



### **Tussentijdse evaluatie Vernieuwend Toezicht**

Per 1 januari 2013 is Vernieuwend Toezicht (VT) volledig ingevoerd. Om inzicht te verkrijgen in de haalbaarheid van de invoering en de keuzes die gedurende de invoering van het nieuwe kader noodzakelijk zijn gemaakt heeft eind 2012 een tussenevaluatie plaatsgevonden. In deze brief wordt verslag gedaan van de resultaten van de evaluatie en worden aanbevelingen gedaan voor verbetering van VT.

### **Onderzoek**

Het evaluatieonderzoek heeft bestaan uit een kwalitatieve analyse van beschikbare informatie over VT en gesprekken met betrokkenen bij de gemeente Dordrecht, de brandweer Dordrecht en binnen OZHZ. In deze tussenevaluatie is geen aandacht besteed aan de inrichtingen die geconfronteerd worden met Vernieuwend Toezicht.

### **Hoofdconclusie**

De gemeente Dordrecht stuurt op 6 vastgestelde doelen: veiligheid, gezondheid, leefbaarheid, duurzaamheid, economische schade en bestuurlijke gevoeligheid. Op 'leefbaarheid' ligt extra nadruk. Deze doelen worden in het integraal risicomodel geoperationaliseerd en leiden tot een prioriteitsvolgorde van inrichtingen, gebouwen en bouwwerken. OZHZ houdt integraal toezicht op alle inrichtingen die een voldoende hoge prioriteit hebben gekregen.

Zowel de gemeente Dordrecht als OZHZ zijn enthousiast over de resultaten van Vernieuwend Toezicht. Door integrale controles uit te voeren worden meerdere aspecten van een bedrijf, instelling of gebouw gelijktijdig geïnspecteerd. Dit heeft niet alleen in de gebruiksfase, maar ook in de oprichtingsfase voordeel. Voorheen werd er in de oprichtingsfase alleen toezicht gehouden op aspecten voor bouw en brandveilig gebruik, nu wordt waar mogelijk ook het aspect milieu meegenomen.

Als onder het regiem van VT in de oprichtingsfase toezicht wordt gehouden bij een gebouw in aanbouw, dan wordt er rekening gehouden met het toekomstig gebruik van het gebouw. Indien er gevaarlijke stoffen worden opgeslagen stelt de Wet milieubeheer extra eisen aan brandveiligheid. Door hier in deze fase al rekening mee te houden worden na de realisatie van het gebouw dure verbouwingen voorkomen.

Door tijdens een controle de focus te leggen op risicovolle zaken is meer diepgang mogelijk. In de praktijk is gebleken dat vooral op de gebieden Bouwen&Wonen (constructieve veiligheid) en brandveilig gebruik de naleving van de regelgeving bij de eerste controle laag is. Bij vervolgcontroles is het naleefgedrag aanzienlijk verbeterd. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de systematiek van prioritering effectief is. Door het VT uit te breiden naar alle branches wordt ook hier de naleving positief beïnvloed. VT is voor alle branches geschikt.

Bij aspectgerichte controles, zoals milieucontroles, is het naleefgedrag bij de eerste controle gemiddeld ca 60%. Door volgens de uitgangspunten van VT toezicht te houden is gebleken dat slechts in 34% van de controles een correct naleefgedrag werd gehaald. In 21% van de gevallen leidt dit tot een bestuursrechtelijk of strafrechtelijk traject. Er worden dus veel afwijkingen opgespoord die na de eerste controles worden hersteld.

Vóór de introductie van VT was het opstellen van het uitvoeringsplan vooral een ambtelijke aangelegenheid. Het Bestuur was onvoldoende betrokken en had ook te weinig inzicht. Bestuurders kunnen met het VT-risicomodel expliciet, integraal en transparant sturen op de prioriteiten binnen de fasen oprichten, gebruiken en beëindigen en over deze fasen heen.

Zij hebben hiermee een instrument in handen om te sturen op risico's en op budget.

Bij de start van VT werd in elke fase (oprichten, gebruiken of beëindigen) een drempelscore van 4,3 als drempel aangehouden. Op inrichtingen, gebouwen en bouwwerken met een hogere score werd toezicht gehouden. In de praktijk bleek dat daardoor vooral in de oprichting- en beëindigingsfasen te veel activiteiten niet gecontroleerd zouden worden, terwijl daar toch risico's speelden (b.v. asbest bij sloop). Daarom heeft de gemeente besloten de drempelscore voor de bouwfase te verlagen naar 2,6. Tevens is voor de bouwfase de toezichtfrequentie los gelaten; ieder bouwplan vanaf risicoscore 2,6 wordt tijdens de bouwuitvoering gecontroleerd. Daarnaast is in de gebruiksfase de toezichtfrequentie uit het oogpunt van brandveilig gebruik verhoogd. Voor de sloopfase wordt niet gekeken naar de risicoscore, maar naar het onderscheid tussen bouwkundige sloop, asbestverwijdering en asbestverwijdering in het kader van mutatieonderhoud van sociale woningbouw.

Het resultaat van deze maatregelen was dat het aantal benodigde uren in deze fasen fors is uitgebreid. Om toch binnen het beschikbare budget te blijven is door de gemeente besloten het aantal uren voor de gebruiksfase te verminderen. In het werkprogramma Vernieuwend toezicht 2013 zijn keuzes gemaakt, waardoor in dit jaar 46 minder controles worden uitgevoerd.

Door het risicomodel toe te passen wordt het benodigde aantal uren voor toezicht voor de verschillende fasen berekend. In kolom A is het aantal benodigde uren weergegeven op basis van een gelijke drempelscore in alle fasen. Kolom B geeft de benodigde uren aan nadat in de fasen oprichten en beëindigen de drempelscore is verlaagd en de toezichtfrequentie is verhoogd. Kolom C geeft het aantal geplande uren voor 2013 aan.

	A	B	C
Oprichten	1010	3141	3141
Gebruik	6909	6909	4726
Beëindigen	70	860	860

VT levert op termijn een efficiencyvoordeel op. Bij de introductie van VT in een branche voeren toezichthouders vooral in de gebruiksfase gezamenlijk controles uit. Hiermee wordt bereikt dat kennis en ervaring worden overgedragen, zodat toezichthouders meer 'generalist' worden. Na verloop van tijd kunnen de generalisten bij minder complexe bedrijven/instellingen zelfstandig controles verrichten, waarmee een efficiencyvoordeel kan worden gerealiseerd. Daarnaast is het proces na de eerste controle meer gestroomlijnd. In het verleden werden per aspect controles uitgevoerd, brieven geschreven, hercontroles verricht en waar nodig sancties opgelegd.



Bij VT vindt dit geïntegreerd plaats, waardoor op termijn een efficiencyvoordeel kan worden gerealiseerd. Doordat er geen nulmeting is geweest en doordat binnen VT een verschuiving van prioriteiten is opgetreden, is er geen kwantitatieve vergelijking te maken met de tijdsbesteding voor invoer VT. Toezichthouders krijgen van contactpersonen bij inrichtingen teruggekoppeld dat VT een verbetering is doordat er gelijktijdig verschillende expertise op de inrichting aanwezig is (meer kennis) en de administratieve last vermindert. Dit geldt met name voor relatief eenvoudige controles, waar generalistische toezichthouders worden ingezet.

#### **Conclusies doelgerichtheid Vernieuwend Toezicht**

- Er wordt door OZHZ nog weinig geëxperimenteerd met innovatieve instrumenten voor het bevorderen van het naleefgedrag. Deze instrumenten zijn gericht op lastenverlichting bij de instellingen en efficiencyverbetering van OZHZ. Te denken valt aan communicatie over mogelijke afwijkingen in plaats van of voorafgaand aan controle. Daardoor middel van communicatie vooraf gaand aan een controle kan het naleefgedrag positief worden beïnvloed. Een goed voorbeeld is het geven van voorlichting aan basisscholen.
- De gemeente Dordrecht is tevreden over de frequentie en inhoud van de monitorinformatie. Dit geldt voor de financiële- en de procesinformatie. Wel is er behoefte aan een lijst van onderwerpen die hoog scoren bij niet-naleefgedrag (top 10 van niet naleven). Er wordt onderzocht of deze lijst aan de monitorinformatie kan worden toegevoegd.
- De monitorinformatie wordt door de brandweer gebruikt om de repressieve dienst inzicht te geven over de brandveiligheid in de stad. Zowel de frequentie als de inhoud van de informatie sluit nog onvoldoende aan bij de behoefte van de brandweer. In 2013 vindt samen met de VRZHZ een herijking van deze informatie plaats.

#### **Conclusies proces Vernieuwend Toezicht**

- Inrichtingen waar de toezichttaken relatief eenvoudig zijn, lenen zich vooral voor de inzet van generalisten met basiskennis. Deze toezichthouders controleren op alle drie aspecten: milieu, bestaande bouw en brandveiligheid. Bij grotere complexiteit zijn echter specialistische toezichthouders nodig. Om ook hier het integrale karakter tot uitdrukking te laten komen voeren specialisten met verschillende disciplines samen controles uit. Bij de inzet van toezichthouders wordt nu nog onvoldoende rekening gehouden met de complexiteit van de bedrijven. Per inrichting moet het duidelijk zijn of er een generalist of een specialist nodig is en in het laatste geval welke expertise(s) het betreft.
- Binnen OZHZ wordt Squit als informatiesysteem gebruikt. Dit systeem kan op enkele punten worden verbeterd: opnemen van checklists voor toezicht, zodat de verslaglegging wordt verbeterd en opnemen van extra informatie aan het locatiebestand, zodat er meer managementinformatie beschikbaar komt. Aan deze verbeteringen wordt al gewerkt.
- Er is een helder plan nodig om de medewerkers ook in te werken op andere dan de eigen expertise (milieu, bouwen of brandveiligheid). Voor de realisatie is ongeveer een jaar nodig. Kennis en ervaring opdoen kan op drie manieren: volgen van gerichte opleidingen, training on the job (kennis en ervaring overdragen) en in het werkoverleg aandacht te schenken aan de inhoud van het werk en casusbesprekingen. Voor een adequate uitvoering van vergunningverlening-, toezicht- en handhavingstaken hebben VNG en IPO kwaliteitscriteria opgesteld. In 2013 en 2014 loopt een verbeterprogramma om te voldoen aan deze criteria. De hier genoemde acties worden opgepakt binnen dit verbetertraject.

- Over het algemeen hebben milieu-inspecteurs meer oog voor zaken die in orde zijn en bouwinspecteurs voor zaken die afwijken van de eisen. Dit is een cultuurelement. Bij Vernieuwend Toezicht kan dit onderscheid leiden tot een verschillende controle-benadering van een inrichting en dit is niet gewenst. Daarnaast is het van belang dat generalisten goed weten wanneer ze een specialistische toezichthouder inschakelen en wie. In een open cultuur is vertrouwen aanwezig en wordt geaccepteerd dat generalisten niet alles kunnen (en hoeven) weten. Casusbesprekingen, werkoverleg en trainingen kunnen hiervoor worden ingezet.

OZHZ heeft op basis van deze conclusies verbeteracties benoemd.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

OMGEVINGSDIENST ZUID-HOLLAND ZUID  
hoofd van de afdeling Toezicht en Handhaving

Drs. J.J. Cats



Bijlage: -

Kopie: Erica Graven, Charles de Vries, Archief



