

Tussenrapport fase 1.

Analyse verlening en handhaving vergunningen in 12 casusgemeenten

Utrecht, 4 juli 2002

GW08/027e

Onderzoek in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie centrum (WODC) van het Ministerie van Justitie.

Inhoud

1 Samenvatting 3

2 Vergunningverlening en handhaving door gemeenten 7

- 2.1 De incidenten en het inzicht 7
- 2.2 Begeleiding onderzoek 8
- 2.3 Verantwoording en status van dit rapport 9

3 Selectie en profiel casusgemeenten 10

- 3.1 Kenmerken 10

4 Werkwijzen 12

- 4.1 Handhavingsnormen 12
- 4.2 Programmatisch handhaven en gebruik instrumenten 14

5 Inzet en productie 16

- 5.1 Formatie 16
- 5.2 Productie (output) 17
- 5.3 Functieschalen 18

6 Organisatie van de 'handhaving' 19

- 6.1 Structuur 19
- 6.2 Functiescheiding 19
- 6.3 (Integraal) Handhavingsoverleg 20

7 Democratische inbedding 21

- 7.1 Bestuurlijke betrokkenheid 21
- 7.2 Bestuurlijke rapportage 22
- 7.3 Bestuurlijke 'temperatuur' 22

8 Kwaliteit 24

- 8.1 Formatief handhavingstekort 24
- 8.2 Zelfevaluatie experts 25
- 8.3 Professioneel handhavingstekort 26
- 8.4 Juridisch handhavingstekort 27

9 Bijlagen 28

- 9.1 Verantwoording onderzoek in casusgemeenten 28
 - 9.1.1 Methode van onderzoek 28
 - 9.1.2 Definities 29
 - 9.1.3 Verantwoording selectie gemeenten 31
 - 9.1.4 Kenmerken casusgemeenten i.r.t. Nederland 32
- 9.2 Overzichtstabellen formatie, productie en schaal casusgemeenten 33
- 9.3 Berekeningen formatief tekort verlening en handhaving 37
 - 9.3.1 Formatief tekort verlening en handhaving brand geëxtrapoleerd 37
 - 9.3.2 Methode berekening formatief handhavingstekort 37
- 9.4 Reactie beoordelingscommissie 43

1 Samenvatting

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum (WODC) van het Ministerie van het Justitie doet Andersson Elffers Felix (AEF) verkennend onderzoek naar 'de staat van de handhaving' bij gemeenten. Het betreft een kwalitatief onderzoek in een beperkt aantal (12) casusgemeenten. Onderwerp van onderzoek is de vergunningverlening en handhaving van gemeentelijke veiligheidsvoorschriften ten aanzien van bouw en inrichtingen (bouw-, milieu- en brandveiligheidsregelgeving). Doel is meer inzicht te krijgen in:

- personeelsformatie en middelen
- organisatie van de vergunningverlening en handhaving
- productie
- werkwijzen
- bestuurlijk relevante sturingskentallen op basis waarvan de staat van de handhaving kan worden beoordeeld en bestuurd. (volgt in het eindrapport).

In periode februari/mei zijn bij de casusgemeenten rond de bovenstaande onderwerpen gegevens verzameld en gesprekken gevoerd (op ambtelijk niveau). Daarna zijn de onderzoeksgegevens geanalyseerd. Thans is een groot deel van de gegevens in dit tussenrapport verwerkt. Dit rapport heeft de status van een tussenrapport. De aangeleverde gegevens zijn door de gemeenten bilateraal getoetst. Plenaire toetsing zal mede in het kader van analyse en verklaring van de gevonden verschillen in de periode juli/oktober 2002 plaatsvinden. Uit die plenaire toetsing en analysemomenten zullen waarschijnlijk bijstellingen en aanvullingen volgen. Die worden verwerkt in het eindrapport van het onderzoek. Dat zal naar verwachting in het najaar verschijnen.

De 12 gemeenten zijn op basis van een zorgvuldige procedure geselecteerd. Na de selectie is getoetst of het qua structuur geen a-typische gemeenten zijn. Het onderzoek geeft een eerste beeld van de handhaving in 'modale Nederlandse gemeenten'. De (vier) grote steden en gemeenten met minder dan 20.000 inwoners vallen daar buiten; deze zijn niet onderzocht.

Hieronder zijn de belangrijkste observaties weergegeven. Het zijn voorlopige observaties, in de eindrapportage die in het najaar zal verschijnen zullen in plaats van voorlopige observaties meer definitieve conclusies worden getrokken.

Het gebruik van productienormen

In de zogenaamde 'productienormen' ligt een relatie besloten tussen het risico van een inrichting en de intensiteit van de inzet (weergegeven in uren en controlefrequenties) die nodig is voor een professionele toetsing in het kader van vergunningverlening en handhaving.

De casusgemeenten hebben in de meeste gevallen (9) voor de brandweer eigen normen met productietijden ontwikkeld. De als algemene norm geaccepteerde prevap-norm (preventie actie plan) is daarbij als uitgangspunt gehanteerd.

De casusgemeenten hebben in de helft van de gevallen voor milieu eigen productienormen ontwikkeld. De basis daarvoor ligt meestal in de BUGM/VOGM normen¹.

¹ (Vervolg) Bijdrageregeling Uitvoering (Ontwikkeling) Gemeentelijk Milieubeleid

Voor bouw- en woningtoezicht (BWT) wordt het minst professioneel met productienormen gewerkt. Enkele casusgemeenten hebben eigen normen ontwikkeld. Het merendeel van de casusgemeenten maakt geen gebruik van productienormen voor BWT.

De casusgemeenten die eigen productienormen hebben ontwikkeld, hebben deze ook formeel vastgesteld door de gemeenteraad.

Conclusie van het bovenstaande is dat de casusgemeenten verschillende productienormen hanteren. Dit geldt voor alle drie de terreinen: brandweer, milieu en bouw- en woningtoezicht. Er is, behoudens voor de brandweer, geen algemeen geaccepteerde beroepsstandaard voor de productienormering van vergunningverlening en handhaving.

Programmatisch handhaven en het gebruik van instrumenten

Naar aanleiding van de analyses van de rampen in Enschede en Volendam wordt aanbevolen om de verschillende onderdelen van de handhaving beter op elkaar af te stemmen en om op een meer programmatische wijze te handhaven.

Geïntegreerde handhavingsprogramma's voor en brandweer, en milieu, en bouw- en woningtoezicht, worden momenteel in een beperkt aantal casusgemeenten ontwikkeld. In de andere casusgemeenten zijn er (nog) geen integrale handhavingsprogramma's.

Het merendeel van de casusgemeenten werkt met werkplannen voor de afzonderlijke terreinen (brand, milieu, BWT), in deze werkplannen zijn alleen gegevens over te realiseren uren (gekoppeld aan de beschikbare formatie) opgenomen.

De brandweer is hierop een uitzondering: het instrument activiteitenplan of bedrijfsplan wordt bij de helft van de casusgemeenten intensief gebruikt en is bij twee gemeenten in ontwikkeling. Dit instrument kent een behoorlijke mate van gedetailleerdheid. Het bestuur kan hiermee prioriteiten stellen en de voortgang monitoren.

Formatie, productie en functieschalen

In het onderzoek is geïnventariseerd hoeveel formatie er wordt ingezet op vergunningverlening en handhaving, hoeveel 'productie' daar mee gerealiseerd wordt en wat het niveau van de formatie is.

Uit deze inventarisatie blijkt dat de personeelsformatie van de grotere casusgemeenten op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving is groter gemeten naar het aantal inwoners en het aantal inrichtingen dan in de kleinere casusgemeenten.

De productie van de grote casusgemeenten is kleiner dan die van de kleine casusgemeenten, ondanks het verschil in formatie.

De functieschalen van de medewerkers in de grote casusgemeenten zijn gemiddeld genomen iets hoger dan in de kleine casusgemeenten. Het verschil is echter niet groot.

Organisatie, functiescheiding en handhavingsoverleg

Een beoordeling van de handhavingsorganisatie wijst uit dat er in de casusgemeenten niet gesproken kan worden van 'de handhavingsorganisatie'. Die bestaat uitsluitend virtueel. De verschillende handhavingsfuncties en de verschillende clusters zijn verspreid binnen de gemeentelijke organisatie.

Functiescheiding tussen vergunningverlening en toezicht/handhaving komt bij brand en bouw- en woningtoezicht meestal niet voor. Bij milieu vaak wel.

Er is bij de casusgemeenten nog weinig sprake van gestructureerd integraal handhavingsoverleg.

Bestuurlijke betrokkenheid, rapportage en 'temperatuur'

In het onderzoek is gekeken naar de betrokkenheid van het bestuur bij de handhaving; betrokkenheid in de meer praktische zin. Wat opvalt is dat de gemeenteraad in zowel de grote als de kleine casusgemeenten in praktische zin maar beperkt betrokken zijn bij de beleidsvorming en prioritering.

In twee kleinere casusgemeenten is sprake van sterke bestuurlijke betrokkenheid in praktische zin bij het formuleren van prioriteiten en het beleid. In de meeste kleinere casusgemeenten is de bestuurlijke betrokkenheid in praktische zin echter beperkt.

Bij de meeste casusgemeenten wordt er (alleen) gerapporteerd volgens de begrotingscyclus. Over incidenten en de inzet van dwangmiddelen wordt overigens vrijwel altijd gerapporteerd aan de Raad.

Als gekeken wordt naar de betrokkenheid in de meer emotionele zin dan valt op dat er in de grotere casusgemeenten meer bestuurlijke aandacht voor het thema handhaven dan in de kleinere casusgemeenten.

De aandacht voor het thema handhaven is de afgelopen jaren sterk toegenomen, ook bij het gemeentebestuur. Dit heeft in de meeste casusgemeenten echter nog niet geleid tot een bijstelling van prioriteiten en het beleid of een (haalbaar) plan van aanpak om te komen tot handhaving volgens de geldende normen.

Zelfevaluatie kwaliteit door de professionals

De ondervraagde sleutelfiguren van de casusgemeenten kwalificeren de kwaliteit van de medewerkers als 'voldoende'. Over de hele linie is er volgens de betrokkenen sprake van een formatietekort, dat te maken heeft met drie ontwikkelingen:

- . de bestuurlijke en maatschappelijke aandacht voor het onderwerp is toegenomen dat leidt tot extra vragen van het gemeentebestuur en dus extra werk
- . 'de markt' trekt aan de goede mensen, er is personeelsverloop, er zijn zo nu en dan vacatures, het begeleiden van mensen kost extra tijd
- . er worden hogere eisen gesteld (in algemene termen geformuleerd) aan de kwaliteit van de handhaving.

De discussie over 'hoe goed is goed genoeg' wordt breed (op ambtelijk niveau) gevoerd. Deze kwaliteitsdiscussie ontbeert vooral bij BWT en enigszins bij milieu enige 'hardheid'. Bij de brandweer vindt een inhaalslag plaats, mede mogelijk gemaakt door extra impulsen van het rijk. Bij BWT is er gevoelsmatig een groot tekort, dat door het gebrek aan normen echter moeilijk te kwantificeren is. Bij milieu is er een wisselend beeld.

Handhavingstekort

Er lijkt sprake te zijn van een professioneel een juridisch en een formatief tekort op vergunningverlening en handhaving in de casusgemeenten. Het formatieve tekort op vergunningverlening en handhaving bij brand is berekend op circa 20 fte. Voor milieu en BWT kan het formatief tekort niet berekend worden omdat voor die sectoren algemene productienormen ontbreken (zie ook 'normen').

Van tussenrapport naar eindrapport

In de periode juli tot oktober 2002 worden de hier geschetste observaties met de professionals (op ambtelijk niveau) van de betrokken gemeenten getoetst en geanalyseerd. Daarbij zal ook gewerkt worden aan het definiëren van bestuurlijk relevante kengetallen. Kengetallen waarmee bestuurders de staat van de handhaving kunnen beoordelen en besturen. In september en oktober zullen ook bestuurders bij het onderzoek betrokken worden. Voor informatie over dit (lopende) onderzoek kunt u zich wenden tot het WODC of AEF.

2 Vergunningverlening en handhaving door gemeenten

2.1 De incidenten en het inzicht

De rampen en bijna rampen die ons land in de afgelopen 2 jaar hebben opgeschrikt voeden de behoefte om te kunnen beschikken over een beeld van de inspanningen van gemeenten inzake verlening en handhaving van vergunningen. Idealiter is in deze 'staat van de handhaving' op alle relevante domeinen aangegeven, op welke manier individuele en samenwerkende (overheids)instanties en -bestuurslagen resultaten boeken en inspanningen leveren ten aanzien van:

- toezicht/controle op naleving van opgelegde normen
- dreigen of toepassen van dwangmiddelen bij de overtreding van normen.

Zo ver is het echter nog lang niet. De resultaten, organisatie en inzet van bijvoorbeeld een doorsnee gemeente zijn zelfs te weinig bekend om een antwoord te kunnen geven op de vraag, waar een impuls van de Rijksoverheid op gericht zou moeten zijn en wat die zou kosten om een concrete stap naar hogere normhandhaving te kunnen zetten. Ook ontbreken er kengetallen, waarmee bestuurders en volksvertegenwoordigers zich een oordeel kunnen vormen over prestaties en inspanningen.

Tegen de achtergrond van de incidenten en de notie van het gebrekkig inzicht is een gevoel van een 'bestuurlijke handhavingstekort' ontstaan. In dat kader heeft de Minister van Justitie middels het WODC het initiatief genomen om via casus-onderzoek naar handhaving van gemeentelijke veiligheidsvoorschriften ten aanzien van bouw en inrichtingen (bouw-, milieu- en brandveiligheidsregelgeving) meer inzicht te krijgen in:

- personeelsformatie en middelen: kwantiteit en kwaliteit, uitgesplitst naar vergunningverlening en toezicht/handhaving
- organisatie: organisatieschaal (centraal of decentraal), organisatie-inrichting (wel/geen functiescheiding), organisatie van de democratische inbedding van het handhavingbeleid
- productie: een beeld van de gerealiseerde output volgens geschikte indicatoren en eventuele indicaties voor verbanden tussen prestaties en de input en/of organisatie (hypothesen die inhoudelijk plausibel zijn, uiteraard niet kwantitatief te onderbouwen in dit beperkte onderzoek)
- werkwijze: zoals een al dan niet programmatische en beleidsmatige invulling van de handhaving, werken met een handhavingplan
- kengetallen: bestuurlijk relevante sturingskentallen op basis waarvan de staat van de handhaving kan worden beoordeeld en bestuurd. (nog niet aan de orde in dit tussenrapport).

Aan Andersson Elffers Felix (AEF) is gevraagd om binnen meegegeven kaders een dergelijk onderzoek uit te voeren. Het gaat om een eerste verkenning van de handhavinginspanningen bij een beperkt aantal casusgemeenten.

Fase 1. van het onderzoek is er op gericht om door middel van casusonderzoek in gemeenten (variërend in grootte) inzicht te krijgen in de handhavinginspanning op de genoemde terreinen (milieu-, brand- en bouwveiligheidsvoorschriften).

'Handhaving' is in dit onderzoek beperkt tot toezicht/controle – dat laatste veelal afzonderlijk genoemd – en het dreigen met of toepassen van bestuurlijke dwangmiddelen (sancties) bij de overtreding van normen. Inspanningen met betrekking tot de voorbereiding van juridische procedures en procedures na het opleggen van sancties zijn niet in het onderzoek betrokken, evenmin als inspanningen met betrekking tot de effectivering van opgelegde sancties. Ook

strafrechtelijke handhavingsinspanningen zijn buiten het onderzoek gelaten. Vergunningverlening is daarentegen wel onderzocht. Verwezen wordt naar de bijlage (9.1.2.) voor de beschrijving van de gehanteerde begrippen.

De resultaten van de tot nu toe uitgevoerde inventarisaties en analyses zijn vastgelegd in twee deelrapportages:

- Deel I: (de onderhavige rapportage): Analyse handhavingsinspanning casusgemeenten. Een analytische beschouwing van de bevindingen over alle casusgemeenten.
- Deel II Beschrijving handhavingsinspanning casusgemeenten. Een beschrijving van de onderzoeksresultaten per casusgemeente.

2.2 Begeleiding onderzoek

Het onderzoek wordt langs verschillende wegen begeleid en getoetst.

Begeleidingscommissie

De begeleidingscommissie waarborgt de kwaliteit van het onderzoek in de zin van beleidsmatige bruikbaarheid, wetenschappelijke kwaliteit en planning.

De begeleidingscommissie is als volgt samengesteld:

- Prof. mr. L.J.J. Rogier, Erasmus Universiteit Rotterdam, voorzitter
- Ing. G.K. Swillens, burgemeester Wijk bij Duurstede
- Drs. J.P. Maasland, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Mr. drs J.H. Mensen, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Mr. B. Knieriem, Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- Mr. Y. van Setten, Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- Drs. J.M. Vaneman, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Arbeidsinspectie
- Mr. B. Goinga, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, VROM-Inspectie regio Noord-West
- Drs. Y.H.G. van Hoef, Algemene Rekenkamer
- Mr. dr. J.L.M. Boek, Ministerie van Justitie
- Drs. Y.M. van Veldhoven, Ministerie van Justitie
- Drs. A. ten Boom, Ministerie van Justitie, Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum.

Beoordelingscommissie

Daarnaast is een Beoordelingscommissie gevraagd het onderzoek te toetsen. De beoordelingscommissie is onafhankelijk en heeft twee doelen. (1) Validering en plausibiliteit (bruikbaarheidstoets) in de zin van: een onafhankelijk oordeel vanuit de praktijk over tussenproduct(en) van het onderzoek. (2) Agendering in de zin van: gebruik maken van momentum zoals de start van het nieuwe kabinet. Samenstelling: gezaghebbende experts uit de praktijk, bestuurders en niet-bestuurders.

Experts uit de casusgemeenten, werkgroepen

Vanuit de casusgemeenten zijn experts betrokken bij het onderzoek. Hun bijdrage is gericht op: harmoniseren te hanteren begrippen en gegevensdefinities, aanleveren onderzoeksgegevens, toetsen verwerking onderzoeksgegevens, faciliteren onderzoek in de gemeenten, inbreng vanuit de praktijk in de discussies over het te hanteren toetsingskader en normeringen. De betrokken experts zijn te typeren als sleutelfiguren (ambtelijk) op de onderscheiden

handhavingsterreinen uit de betrokken gemeenten. Daarnaast zijn experts betrokken van regionaal en landelijk opererende organisaties.

2.3 Verantwoording en status van dit rapport

De gekozen onderzoeksmethode is 'case-study-research' (casusonderzoek). Casusonderzoek leent zich vooral voor exploratief onderzoek en verdieping. In de bijlage is een uitgebreide verantwoording van het onderzoek opgenomen.

Dit rapport heeft de status van een tussenrapport.

In de afgelopen periode zijn bij de casusgemeenten gegevens verzameld en gesprekken gevoerd. Daarna zijn de onderzoeksgegevens geanalyseerd. Thans is een groot deel van de gevraagde gegevens verwerkt, in dit tussenrapport zijn 12 gemeenten verwerkt. Lopende het onderzoek zijn de aangeleverde gegevens door de gemeenten bilateraal getoetst. Plenaire toetsing zal mede in het kader van analyse en verklaring van de gevonden verschillen in de periode juli/september 2002 plaatsvinden. Uit de plenaire toetsingsmomenten zullen waarschijnlijk bijstellingen en aanvullingen volgen. Die worden verwerkt in het eindrapport van het onderzoek.

Concepten van deze tussenrapportage zijn getoetst door de begeleidingscommissie en door de beoordelingscommissie. Het verslag van de beoordelingscommissie is als bijlage opgenomen.

3 Selectie en profiel casusgemeenten

De betrokken gemeenten zijn op basis van een zorgvuldige procedure geselecteerd (zie bijlage, paragraaf 9.1). Na de selectie is getoetst of het qua structuur geen a-typische gemeenten zijn. De groep casusgemeenten is op de getoetste criteria (bebouwde oppervlakte, bedrijven, woningen, inwoners, lage inkomens, minderheden, cluster openbare orde en veiligheid, cluster fysiek milieu) te typeren als groep 'modale Nederlandse gemeenten'. Het onderzoek geeft een eerste beeld van de 'modale Nederlandse gemeenten'. Er worden geen uitspraken gedaan over de (vier) grote steden en over gemeenten met minder dan 20.000 inwoners.

3.1 Kenmerken

In de onderstaande tabel zijn kenmerken van de in het onderzoek betrokken casusgemeenten opgenomen. Naast algemene omvangkenmerken zijn er voor Bouw en Woning Toezicht (BWT) en brand de hoofdclusters van de prevap-norm (Preventie Actieplan van de brandweer) gehanteerd. Voor milieu zijn de categorieën van de VNG / wet milieubeheer gehanteerd. De gegevens zijn aangeleverd door de gemeenten het zijn actuele gegevens.

Gemeente ²	C1	C2	C3	D1	D2	D3	D4	E1	E2	E3	E4	E5
Inwoners [x1000]	20+	30+	200	150	40+	30+	70	20+	150	30+	30+	90
Oppervlakte [ha]	7.000	1.000	12.000	3.000	1.500	2.000	4.500	12.500	35.000	15.000	2.500	10.000
Grootte	Klein	Klein	Groot	Groot	Klein	Klein	Klein	Klein	Groot	Klein	Klein	Groot
BWT en Brandveiligheid: soort inrichtingen/gebouwen (Prevap)												
Byz.geb. incl. woonfunctie	10	5	35	65	20	5	5	10	30	10	20	75
Geb. met logiesfuncties	30	5	20	260	10	25	30	5	25	30	35	15
Geb. met onderwijsfunctie	30	35	220	190	40	35	70	30	150	45	45	60
Gezondheidszorg-geb.	1 - 5	1 - 5	5 - 10	10 - 15	1 - 5	1 - 5	1 - 5	1 - 5	1 - 5		1 - 5	1 - 5
Bedrijfsgebouwen	20	75	260	220	95	15	220	110	100	45	185	395
Geb. voor wegverkeer	15	15	20	110	10	65	105	40	20		25	5
Geb. met publieksfunctie	120	110	535	740	105	180	230	105	355	120	250	225
Totaal BWT en brand	230	250	1.100	1.600	280	330	660	295	680	250	575	775
Milieu: inrichtingen Wet Milieubeheer / VNG												
Categorie 1	210	20	1.525	1.110	325	365	530	385	985	335	290	210
Categorie 2	525	35	1.430	1.380	230	600	905	365	1.835	435	455	700
Categorie 3	120	45	770	345	30	300	375	210	515	135	140	465
Categorie 4	5	40	280	30	5	35	75	15	60	25	10	75
Totaal milieu	860	135	4.000	2.865	590	1.305	1.885	975	3.390	930	895	1.450
Wv. Vergunningplichtig	300	pm	950	690	150	155	245	315	1.140	Pm	190	pm

Van de twaalf casusgemeenten zijn er vier 'grotere' gemeenten met een inwonertal tussen de 70.000 en 200.000 inwoners. Er zijn acht 'kleinere' gemeenten met een inwonertal tussen de 20.000 en 70.000 inwoners. Er zijn vijf gemeenten met een totaal oppervlakte groter dan 10.000 ha. De overige gemeenten hebben een oppervlakte tussen de 2.000 tussen 4.500 ha. Het aantal inrichtingen met betrekking tot brandveiligheid (volgens prevap richtlijnen) varieert tussen de 230 en 1.600 inrichtingen. Er zijn twee grote gemeenten met meer dan 1.000 inrichtingen. De gebouwen met een publieksfunctie vormen een groot aandeel van de totale inrichtingen. Het aantal inrichtingen met betrekking tot milieu (meldings- en vergunnings-

² Gegevens afgerond in globale grootteklassen om de anonimiteit te waarborgen.

plichtige inrichtingen) in de gemeenten varieert van 135 tot 4.000 inrichtingen. Er zijn drie gemeenten met meer dan 1.500 inrichtingen.

4 Werkwijzen

4.1 Handhavingsnormen

Toetsingskader: Een professionele aanpak is gebaat bij duidelijkheid en helderheid. Cijfers en normen zijn hiervoor geëigende instrumenten. Hoe te sturen zonder normenstelsel? Hoe weten medewerkers waar zij aan moeten voldoen en wat zij moeten leveren? Normen geven een indeling aan van inrichtingen naar risico klasse, met een bijbehorende frequentie voor het toezicht en de handhaving. Daarnaast dienen bij de frequenties ook de benodigde productietijden voor professionele vergunningverlening en handhaving helder te zijn. Inhoudelijke accenten van de handhaving dienen in beleidskeuzen en protocollen te zijn vastgelegd. Die geven een indicatie van de beoogde intensiteit en de kwaliteit van het handhavingsniveau.

Binnen de praktijk van vergunningverlening en handhaving kunnen verschillende normenstelsels worden onderscheiden

- het (wettelijk minimaal) vereiste handhavingsniveau (voor zover dat wettelijk gedefinieerd is)
- normen die gedefinieerd zijn in handleidingen, beleidsdocumenten en richtlijnen van brancheorganisaties, beroepsgroepen, ministeries en dergelijke. Binnen deze categorie past de handleiding prevap (BZK, 1997) en de VROM/VNG-normen voor milieu (VNG, 1989)
- het bestuurlijk vastgestelde en democratisch gelegitimeerde handhavingsniveau (vastgelegd in bestuursakkoord, programma en/of werkplan)
- het volgens een professionele beroepsstandaard gewenste handhavingsniveau.

De meeste wettelijke normen zijn zeer algemeen geformuleerd. Een analyse van de wet milieubeheer leidt tot de conclusie is dat de wet voor de handhavingpraktijk geen directe kwaliteitsnormen definieert. Die kwaliteitsnormen komen ook niet voor in memories van toelichting. Ook bij AmvB zijn dergelijke directe kwaliteitsnormen (nog) niet geregeld.

In de Prevap Handleiding (Preventie Actieplan), uitgegeven door het ministerie van BZK, is een gedetailleerde richtlijn voor controle (op brandveiligheid) van gebouwen opgenomen. De richtlijn kent aan ieder soort gebouw een controleprioriteit toe. Daarnaast wordt een indicatie gegeven voor de controlefrequentie en de uren die met de controle zijn gemoeid. In Prevap worden 7 soorten inrichtingen onderscheiden (per soort worden verschillende grootteklassen onderscheiden): (1) gebouwen met woonfunctie, (2) met logiesfunctie, (3) met onderwijsfunctie, (4) voor gezondheidszorg, (5) bedrijfsgebouwen, (6) gebouwen voor wegverkeer, (7) gebouwen met een publieksfunctie. Een voorbeeld van de Prevap-norm: gebouwen met een publieksfunctie, deelcategorie 'museum, bibliotheek':

Omvang gebouw	Prioriteit	Uren afgifte vergunning	Controle frequentie/jaar	Controle Uren
50-250 personen	4	8	0,5	1
250-500 personen	2	20	0,5	2
> 500 personen	1	20	1	3

Algemene normen voor milieu zijn de VROM/VNG normen voor de uitvoering van gemeentelijke milieutaken. De gemeenten passen deze normen slechts in beperkte mate en veelal gewijzigd toe: ze vinden de normen achterhaald en niet op maat voor hun gemeente. Voor bouw- en woningtoezicht zijn er geen algemene normen ontwikkeld. In sommige gevallen ontwikkelen de gemeenten hiervoor eigen normen.

Indien normen die een gemeente hanteert zijn vastgesteld door de gemeenteraad dan is er sprake van democratische vastgestelde en gelegitimeerde normen. Die normen zijn in het onderzoek als harde norm gehanteerd.

Als laatste categorie wordt de volgens een professionele beroepsstandaard gewenste handhavingsnorm gehanteerd. Deze categorie zal later in dit onderzoek onderwerp van discussie zijn met de professionals van de onderzoeksgemeenten.

In het onderzoek is nagegaan of en zo ja welk normenstelsels er in de praktijk worden gehanteerd en wat daar door de professionals van gevonden wordt. Hieronder is de stand van zaken met betrekking tot de normen uitgewerkt voor de drie domeinen.

Bevindingen bij de Brandweer

De gemeenten gebruiken voor het merendeel de Prevap normen, zij het dat ze in de meeste gevallen zijn aangepast (de lat is meestal hoger gelegd dan in Prevap). Een gemeente uit het onderzoek heeft bijvoorbeeld een eigen categorie toegevoegd. Deze gemeente heeft daarnaast de normen veranderd: voor bijvoorbeeld een theater met meer dan 500 personen is de frequentie van controle verlaagd, maar het aantal uren per controle is verhoogd. Bovendien is er met betrekking tot vergunningverlening onderscheid gemaakt in nieuwbouw en in bestaande bouw.

Deze normen zijn in de onderzochte gemeenten over het algemeen door de gemeenteraad goedgekeurd.

Milieu

Indien normen voor milieu worden gehanteerd, hanteren die gemeenten de normen van de BUGM/VOGM regeling ((Vervolg) Bijdrageregeling Uitvoering (Ontwikkeling) Gemeentelijk Milieubeleid) als uitgangspunt. Deze normen geven een indeling in risicocategorieën, en een bijbehorend aantal controles en hercontroles. Hierin zijn echter geen productietijden opgenomen bij de verschillende categorieën.

De gemeenten hebben deze regeling aangepast naar eigen inzicht, op basis van eigen ervaringscijfers. In de helft van de gemeenten zijn hier productietijden aan toegevoegd. Deze cijfers zijn overigens niet altijd even actueel.

Eenderde van de casusgemeenten (4 van de 12) huurt milieudiensten in van een provinciale milieudienst. Deze diensten hebben - in een prestatiecontract - voor deze gemeenten gedetailleerde normen opgesteld met bijbehorende productietijden. Deze overzichten worden over het algemeen door de gemeenten goedgekeurd.

De helft van de onderzochte gemeenten hanteert helemaal geen normen voor milieu en bepaalt op ad hoc basis of op basis van een persoonlijke inschatting van de betreffende ambtenaar welke bedrijven zij intensief controleren, of op basis van het 'piepsysteem'; controleren naar aanleiding van een signaal.

Bouw- en woningtoezicht

Voor Bouw en woningtoezicht zijn geen algemene normen opgesteld. In enkele (3) gevallen hebben de gemeenten zelf normen opgesteld of dit door een extern bureau laten doen. Zij wisselen hun normen onderling uit, zodat deze verder kunnen worden uitgewerkt. De gemeenten die dit (laten) doen, laten deze normen ook door de gemeenteraad goedkeuren.

Een eerste vergelijking van de normen wijst uit dat ook de eigen normen van de gemeenten zeer uiteenlopen. De ene gemeente (50.000 - 100.000) heeft aantallen vergunningen uitgesplitst naar verschillende soorten werken (kavels, woningbouw, utiliteit). Hierbij zijn per soort vergunningen kengetallen voor het benodigd aantal uren ontwikkeld. De andere gemeente (<50.000) heeft slechts twee categorieën. In deze categorieën zijn kengetallen voor het benodigd aantal uren ontwikkeld, ingedeeld in preventief toezicht, repressief toezicht, sanctiebeschikking en bezwaar en beroep.

In het merendeel van de onderzochte gemeenten worden geen normen gebruikt. Deze gemeenten leggen de nadruk op vergunningverlening en komen nauwelijks aan handhaving toe.

Observaties normen

- de casusgemeenten hebben in de meeste gevallen (9) voor de brandweer eigen normen met productietijden ontwikkeld met de algemene prevapnormen als uitgangspunt
- De casusgemeenten hebben in de helft van de gevallen voor milieu eigen normen ontwikkeld met bijbehorende productietijden, aan de hand van de VOGM normen
- voor bouw- en woningtoezicht wordt het minst met normen gewerkt. Enkele casusgemeenten hebben eigen normen ontwikkeld. Het merendeel van de casusgemeenten maakt überhaupt geen gebruik van normen voor BWT
- waar eigen normen zijn ontwikkeld worden ze formeel vastgesteld door de gemeenteraad
- consequentie van het bovenstaande is dat de casusgemeenten verschillende normen hanteren. Dit geldt voor alle drie de terreinen: brandweer, milieu en bouw- en woningtoezicht
- consequentie is ook dat de casusgemeenten verschillende productienormtijden hanteren. Dit geldt eveneens voor alle drie de terreinen
- er is dus, behoudens voor de brandweer, geen algemeen erkende beroepsstandaard voor de handhaving.

4.2 Programmatisch handhaven en gebruik instrumenten

Toetsingskader: Een professionele aanpak is in de regel gebaseerd op getoetste en beproefde instrumenten. Een belangrijk instrument voor een zorgvuldige uitoefening van vergunningverlening, toezicht en handhaving is programmatische handhaving. Een dergelijke programma is integraal opgesteld voor brand, milieu en bouw- en woningtoezicht. Hierin zijn de hierboven beschreven normen opgenomen. Een integraal handhavingsprogramma zou de volgende onderdelen moeten bevatten, gerangschikt naar de niveaus aanpak / samenwerking, beleidsinhoudelijk en operationeel (bron: Leidraad programmatisch handhaven, Ministerie van Justitie in het kader van het programma 'Handhaven op Niveau' april 2001):

1. aanpak/samenwerking: een communicatieplan, samenwerking met handhavingspartners
2. beleidsinhoudelijk: een overzicht van de beleidsdoelen, met prioriteiten per domein, vaststelling van bestuurlijk acceptabel nalevingsniveau per domein, strategie om naleving van regels te bevorderen
3. operationeel: afspraken over toezicht op naleving van regelgeving, heldere criteria voor sancties via stappenplan.

Ten aanzien van de mate van programmatisch handhaven zijn er de volgende observaties. Nog geen enkele casusgemeente werkt met programmatisch handhaven c.q. heeft een integraal handhavingsprogramma. Zeker niet in de volle betekenis van het bovenstaande referentiekader.

In de werkwijzen van de casusgemeenten komen wel deelelementen van het programmatisch handhaven voor. In twee van de onderzochte gemeenten is een dergelijk programma momenteel in ontwikkeling. Sommige gemeenten ontwikkelen wel een 'integraal handhavingsprogramma' voor een bepaald thema als winkels, reclame of horeca. Deze thema's worden dan projectgewijs en integraal aangepakt.

De gemeenten ontwikkelen wel beleidsplannen en/of werkplannen. Deze verschillen in diepgang. In deze plannen wordt vooral ingegaan op kaderstellende randvoorwaardelijke aspecten en afstemming binnen de verschillende handhavingsfuncties. Hierin staan over het algemeen geen inhoudelijke prioriteiten, gekozen ambities en kwantitatieve resultaten. Op basis van deze plannen wordt gerapporteerd in de managementrapportages, twee of vier keer per jaar.

Hieronder is de stand van zaken uitgewerkt met betrekking tot de verschillende terreinen.

Brandweer

Van de drie terreinen is de brandweer over het algemeen het verst met het ontwikkelen van gedetailleerde activiteitenplannen, de zogenaamde preventie-activiteitenplannen of bedrijfsplannen. Een enkele gemeente heeft nog geen preventie-activiteitenplan gemaakt (3), in de meeste gemeenten is dat wel het geval. Deze activiteitenplannen bevatten geplande en gerealiseerde aantallen vergunningen en controles. Deze zijn berekend op basis van het aantal en type inrichtingen van de gemeente, de benodigde tijd en het beschikbare aantal fte. De colleges hebben deze plannen goedgekeurd, of zijn daarover in overleg. Enkele van de kleinere gemeenten (3) huren de diensten van grotere gemeenten in voor de ontwikkeling en uitvoering van deze plannen.

Milieu

Voor milieu geldt dat in bijna de helft van de gevallen wordt gewerkt met een milieubeleidsplan. Deze plannen zijn beleidsinhoudelijk wel compleet, maar missen vaak de operationele aspecten. 3 gemeenten hebben kwantitatieve resultaten in hun plannen verwerkt, op basis waarvan ze de voortgang van hun werk sturen. Een beperkt aantal gemeenten (3) stuurt jaarlijks een lijst van risicobedrijven naar hun portefeuillehouder.

Bouw- en woningtoezicht

Voor bouw- en woningtoezicht geldt dat de meeste gemeenten werkplannen maken waarin slechts de geplande uren van medewerkers zijn weergegeven. Hierin staan geen concrete aantallen met betrekking tot vergunningverlening, toezicht en handhaving vermeld. De managementrapportages waarin verantwoording over deze werkplannen wordt afgelegd, gaan evenmin verder dan het aantal gerealiseerde uren. Slechts in drie gemeenten zijn de werkplannen compleet op beleidsinhoudelijk en op operationeel niveau.

Observaties programmatisch handhaven en instrumenten

- Geïntegreerde handhavingsprogramma's voor en brandweer, en milieu, en bouw- en woningtoezicht, worden momenteel in een beperkt aantal casusgemeenten (2) ontwikkeld. In de andere casusgemeenten zijn er geen integrale handhavingsprogramma's.
- Het merendeel van de casusgemeenten werkt met werkplannen voor de afzonderlijke terreinen, maar in deze werkplannen zijn alleen gegevens over te realiseren uren opgenomen.
- De brandweer is hierop een uitzondering: het instrument activiteitenplan of bedrijfsplan wordt bij de helft van de casusgemeenten intensief gebruikt en is bij twee gemeenten in ontwikkeling. Dit instrument kent een behoorlijke mate van gedetailleerdheid. Het bestuur kan hiermee prioriteiten stellen en de voortgang monitoren.

5 Inzet en productie

5.1 Formatie

In de onderstaande tabel zijn de gemiddelde aantallen fte die worden ingezet voor vergunningverlening, toezicht en handhaving weergegeven voor de grote en de kleine casusgemeenten (weergegeven per 10.000 inwoners). In de bijlage is een tabel opgenomen met een compleet overzicht van de aantallen fte's per casusgemeente. De grote gemeenten zijn de gemeenten met meer dan 70.000 inwoners. De kleine hebben minder dan 70.000 inwoners, maar meer dan 20.000. De ingezette formatie is de directe voor vergunningverlening en handhaving ingezette formatie, inclusief de directe leiding en coördinatie (meewerkend voorman) exclusief secretariaat, overhead, toerekening algemene kosten.

Tabel: gemiddelde aantallen fte voor de grote en de kleine casusgemeenten per 10.000 inwoners voor handhaving (Ver= vergunningverlening, T&H= toezicht en handhaving, Tot= totaal).

	Brand			BWT			Milieu			Totaal generaal		
	Ver	T&H	Tot	Ver	T&H	Tot	Ver	T&H	Tot	Ver	T&H	Tot
Groot	0,41	0,22	0,63	1,03	1,48	2,51	0,63	0,87	1,49	2,07	2,57	4,64
Klein	0,39	0,16	0,55	1,12	0,73	1,85	0,63	0,68	1,31	2,14	1,57	3,71

De tabel maakt het mogelijk de inzet voor de handhaving te vergelijken tussen de grotere en kleinere casusgemeenten:

- algemeen gesproken is zichtbaar dat de handhaving capaciteit in de grote gemeenten hoger ligt dan bij de kleinere
- de capaciteit voor vergunningverlening in de drie onderzochte sectoren ligt op een gelijkwaardig niveau voor grote en kleine casusgemeenten.

Het verschil is vooral zichtbaar bij de capaciteit op het gebied van toezicht en handhaving. Bij de brandweer is de capaciteit 40% hoger in grote gemeenten dan in kleine gemeenten, bij BWT 102% en bij milieu 27%. De totale capaciteit voor de drie sectoren op het gebied van toezicht en handhaving is 64% hoger in grote dan in kleine casusgemeenten.

De volgende tabel geeft de gemiddelde aantallen fte voor grote en de kleine casusgemeenten per 100 inrichtingen die worden ingezet voor vergunningverlening, toezicht en handhaving weer. Het aantal inrichtingen is het totaal van het aantal inrichtingen dat de brandweer hanteert voor de prevap normen.

Tabel: gemiddelde aantallen fte per 100 inrichtingen in grote en kleine casusgemeenten (Ver= vergunningverlening, T&H= toezicht en handhaving, Tot= totaal)

	Brand			BWT			Milieu			Totaal generaal		
	Ver	T&H	Tot	Ver	T&H	Tot	Ver	T&H	Tot	Ver	T&H	Tot
Groot	0,50	0,28	0,78	1,27	1,83	3,11	0,78	1,07	1,85	2,56	3,18	5,73
Klein	0,39	0,16	0,55	1,14	0,74	1,88	0,63	0,68	1,31	2,15	1,58	3,73

Gemeten naar het aantal inrichtingen in de casusgemeenten wordt het beeld dat de grote casusgemeenten een aanzienlijk grotere handhaving capaciteit hebben dan de kleinere bevestigd en versterkt. Nu is zichtbaar dat ook bij de vergunningverlening een aanmerkelijk verschil bestaat. De brandweer in de grotere casusgemeenten heeft 30% meer formatie voor vergunningverlening dan de kleinere casusgemeenten gemeten naar het aantal inrichtingen,

BWT 12% milieu 23% en het totaal van de formatie over de drie sectoren is 19% groter per 100 inrichtingen. Voor toezicht en handhaving is het beeld min of meer gelijk aan het beeld in tabel 2. De percentages voor brandweer, BWT milieu en het totaal van de drie sectoren is respectievelijk 75%, 46%, 57% en 100%.

5.2 Productie (output)

In de onderstaande tabel is de productie op handhavingsgebied per jaar, per 10.000 inwoners weergegeven. Het gaat weer om gemiddelden voor de grote en de kleine casusgemeenten. Bij vergunningverlening gaat het om het aantal verleende bouw- milieu en gebruiksvergunningen. Toezicht en handhaving betreft het aantal gecontroleerde inrichtingen. In de praktijk is het, vooral bij grotere inrichtingen gebruikelijk dat meer dan één controle, of zelfs wekelijkse controle plaatsvindt. Dit is uit deze cijfers niet af te lezen.

Tabel: gemiddelde productie op handhavingsgebied per jaar, per 10.000 inwoners (Ver= Vergunningverlening, T&H= toezicht en handhaving)

	Brand		BWT		Milieu		Totaal algemeen	
	Ver	T&H	Ver	T&H	Ver	T&H	Ver	T&H
Groot	9,34	32,74	101,12	153,89	12,05	39,91	122,51	226,54
Klein	16,09	70,71	114,80	92,56	12,10	61,29	143,00	224,56

Uit de tabel is af te leiden dat het aantal verleende vergunningen en controles in de kleine casusgemeenten voor de brandweer relatief gezien een stuk hoger ligt per 10.000 inwoners dan in de grote gemeenten. Dit is een opmerkelijke uitkomst, temeer daar hierboven is beschreven dat de formatie in de grote gemeenten veel groter is. Een mogelijke verklaring wordt nog bij de gemeenten getoetst.

Bij BWT wordt in alle gemeenten met een 'piepsysteem' gewerkt: BWT komt in actie na een melding van een bewoner of een bedrijf of na een intern signaal. Het aantal controles bij BWT is in tegenstelling tot brand en milieu kleiner dan het aantal verleende vergunningen. Het aantal verleende vergunningen verschilt relatief gezien niet sterk tussen kleine en grote casusgemeenten. Het aantal toezichten is in de grote casusgemeenten veel groter dan in kleine casusgemeenten. Dit komt overeen met het verschil in formatie.

Het aantal verleende milieuvergunningen is relatief gezien vrijwel gelijk in kleine en grote casusgemeenten. Het grote verschil in aantal controles op milieugebied kan verklaard worden doordat er in de grote gemeenten relatief veel minder inrichtingen per inwoner zijn, en vooral in de categorieën drie en vier, dan in de kleine gemeenten. Er is in de kleine gemeenten per inwoner dus veel meer te controleren.

In de volgende tabel is de gemiddelde productie op handhavingsgebied per 100 inrichtingen weergegeven.

Tabel: gemiddelde productie op handhavingsgebied per jaar, per 100 inrichtingen (Ver= Vergunningverlening, T&H= toezicht en handhaving)

	Brand		BWT		Milieu		Totaal Algemeen	
	Ver	T&H	Ver	T&H	Ver	T&H	Ver	T&H
Groot	11,54	40,43	124,89	190,07	14,88	49,29	151,31	279,80
Klein	15,89	69,79	115,97	93,49	12,62	63,90	144,47	227,18

Ook hier is zichtbaar dat ondanks de veel grotere formatie in de grote casusgemeenten ten opzichte van de kleine, de productie bij de brandweer relatief gezien kleiner is in de grote casusgemeenten.

Bij BWT is de productie beter te rijmen met het verschil in formatie. Bij de sector milieu is het totaal aantal verleende vergunningen bij kleine en grote casusgemeenten per 100 inrichtingen gelijk. Dat lijkt een logisch resultaat. Lastiger te verklaren is de uitkomst bij de controle op milieugebied. Een verklaring kan zijn dat in de grote gemeenten veel meer inrichtingen zijn waar gegeven een formatietekort niet gecontroleerd wordt omdat de risico's beperkt zijn. De verklaringen worden in fase 2 van het onderzoek getoetst.

5.3 Functieschalen

In onderstaande tabel is de gemiddelde functieschaal van de bij handhaving betrokken medewerkers weergegeven.

Tabel: gemiddelde functieschaal medewerkers vergunningverlening en handhaving

Gemiddelde schaal	Brand	BWT	Milieu
Groot	8,2	9,3	9,5
Klein	8,4	8,9	8,8

In de tabel is zichtbaar dat gemiddeld genomen het niveau van de medewerkers in de grote casusgemeenten iets hoger is dan in de kleine gemeenten, de verschillen zijn echter klein. Bij de brandweer is hiervan het minste sprake terwijl het verschil bij de milieudienst het grootst is.

Observaties formatie, productie en functieschalen

- de formatie van de grotere casusgemeenten op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving is groter dan in de kleinere casusgemeenten, gemeten naar het aantal inwoners en het aantal inrichtingen
- de productie van de grote casusgemeenten is kleiner dan die van de kleine casusgemeenten ondanks het verschil in formatie
- de functieschalen van de medewerkers in de grote casusgemeenten zijn gemiddeld genomen iets hoger dan in de kleine casusgemeenten. Het verschil is echter niet groot.

6 Organisatie van de 'handhaving'

Toetsingskader: De 'handhavingsorganisatie' moet in staat zijn om het handhavingsprogramma adequaat uit te voeren. Naast voldoende kwaliteit moeten de werkprocessen en verantwoordelijkheidsverdelingen duidelijk zijn (eventueel vastgelegd in protocollen). Ook moet de organisatievorm een eenduidige en integrale aansturing van de gemeentelijke handhaving kunnen waarborgen.

Scheiding van vergunningverlening en toezicht en handhaving is van belang om de toezichthouder niet de door hem zelf afgegeven vergunning te laten controleren. Die scheiding kan organisatorisch (scheiding tussen afdelingen) of functioneel (scheiding tussen functionarissen binnen één afdeling) doorgevoerd worden.

6.1 Structuur

Alle casusgemeenten kennen een sectorale structuur waarin milieu, BWT en brandweer in gescheiden **afdelingen** zijn georganiseerd. Vaak vallen milieu en BWT wel onder één **sector**. In alle casusgemeenten is de brandweer helemaal apart georganiseerd.

In de meer grote casusgemeenten is de brandweer in staat om zelfstandig vergunningverlening, toezicht en handhaving voor haar rekening te nemen. Dit gebeurt meestal bij de afdeling 'preventie'. In kleinere casusgemeenten wordt vaak door regionale brandweerkorpsen geassisteerd. Dit geldt ook voor milieuafdelingen bij kleinere gemeenten. Deze zijn vaak klein omdat de uitvoeringstaken door de regionale milieudienst worden verzorgd, met name voor de meer complexe inrichtingen.

BWT is per gemeente erg verschillend georganiseerd. Op het gebied van vergunningverlening zijn vaak taken gecombineerd met taken op het gebied van ruimtelijke ordening, wonen en volkshuisvesting.

Uit de analyse van alle casusgemeenten komt naar voren dat 'de handhavingsorganisatie' slechts in virtuele zin als één organisatie gedefinieerd kan worden. In alle casusgemeenten betreft 'de handhavingsorganisatie' een samenraapsel van functionarissen van verschillende afdelingen en sectoren. Het gegeven dat zij zich binnen dezelfde gemeentegrenzen bezig houden met verlening, toezicht of handhaving van vergunningen is het enige dat hen bindt. De verspreiding maakt een eenduidige, integrale aansturing van 'de gemeentelijke handhaving' per definitie lastig.

6.2 Functiescheiding

Bij de brandweer bestaan er meestal geen aparte afdelingen, er is dus geen organieke scheiding. Er is bij enkele casusgemeenten wel scheiding tussen vergunningverlening, toezicht en handhaving op basis van functiescheiding doorgevoerd. 8 Gemeenten, de kleinere gemeenten, hebben geen scheiding doorgevoerd (reden: te kleine schaal, capaciteitstekort).

Bij milieu is functiescheiding tussen vergunningverlening en toezicht/handhaving (10 van de 12 casusgemeenten) vaak doorgevoerd. Bij BWT is die scheiding meestal niet doorgevoerd. Bij 4 van de 12 wel (2 grote en 2 kleine gemeenten) en 8 van de 12 niet. De organisatie van bouwtoezicht (tijdens de bouw) wordt vaak met vergunningverlening gecombineerd. Het

toezicht op de bestaande bouw is vaak gecombineerd met handhaving. In sommige gemeenten zijn de vergunningverlening, toezichts- en handhavingstaken integraal georganiseerd.

6.3 (Integraal) Handhavingsoverleg

Sectorale scheiding en integrale handhavingsambities vragen om goede overlegstructuren. De vergunningverleners in de casusgemeenten kennen in 7 van de 12 gemeenten geen onderling gestructureerd overleg (hetgeen niet wegneemt dat er af en toe meer informeel informatie wordt uitgewisseld). De medewerkers informeren elkaar door afschriften van lopende aanvragen (gebruiksvergunningen, bouwvergunningen en milieuvergunningen) te versturen. Binnen de afdelingen kunnen vergunningverleners en toezichthouders elkaar vaak goed vinden.

In 5 van de 12 casusgemeenten (zowel klein als groot) is er sprake van een integraal handhavingsoverleg. In de meeste gevallen is dat recentelijk (in de afgelopen één á anderhalf jaar) opgestart.

Observaties organisatie, functiescheiding en handhavingsoverleg

- in de casusgemeenten kan niet gesproken worden van 'de handhavingsorganisatie'. Die bestaat uitsluitend virtueel. De verschillende handhavingsfuncties en de verschillende clusters zijn verspreid binnen de gemeentelijke organisatie
- functiescheiding tussen vergunningverlening en toezicht/handhaving komt bij brand en bouw- en woningtoezicht meestal niet voor. Bij milieu vaak wel
- er is bij de casusgemeenten nog weinig sprake van gestructureerd integraal handhavingsoverleg.

7 Democratische inbedding

Toetsingskader: Mede als reactie op de rampen en bijna rampen die zich de afgelopen jaren in Nederland hebben voorgedaan is handhaving een prominent bestuurlijk thema. Het zou met deze rampen in het achterhoofd voor colleges en gemeenteraden en betrokken raadscommissies dan ook ondenkbaar moeten zijn dat niet gestuurd wordt op adequate handhaving en veiligheid. Wellicht ook burgers daarover adequaat te informeren. Gemeenten moeten zorgen dat het bestuur de juiste sturing kan aanbrengen, het vereiste beleid kan ontwikkelen en uitvoeren en de juiste prioriteiten kan stellen. Burgers hebben er recht op te weten hoe het er in hun gemeente voorstaat. Modern gemeentebestuur impliceert dat er actief met de bevolking over gecommuniceerd wordt.

In dit hoofdstuk zal achtereenvolgens worden ingegaan op de wijze waarop het bestuur betrokken is bij handhaving, op welke rapportages het bestuur stuurt en hoe het bestuur omgaat met het handhavingsbeleid.

7.1 Bestuurlijke betrokkenheid

Uit de interviews kan opgemaakt worden dat de bestuurlijke betrokkenheid bij de handhaving tussen de verschillende casusgemeenten sterk verschilt (hier wordt de betrokkenheid in praktische zin bedoeld). Algemeen gesproken kunnen een paar observaties worden gemaakt:

In de grotere casusgemeenten is er meer bestuurlijke aandacht voor het thema handhaven dan in de kleinere casusgemeenten. De colleges in deze gemeenten zijn in het afgelopen jaar begonnen met een inhaal slag die moet leiden tot effectief programmatisch handhaven op een termijn van twee tot drie jaar. Daartoe:

- zijn nu de eerste risico-inventarisaties gemaakt
- worden prioriteiten gesteld
- worden programma's opgesteld
- worden organisatorische consequenties benoemd
- en formatieve en financiële onderbouwingen gemaakt.

Vaak is het algemene kader verleden jaar geformuleerd en door de raad goedgekeurd. De uitwerkingen dienen dit jaar door de gemeenteraden te worden goedgekeurd.

In de kleinere casusgemeenten is het beeld diffuus. In twee gemeenten is sprake van sterke bestuurlijke betrokkenheid bij het formuleren van prioriteiten en het beleid. In deze gemeenten wordt nu de slag gemaakt naar programmatisch handhaven. Die twee gemeenten bezinnen zich op prioriteiten, handhavingsdoelen en de consequenties voor organisatie, formatie en financiën.

In de meeste kleinere casusgemeenten is de bestuurlijke betrokkenheid echter gering en beperkt deze zich tot het lezen van de kwartaalrapportages van de verschillende diensten en informatie over en reactie op incidenten. Het stellen van prioriteiten door wethouders en het formuleren van beleid om de prioriteiten en de bijbehorende doelstellingen te halen is in deze gemeenten (nog) niet aan de orde.

De gemeenteraad in zowel de grote als de kleine casusgemeenten is maar zeer beperkt betrokken bij het stellen van prioriteiten en de totstandkoming van het handhavingsbeleid. Het initiatief bij de versterking van de handhavingsfuncties in de casusgemeenten komt vrijwel altijd van de burgemeester. In kleinere casusgemeenten is de betrokkenheid en de aandacht voor het onderwerp van de rest van het college in veel gevallen gering. Bij de grotere

casusgemeenten is dit beeld iets anders, maar ook daar is het vooral de burgemeester die het initiatief neemt.

7.2 Bestuurlijke rapportage

Een aantal algemene observaties is:

In de meeste casusgemeenten wordt er alleen gerapporteerd volgens de begrotingscyclus, vooral bij de sectoren BWT en brand. Dat betekent dat ingezette middelen, uren en gerealiseerde aantallen minimaal eens per jaar en in sommige gevallen per kwartaal gerapporteerd worden. Rapportage over prioriteiten en het bijbehorende ambitieniveau alsmede de mate waarin deze ambities zijn verwezenlijkt en de bijbehorende kwantitatieve resultaten blijft achterwege. Dergelijke rapportages gaan naar het College en de Raad ter informatie.

In drie casusgemeenten is er in het geheel geen sprake van rapportage van de sector BWT aan de Raad en het College anders dan jaarlijks in de begrotingscyclus.

In vier casusgemeenten is er sprake van een maandelijkse rapportage van de milieudienst. Daarbij wordt gemeld in welke mate doelstellingen gehaald zijn en wat de daarvoor ingezette middelen waren.

In een paar casusgemeenten wordt voor de sectoren brand en milieu per kwartaal over de voortgang aan de Raad gerapporteerd. De rapportage wordt ter goedkeuring aan de Raad voorgelegd. Dat geldt voor BWT in één gemeente.

Over incidenten en de inzet van toezicht-dwangmiddelen en/of sanctionerings-dwangmiddelen wordt vrijwel altijd gerapporteerd aan de Raad.

De rapportages zijn in alle gevallen openbaar. De bevolking van de casusgemeenten wordt echter niet actief op de beschikbaarheid van deze informatie geattendeerd.

7.3 Bestuurlijke 'temperatuur'

De aandacht voor het thema handhaven is de afgelopen jaren sterk toegenomen, ook bij het gemeentebestuur. Dit heeft in de meeste casusgemeenten echter nog niet geleid tot een bijstelling van prioriteiten en het beleid of een haalbaar plan van aanpak om te komen tot handhaving volgens de geldende normen, voor zover er al normen bekend zijn en gebruikt worden. Tegelijkertijd zijn bijna alle casusgemeenten bezig met het maken van eerste inventarisaties en het opstellen van plannen van aanpak om de achterstanden weg te werken.

De feiten zijn tegelijkertijd wel dat in het grootste deel van de casusgemeenten op dit moment slechts in beperkte mate gehandhaafd wordt. Dat grote openbare ruimten geen gebruiks-, bouw- of milieuvergunning hebben en dat daar ook niet op korte termijn is voorzien. Daarbij zitten ook locaties die wekelijks door duizenden mensen worden bezocht. Dat er enkele casusgemeenten zijn waar bestuurders, de risico's kennende geen prioriteit geven aan het handhaven van de vigerende regelgeving in deze ruimtes. Hoewel het tij in de meeste casusgemeenten nu keert, is het veelal door formatieve en budgettaire tekorten nog steeds niet mogelijk alle relevante bedrijven tijdig en volgens de geldende normen te controleren. Blijkbaar gaan bij enkele casusgemeenten de belangen van lokale bedrijven of andere beleidsprioriteiten nog steeds voor de veiligheid van de burgers.

In een paar casusgemeenten, de meeste grote en een enkele kleine, is het bestuur actief op weg om programmatisch te handhaven, maar het zal nog enige tijd duren voordat dat daadwerkelijk is ingevoerd. In die gevallen willen de Raad en het College ook goed op de hoogte zijn van de voortgang en de ontwikkelingen op handhavingsgebied.

De besturen van de meeste onderzochte gemeenten richten zich vooral op het wegwerken van achterstanden bij de vergunningverlening van de brandweer en de milieudienst. De huidige situatie, waarbij in meer dan een enkele gemeente nog maar 5 tot 10 gebruiksvergunningen door de brandweer zijn verstrekt geeft daartoe ook aanleiding.

De betrokken diensten geven aan dat het bestuur op de hoogte is van het feit dat de handhaving niet volgens de normen plaatsvindt en dat daarvoor meer formatie nodig is. In de meeste gemeenten leidt dat echter niet tot uitbreiding van de formatie tot een voldoende niveau. Andere beleidsthema's (ruimtelijke ordening, woningbouw, leefbaarheid en openbare orde, kwaliteit openbare ruimte) krijgen prioriteit.

Observaties bestuurlijke betrokkenheid, rapportage en temperatuur

- de gemeenteraad in zowel de grote als de kleine casusgemeenten is in praktische zin maar zeer beperkt betrokken bij de beleidsvorming en prioritering
- in twee kleinere casusgemeenten is sprake van sterke bestuurlijke betrokkenheid bij het formuleren van prioriteiten en het beleid. In de meeste kleinere casusgemeenten is de bestuurlijke betrokkenheid echter gering
- bij de meeste casusgemeenten wordt er alleen gerapporteerd volgens de begrotingscyclus
- over incidenten en de inzet van dwangmiddelen wordt vrijwel altijd gerapporteerd aan de Raad
- als gekeken wordt naar de betrokkenheid in de meer emotionele zin dan valt op dat de aandacht voor het thema handhaven de afgelopen jaren sterk toegenomen, ook bij het gemeentebestuur.
- dit heeft in de meeste casusgemeenten echter nog niet geleid tot een bijstelling van prioriteiten en het beleid of een (haalbaar) plan van aanpak om te komen tot handhaving volgens de geldende normen
- in de grotere casusgemeenten is meer bestuurlijke aandacht voor het thema handhaven dan in de kleinere casusgemeenten.

8 Kwaliteit

Toetsingskader: Op basis van verschillende invalshoeken is gepoogd om inzichten te verwerven in de kwaliteit van de vergunningverlening en toezicht en handhaving in de casusgemeenten. Er is antwoord gezocht op de vraag in hoeverre er sprake is van een 'handhavingstekort'. Wij spreken van een handhavingstekort als de gemeente moet en ook wel wil maar niet kan, hetzij wel kan, maar niet wil handhaven. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen een formatief, een professioneel en een juridisch handhavingstekort. Daarnaast is de kwaliteit van de vergunningverlening en handhaving aan de orde geweest in de gesprekken met de professionals. Op basis van deze zelfevaluatie is de kwaliteit van de praktijk in de casusgemeenten getypeerd.

De analyse van het formatieve handhavingstekort is mede uitgevoerd op basis van objectieve kwantitatieve gegevens.

8.1 Formatief handhavingstekort

Onder een 'formatief' handhavingstekort wordt verstaan: er is te weinig formatie (te weinig medewerkers) of de formatie is te laag gekwalificeerd om het gewenste handhavingniveau te realiseren. Er lijkt sprake te zijn van een formatief handhavingstekort in de casusgemeenten. Er zijn twee dimensies:

- Expert-view (gegeven door uitvoerende medewerkers)
- Geobjectiveerde berekening.

De betrokken experts geven aan dat - ten gevolge van de in elders genoemde omstandigheden - de werkdruk te hoog is om enerzijds al het werk te doen en om anderzijds het werk op het gewenste kwaliteitsniveau te doen, uitgaande van professionele Het niveau van de formatie (kwaliteit en inschaling van de medewerkers) wordt over het algemeen als 'voldoende' beoordeeld.

Deze observaties zijn voor een deel subjectief. Het zijn de beoordelingen van de verantwoordelijke professionals. In het onderzoek is gepoogd om ook langs een meer objectieve methode te verkennen of er sprake is van een formatief handhavingstekort.

In de casusanalyses is het aantal fte's geïnterpreteerd dat de gemeenten op dit moment voor handhaving inzetten. Op basis van de prevap norm is aan de hand van structuurkenmerken, handhavingsfrequenties en gemiddelde afhandeltijden te berekenen hoeveel fte's feitelijke nodig zijn.

De prevap norm voor afgifte en controle van gebruiksvergunningen op de brandveiligheidsvoorschriften is goed beschreven en wordt door de meeste casusgemeenten als leidraad gebruikt. Veel gemeenten hebben de prevap norm overigens aangescherpt, maar dat wordt hier voornamelijk buiten beschouwing gelaten. In het onderzoek is voor de afgifte en controle van gebruiksvergunningen op brandveiligheidsvoorschriften de huidige inzet vergeleken met de inzet die volgens de prevap norm nodig is. Dit is in eerste instantie voor de casusgemeenten gedaan (later voor heel Nederland, zie bijlage, paragraaf 9.3).

Het resultaat van eerste vingeroefeningen met prevap berekeningen geeft het volgende beeld³:

³ In een separate notitie wordt ingegaan op de gehanteerde berekeningsmethode en de gehanteerde uitgangspunten en aannames.

Brand	Formatie in FTE
Prevap behoefte vergunningverlening	55,3
Prevap behoefte handhaving	6,4
Saldo prevap totaal	61,7
Af: huidige capaciteit gemeenten	41,4
Saldo: formatief tekort vergunningverlening en handhaving op brand	20,3

Wanneer de prevap norm wordt toegepast op de casusgemeenten dan blijkt dat die gemeenten bij elkaar 61,7 fte zouden moeten inzetten voor afgifte en controle van gebruiksvergunningen op de brandveiligheidsvoorschriften. De huidige capaciteit daarvoor is 41,43 fte. Het formatieve tekort op vergunningverlening en handhaving bij brand voor de casusgemeenten bedraagt derhalve 20,3 fte. In de bijlage, paragraaf 9.3 wordt bovenstaande berekening stap voor stap toegelicht en zijn deze berekeningen geëxtrapoleerd voor alle Nederlandse gemeenten en.

Dergelijke berekeningen kunnen - als er bestuurlijk en professioneel geaccepteerde productienormen zijn - ook uitgevoerd worden voor het milieutoezicht. Voor bouwtoezicht is het lastiger omdat voor het bouwtoezicht dergelijke productienormen ontbreken.

8.2 Zelfevaluatie experts

Bij navraag naar de kwaliteit van de handhaving geeft een groot aantal casusgemeenten aan dat er sprake is van een formatietekort met name voor toezicht en handhaving. Voor die gemeenten waar vergunningverlening en toezicht en handhaving (met name voor BWT en brandweer) niet gescheiden zijn wordt vaak prioriteit gegeven aan vergunningverlening. Dat hangt samen met de druk die wettelijke termijnen met zich mee brengen. Als er niet binnen 13 weken gereageerd wordt dan is de vergunning van rechtswege verleend. Op vergunningverlening zit wettelijke tijdsdruk. Op toezicht niet. Het is derhalve begrijpelijk dat er bij het moeten stellen van prioriteiten gekozen wordt voor vergunningverlening. Capaciteit voor toezicht en handhaving schiet er dan bij in en is daarom onvoldoende.

Het niveau van de medewerkers wordt door de betrokken experts over het algemeen als 'voldoende' gekwalificeerd. De kritische kanttekeningen over de geleverde kwaliteit komen voort uit een hoge werkdruk en de wens om het werk beter te willen doen. De werkdruk wordt veroorzaakt door een uitbreiding van taken, het personeelsverloop en het niet of moeilijk kunnen invullen van vacatures, een hoger ambitieniveau en meer bestuurlijke en maatschappelijke aandacht.

Het hebben van vacatures impliceert dat de formatie weliswaar beschikbaar is maar feitelijk niet gerealiseerd is. Daarnaast worden vacatures soms ingevuld door onervaren medewerkers of tijdelijk ingehuurde externen die door de meer ervaren medewerkers moeten worden opgeleid en begeleid. Die begeleiding is intensief en legt bij de zittende mensen weer extra beslag op hun tijd.

Het management in één van de grote casusgemeenten gaf aan dat de huidige taken met de beschikbare formatie goed te vervullen zijn maar dat de medewerkers op die vraag zelf waarschijnlijk een ander antwoord zouden geven.

De discussie over het hogere ambitieniveau heeft twee elementen: er moet meer gedaan worden en het werk moeten intensiever en grondiger gedaan worden. Het tweede element gaat rechtstreeks over de kwaliteit van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving.

Die discussie is in veel van de casusgemeenten redelijk impliciet 'hoe goed is goed genoeg?', 'is het nu een 6 of een 9?'. Dat komt door het ontbreken van concrete normen ten aanzien van de gewenste kwaliteit. In één van de gemeenten wordt BWT momenteel doorgelicht door VROM-Inspectie. Die gemeente wacht de bevindingen van VROM af en verwacht naar aanleiding daarvan een meer concrete discussie te kunnen voeren over de huidige en gewenste kwaliteit van het bouwtoezicht.

Voor BWT zijn er geen landelijke of professioneel geaccepteerde normen, een 'wenselijke beroepsstandaard', voor de kwaliteit van de handhaving. De casusgemeenten voeren mede daardoor bij BWT de lastigste kwaliteitsdiscussie.

Bij de brandweer is er - zeker bij kleine gemeenten - sprake van onvoldoende capaciteit hoewel er in veel gemeenten - door de landelijke verbeterprogramma's (Project Versterking Brandweer en Oosting impuls gelden) - een inhaalslag gaande is. De experts geven met name een 'onvoldoende' voor de handhaving.

Bij milieu wordt in de kleinere gemeenten een aantal taken uitbesteed, de kwaliteit wordt als 'voldoende' gescoord. In de grote gemeenten is de milieuformatie verder geprofessionaliseerd en wordt op basis van de VNG/WMB-normen een formatietekort gesignaleerd.

Observaties zelfevaluatie kwaliteit

- de betrokken experts van de casusgemeenten kwalificeren de kwaliteit van de medewerkers als 'voldoende'
- over de hele linie is er volgens de betrokkenen sprake van een formatietekort, dat heeft te maken met drie ontwikkelingen:
 - . de bestuurlijke en maatschappelijke aandacht voor het onderwerp is toegenomen en dat leidt tot extra vragen van het gemeentebestuur en dus extra werk
 - . 'de markt' trekt aan de goede mensen, er is personeelsverloop, er zijn zo nu en dan vacatures, het begeleiden van mensen kost extra tijd
 - . er worden hogere eisen gesteld (in algemene termen geformuleerd) aan de kwaliteit van de handhaving
- de discussie over 'hoe goed is goed genoeg' wordt breed gevoerd, de kwaliteitsdiscussie ontbeert vooral bij BWT en enigszins bij milieu enige 'hardheid'
- bij de brandweer vindt een inhaalslag plaats, mede mogelijk gemaakt door de extra impulsen van het rijk
- bij BWT is er gevoelsmatig een groot tekort, door het gebrek aan algemeen erkende productienormen is dat echter moeilijk te kwantificeren
- bij milieu is er een wisselend beeld.

8.3 Professioneel handhavingstekort

Het begrip 'professioneel' handhavingstekort heeft betrekking op een onderschijding ten aanzien van de gewenste normen.

Er lijkt sprake te zijn van een professioneel handhavingstekort in de casusgemeenten. Dat heeft twee dimensies:

- de experts vinden, puur vanuit hun professionele standaard, dat er 'strengere' handhavingsnormen gehanteerd zouden moeten worden. Strenger in de zin van in een hogere frequentie toezicht houden en per bezoek intensiever controleren en dus meer tijd besteden

- de al of niet aanwezige, huidige of 'strengere', handhavingsnormen worden vaak niet gerealiseerd.

Er is sprake van overschrijding van de norm; daarenboven wordt de betreffende norm vanuit de professionele standaard als niet streng genoeg ervaren.

8.4 Juridisch handhavingstekort

In dit onderzoek wordt onder het 'juridisch handhavingstekort' het volgende verstaan: er zijn overtredingen, al of niet ter kennisname van de gemeente, waar niet tegen opgetreden wordt.

Er lijkt sprake te zijn van een juridisch handhavingstekort in de casusgemeenten. Er zijn drie dimensies:

- er is sprake van bewust niet handhaven
- het jarenlange bewust niet handhaven van situaties die feitelijk in overtreding zijn (soms wel 15 of 20 jaar) verzwakt de juridische positie van de gemeente om op te treden. Er zijn in de casusgemeenten situaties bekend waarbij er al vele jaren grote evenementen plaatsvinden in gebouwen zonder bouwvergunning en zonder gebruiksvergunning. Of van grote horeca inrichtingen (met logies) die draaien zonder de vereiste bouw- en gebruiksvergunningen. Het jarenlange bewust niet handhaven verzwakt de juridische positie van de gemeente.
- een grote casusgemeente had een simpele en plausibele redenering over het juridisch handhavingstekort. De redenering is als volgt, het betreft milieu: 'Wij houden ad random toezicht, dus niet probleemgericht. Wij bezoeken jaarlijks lang niet alle inrichtingen in onze gemeente. In 90% van alle toezichtbezoeken die wij uitvoeren constateren wij een overtreding (van licht 'een brandblusser is niet gekeurd' tot zwaar 'er had een lekvrije vloer aangebracht moeten worden'). In al die gevallen volgt een aanschrijving. Onze ervaring impliceert dat 90% van al onze inrichtingen in overtreding zijn, terwijl wij slechts een fractie van alle inrichtingen bezoeken.'

Er lijkt in alle casusgemeenten sprake te zijn van een juridisch handhavingstekort.

Observaties handhavingstekort

- Er lijkt sprake te zijn van een professioneel handhavingstekort in de casusgemeenten
- Er lijkt sprake te zijn van een juridisch handhavingstekort in de casusgemeenten
- Er lijkt sprake te zijn van een formatief tekort in de casusgemeenten
- Het formatieve tekort op vergunningverlening en handhaving bij brand is berekend op circa 20 fte.

9 Bijlagen

9.1 Verantwoording onderzoek in casusgemeenten

9.1.1 Methode van onderzoek

De gekozen onderzoeksmethode is 'case-study-research' (casusonderzoek). Casusonderzoek leent zich vooral voor verkennende studie, exploratief onderzoek en verdieping. De tegenhanger, kwantitatief toetsend onderzoek, leent zich vooral voor veralgemenisering, validering en verbreding.

Op basis van vooral kwalitatief onderzoek – waar overigens ook cijfers over inzet en productie worden betrokken – wordt gepoogd een eerste inzicht te krijgen in de werkelijkheid. Kwalitatief onderzoek in minimaal 9 objecten van onderzoek (in casu gemeenten). Die minimaal 9 objecten van onderzoek maken deel uit van een populatie van in totaal bijna 500.

Omwille van de betrouwbaarheid van het onderzoek is bij het uitvoeren van het casusonderzoek zorgvuldig omgegaan met:

- begripsvaliditeit: het gegeven dat alle bij het onderzoek betrokken personen dezelfde betekenis geven aan de gehanteerde begrippen, definities en dezelfde begrenzings hanteren. Dat geldt ook voor hoeveelheidsaanduidingen als 'veel', 'vaak', 'heel vaak'
- triangulatie: het hanteren van verschillende controleanalyses. Dat kan betrekking hebben op de toetsing van data, methoden, interpretaties van verschillende onderzoekers, gehanteerde theoretische invalshoeken.
- validiteit en representativiteit: de mogelijkheden tot het kunnen trekken en kunnen veralgemeniseren van bevindingen en conclusies.

Bij de start van het onderzoek is een plan van aanpak opgesteld. Dat plan van aanpak is gebaseerd op een analytisch model en is bij de begeleidingscommissie getoetst. Het veldwerk van het casusonderzoek is, onder aansturing van een projectleider, uitgevoerd door drie onderzoekers. De verwerking van de meer kwantitatieve gegevens is in handen gelegd van een vierde onderzoeker. In het onderzoeksteam is regelmatig (vooraf, tussentijds, in de analyse- en de rapportagefase) aandacht besteed de begripsvaliditeit, controleanalyses en validiteit bij het formuleren van bevindingen.

Ten aanzien van de begripsvaliditeit zijn lopende het veldwerk wekelijks in teamverband de definities en afbakening van de gehanteerde begrippen op elkaar afgestemd. Dit heeft bijvoorbeeld betrekking gehad op vragen als:

- welke vergunningen wel en welke niet worden meegerekend per discipline
- welke activiteiten tot vergunningverlening, welke tot toezicht en welke tot handhaving gerekend worden
- welke definitie voor de formatie wordt gehanteerd
- in hoeverre en zo ja welke overhead wordt meegerekend
- wat verstaan wordt onder programmatisch handhaven
- wat verstaan wordt onder het begrip handhavingsnormen
- wat verstaan wordt onder functionele scheiding en organieke scheiding.

Daarnaast zijn door alle onderzoekers dezelfde instrumenten gehanteerd voor het uitvragen van de benodigde gegevens. Ook hebben zij dezelfde leidraad gehanteerd voor de gesprekken en interviews. In de wekelijkse coördinatiebijeenkomst zijn de definities in het onderzoeksteam herbevestigd of aangescherpt. De 'uitvraagschema's' zijn op verzoek beschikbaar.

De controleanalyses hebben voorsnog plaatsgevonden op vier niveaus. Het eerste niveau heeft bestaan uit het wekelijks vergelijken van tussenresultaten op in het oog springende verschillen en het zoeken naar verklaringen voor die verschillen. Met name is daarbij gezocht naar mogelijke onvolkomenheden ten aanzien van de begripsvaliditeit. Dat leidde in sommige gevallen tot extra toetsing van de aangeleverde onderzoeksgegevens bij de betreffende gemeenten. Op het tweede niveau is gelijktijdig door alle onderzoekers in één ruimte aan de twee tussenrapportages gewerkt. Hierbij zijn de onderwerpen verdeeld over de onderzoekers. Dus onderzoeker 1 heeft casusgemeenten A, B, C en D onderzocht en heeft van alle casusgemeenten bijvoorbeeld het facet 'programmatisch handhaven' geanalyseerd. Deze werkwijze ('kruislingse dubbelcheck') heeft ertoe geleid dat er consequent getoetst is in hoeverre het onderzoeksmateriaal op de zelfde definities en premissen is gebaseerd. Op het derde niveau zijn de concept tussenrapportages door alle betrokken onderzoekers getoetst. Daarenboven is een onderzoeker ingeschakeld die niet bij het onderzoek betrokken is. Deze heeft vanuit de rol van onbevungen buitenstaander de concept rapportages kritisch meegelezen op eventuele inconsequenties. Op het vierde niveau van de controleanalyses zijn de casusbeschrijvingen (inclusief vergelijkingstabellen waar alle casusgemeenten in zijn opgenomen) ter toetsing aan de betrokkenen in de casusgemeenten voorgelegd. Een laatste toetsing zal in juni/juli nog plaatsvinden in plenaire bijeenkomsten met betrokkenen uit de verschillende gemeenten.

De toetsing op validiteit bij het formuleren van bevindingen heeft op drie wijzen plaatsgevonden. Er is zorgvuldig gelet op het gegeven dat bevindingen alleen geformuleerd worden ten aanzien van de betrokken casusgemeenten. De suggestie op algemene geldigheid van de bevindingen is vermeden. Daarnaast is gelet op de consistentie in de casusbeschrijvingen en de formulering van de bevindingen. Tenslotte is getoetst in hoeverre de betrokken casusgemeenten qua structuur in vergelijking tot alle Nederlandse gemeenten atypisch zijn.

Betrokken functionarissen bij het onderzoek

In alle casusgemeenten is contact gelegd met vier type afdelingen: bestuursdienst/algemene zaken, bouwzaken, milieuzaken en brandweer. Van iedere afdeling zijn meerdere functionarissen betrokken. Naast de afdelingshoofden betrof dit medewerkers van verschillende rangen. Bij inschakeling van regionale diensten is bij die diensten met diverse functionarissen gesproken. Er zijn in deze inventarisatiefase geen contacten geweest met bestuurders.

Veralgemeneren van enkele van de bevindingen

Na de uitvoering van het casusonderzoek is een poging gedaan om enkele van de bevindingen te veralgemeniseren naar de totale populatie (alle Nederlandse gemeenten), zie paragraaf 9.3. De daarbij gehanteerde onderzoeksmethode wordt in de betreffende paragraaf verantwoord.

Voorts zijn de concept rapportages voorgelegd aan de begeleidingscommissie en aan een beoordelingscommissie. Deze commissies toetsen mede op de kwaliteit van het uitgevoerde onderzoek. De aanwijzingen van deze commissies zijn in de rapportages verwerkt.

9.1.2 Definities

De veel gebruikte termen zijn in deze paragraaf beschreven. Het gaat in dit onderzoek om vergunningverlening, toezicht en handhaving van veiligheidsvoorschriften (brand, milieu, bouw) voor inrichtingen.

Het begrip '**vergunningverlening**' beslaat in dit onderzoek het door de gemeente verlenen van vergunningen in het kader van de Woningwet, de wet Milieubeheer en de brandveiligheidsregelgeving.

Met de term '**toezicht**' wordt bedoeld op het ad random of probleemgericht controleren (op papier of door middel van bezoek) om te beoordelen of personen en inrichtingen conform de vergunning handelen. Bij het uitoefenen van toezicht gaat het erom dat bij burgers - particulieren, bedrijven, instellingen - wordt nagegaan of zij de publiekrechtelijke voorschriften die op hen van toepassing zijn naleven. Het uitoefenen van dit toezicht gebeurt door toezichthouders die bij of krachtens wettelijk voorschrift door het bestuursorgaan zijn aangewezen. Toezicht kan worden onderscheiden in preventief en repressief toezicht. Preventief toezicht behelst reguliere controle zonder dat er signalen zijn dat een overtreding zou plaatsvinden. Het repressief toezicht richt zich op het verzamelen van gegevens over een vermeende overtreding van bepaalde voorschriften bijvoorbeeld naar aanleiding van klachten of incidenten.

Met '**sanctionering**' wordt bedoeld: het van gemeentewege aanschrijven van personen en/of inrichtingen waar overtredingen en/of onregelmatigheden van de vergunningen en/of andere regelgeving zijn geconstateerd en het (dreigen tot het) opleggen van sancties. Wanneer uit het toezicht blijkt dat de voorschriften niet worden nageleefd zal dat aanleiding zijn om van gemeentewege hiertegen op te treden. In deze rapportage vallen deze activiteiten onder het begrip handhaving. Dit kan door een bestuurlijke waarschuwing, een aanschrijving of door het opleggen van een sanctie. De voornaamste bestuursrechtelijke '**sancties**' (sanctioneringsdwangmiddelen) zijn bestuursdwang en de last onder dwangsom. Een last onder dwangsom kan verder gaan of kan een ruimer bereik hebben dan bestuursdwang. Daarnaast is een last onder dwangsom meer geschikt bij herhaalde overtredingen. De last onder dwangsom is daarentegen niet bruikbaar in situaties waarin onmiddellijk moet worden opgetreden. Veel overtredingen van bestuursrechtelijke voorschriften zijn strafbaar gesteld. Dit maakt ook strafrechtelijk ingrijpen van het Openbaar Ministerie mogelijk. Het blijven echter formeel gezien gescheiden werelden met een eigen, zelfstandig afwegingskader.

Toezicht en sanctionering tezamen worden aangeduid met het '**handhaving**'. De commissie Michels verstaat daar overigens ook de tenuitvoerlegging van sancties onder. Dat laatste is in dit onderzoek echter buiten beschouwing gelaten.

Het begrip 'handhaving' wordt in de algemene spreektaal en door de commissie Michels ook wel in een ruimere betekenis dan bovenstaande gebruikt. In die ruimere betekenis wordt het begrip Handhaving in dit onderzoek ook wel eens gebruikt. Het betekent dan het doen naleven van rechtsregels. Uit de context waarin de begrippen zijn geplaatst blijkt of het begrip in de enge of in de bredere zin is gehanteerd.

Naast de hierboven omschreven sanctioneringsdwangmiddelen kan er sprake zijn van de inzet van '**toezicht-dwangmiddelen**': dwangmiddelen die worden ingezet om controle mogelijk te maken. Bijvoorbeeld met behulp van de politie toegang verschaffen om toezicht uit te kunnen oefenen.

Met het begrip '**handhavingsniveau**' wordt bedoeld op het kwaliteitsniveau van de handhaving (in brede zin). Het kwaliteitsniveau op het terrein van het verlenen van vergunningen, het toezicht houden op de naleving en het optreden bij geconstateerde overtredingen. Het handhavingsniveau kan in verschillende kengetallen worden uitgedrukt en is mede afhankelijk van de prioriteiten die zijn gesteld. De gemeenten bepalen zelf waarin zij dat uitdrukken. Enkele

voorbeelden: geen achterstanden, iedere inrichting minimaal één keer per jaar bezoeken, alle inrichtingen voldoen aan alle vergunningcriteria, geen overtredingen meer, et cetera.

Met het begrip '**handhavingsnorm**' wordt bedoeld op het kwaliteitsniveau van de handhaving (in brede zin). Het kwaliteitsniveau op het terrein van het verlenen van vergunningen, het toezicht houden op de naleving en het optreden bij geconstateerde overtredingen. De handhavingsnorm zegt iets over hoe intensief een bepaald type inrichting of bedrijfstak behandeld wordt bij vergunningverlening en toezicht en handhaving.

Onder het begrip '**productie**' wordt bij vergunning verlening het aantal verleende vergunningen (in 2001) verstaan. Onder toezicht wordt het aantal gecontroleerde inrichtingen en/of personen verstaan. Bij handhaving het aantal aanschrijvingen en/of uitgevaardigde sancties.

Onder het begrip '**productienorm**' wordt bedoeld op de te realiseren productie per type inrichting en de gemiddelde afhandelingstijd per type inrichting.

Onder de '**formatie**' wordt het aantal medewerkers in full time equivalent (FTE) verstaan dat zich direct met de vergunningverlening, toezicht en/of handhaving bezig houdt. Inclusief coördinatie (meewerkend voorman, teamleider) en directe leiding (afdelingshoofd). De secretariële ondersteuning is niet meegerekend. Ook zijn interne doorbelastingen (voor concernactiviteiten, stafdiensten, huisvesting, bestuurskosten, e.d.) niet meegerekend. Het is een formatiedefinitie in enge zin.

Tot slot komt in dit rapport ook aan de orde of gemeenten de ambities op het terrein van vergunningverlening, toezicht en handhaving (kunnen) waarmaken. Van een '**handhavingstekort**' is sprake als de gemeente moet en ook wel wil maar niet kan, hetzij wel kan maar niet wil handhaven. Het tekort is dan de optelsom van alle tekorten samen. In de tekst wordt daarbij een formatief, een professioneel en een juridisch handhavingstekort onderscheiden. Zie ook de definitie aldaar. Het expliciet, bewust en ingebed in een beleidskader niet handhaven wordt aangeduid met de term '**gedogen**'. Het zonder beleidskader niet handhaven wordt in deze rapportage aangeduid met '**bewust niet handhaven**'.

Naast de hier opgenomen definities zijn in de tekst op diverse plekken overige begrippen toegelicht.

9.1.3 Verantwoording selectie gemeenten

De opzet van het onderzoek was om in minimaal 9 casusgemeenten onderzoek te doen. Bij de selectie van gemeenten zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- géén grote vier of in de WGR-regio's van de grote vier
- geen gemeenten < 20.000 inwoners (stand 1-1-2002)
- geen recente extreme groei van >20% of recente herindelingen (tussen 1999 en 2002)
- enkele grotere gemeenten ('centrumgemeente') met daaromheen bijbehorende kleinere buurgemeenten.

Een analyse van alle bijna 500 Nederlandse gemeenten op de bovengenoemde selectiecriteria heeft geleid tot een selectie van 12 'centrumgemeenten' met 158 'buurgemeenten'.

Op basis van een informele toetsingsronde met aanvullende selectiecriteria op de centrumgemeenten zijn 20 (centrum en rand) gemeenten geselecteerd. De aanvullende selectiecriteria zijn:

- bestuurlijk en ambtelijk draagvlak in de betreffende gemeente

- voldoende medewerking van de betreffende gemeenten
- liefst een mix industrieel en minder industrieel
- bij voorkeur dient de centrumgemeente te beschikken over een adequate risico-inventarisatie.

Uiteindelijk hebben van de 20 gemeenten 14 gemeenten zich aangemeld als casusgemeente. (er zijn er nu 12 in het rapport verwerkt) 5 (relatief grotere) centrumgemeenten en daaromheen 9 (relatief kleinere) buurgemeenten. De doelstelling om minimaal 9 gemeenten in het onderzoek te betrekken wordt dus gerealiseerd.

Na de selectie is getoetst of de casusgemeenten qua structuur enigszins overeenkomen met de structuur van een modale Nederlandse gemeente. Bij deze toetsing zijn geen grote afwijkingen gevonden. De casusgemeenten zijn qua structuur 'modale' Nederlandse gemeenten (zie volgende paragraaf).

In de rapportages wordt uitsluitend anoniem en onherleidbaar over de casusgemeenten gerapporteerd.

9.1.4 Kenmerken casusgemeenten i.r.t. Nederland

Kenmerk	Casusgemeenten	Nederland	Percentage
Aantal Inwoners	875.143	15.987.075	5,47%
Lage Inkomens	119.120	2.046.540	5,82%
Minderheden	62.010	1.149.510	5,39%
Oppervlakte bebouwing	4.482	88.365	5,07%
Woonruimten	399.457	7.194.808	5,55%
Bedrijfsvestigingen	37.585	761.295	4,94%
CLUSTER Openbare Orde en Veiligheid	81.810.611	1.432.658.702	5,71%
CLUSTER Fysiek Milieu	49.618.816	957.851.408	5,18%

De kenmerken van de casusgemeenten zijn onderling consistent in vergelijking tot de kenmerken van alle gemeenten in Nederland. Dit blijkt uit het gegeven dat zij op alle van de geselecteerde kenmerken ongeveer hetzelfde aandeel vertegenwoordigen van de waarde voor alle Nederlandse gemeenten.

Zie de tabel: de percentages schommelen allen zo rond de 5,4%. Ter toelichting: de bevolking van de casusgemeenten maakt ongeveer 5,5 % uit van de totale Nederlandse bevolking. Ook de andere criteria, zoals het aantal lage inkomens of minderheden, is voor de casusgemeenten ongeveer gelijk aan 5,5 %. De afwijking is nooit meer dan 0,5 %. Hieruit kan geconcludeerd worden dat er in de groep van casusgemeenten geen extreme uitschieters zitten die de gemiddelden beïnvloeden. De groep casusgemeenten zijn op de getoetste criteria te typeren als groep 'modale Nederlandse gemeenten'.

9.2 Overzichtstabellen formatie, productie en schaal casusgemeenten

Formatie

Gemeente	Brand			BWT			milieu			Eindtotaal	Eindtotaal	Eindtotaal
	Verlening	Toe. & HH	Totaal	Verlening	Toe. & HH	Totaal	Verlening	Toe. & HH	Totaal	Verlening	Toe. & HH	Totaal
C1 (klein)	0	0	0			9	1,5	2,5	4	1,5	2,5	13
C2 (klein)	1,1	0,3	1,4	3,5	2	5,5				4,6	2,3	6,9
C3 (groot)	4	6	10	12,5	30	42,5	11	20,4	31,4	27,5	56,4	83,9
D1 (groot)	8	2,6	10,6			54	12	9	21	20	11,6	85,6
D2 (groot)	0,8	0,2	1	3,9	1,3	5,2	0,4	1,6	2	5,1	3,1	8,2
D3 (klein)	2,5	1,5	4	3,3	1,5	4,8	2	2,6	4,6	7,8	5,6	13,4
D4 (klein)			5	7,4	4,5	11,9	3	6	9	10,4	10,5	25,9
E1 (klein)	0,76	0,17	0,93	3,62	1	4,62	2,8	0,78	3,58	7,18	1,95	9,13
E3 (klein)				3,9	2,6	6,5	3	2,2	5,2	6,9	4,8	11,7
E4 (klein)	1,44	0,56	2	4	2,5	6,5	3,79	2,1	5,89	9,23	5,16	14,39
E5 (groot)	5,5	1	6,5	4,8	6,6	11,4	4	7,75	11,75	14,3	15,35	29,65
Eindtotaal	24,1	12,33	41,43	46,92	52	161,92	43,49	54,93	98,42	114,51	119,26	301,77

Andersson Efficers Felix

Productie

Gemeente	Brand		BWT		milieu		Eindtotaal	
	Verlening	Toe. & HH	Verlening	Toe. & HH	Verlening	Toe. & HH	Verlening	Toe. & HH
C1	0	0			52	251	52	251
C2	9	47	287	287	13	336	309	670
C3	240	500	2067	2057	178	1050	2485	3607
D1	91	305	1348	1348	191	427	1630	2080
D2	0	180	394		39	172	433	352
D3	35	102	360	802	32	256	427	1160
D4	5	79	697	565	90	352	792	996
E1	18	24	450	200			468	224
E3			500	0	32	50	532	50
E4	350		377		67	229	794	229
E5	70	600	925	3200	148	236	1143	4036
Eindtotaal	818	1837	7405	8459	842	3359	9065	13655

Schaal

	Brand	BWT	milieu
Gemeente	Gemiddeld	Gemiddeld	gemiddeld
C1		8	9,5
C2		9	
C3	7,5	9	9,5
D1	8	10	10,5
D2	9	9	9,5
D3	8	9,5	9
D4	9	9	9,5
E1	9,5	8,5	8
E3		9	8
E4	7	9	8
E5	9	9	8,5

N.B. de lege plaatsen in bovenstaande tabellen kunnen verschillende oorzaken hebben. Deze open plaatsen zullen in een verdiepingslag verder worden ingevuld.

9.3 Berekeningen formatief tekort verlening en handhaving

9.3.1 Formatief tekort verlening en handhaving brand geëxtrapoleerd

De berekening van het formatieve tekort op verlening en handhaving van de casusgemeenten kan, met de nodige slagen om de arm, geëxtrapoleerd worden naar de situatie voor alle Nederlandse gemeenten.

Voor de extrapolatie is aangesloten bij de systematiek van de verdeelsleutels van het gemeentefonds. Het deel dat de casusgemeenten uitmaken van het cluster Openbare Orde en Veiligheid (OOV) van het gemeentefonds is voor de analyse gelijk gesteld aan het deel dat deze gemeenten uitmaken voor wat betreft de behoefte en inzet aan fte's van heel Nederland. Dit is een betere benadering dan te extrapoleren naar verhouding van het aantal inwoners, omdat het cluster OOV van het gemeentefonds - net als de prevap norm - gebruikt maakt van structuurkenmerken die ook relevant zijn voor de afgifte van gebruiksvergunningen.

De doorrekening daarvan laat zien dat de casusgemeenten 4,4% uitmaken van het cluster OOV. Voor heel Nederland kan dan gesteld worden dat de situatie van de casusgemeenten geëxtrapoleerd moet worden tot 100%.

Het resultaat van eerste vingeroefeningen op basis van extrapolatie via het aandeel in het cluster OOV van het gemeentefonds geeft het volgende beeld¹:

Brand	Formatie in FTE	
	Casusgemeenten (4,4%)	Nederland (100%)
Prevap behoefte verlening	55,3	1257
Prevap behoefte handhaving	6,4	146
Saldo totaal prevap	61,7	1403
Af: huidige inzet	41,4	938
Formatief tekort verlening en handhaving	20,3	465

Het geëxtrapoleerde formatieve tekort op vergunningverlening en handhaving van brandveiligheidsvoorschriften voor alle Nederlandse gemeenten bedraagt 465 fte.

In de volgende paragraaf is de bovenstaande extrapolatie stap voor stap toegelicht (zie 9.3.2).

Dergelijke extrapolaties kunnen ook uitgevoerd worden voor het milieutoezicht. Voor bouwtoezicht is het lastiger omdat voor het bouwtoezicht de productienormen ontbreken en omdat het bouwtoezicht niet gedefinieerd is in een van ijkpunten van de verdeelsleutels van het gemeentefonds.

Observatie extrapolatie Nederland

- Geëxtrapoleerd naar alle Nederlandse gemeenten lijkt er een formatief tekort te zijn op vergunningverlening en handhaving van brandveiligheidsregelgeving van 465 fte, met een slag om de arm.

9.3.2 Methode berekening formatief handhavingstekort

In deze paragraaf wordt de methode uiteengezet volgens welke AEF het formatief tekort in de casusgemeenten voor brand en de extrapolatie naar heel Nederland heeft berekend.

Norm en gegevens

Een norm dient om te kunnen prognosticeren hoeveel fte er beschikbaar moet zijn om de uitgifte en controle van gebruiksvergunningen goed uit te voeren. De brandweer die verantwoordelijk is voor de gebruiksvergunningen kan dit doen op basis van Prevap. Prevap geeft voor zeven hoofdcategorieën van inrichtingen de normuren voor uitgifte en controle van de vergunning en de frequentie waarmee de vergunning moet worden gecontroleerd. De 7 hoofdcategorieën zijn:

- 1 Gebouwen met een woonfunctie
- 2 Gebouwen met logiesfuncties
- 3 Gebouwen met een onderwijsfunctie
- 4 Gezondheidszorg-gebouwen
- 5 Bedrijfsgebouwen
- 6 Gebouwen voor wegverkeer
- 7 Gebouwen met een publieksfunctie

Iedere hoofdcategorie is onderverdeeld in verschillende subcategorieën, die vervolgens ook weer onderverdeeld zijn. Alleen op het laagste niveau zijn normen gedefinieerd.

Om aan de hand van prevap de behoefte aan fte's te voorspellen is het nodig dat per casusgemeente het aantal inrichtingen per categorie bekend is. Tijdens de enquêtefase is bij de gemeenten geïnformeerd naar de aanwezigheid van deze gegevens. Een groot aantal had het aantal inrichtingen per subcategorie beschikbaar, een beperkt aantal had alleen enkele hoofdgetallen en enkele een mix.

Aanvullen norm en gegevens

In tabel 1 is voor hoofdcategorie 2 de opbouw weergegeven van de norm. Alleen voor de gebouwen in de sub-subcategorie (2.1.1; 2.1.2; 2.2.1;) zijn normen opgesteld. Voor de subcategorie (2.1; 2.2; .) en de hoofdcategorie (2) niet. Daarvoor zijn aan de hand van gewogen gemiddelden aanvullende normen opgesteld. Het gewogen gemiddelde is berekend met de aangeleverde gegevens van gemeenten die volledig zijn. Aan de hand van de aangevulde norm kan ook voor gemeenten die bijvoorbeeld alleen maar data over de hoofdcategorieën of een mix van hoofd- sub en sub-subcategorieën beschikbaar hebben toch de **behoefte aan fte's** worden berekend.

Tabel 1 Hoofdcategorie 2 van de Prevap-norm

		Prevap Norm Gebruiksvergunning			
		Uren Afgifte	Freq. Controle	Uren Controle	Freq * uren
2	Gebouwen met logiesfuncties	20,3			1,3
2.1	<i>Hotels</i>	30			2,6
2.1.1	10-50 personen	30	2	1	2
2.1.2	> 50 personen	30	2	2	4
2.2	<i>Pension/nachtverblijf</i>	20,3			1,1
2.2.1	10-50 personen	20	1	1	1
2.2.2	> 50 personen	30	2	2	4
2.3	<i>Dagverblijf</i>	11,6			1
2.3.1	10-50 personen	10	1	1	1
2.3.2	> 50 personen	20	1	1	1
2.4	<i>Kampeerterrein/jachthaven</i>	11,4			1,6
2.4.1	50-100 personen	8	0,5	1	0,5
2.4.2	100-250 personen	12	1	2	2
2.4.3	> 250 personen	16	1	3	3

* Voor de cursief afgedrukte categorieën zijn de normen aangevuld

Enquête gegevens

Een ander geval waarbij bewerking van de data vereist is, ontstaat wanneer de gevraagde gegevens in de enquête niet of maar gedeeltelijk kunnen worden geleverd door de gemeente. Bijvoorbeeld wanneer alleen het totaal aan gebruikte fte's bekend is en niet de opsplitsing naar uitgifte, controle of handhaving valt te maken. Er is voor gekozen om wanneer er geen gegevens beschikbaar zijn, deze ook niet mee worden genomen in de berekening (verkleining van de steekproef) en wanneer er alleen een totaal beschikbaar is deze naar verhouding verdeeld wordt over uitgifte en controle & handhaving (aanvullen van de steekproef). De verhouding komt tot stand door het gewogen gemiddelde te nemen voor de gemeenten waarvan de dataset wel compleet is.

Berekening behoefte en gebruik fte's voor de casusgemeenten

De behoefte aan fte's van de casusgemeenten kan nu berekend worden door de aangevulde norm te vermenigvuldigen met het aantal inrichtingen in de verschillende categorieën per gemeente. Hierbij moet opgemerkt worden dat alleen de behoefte is berekend van de gemeenten die data hebben aangeleverd. Later zal daar bij de extrapolatie rekening mee worden gehouden.

In tabel 2 is de berekening weergegeven van het aantal uren, dat volgens de Prevap-norm ingezet moet worden door de casus gemeenten.

Tabel 2 Per casusgemeente het aantal benodigde uren voor uitgifte en controle

Gemeente	Gegevens	Hoofdcategorie							Eind totaal
		1	2	3	4	5	6	7	
E2	Uitgifte [uren]	320	690	1660	310	1290	292	3663	8225
	Controle [uren]	37	57	279	30	63	11	451	927
	Aantal inrichtingen	28	24	148	6	101	22	353	682
D3	Uitgifte [uren]	100	680	424	180	200	892	2160	4636
	Controle [uren]	28	48	75	22	10	32	316	531
	Aantal inrichtingen	5	27	37	5	14	64	179	331
E5	Uitgifte [uren]	785	274	700	170	5831	32	2198	9990
	Controle [uren]	115	18	116	20	248	1	284	801
	Aantal inrichtingen	74	16	60	4	391	2	227	774
E3	Uitgifte [uren]	150	630	450	0	650	0	1388	3268
	Controle [uren]	29	83	76	0	25	0	209	421
	Aantal inrichtingen	9	30	43		47		119	248
C4	Uitgifte [uren]	75	68	174	80	100	0	1035	1532
	Controle [uren]	22	9	28	8	5	0	173	244
	Aantal inrichtingen	3	3	16	2	10		72	106
D1	Uitgifte [uren]	1110	5100	2192	700	3440	1100	8467	22109
	Controle [uren]	348	284	322	82	190	55	1312	2593
	Aantal inrichtingen	66	258	189	17	221	110	742	1603
C1	Uitgifte [uren]	165	626	334	70	238	130	1394	2957
	Controle [uren]	32	69	51	8	16	7	250	432
	Aantal inrichtingen	12	31	32	3	22	13	117	230
C2	Uitgifte [uren]	85	98	412	160	876	150	1334	3115
	Controle [uren]	22	11	64	14	42	8	175	334
	Aantal inrichtingen	7	5	37	4	74	15	109	251
C3	Uitgifte [uren]	880	460	2552	487	3370	278	6623	14650
	Controle [uren]	222	49	399	54	152	10	1202	2088
	Aantal inrichtingen	34	17	218	12	262	20	535	1098
D4	Uitgifte [uren]	150	531	690	200	1780	1040	2260	6651
	Controle [uren]	40	42	123	20	110	52	321	708
	Aantal inrichtingen	5	31	69	3	220	104	229	661
E1	Uitgifte [uren]	180	176	296	50	1020	408	1036	3166
	Controle [uren]	45	22	51	4	55	20	155	351
	Aantal inrichtingen	9	7	29	1	109	39	103	297
E4	Uitgifte [uren]	345	676	548	400	2033	283	2874	7158
	Controle [uren]	78	54	92	36	105	13	444	822
	Aantal inrichtingen	21	36	47	7	187	25	250	573
D2	Uitgifte [uren]	280	182	444	150	1355	138	1118	3667
	Controle [uren]	48	20	70	16	50	6	143	353
	Aantal inrichtingen	20	9	41	2	94	12	104	282
Eindtotaal Som van Uitgifte		4625	10191	10876	2957	22183	4743	35550	91124
Eindtotaal Som van Controle		1065	764	1746	314	1069	213	5433	10604
Eindtotaal Som van Aantal		293	494	966	66	1752	426	3139	7136

Om het aantal uren om te rekenen naar fte's, wordt het aantal uren gedeeld door 1250. Er wordt vanuit gegaan dat een ambtenaar 1250 effectieve uren per jaar werkt. Samengevat komt dit op het volgende neer:

Tabel 3 Samenvatting behoefte casusgemeenten

Casusgemeenten	Uitgifte	Controle	Totaal
Uren	91.124	10.603	101.727
Fte	55,3	6,4	61,7

Het in de huidige situatie gebruikte aantal fte's wordt berekend door voor de gemeenten die daar inzicht in hebben gegeven het aantal fte's te sommeren. De gemeenten die geen data hebben aangeleverd over het aantal fte's dat ze gebruiken worden bij de extrapolatie niet meer betrokken. In tabel 4 is aangegeven welke gegevens er beschikbaar waren. In totaal wordt er 41,4 fte ingezet.

Tabel 4 Inzet van fte's door casusgemeenten

Gemeente	Verlening	Toezicht & HH	Totaal
D3	2,5	1,5	4
E5	5,5	1	6,5
E3			
D1	8	2,6	10,6
C1	0	0	0
C2	1,1	0,3	1,4
C3	4	6	10
D4			5
E1	0,76	0,17	0,93
E4	1,44	0,56	2
D2	0,8	0,2	1
Eindtotaal	24,1	12,33	41,43

Het Gemeentefonds

De laatste stap is om met de gegevens die de casus gemeenten hebben aangeleverd een voorspelling te doen voor heel Nederland. Hiervoor is een koppeling gemaakt tussen het aantal fte's dat de casusgemeenten in de huidige situatie inzetten en volgens de norm zouden moeten inzetten en de uitkering die de casusgemeenten krijgen uit het gemeentefonds.

Het gemeentefonds bestaat uit 14 clusters. De gemeenten krijgen afhankelijk van hun score per cluster een bijdrage uit het gemeentefonds. Voor brandveiligheid is er een koppeling gemaakt met het cluster "openbare orde en veiligheid". De verhouding tussen het deel dat de casusgemeenten uitgekeerd krijgen uit het cluster openbare orde en veiligheid ten opzichte van het totaal in dat cluster, wordt gebruikt om de behoefte aan fte's en de huidige inzet van fte's te voorspellen voor heel Nederland

Extrapolatie van de formatie behoefte en van de huidige inzet

De casusgemeenten hebben informatie aangeleverd waarmee hun behoefte aan fte's volgens de prevap-norm berekend is. Deze gemeenten maken 5,8 % uit van de uitgaven in het cluster openbare orde en veiligheid. De behoefte aan fte's van de casusgemeenten is gelijk aan 61,7 fte. Wordt dit geëxtrapoleerd naar 100 %, dan is de **behoefte aan fte's gelijk aan: (61,7 / 5,8) * 100 % = 1403 fte.**

10 gemeenten hebben de volledige informatie aangeleverd over hun huidige inzet van fte's. Deze 10 gemeenten maken 4,4 % uit van de uitgaven in het cluster openbare orde en veiligheid. De huidige inzet van de casusgemeenten is gelijk aan 41,3 fte. Wordt dit geëxtrapoleerd naar 100 %, dan is een schatting voor de **huidige inzet van heel Nederland gelijk aan: (41,3 / 4,4) * 100 % = 938 fte.**

	Casus Gemeenten		Nederland	
	[fte]	[%]	[fte]	[%]
Behoefte	61.7	5.8	1403	100
Huidige inzet	41.3	4.4	938	100

9.4 Reactie beoordelingscommissie

Selectie gemeenten

De opzet was om in minimaal 9 casusgemeenten onderzoek te doen, dit zijn er uiteindelijk 12 geworden. Bij de selectie van gemeenten zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd: géén grote vier, geen gemeenten < 20.000 inwoners, geen recente extreme groei van >20% of recente herindelingen en enkele grotere gemeenten met daaromheen bijbehorende kleinere buurgemeenten. De kenmerken van de casusgemeenten zijn onderling consistent in vergelijking tot de kenmerken van alle gemeenten in Nederland. Dit blijkt uit het gegeven dat zij op geselecteerde kenmerken als aantal inwoners, oppervlakte bebouwing, bedrijfsvestigingen, et cetera ongeveer hetzelfde aandeel (circa 5%) vertegenwoordigen van de waarde voor alle Nederlandse gemeenten.

De commissie stelt dat nadrukkelijk vermeld dient te worden, dat het onderzoek de casuïstiek betreft van 'modale Nederlandse gemeenten'. Er wordt geen uitspraak gedaan over de (vier) grote steden en steden met minder dan 20.000 inwoners. De commissie is van mening dat de situatie in de grote steden beter zal zijn dan de geschetste situatie bij enkele casusgemeenten. Gemeenten met minder dan 20.000 inwoners maken geen deel uit van het onderzoek, zodat over hen geen uitspraken kunnen worden gedaan. De commissie vermoedt echter dat handhaving bij deze gemeenten lastiger zal zijn, onder andere vanwege de beperkte schaalgrootte van de gemeenten.

Organisatie van de handhaving

In het rapport wordt beschreven dat de verschillende handhavingsfuncties versnipperd zijn binnen de gemeentelijke organisatie. Bij de casusgemeenten kan de 'handhavingsorganisatie' niet als één organisatie gedefinieerd worden, wat hoge eisen stelt aan de communicatie en afstemming. Dit beeld wordt door de commissie herkend. Er dient veel geïnvesteerd te worden in een betere communicatie en afstemming tussen de drie handhavingsfuncties.

De commissie is van mening dat naast samenwerking tussen verschillende clusters, er ook gedacht kan worden aan samenwerking tussen verschillende gemeenten. Onderlinge regionale samenwerking zou een oplossing kunnen zijn voor kleine gemeenten om de beperkte schaalgrootte in de handhavingsfuncties te vergroten. Bij de grotere gemeenten lijkt dit van minder belang. De commissie trekt een parallel met de politie die ook is omgevormd van een kleine gemeentelijke naar een grote regionale organisatie.

Over functiescheiding wordt opgemerkt dat hier voor- en nadelen aanzitten. Bij kleine gemeenten zal dezelfde ambtenaar die de vergunning verstrekt ook vaak de controle verrichten. Dit is, zeker wanneer het complexe inrichtingen betreft, efficiënt omdat de ambtenaar bij controle over gedetailleerde kennis van de inrichting beschikt. Als controle niet van handhaving gescheiden is bestaat er wel een grotere kans op belangenverstremgeling.

Handhavingsnormen

Voor het toezicht op brandveiligheid is eind jaren '90 een plan opgesteld. Het Preventie Actieplan (Prevap) kent aan ieder soort gebouw een controleprioriteit toe. Daarnaast wordt er een richtlijn gegeven voor de controlefrequentie en de uren die met controle gemoeid zijn. Professionals geven aan dat deze schattingen te laag zijn. Deze suggestie wordt door de commissie onderschreven.

De commissie merkt op dat er op het moment een "0"-meting plaatsvindt door het ministerie van VROM. Er zal worden gewerkt aan de ontwikkeling van kwaliteitscriteria voor milieuhandhaving. Aan deze kwaliteitscriteria zullen gemeenten moeten voldoen. Voor BWT worden geen richtlijnen ontwikkeld, dit zou echter wel wenselijk zijn.

Formatief handhavingstekort

In het rapport wordt onder 'formatief' handhavingstekort verstaan: te weinig formatie (te weinig medewerkers) of te laag gekwalificeerde formatie om het gewenste handhavingsniveau te realiseren. Er lijkt sprake te zijn van een formatief handhavingstekort in de casusgemeenten. Landelijk wordt het totale tekort bij 'Brand' door AEF beraamd op 465 fte.

De commissie is bekend met het feit dat er een formatietekort bestaat. Zij merkt op dat extrapolatie, van het tekort bij de casusgemeenten naar een landelijk tekort, methodisch zekere risico's met zich meebrengt. Bij het trekken van conclusies dient voorzichtigheid betracht te worden. Het berekende tekort lijkt echter in de goede richting te zitten. In andere onderzoeken komt ook een tekort tussen de 500-600 fte naar voren.

De commissie merkt op dat kwantificeren van het tekort er niet toe mag leiden dat aan de complexiteit van het probleem voorbij wordt gegaan. In zoverre er problemen met handhaving bestaan, kunnen deze niet alleen worden opgelost door inzet van extra ambtenaren. Oplossingen dienen ook gezocht te worden in verandering van bestuurlijke prioritering, samenwerking tussen verschillende handhavingfuncties, samenwerking gemeenten en herziening regelgeving. Ten aanzien van het laatste pleit de commissie om, in aansluiting op het project marktwerking en deregulering (MDW), wet en regelgeving door te lichten op de handhavingintensiteit (wetten en regels dienen vereenvoudigd te worden, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan het veiligheidsniveau).

Bestuurlijke betrokkenheid

In het rapport komt naar voren dat bij de casusgemeenten de aandacht voor handhaven sterk is toegenomen. Als het gaat om de verbetering van het handhavingsbeleid zijn vooral de grotere gemeenten actief met het maken van een inhaalslag. Sommige kleinere gemeenten hebben meer moeite om de vermeerderde aandacht voor handhaven in beleid en actie om te zetten. Dit kan te maken hebben met de veelheid aan bestuurlijke prioriteiten en de beperkte schaalgrootte van de handhavinginstanties.

De commissie heeft de citaten in het rapport als veelzeggend ervaren. De commissie is van mening dat de handhaving bij Nederlandse gemeenten verbeterd is. Er is echter een verschil tussen de kleine en de grotere gemeenten: hoe groter de gemeente, hoe kleiner het handhavingprobleem. Het voorbeeld wordt aangehaald dat handhaven lastige situaties kan opleveren, omdat er naast het handhavingsbelangen ook andere belangen een rol spelen.