

Aan
de gemeenteraad

Gemeentebestuur
Spuiboulevard 300
3311 GR DORDRECHT

T 14078
F (078) 770 8080
www.dordrecht.nl

Datum 17 december 2013
Ons kenmerk SO/1119340
Begrotingsprogramma Wonen en leefbaarheid
Bijlage(n) 3
Betreft RAADSINFORMATIE inzake evaluatie vernieuwend toezicht en herijking
beleidskader toezicht bouwfase

Contactpersoon
E. Hoff
T (078) 770 4837
E e.hoff@dordrecht.nl

Samenvatting

Eind 2012 heeft de Omgevingsdienst een evaluatie uitgevoerd van vernieuwend toezicht. De uitkomsten zijn positief en vragen om een beperkte wijziging van het beleidskader inzake het toezicht op de bouwfase en de sloopfase, zoals die de afgelopen jaren al is doorgevoerd. Het college heeft deze wijziging vastgesteld.

Aanvullend heeft het college ook een herijking van het beleidskader voor de invulling van het toezicht op de bouwfase vastgesteld. Aanleiding daartoe is het gewijzigde Bouwbesluit en aansluitend daarop het gewijzigde landelijk toezichtprotocol dat de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid (OZHZ) ook voorheen al hanteerde. Daarnaast is een strengere aanpak van overtredingen in de bouwfase vastgelegd.

1. Wat is de aanleiding?

Het college wil u informeren over de evaluatie van vernieuwend toezicht en de herijking van het beleidskader toezicht bouwfase.

In november 2010 heeft het college ingestemd met de vernieuwing van de toezichttaken van OZHZ. Kernpunten daarbij zijn het samenvoegen van de disciplines milieu, bouw en brandveiligheid in het toezicht en het programmeren aan de hand van een risicoanalyse. In die systematiek heeft het college een accent gegeven aan het onderwerp leefbaarheid. De nieuwe werkwijze zou begin 2013 worden geëvalueerd. In deze brief informeren we u over de uitkomsten. De afgelopen jaren is al op onderdelen van de nieuwe werkwijze bijgestuurd. Die punten worden op een rij gezet.

In 2012 is ook gewerkt aan een herijking van het beleidskader voor de invulling het toezicht op nieuwbouw. De aanleiding daarvoor was het nieuwe Bouwbesluit 2012. Het nieuwe beleidskader wordt hieronder toegelicht.

2. Wat willen we bereiken?

Bepalend bij het besluit eind 2010 om vernieuwend toezicht in te voeren waren de volgende argumenten:

- Het gemeentebestuur bepaalt, veel meer dan voorheen, de prioriteiten en kaders.
- De klant staat centraal, en niet de wet- en regelgeving.
- Vernieuwend toezicht sluit aan op Vertrouwen & Verantwoordelijkheid.
- De inzet van toezicht is doelmatiger en efficiënter.

Met vernieuwend toezicht behoren we, samen met OZHZ, tot de koplopers in Nederland. Voor meer informatie verwijzen we u naar de raadsinformatiebrief over vernieuwend toezicht van 9 november 2010.

Datum 17 december 2013
Ons kenmerk SO/1119340

3. Wat gaan we daarvoor doen?

3.1 Evaluatie vernieuwend toezicht

De brief van OZHZ met de uitkomsten van de evaluatie is bijgevoegd. De hoofdconclusie is dat gemeente en OZHZ positief zijn over de resultaten van vernieuwend toezicht. Dat geldt zowel voor de oprichtingsfase (nieuwbouw) als voor de gebruiksfase, waar nu alle drie de disciplines aan bod komen. Voorheen kwam milieu niet aan de orde bij toezicht op nieuwbouw en kwamen bouw- en vaak ook brandveiligheid niet aan de orde in de gebruiksfase.

Met name in de gebruiksfase blijkt bij de eerste controle de naleving op de onderdelen bouw- en brandveiligheid laag. Hier is vanuit de gemeente jarenlang geen of weinig toezicht op gedaan. Bij vervolgccontroles blijkt de naleving aanzienlijk verbeterd. Het gaat hier bijvoorbeeld om brandveiligheidsonderdelen als vluchtroutes, branddeuren, brandwerendheid en dergelijke in branches als scholen, verzorgingshuizen en horeca. De uitkomsten bevestigen het nut van deze controles.

Met vernieuwend toezicht wordt vanuit een (altijd) beperkt budget veel gericht dan voorheen aandacht besteed aan de meest risicovolle zaken.

Met vernieuwend toezicht stelt het bestuur de systematiek, kaders en prioriteiten vast en heeft meer grip op de keuzes en de wijze van uitvoering dan voorheen.

Al in 2011 is geconstateerd dat toezicht op nieuwbouw en sloop een eigen uitwerking moest krijgen. Voor het geheel was bepaald, aan de hand van de prioriteitenlijst en het beschikbaar budget, dat activiteiten tot een risicowaarde van 4,3 gecontroleerd konden worden, met een frequentie van eens in de drie jaar. Die drempelwaarde bleek voor nieuwbouw en sloop ongewenst hoog. Daardoor zou er bij de nieuwbouw van veel grote en risicovolle bouwwerken, bijvoorbeeld woongebouwen, geen toezicht meer plaatsvinden. Bovendien is een frequentie van eens in de drie jaar niet hanteerbaar, de bouw vindt maar eenmalig plaats. De drempelwaarde voor de bouwfase is daarop verlaagd tot 2,6, net boven het niveau van grondgebonden woningen. Boven die risicoscore vindt op alle bouwprojecten toezicht plaats. Voor de sloopfase wordt niet gekeken naar de risicoscore, maar bijvoorbeeld naar de aanwezigheid van asbest. Deze keuzes worden jaarlijks in het jaarprogramma van OZHZ vastgelegd.

Op onderdelen is de afgelopen jaren gebleken dat aanvullende themacontroles gewenst blijven. Zo is in overleg met de Brandweer afgesproken om locaties met een woon/zorgfunctie jaarlijks te controleren op brandveiligheid en locaties met een logiesfunctie tweejaarlijks. Waar deze controles niet zijn opgenomen in het jaarprogramma voor integrale controles vinden deze aanvullend en themagericht (alleen op het onderdeel brandveiligheid) plaats. Een vergelijkbare aanpak betrof van begin af aan de bedrijven die zijn aangewezen als risicorelevant bedrijf (jaarlijkse controle op externe veiligheid). Dergelijke keuzes worden jaarlijks in het jaarprogramma van OZHZ vastgelegd.

Bovenstaande aanvullende keuzes leiden er wel toe dat het budget voor toezicht op de gebruiksfase vermindert. Deels kan dit worden opgevangen omdat in de uitwerking blijkt dat in veel gevallen met minder uren kan worden volstaan dan tevoren geraamd. Maar het resultaat is dat de afspraak dat activiteiten tot een risicowaarde van 4,3 worden gecontroleerd onder druk staat. Indien dit structureel blijkt dan zal dat aan de orde worden gesteld.

Datum 17 december 2013
Ons kenmerk SO/1119340

Bij bedrijven met een risicoscore kleiner dan 4,3 worden geen controles uitgevoerd (tenzij opgenomen bij aanvullende themacontroles). Vanuit OZHZ is aangegeven dat dit wel wenselijk zou zijn, bijvoorbeeld met een steekproefsgewijze of branchegerichte aanpak. Daarbij kan worden aangesloten bij het regionale uitvoeringsniveau¹ dat met de overige gemeenten is bepaald. Vooralsnog is hier geen budget voor beschikbaar. In 2014 vindt hierover nader overleg plaats met OZHZ.

Dit jaar start OZHZ met de inzet van communicatie gericht op het naleven van de regels. Gestart wordt met de doelgroepen basisscholen en bijeenkomstfuncties diversen (waaronder wijkcentra, kerken, bibliotheken en clubhuizen). Het doel hiervan is het naleefgedrag te verbeteren met minder inzet van tijd en geld. Belangrijke regels kunnen heel eenvoudig en logisch zijn, bijvoorbeeld het vrijhouden van vluchtroutes en het niet blokkeren van branddeuren. Toch zijn op dit soort punten de afgelopen jaren veel overtredingen geconstateerd.

Tot slot constateert OZHZ nog een aantal interne verbeterpunten, bijvoorbeeld wat betreft het eigen informatiesysteem en de opleiding en training van de medewerkers.

De uitkomsten van de evaluatie vragen om een beperkte wijziging van beleidskaders. Het vernieuwend toezicht is geslaagd te noemen, zeker voor het toezicht op de gebruiksfase. Voor het toezicht op de bouwfase en de sloopfase heeft de afgelopen jaren al bijsturing plaatsgevonden. Het college heeft deze wijzigingen aanvullend vastgelegd. Voor het toezicht op de bouwfase is bepaald dat toezicht plaatsvindt bij alle bouwprojecten met een risicoscore boven het niveau van grondgebonden woningen. Voor het toezicht op de sloopfase is bepaald dat prioriteit wordt gegeven aan asbestverwijdering en sloopveiligheid.

Zoals hierboven vermeld vindt sturing op de uitvoering plaats in het jaarprogramma van OZHZ. Dit programma wordt jaarlijks vastgesteld door het college en ter informatie aan de raad gestuurd.

Verbeterpunten zoals die uit de evaluatie volgen worden door OZHZ opgepakt en worden gevolgd vanuit het regulier ambtelijk en bestuurlijk overleg met de gemeente.

3.2 Herijking beleidskader toezicht bouwfase

Op basis van de systematiek van vernieuwend toezicht is bepaald bij welke bouwprojecten toezicht plaatsvindt. Op welke wijze dit toezicht wordt ingevuld is al veel eerder vastgelegd, in het Bouwbeleidsplan 2006-2010. Als basis wordt het landelijk toezichtprotocol 2003² gehanteerd, waarin is vastgelegd op welke toetsmomenten welke controleaspecten met welke diepgang aandacht krijgen. Destijds is aanvullend bepaald dat in Dordrecht verhoogde aandacht wordt gegeven aan het toezicht op de fundering, verdiepingsvloeren en bouwkundige brandveiligheid.

In 2012 is afgesproken dat OZHZ dit beleidskader zal vernieuwen. De notitie van OZHZ hierover is bijgevoegd. De belangrijkste aanleiding voor herijking is het Bouwbesluit 2012, waarbij diverse regelingen zijn samengevoegd. Het landelijk

¹ Regionaal wordt het milieutoezicht ook uitgevoerd aan de hand van een risicoanalyse en een afspraak over de risicoscore waarboven standaard controles worden uitgevoerd. Aanvullend daarop is budget gereserveerd voor een projectmatige aanpak van branches met een lagere risicoscore.

² LTP 2003 van de Vereniging bouw- en woningtoezicht Nederland.

Datum 17 december 2013
Ons kenmerk SO/1119340

toezichtprotocol is hierop aangepast. OZHZ oordeelt dat het nieuwe protocol op het niveau zit van het oude protocol inclusief de Dordtse aanvullingen. Nieuwe aanvullingen zijn niet langer nodig. Niet inhoudelijk maar wel belangrijk is dat in het nieuwe protocol voorbereidingstijd is opgenomen. In de praktijk totnogtoe ging voorbereidingstijd ten koste van de tijd voor het daadwerkelijke toezicht of bij onvoldoende voorbereiding bleek de timing van controles niet altijd effectief.

Het college heeft, conform het voorstel van OZHZ, één aanvulling vastgesteld op het landelijk protocol. In het Bouwbesluit 2012 gelden voor elke gebruiksfunctie specifieke eisen. Als voorbeeld noemt OZHZ gebouwen voor zorginstellingen, waarvoor extra eisen gelden voor brandveiligheid en vluchtroutes. Dat vraagt meer toezicht in de bouwfase. Een kantoorgebouw zal daarentegen juist minder toezicht vragen. Het nieuwe beleidskader houdt hier rekening mee door per gebruiksfunctie een rekenfactor te hanteren.

Vanuit de gemeente is verzocht om het sanctiebeleid te formaliseren. In het verleden werden bij het bouwtoezicht geconstateerde onvolkomenheden vaak ter plaatse mondeling afgehandeld. Dat had ook vaak vanzelf als gevolg dat de intensiteit van het toezicht flink hoger werd, zonder dat er sancties aan de bouwer werden opgelegd.

Afgesproken is dat OZHZ bij overtredingen vaker bestuursrechtelijk op zal treden (zoals gebruikelijk bij toezicht in de gebruiksfase), bijvoorbeeld wanneer ernstige zaken zoals de constructieve veiligheid in het geding zijn. Overtredingen worden hiermee strenger aangepakt, op straffe van een dwangsom bij herhaling.

De inzet van het nieuwe toezichtprotocol leidt tot een kostenstijging. Deze kostenstijging kan binnen het bestaande budget worden opgevangen vanwege de terugloop in bouwprojecten met een risicoscore boven 2,6. De kwaliteit van het toezicht voldoet met deze werkwijze aan het Bouwbesluit 2012 en de extra voorbereidingstijd en de aanscherping van het sanctiebeleid verhogen de kwaliteit en effectiviteit van het toezicht.

In het jaarprogramma Omgevingsdienst 2013 is al afgesproken dat het toezicht bij nieuwe bouwprojecten volgens de nieuwe systematiek wordt uitgevoerd.

3.3 Consequenties

Voor wat betreft vernieuwend toezicht leidt de evaluatie tot beperkte wijziging van de beleidskaders inzake het toezicht in de bouwfase en de sloopfase. Bijsturing op de uitvoering vindt, indien aan de orde, plaats in het jaarprogramma van OZHZ. Het uitvoeringsniveau voor het toezicht op de gebruiksfase staat onder druk. Indien dit structureel blijkt dan zal dat aan de orde worden gesteld.

De herijking van het beleidskader voor toezicht in de bouwfase leidt tot een verbetering van dit toezicht. Het toezicht wordt hiermee in lijn gebracht met gewijzigde regelgeving en met het landelijk toezichtprotocol. Met de aanscherping van het sanctiebeleid worden overtredingen strenger aangepakt, op straffe van een dwangsom bij herhaling. In het jaarverslag van OZHZ zal over de ervaringen en resultaten worden gerapporteerd.

In het jaarprogramma Omgevingsdienst 2013 is al afgesproken dat het toezicht bij nieuwe bouwprojecten volgens de nieuwe systematiek wordt uitgevoerd. De geraamde meerkosten hiervan zijn opgevangen binnen het reguliere budget voor het jaarprogramma.

Datum 17 december 2013
Ons kenmerk SO/1119340

a. Inspraak en communicatie

N.v.t.

b. Vervolgtraject besluitvorming

N.v.t.

4. Wat mag het kosten?

Er is geen aanleiding om het budget voor toezicht op dit moment te wijzigen. Mocht in 2014 een voorstel voor aansluiting op het regionaal uitvoeringsniveau van de overige gemeenten in Zuid-Holland Zuid leiden tot meerkosten, dan zal dat separaat worden voorgelegd. Datzelfde is aan de orde als uit de jaarprogramma's en jaarverslagen blijkt dat het afgesproken uitvoeringsniveau voor toezicht in de gebruiksfase structureel niet gehaald wordt.

De meerkosten voor toezicht op de nieuwbouw kunnen worden opgevangen binnen het bestaande budget vanwege de terugloop in bouwprojecten met een risicoscore boven 2,6. Mocht het aantal bouwprojecten in de toekomst gaan stijgen dan moet de gemeente overwegen om het budget voor toezicht op de bouwfase te verhogen. De kosten voor toezicht in de bouwfase worden meegenomen bij de legesgebonden kosten.

5. Bij deze raadsinformatiebrief horen de volgende bijlagen:

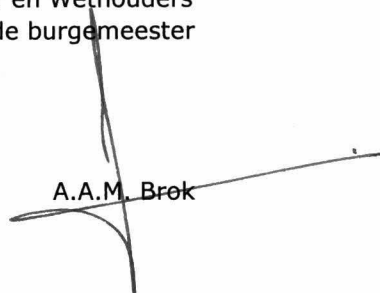
- o brief Omgevingsdienst van 6 augustus 2013 inzake tussenevaluatie vernieuwend toezicht
- o notitie Omgevingsdienst 23 april 2013 inzake herijking beleidskaders toezicht bouwfase
- o prioriteitenlijst

Wij vertrouwen er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Het college van Burgemeester en Wethouders
de secretaris de burgemeester



M.M. van der Kraan



A.A.M. Brok