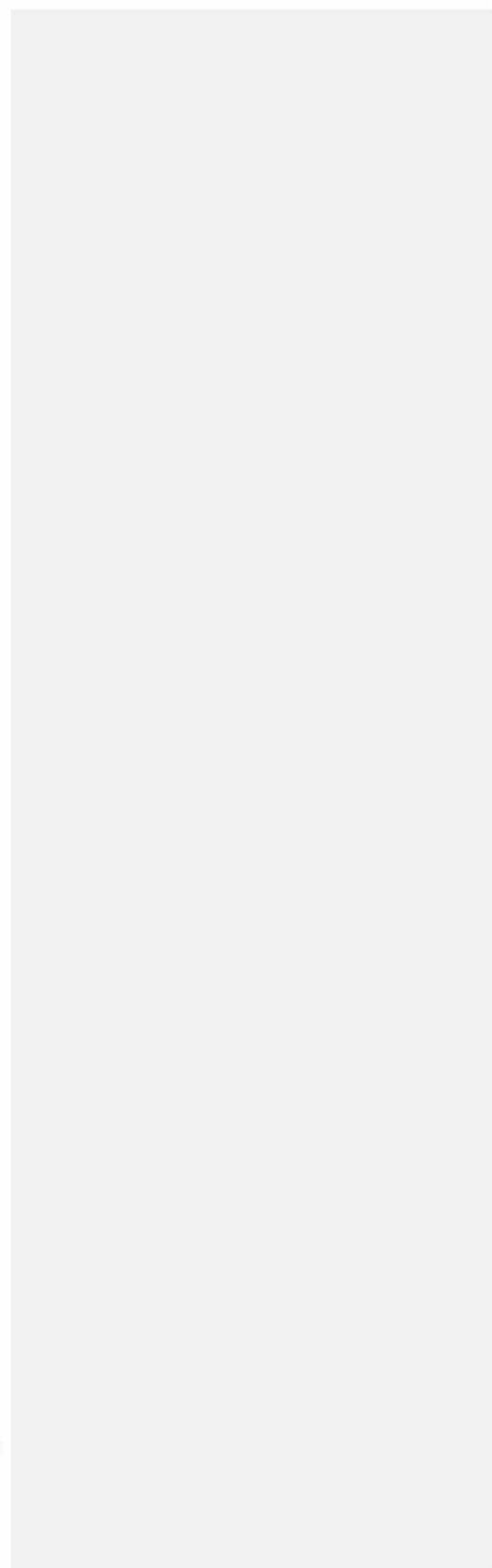
1. Bestaande monumentale woningen lopen een zeer hoog intrinsiek risico, maar vallen in beginsel buiten de scope Beschikkingen door haar aard. (De inspectie hierop kan gebaseerd worden op bijlage A van de Ontwerp NPR 9998:2015. Zie het volgende onderdeel Toezicht);
2. Bestaande bouw loopt een hoog intrinsiek risico, maar valt in beginsel buiten de scope Beschikkingen door haar aard. (De inspectie hierop kan gebaseerd worden op bijlage A van de 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 ONPR 9998:2015 lopen een aanvaardbaar intrinsiek risico;
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 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.

⁷ HRBE's: Hoog Risico Bouw Elementen



4.3.2 Beschikkingen zet in op aanvaardbaar restrisico

De beschikkingsaanvragen die in de Drieslag 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 ONPR 9998:2015 bevordert dit Uitvoeringskader de toepassing er van. Anticiperend op de aansturing en daarmee juridische afdwingbaarheid aan voornoemde 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 ONPR 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.

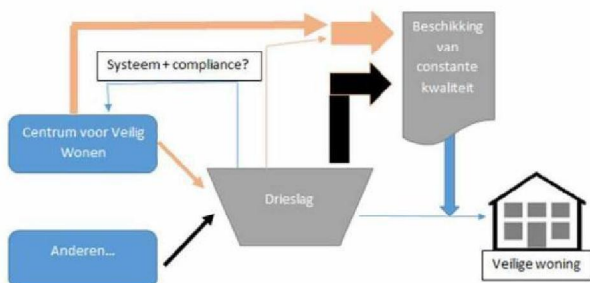
Met opmerkingen 5.1.2e Als aanbeveling opnemen

Opmerking: HRBE's kunnen (theoretisch) onderdeel uitmaken van een aanvraag. In die gevallen is er geen formele weigeringsgrond voor de beschikking. De aanneme 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 betreffende volledigheid van de aanvraag en het voldoen aan Bouwbesluit 2012 en bij voorkeur meteen ook aan ONPR 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 aardbevingschades 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 ONPR 9998:2015 | (obv A1 NPR9998:2015) |
| 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 ONPR 9998:2015⁹.

Met opmerkingen 5.1.2e: aanbeveling

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 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.

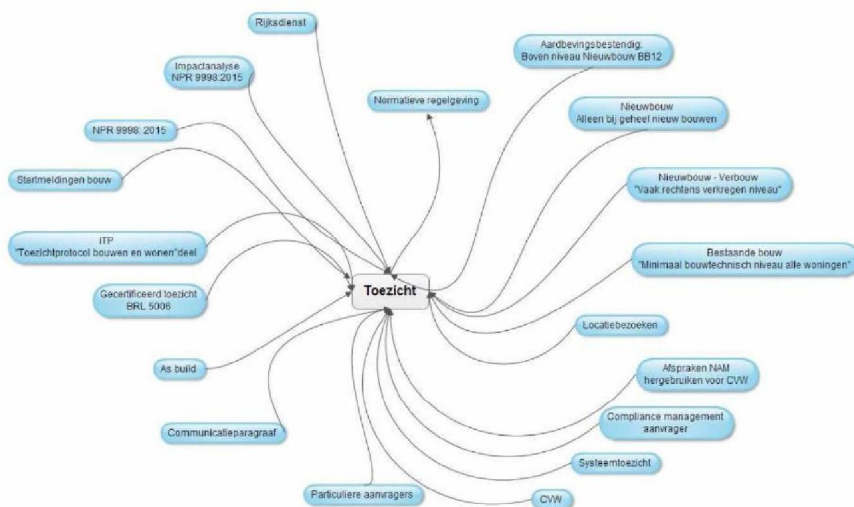
De probleemstellingen 1 en 2 zijn voldoende beheersbaar geworden, omdat de voornoemde methode leidt tot een aanvaardbaar restrisico in alle gevallen dat CVW aanvrager is. Bovendien zal dit bij de meeste andere aanvragers ook het geval zijn, omdat gestuurd wordt op conformeren aan de NPR 9998:2015. De enkeling die hier niet aan voldoet, wordt aantoonbaar geweest 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.

Met opmerkingen 5.1.2e: welke zijn dit?

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.

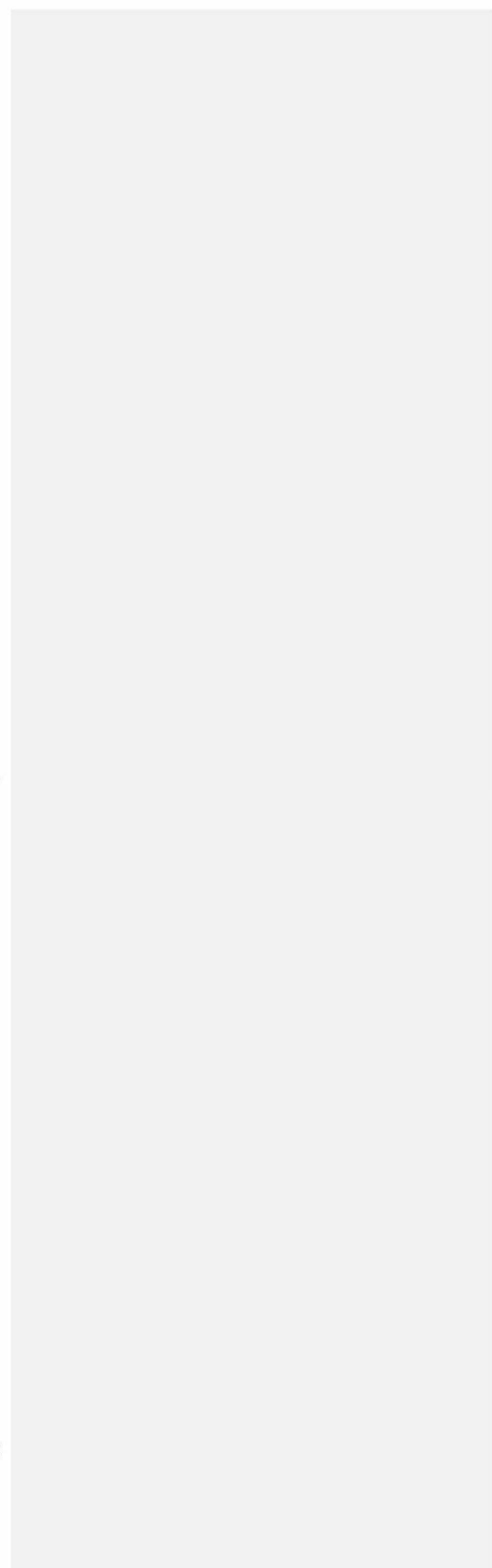
⁹ Dit dient juridisch juist ingekleed te worden. Het is immers verboden privaatrechtelijk te regelen wat publiekrechtelijk geregeld is (artikel 122 Woningwet). Tegelijkertijd staat het iedere aanvrager vrij om beter te ontwerpen dan het Bouwbesluit 2012 strikt genomen minimaal vereist.



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 bijlage 1). Ook voor Toezicht geldt het intrinsiek aanwezige risico onder exact de zelfde 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 risicoschatting woning											
Referentie: Woning cat. 2 ITP, vrijstaand											
			Wegingsfactor	1	2	3	4	5	6	7	Risico
				Personlijke veiligheid	Economische belangen (Schade)	Sociaal maatschappelijke belangen (Hogewaardig)	Andere belangen (Schade esthetisch)	Gewogen gemiddelde	Waarschijnlijkheid	Beoordeling	
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	7	2,6	3	2	16; Aanvaardbaar
Nieuwbouw, conform ONPR9988:2015	Vergunningvrij	Geheel	1	1	7	7	7	2,6	6	2	32; Mogelijk
Nieuwbouw, minimaal BB12	Vergunningplichtig	Verbouw	7	7	7	3	6,5	6	2	80	
Nieuwbouw, minimaal BB12	Vergunningvrij	Verbouw	7	7	7	3	6,5	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	32; Zeer hoog	
Bestaande bouw	As build		15	15	7	15	24	10	2	271; Hoog	

Figuur 9. Intrinsieke risico inschatting woningen

Met opmerkingen 5.1.2e As built is met een -t> 5.1.2e
voeg jij nieuw plaatje in?

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 ONPR 9988:2015 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".

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 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 **hoofdstuk XX** **hoofdstuk XX**. Zie in dit licht ook de uitleg over systeemtoezicht en compliance-management (**hoofdstuk XX**).

Met opmerkingen 5.1.2e aanbeveling

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 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 ONPR 9998:2015. Dat leidt na juiste uitvoering tot een aanvaardbaar restrisico.

Opmerking: In bovenstaande korte benadering is voorbij gegaan aan het rechtens 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 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. Zie ook **paragraaf XX** met de scenariobenadering.

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 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 enorme capaciteitswinst oplevert. Het restrisico is gelijk.

Nieuwbouw (gehele nieuwbouw en verbouw) vergunningvrij

Overeenkomstig de Wabo en de uitwerking in het 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 ONPR 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 (voorheen Toezichtprotocol Bouwen en wonen) van de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland (VBWTN) gehanteerd. Daarnaast wordt het Inspectieprotocol uit bijlage A van de 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 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 (voorheen Toezichtprotocol Bouwen en wonen) van de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland (VBWTN) gehanteerd. Daarnaast wordt het Inspectieprotocol uit bijlage A van de 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 enorme capaciteitswinst oplevert. Het restrisico is gelijk.

4.5 Methode en vorm van analyse 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.

Met opmerkingen 5.1.2e Aanbeveling

Met opmerkingen 5.1.2e Belangrijkste wet- en regelgeving nog opnemen in Juridisch kader, hoofdstuk 3?

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

25

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. ISWZ 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. In onderstaand schema zijn de prioriteiten gepresenteerd.

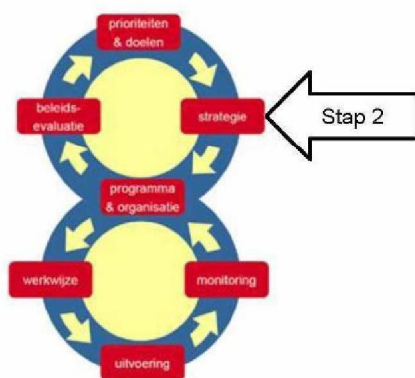
Opmaak
Zeer hoog risico
Hoog risico
Belangrijk risico
Mogelijk risico
Aanvaardbaar risico

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 Nalevingstrategie, concern- en systeemgericht

In stap 2 van een programmatische aanpak is de naleefstrategie 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 naleef- en toezichtstrategie wordt achtereenvolgens ingegaan op het werken vanuit 1-loket, de concernbenadering, het werken met een managementsysteem voor compliance en welke kansen dit biedt voor concern- en systeemgericht overheidshandelen.

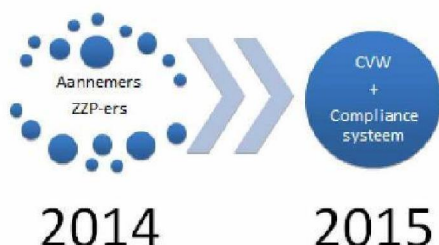


5.1 Eén loket

VTH taken worden uitgevoerd door meerdere gemeenten, werkorganisaties en andere overheidsinstanties. Voor het bestuur, het CVW, NAM en andere betrokken partijen is een 1-loket organisatie wenselijk waar men met vragen terecht kan, waar "case-management" gestart wordt en waar zaken als systeemgericht werken en toezicht daarop geïnitieerd wordt. Deze structuur vormt de basis voor de organisatie van de VTH taken in de Drieslag, 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.

Na de fase van schademelden, taxatie en toestemming voor reparatie of het traject van aardbevingsbestendig maken 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

5.2 Organisatie- en systeembenadering, compliance systeem

Met een organisatiebrede- en systeembenadering kunnen zowel overheden als CVW efficiëntie 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. 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.

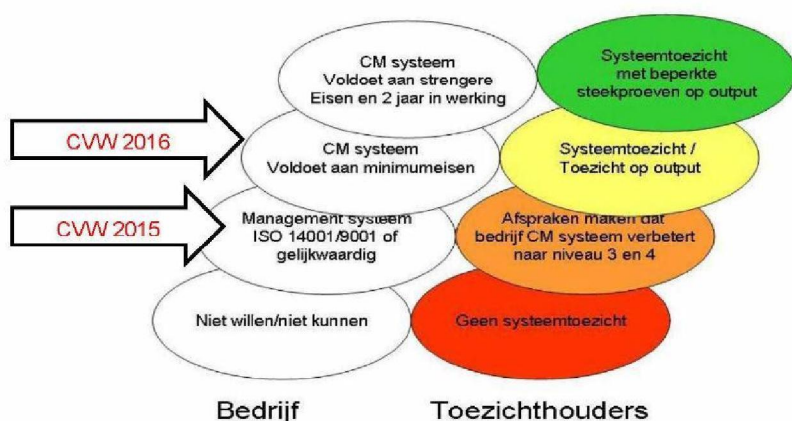
Vanaf januari 2015 zijn in meerdere sessies met de NAM en later ook het CVW, de concern- en systeemgerichte methodiek besproken. In mei 2015 heeft het CVW besloten een compliance systeem te ontwikkelen, zodat de overheid concern- en systeemgerichte naleving kan toetsen en aanvullend fysiek controleren. Het CVW heeft in goede afstemming met de werkgroep voor de ontwikkeling een plan van aanpak opgesteld 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 voornamelijk geschat op 4-6 maanden vanaf mei 2015.

Toepassing compliance-management systeem in VTH processen. In het algemeen worden vier niveaus 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 derde, gele, trede bereikt moet worden voor het functioneren van een concern- en systeemgerichte overheid.

Met opmerkingen 5.1.2e en 5.1.2g toelichting op de figuur door 5.1.2e volgt



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

5.3 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 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.

5.4 Strategie vergunningen en meldingen

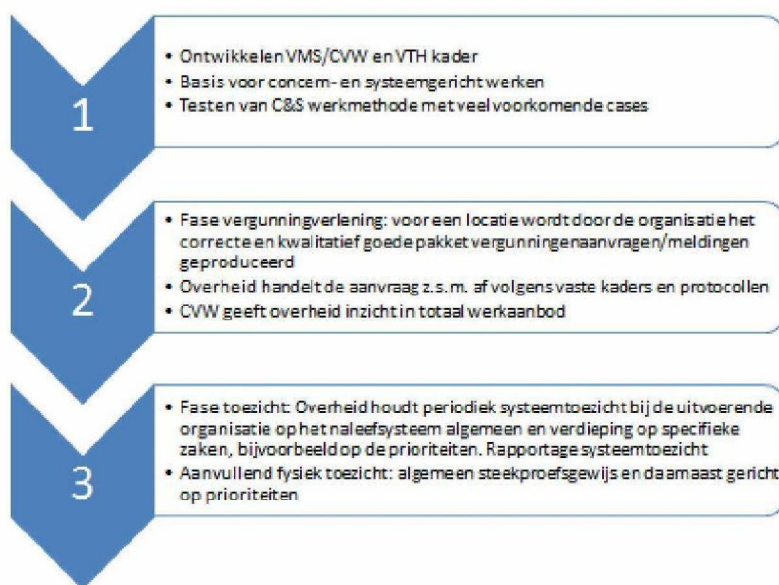
In het algemeen geldt dat het CVW en vervolgens het bevoegd gezag in dit VTH kader handelen op grond van gezamenlijke en integrale criteria voor het beoordelen en beslissen over een aanvraag van een omgevingsvergunning of het doen van een melding. In deze strategie is vastgelegd welke vormen van vergunningverlening (**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 als 1-loket verloopt.

5.5 Toezichtstrategie

Hieronder valt de beschrijving welke vormen van toezicht toegepast worden, met welke frequentie er gecontroleerd wordt en hoe waar nodig integraal (1-loket) gewerkt wordt. In de Drieslag wordt in de eerste fase systeemtoezicht uitgevoerd door medewerkers met auditvaardigheid, kennis van het Vergunningen Management Systeem van het CVW en brede kennis van betrokken regels. Aanvullend wordt steekproefsgewijs of gericht fysiek toezicht uitgevoerd.

Systemtoezicht: 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.

5.6 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 strategie (2014) bevat een voorstel voor dit deel van de brede naleefstrategie. Deze strategie is nog niet door de gemeenten in Groningen bestuurlijk vastgesteld. Tot het moment van vaststelling geldt de vigerende handhaving strategie van de gemeenten.

Met opmerkingen 5.1.2e Input 5.1.2e voor handhavings-, sanctie en gedoogstrategie

NB: voor VTH kader Drieslag wordt voorgesteld geen specifieke handhavingstrategie te formuleren. Vigerend is beleid van betreffende gemeente.

5.7 Sanctiestrategie

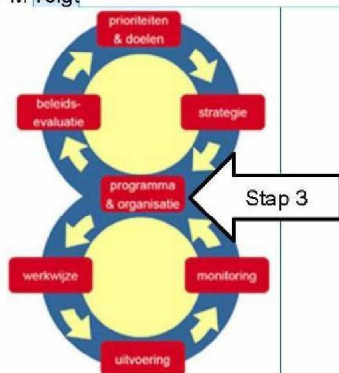
Dit onderdeel bevat de feitelijke sancties in relatie tot soorten overtredingen, een soort prijslijst met dwangsombedragen die beschreven zijn door de betreffende gemeente.
NB: Hier is slechts de gebruikelijke beschrijving van een sanctiestrategie genoemd. Voor VTH kader Drieslag wordt voorgesteld geen specifieke sanctiestrategie te formuleren. Vigerend is beleid van betreffende gemeente.

5.8 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 Drieslag en biedt bestuurders ruimte om in bijvoorbeeld schrijnende gevallen tot maatwerk te besluiten.
NB: voor VTH kader Drieslag wordt voorgesteld geen specifieke gedoogstrategie te formuleren. Vigerend is het beleid hiervoor van de betreffende gemeente.

6 Doorwerking naar programmering

PM volgt



Met opmerkingen 5.1.2e PM input 5.1.2e 5.1.2e 5.1.2e
Met opmerkingen 5.1.2e Stap 4: beleidsevaluatie van implementatie opnemen in aanbevelingen

Scenario benadering Bouwkundig Versterken

Op moment van schrijven hanteert het CVW zeven scenario's voor het Bouwkundig Versterken. De zeven gehanteerde scenario's zijn:

- Scenario 1: Sloop en vervangende nieuwbouw
- Scenario 2: Paneel om de bestaande woning ('gevel ervoor plakken')
- Scenario 3: Gevel plakken + een kleine uitbouw (bv voor levensloopbestendig maken)
- Scenario 4: Sloop, niks terug bouwen
- Scenario 5: Integraal wijkplan(netje) (meerdere woning/woningblokken slopen en integraal plan maken voor nieuwe situatie, al dan niet meer/minder woningen)

Scenario 6: HRBE's (Hoog Risicovolle Bouw Elementen)
 Scenario 7: Veiligstellen

De scenario benadering bevat steeds een aanwezige bedreiging met een beheersmaatregel. In onderstaande tabel is de eerdere intrinsieke risico inschatting afgezet tegen een analyse op de zeven voorgestelde scenario's. Het resultaat is het restrisico na het treffen van deze beheersmaatregelen. Daarbij is de aanname gedaan dat CVW bij alle vormen van Nieuwbouw de uitgangspunten van de ONPR 9998:2015 hanteert. Onderstaande tabel toont dat de scenario benadering onder die omstandigheden leidt tot een verwachte eliminatie van risicoklassen anders dan aanvaardbaar.

				Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4	Scenario 5	Scenario 6	Scenario 7
Nieuwbouw, minimaal BB12	Vergunningplichtig	Geheel	178							
Nieuwbouw, minimaal BB12	Vergunningvrij	Geheel	170;Belangrijk							
Nieuwbouw, conform ONPR9988:2015	Vergunningplichtig	Geheel	16;Aanvaardbaar							
Nieuwbouw, conform ONPR9988:2015	Vergunningvrij	Geheel	32;Mogelijk							
Nieuwbouw, minimaal BB12	Vergunningplichtig	Verbouw	80							
Nieuwbouw, minimaal BB12	Vergunningvrij	Verbouw	106;Belangrijk							
Nieuwbouw, conform ONPR9988:2015	Vergunningplichtig	Verbouw	14;Aanvaardbaar							
Nieuwbouw, conform ONPR9988:2015	Vergunningvrij	Verbouw	27;Mogelijk							
Bestaande bouw	As build	Monument	57;Zeer hoog							
Bestaande bouw	As build		271;Hoog							

Figuur XX Grote multicriteria analyse scenario's

Met opmerkingen 5.1.2e As built > 5.1.2e graag aanpassen in figuur

Opmerking: In figuur 7 is bij het snijpunt scenario 1 en Nieuwbouw geheel conform ONPR 9998: 2015 met vergunningvrije uitvoering aangegeven dat de inschatting is dat er een aanvaardbaar restrisico is. Dit is ingegeven vanuit de gedachte dat dit samenvalt met deugdelijk toezicht vanuit de aangegeven systeemtoezicht en compliance-management benadering.

7 Organisatie

PM volgt

Met opmerkingen 5.1.2e PM input 5.1.2e 5.1.2e 5.1.2e

7.1 Verhouding provincie, gemeenten en werkgroep

7.2 Samenwerking, 1 loket gedachte en scenario's invulling

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	• Vele doden

		• Schade > € 10.000.000
40	Ramp	• Enkele doden • Schade > € 1.000.000
15	Zeer ernstig	• Één dode • Schade > € 100.000
7	Aanzienlijk	• Ernstig letsel, invaliditeit • Schade > € 10.000
3	Belangrijk	• Arbeidsongeschiktheid, verzuim, boete wettelijke overtreding • Schade > € 1.000
1	Gering/hinder	• 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