

## DOELTREFFEND HANDHAVEN

### 1. Aanleiding en achtergronden

De vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam zijn voor veel Nederlandse gemeenten een impuls geweest om het eigen handhavingsbeleid kritisch tegen het licht te houden en naar aanleiding hiervan de nodige verbeteringen door te voeren. Zo ook in Amersfoort. In 2001 is er een onderzoek uitgevoerd door het bureau K+V naar de afstemming tussen brandweer en de afdelingen Bouw- en Gebruikskwaliteit en Milieu binnen de gemeente. Naar aanleiding van deze rapportage is de nota Integraal Handhavingsbeleid gemeente Amersfoort opgesteld. Deze is in 2003 uitgewerkt in een nota programmatisch handhaven. Deze nota vormt de basis voor de jaarlijks door het bestuur vast te stellen uitvoeringsprogramma's. De kern van het uitvoeringsprogramma is een beschrijving van handhavingstaken welke door de afdelingen van de sector SOB, de brandweer, politie, de afdeling milieu van het Gewest, de concernstaf en stadstoezicht zullen worden uitgevoerd. De idee achter programmatische handhaving is dat de handhavingstaak zich ontwikkelt van reactief naar pro-actief, planmatig en integraal. Halverwege 2004 is het uitvoeringsprogramma 2004 vastgesteld met daarin een plan van aanpak om het handhavingsbeleid uit te werken en 'goed op de kaart te zetten'.

Handhaving en handhavingsbeleid zijn brede begrippen die ingrijpen op vrijwel alle beleidsterreinen. Overal waar regels gemaakt worden is er controle op de naleving ervan nodig. Inspecteurs voor Bouw en Woningtoezicht controleren de naleving van bouwbesluiten en van bouwvergunningen. Sociaal rechters controleren of uitkeringsgerechtigden zwart werken naast de uitkering en de brandweer controleert de brandveiligheid van gebouwen.

De rekenkamercommissie hecht grote waarde aan een sterke en integrale handhaving door de gemeente. Immers nieuw beleid en de daarbij behorende regels zijn alleen doeltreffend, wanneer de naleving hiervan actief wordt gestimuleerd, gecontroleerd en waar nodig gesanctioneerd. De rekenkamercommissie is dan ook geïnteresseerd in de wijze waarop het handhavingsbeleid binnen de gemeente is uitgewerkt en wat de stand van zaken is met betrekking tot de uitvoering hiervan. Omdat er velerlei gebieden zijn waarop de gemeente een handhavende taak heeft, is het noodzakelijk het onderzoeksterrein af te bakenen. De rekenkamercommissie Amersfoort heeft besloten het onderzoek toe te spitsen op de doeltreffendheid van het handhavingsbeleid op het terrein van brandveiligheid van openbare gebouwen. Openbare gebouwen zoals horecagelegenheden, sporthallen, scholen, bioscopen en theaters. De rekenkamercommissie heeft gekozen voor dit thema vanwege de maatschappelijke relevantie hiervan. Immers, het niet naleven van de brandveiligheidsregels in openbare gelegenheden brengt serieuze risico's met zich mee.

Bovendien sluit de rekenkamercommissie met dit onderwerp aan bij een actueel thema binnen de gemeente. In een recente memo geeft de brandweer aan niet in alle gevallen het gewenste brandveiligheidsniveau te kunnen garanderen<sup>1</sup>. Om deze situatie te verbeteren, zijn inmiddels twee maatregelen genomen: (1) een aantal inspecteurs zal worden opgeleid tot Bijzondere Opsporingsambtenaar (BOA) en (2) het sanctie-instrumentarium wordt uitgebreid door invoering van de beleidsregel brandveiligheid waarbij de brandweer in staat wordt gesteld ter plekke een last onder dwangsom op te leggen.

De rekenkamercommissie vindt de vraag relevant welk niveau van brandveiligheid op dit moment wel kan worden gegarandeerd en in hoeverre met de genomen maatregelen hierin verbetering kan worden verwacht.

---

<sup>1</sup> Zie BW voorstel 'Beleidsregels handhaving brandveiligheid, dd 01-07-2005  
OPZET HANDHAVING

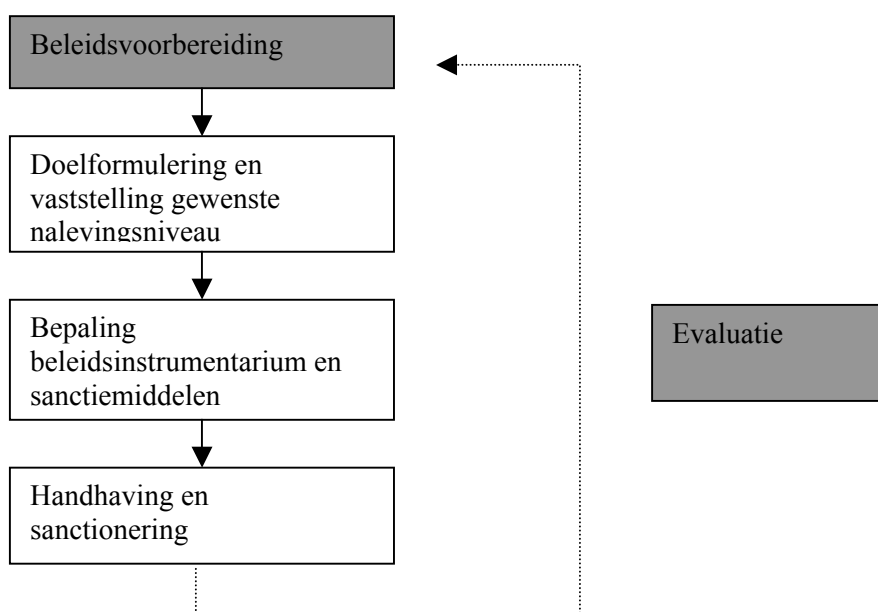
### *handhavingketen*

Er zijn doorgaans onvoldoende capaciteit en middelen beschikbaar om altijd en overal te kunnen handhaven. Daarom moeten dus keuzes worden gemaakt hoe de beschikbare handhavingscapaciteit het meest doeltreffend kan worden ingezet.

Het is daarbij van belang dat bij het vaststellen van wetten en regels wordt uitgewerkt wat precies de doelen zijn en welk nalevingsniveau wordt beoogd. Aan de hand hiervan kan worden vastgesteld welke handhavingsactiviteiten verricht moeten worden om dit te bereiken en met welke controle frequentie. Dit alles afgewogen tegenover de beschikbare middelen.

Om in gelijke gevallen van normafwijking op dezelfde manier op te treden, dient de organisatie voorts vast te leggen wat er bij welke normafwijking dient te gebeuren.

De handhavingketen ziet er dan als volgt uit:



## **2. Doel van het onderzoek**

De doelstelling van dit onderzoek is het onderzoeken van de effectiviteit, of doeltreffendheid, van het handhavingsbeleid op het gebied van brandveiligheid bij openbare gebouwen. Openbare gebouwen zijn in het kader van dit onderzoek gebouwen waarvoor een gebruikersvergunning is vereist en die onderhevig zijn aan inspecties van de brandweer. Het onderzoek is gericht op het vaststellen van de doeltreffendheid van het beleid. De rechtmatigheid en doelmatigheid maken geen deel uit van het rekenkameronderzoek.

De vraagstelling luidt:

*In hoeverre was in Amersfoort in de periode 2002-2005 sprake van een voldoende doeltreffend handhavingsbeleid op het gebied van brandveiligheid van openbare gebouwen en welke effecten kunnen worden verwacht van het geïntensiveerde handhavingsbeleid?*

Per schakel van de handhavingketen zijn is aantal deelvragen geformuleerd.

### Beleidsvoorbereiding

1. Hoe is het handhavingsbeleid van de gemeente in algemene zin opgebouwd?
2. Is er sprake van handhavingsbeleid op het gebied van brandveiligheid en zoja:
  - a. Hoe is dit vormgegeven?
  - b. Wie zijn erbij betrokken en wat is hun rol?

### Doelformulering en vaststelling nalevingsniveau

- c. Welke doelstellingen zijn geformuleerd?
- d. Wat is het gewenste nalevingsniveau?

### Bepaling beleid, instrumentarium en sanctionering

- e. Wat is het beleidsinstrumentarium voor handhaving van brandveiligheid?
- f. Wat is het sanctioneringsbeleid?

### Handhaving en sanctionering

- g. Op welke wijze is het handhavingsbeleid brandveiligheid uitgevoerd?
- h. In hoeverre zijn gebruikers bekend met de regels omtrent brandveiligheid?
- i. Hoe wordt de uitvoering van het handhavingsbeleid brandveiligheid gecontroleerd door de gemeente?
- j. Hoe vaak zijn tekortkomingen in de naleving aangetroffen en wat was hun aard?
- k. Welke sancties zijn toegepast?
- l. Wat is het feitelijke nalevingsniveau?

## **3. Omschrijving normenkader**

Op basis van dit onderzoek vormt de rekenkamercommissie zich een oordeel over de doeltreffendheid van het handhavingsbeleid brandveiligheid. Voor zover mogelijk verzamelt de rekenkamercommissie informatie over de feitelijke doeltreffendheid (zie onderzoeksvraag 2L).

Daarnaast maakt de rekenkamercommissie gebruik van eerder onderzoek dat is gedaan naar de doeltreffendheid van handhavingsbeleid. Door het Rijk is het projectbureau ‘Handhaven Op Niveau’ (HON) opgezet. Dit bureau ondersteunt gemeenten bij het opstellen en uitvoeren van handhavingsbeleid. Een van de instrumenten die vanuit dit bureau worden aangereikt is de ‘Tafel van elf’. Dit is een op gedragswetenschappen gebaseerd model, opgebouwd uit elf dimensies. Met elkaar zijn deze dimensies bepalend voor de mate van naleving van regelgeving. Deze criteria kunnen worden gebruikt om bestaande regelgeving te evalueren. De rekenkamercommissie zal bij haar toetsing gebruik maken van deze Tafel van elf.

Verder voert de rekenkamercommissie in het kader van dit onderzoek een korte benchmark uit waarbij wordt bekeken hoe in een aantal andere gemeenten met het handhavingsbeleid wordt omgegaan.

Op basis van deze drie bronnen formuleert de rekenkamer een normenkader aan de hand waarvan zij de doeltreffendheid van het handhavingsbeleid in de gemeente Amersfoort beoordeelt.

## **4. Onderzoeksaanpak**

Het onderzoek bestaat uit vier fasen. In de eerste fase vindt een inventarisatie plaats in de organisatie van het algemene handhavingsbeleid dat binnen de gemeente is ontwikkeld. Daarbij wordt tevens in kaart gebracht welke actoren betrokken zijn, zoals politie, brandweer en particulieren. Hiervoor worden relevante documenten bekeken, zoals de nota’s ‘integraal handhaven’ en ‘programmatisch handhaven’. Vervolgens bekijken wij in hoeverre dit beleid in uitvoering is genomen en wat bekend is over de effecten hiervan. Ook hiervoor maken wij gebruik van beschikbare documenten. Aanvullend voeren wij gesprekken met de werkgroep verantwoordelijk voor het beleid ‘programmatisch handhaven’ en de verantwoordelijk portefeuillehouder.

De tweede fase van het onderzoek richt zich specifiek op handhavingsbeleid op het gebied van brandveiligheid: wat is het beleid, wie zijn erbij betrokken en hoe vindt de uitvoering plaats en wat zijn de resultaten? Hiervoor voeren wij onder meer een gesprek met een ambtenaar belast met handhaving op dit gebied. Ook interviewen wij een verantwoordelijk functionaris van de brandweer. Vanzelfsprekend zullen ook relevante beleidsstukken en (product)rapportages hierbij worden betrokken.

In het bijzonder bestuderen wij de inspectierapporten van bijvoorbeeld brandweer of andere inspectiediensten op het gebied van brandveiligheid. De uitkomsten moeten worden vergeleken met het, al dan niet bestaande, ambitieniveau bij het opstellen van het handhavingsbeleid. Concreet gaan wij voor elk onderzoeksjaar na hoeveel locaties er zijn die voldoen aan de definitie van openbaar gebouw, hoeveel hiervan zijn geïnspecteerd en wat hiervan het resultaat was.

Tot slot zetten wij een schriftelijke enquête uit onder een steekproef van uitbaters van openbare ruimten en zullen wij een persoonlijk gesprek voeren met twee van hen. Deze interviews dienen voor de inkleuring van het beeld maar zijn ook indicatief voor de doeltreffendheid en met name het nalevingsniveau.

In fase drie wordt de benchmark uitgevoerd. Voor het benchmarkgedeelte selecteren wij drie gemeenten van vergelijkbare grootte als Amersfoort. Voor deze drie gemeenten zullen wij eveneens het beleid en de uitvoering in kaart brengen, op het gebied van de brandveiligheid van openbare gebouwen. In elk van de gemeenten zullen wij een gesprek voeren met een ambtenaar belast met handhaving op het gebied van brandveiligheid.

De vierde fase bestaat uit de analyse van het verkregen materiaal, waarbij het normenkader wordt uitgewerkt en de situatie in Amersfoort aan de hand hiervan wordt getoetst.

Als onderzoeksperiode is besloten te kiezen voor een periode 2002-2005. Dit is kort genoeg om uitvoerbaar en voldoende actueel te blijven en lang genoeg om uitspraken te doen over trends en ontwikkelingen.

#### **5. Organisatie: uitvoerders en planning**

Gezien de beperkte capaciteit waarover de rekenkamercommissie zelf beschikt, besluit de rekenkamercommissie om dit onderzoek te laten uitvoeren door een extern bureau. De secretaris van de commissie is projectleider. Daarbij zal S. Oostlander optreden als lid-rapporteur vanuit de rekenkamercommissie. Het onderzoek start eind januari en heeft naar schatting een doorlooptijd van circa 16 weken. De commissie streeft ernaar het eindrapport in de eerste helft van 2006 aan te bieden aan de raad.

De doorloop van het onderzoek is als volgt:

<b>Activiteit</b>	<b>Aantal dagen</b>	<b>Uitvoerder</b>
Inventarisatie/ analyse beleidsstukken handhaving Amersfoort	3	Secretaris/onderzoeker
Gesprekken beleidsambtenaar en wethouder (2)	2 (inclusief uitwerking)	Secretaris/onderzoeker/ lid-rapporteur
Diepte onderzoek brandveiligheid: documenten	2	Secretaris/onderzoeker
Gesprekken ambtenaar, brandweer, eigenaren/beheerders (2)	5 (inclusief uitwerking)	Secretaris/onderzoeker
Analyse praktijkgevallen ahv inspectierapporten	8	Secretaris/onderzoeker
Opzetten en verwerken schriftelijke enquête beheerders/eig.	3	Secretaris/onderzoeker
Analyse documenten benchmarkgemeenten	4	Secretaris/onderzoeker
Interviews benchmarkgemeenten (3 * 2)	3 (inclusief uitwerking)	Secretaris/onderzoeker
Opstellen normenkader, nadere analyse en toetsing	5	Secretaris/onderzoeker
Opstellen concept- rapportage	3	Secretaris/onderzoeker/ lid – rapporteur
Aanpassing rapportage en vaststelling rapport	2	Secretaris
Verwerking technisch wederhoor	2	Secretaris / lid-rapporteur
Bestuurlijk wederhoor en nawoord	1	Secretaris / lid-rapporteur
Aanbieding aan raad	0.5	Secretaris
<b>Totaal</b>	<b>43,5</b>	