

# **Toezicht houden of weggijken**

Een verklarend onderzoek naar factoren die een rol spelen bij de keuze van de  
handhavingsstrategie van de gemeente

Rosanne van Mersbergen

S1013661

Masterthesis

Bestuurskunde

Specialisatie Besturen van Veiligheid

Faculteit der Managementwetenschappen

Radboud Universiteit Nijmegen

Begeleider: Dr. Peter Kruyen

Kiwa Fire Safety & Security

Begeleider: Mischa van der Geld

24 oktober 2019

## Woord vooraf

Voor u ligt mijn masterthesis ‘Toezicht houden of wegstijgen’. Het onderzoek voor deze scriptie is uitgevoerd bij verschillende gemeenten, veiligheidsregio’s en omgevingsdiensten. Deze masterthesis is geschreven in het kader van mijn afstuderen aan de masteropleiding Bestuurskunde, specialisatie Besturen van Veiligheid aan de Radboud Universiteit te Nijmegen en in opdracht van Kiwa Fire Safety & Security. Van april 2019 tot en met oktober 2019 ben ik bezig geweest met het onderzoek en het schrijven van de masterthesis.

Graag wil ik een aantal mensen bedanken die hebben bijgedragen aan het schrijven van deze masterthesis. Tijdens mijn onderzoek stond mijn begeleider vanuit de opleiding Peter Kruijven altijd voor mij klaar. Hij heeft mijn vragen beantwoord zodat ik verder kon met mijn onderzoek. Hierbij wil ik Peter Kruijven bedanken voor de begeleiding en ondersteuning tijdens dit traject. Verder wil ik ook alle respondenten bedanken voor hun deelname aan het onderzoek. Zonder hun medewerking had ik dit onderzoek niet kunnen voltooien. Daarnaast wil ik Mischa van der Geld bedanken voor het bieden van een stageplek bij Kiwa FSS. Ook wil ik alle collega’s bij Kiwa NCP bedanken voor de leerzame en gezellige tijd. Als laatste zijn mijn familie en vrienden morele steun geweest tijdens het schrijfproces, in het bijzonder mijn ouders die alle faciliteiten hebben geboden om de master tot een goed einde te brengen.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Rosanne van Mersbergen

Zaltbommel, 3 oktober 2019

## Samenvatting

Uit de praktijk blijkt dat wetgeving niet door iedereen spontaan wordt nageleefd. De naleving van wet- en regelgeving wordt bevorderd door handhaving. Dit maakt de wet- en regelgeving zinvol. Het is daarom van belang dat het bevoegd gezag de wet- en regelgeving handhaaft. Handhaving kan onderverdeeld worden in toezicht, bestuursrechtelijke handhaving en opsporing. De gemeente is bevoegd gezag van het Bouwbesluit 2012. Hierin zijn allerlei normen opgenomen met betrekking tot het bouwen, verbouwen, gebruiken en slopen van bouwwerken. Alle bestaande en nieuwe bouwwerken moeten voldoen aan de voorschriften. Brandveiligheid is hierin een belangrijk onderwerp geworden. Hiermee wil de overheid het doel bereiken om slachtoffers en het uitbreiden van een brand naar een ander perceel te voorkomen. In dit onderzoek wordt getracht antwoord te geven op de volgende hoofdvraag: *‘Welke factoren spelen een rol als het gaat om het maken van keuzes in de handhavingsstrategie van de gemeenten om de brandveiligheidsvoorschriften uit het Bouwbesluit 2012 te handhaven?’*

In het theoretisch kader is een voorlopig antwoord gegeven op bovenstaande hoofdvraag. Hieruit blijkt dat de handhavingsstrategie van een gemeente uit vier elementen bestaat. Allereerst staat in de nalevingsstrategie beschreven op welke manier en met welke instrumenten de gemeente wil bereiken dat de doelgroep de wet- en regelgeving naleeft. Ten tweede staat in de toezichtstrategie centraal op welke manier informatie verzameld en beoordeeld wordt over de doelgroep van de wet- en regelgeving. Ten derde is in de sanctiestrategie opgenomen hoe geïntervenieerd wordt en welke sanctiemiddelen daarbij gebruikt worden indien de doelgroep de wet- en regelgeving niet naleeft. Ten vierde wordt in de gedoogstrategie uitgelegd onder welke omstandigheden en condities het niet naleven van de wet- en regelgeving gedoogd wordt.

Vanuit de literatuur blijkt dat factoren op twee verschillende niveaus een rol spelen op de handhavingsstrategie van een gemeente, namelijk organisatieniveau en omgevingsniveau. Binnen het organisatieniveau spelen de volgende factoren een rol. Om te beginnen acceptatie van het beleid met de bijbehorende wet- en regelgeving door de gemeenten, maar ook het accepteren van de beginselplicht door de gemeenten. Verder is de kans op imagoschade een factor die volgens de literatuur invloed uitoefent op de handhavingsstrategie. Daarnaast zorgt de klassieke regulering van het Bouwbesluit 2012 en het decentraliseren van taken voor regeldruk bij de gemeenten. Door deze regeldruk dienen de gemeenten keuzes te maken welke wet- en regelgeving gehandhaafd wordt. De keuzes zijn gebaseerd op een kosten en baten afweging, een risicoanalyse en het verdelen van personele en financiële middelen. Als laatste spelen de individuele toezichthouders binnen het omgevingsniveau een rol. De kennis over de

wet- en regelgeving en de manier van handhaving van deze ambtenaren spelen een rol bij de keuze van de handhavingsstrategie van een gemeente.

Op omgevingsniveau gaat het om de wederzijdse beïnvloeding van een gemeente en haar omgeving. Om te beginnen is de lokale politiek onderdeel van de omgeving, deze beïnvloedt de strategie en de personele en financiële middelen van een gemeente. Verder zal het toezicht toenemen na het plaatsvinden van een incident, daarentegen zal het toezicht afnemen bij het uitblijven van een incident. Daarnaast is het vertrouwen in de relatie tussen toezichthouder en onder toezicht gestelde een factor die een rol kan spelen op de handhavingsstrategie van een gemeente. In de literatuur is er verdeeldheid of vertrouwen een rol speelt. Ook kan het bevoegd gezag aannemen dat de doelgroep de regels naleeft, omdat de gevolgen van een incident groter zijn dan de kosten en moeite die gepaard gaan met regelnaleving. Als laatste eisen andere belanghebbenden, zoals verzekerings- en cliëntorganisaties, ook een bepaalde mate van brandveiligheid in het bouwwerk waardoor aan het minimale niveau van het Bouwbesluit 2012 wordt voldaan.

Door middel van kwalitatief onderzoek zijn vijftien respondenten geïnterviewd, zij zijn werkzaam bij verschillende gemeenten, veiligheidsregio's en omgevingsdiensten. Deze interviews zijn vervolgens getranscribeerd en gecodeerd. Aan de hand van de verkregen data kan empirisch antwoord worden gegeven op de hoofdvraag.

Uit de praktijk blijkt dat de factoren die een rol spelen op de handhavingsstrategie onderverdeeld kunnen worden in drie verschillende niveaus, namelijk beleidsniveau, omgevingsniveau en organisatieniveau. Binnen het beleidsniveau staat de efficiëntie en aansluiting van de praktijk van het Bouwbesluit 2012 centraal. Het omgevingsniveau bestaat uit wantrouwen in de doelgroep, de samenwerking met de veiligheidsregio en incidenten met politieke of maatschappelijke aandacht. Het organisatieniveau bestaat uit de discretionaire ruimte van de toezichthouders, de beperkte personele en financiële middelen en andere belangen die een gemeente heeft.

Concluderend kan worden gesteld dat de gemeenten de handhaving van de brandveiligheidsvoorschriften uit het Bouwbesluit 2012 vormgeven in een dynamisch werkveld. Er dient rekening te worden gehouden met de eigen interne organisatie, de omgeving en het beleid met bijbehorende wet- en regelgeving. Hierbij is er sprake van wederzijdse afhankelijkheid tussen de factoren, daarnaast botsen factoren met elkaar. Dit levert voor de gemeenten spanningsvelden op waarin ze hun handhavende taak moeten uitvoeren.

# Inhoud

Woord vooraf .....	2
Samenvatting .....	3
1. Inleiding.....	7
1.1 Aanleiding .....	7
1.2 Probleemstelling.....	10
1.2.1 Doelstelling .....	10
1.2.2 Hoofdvraag.....	10
1.3 Relevantie .....	10
1.3.1 Maatschappelijk.....	10
1.3.2 Wetenschappelijk .....	11
1.4 Voorbeschouwing.....	12
1.4.1 Theoretisch kader .....	12
1.4.2 Methodologisch kader .....	12
1.5 Leeswijzer .....	12
2. Theoretisch kader .....	14
2.1 Handhavingsbeleid .....	14
2.1.1 Nalevingsstrategie .....	15
2.1.2 Toezichtstrategie.....	16
2.1.3 Sanctiestrategie.....	16
2.1.4 Gedoogstrategie.....	16
2.1.5 Niet handhaven.....	17
2.1.6 Deelconclusie .....	17
2.2 Organisatieniveau .....	17
2.2.1 Algemeen niveau .....	17
2.2.2 Individueel niveau .....	21
2.3 Omgevingsniveau .....	23
2.4 Conceptueel model .....	27
3. Methodologisch kader .....	28
3.1 Onderzoeksstrategie .....	28
3.2 Steekproef.....	30
3.3 Operationalisatie.....	33
3.3.1 Interviewvragen gemeente.....	34
3.3.2 Interviewvragen omgevingsdienst.....	39
3.3.3 Interviewvragen veiligheidsregio .....	41
3.4 Analyse.....	42
3.5 Validiteit en betrouwbaarheid .....	43

4.	Resultaten .....	44
4.1	Het Bouwbesluit 2012 .....	44
4.1.1	Effectiviteit van het Bouwbesluit 2012 .....	44
4.1.2	Bouwbesluit 2012 in de praktijk.....	46
4.2	Omgeving .....	47
4.2.1	Doelgroep van het Bouwbesluit 2012 .....	47
4.2.2	Samenwerking met andere organisaties .....	50
4.2.3	Incidenten .....	53
4.3	Interne organisatie .....	54
4.3.1	Discretionaire ruimte van de toezichthouder.....	54
4.3.2	Personele en financiële middelen .....	56
4.3.3	Andere belangen van de gemeente .....	57
4.4	Overzicht factoren .....	59
5.	Conclusie .....	60
5.1	Beantwoording deelvragen.....	60
5.2	Beantwoording hoofdvraag .....	63
6.	Discussie.....	65
6.1	Betekenis van de resultaten voor de theorie en praktijk.....	65
6.2	Theoretische en methodologische reflectie .....	67
6.2.1	Theoretische reflectie .....	67
6.2.2	Methodologische reflectie .....	68
	Literatuurlijst.....	70
	Bijlagen .....	78
	Bijlage I: Interview handleiding gemeente.....	78
	Bijlage II: Interview handleiding veiligheidsregio.....	82
	Bijlage III: Interview handleiding omgevingsdienst .....	86

## 1. Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de inleiding van deze masterthesis. In paragraaf 1.1 staat de aanleiding centraal. Vervolgens beschrijft paragraaf 1.2 de probleemstelling waarbij de doelstelling en hoofdvraag van dit onderzoek benoemd worden. Paragraaf 1.3 gaat in op de wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie van dit onderzoek. Paragraaf 1.4 geeft zowel een theoretisch als een methodologische vooruitblik. Als laatste wordt dit hoofdstuk afgesloten met een leeswijzer, beschreven in paragraaf 1.5.

### 1.1 Aanleiding

Sinds 1980 is in Nederland het aantal rechtsgeldige wetten toegenomen van 1.100 naar 1.800 (Herweijer & De Jong, 2004), een stijging van ruim 63%. Het is van belang dat al deze wetten worden nageleefd door de doelgroep, maar uit de praktijk blijkt dat wetgeving niet door iedereen spontaan wordt nageleefd (Voermans, 2005). Handhaving heeft hierdoor een belangrijke rol gekregen. Het zorgt voor het zinvol maken van wet- en regelgeving omdat de naleving van wet- en regelgeving bevordert wordt (Maas-Cooymans, 2013). Indien wet- en regelgeving niet wordt nageleefd zijn ze doelloos en worden de beoogde doelstellingen achter de wet- en regelgeving niet bereikt (Voermans, 2005; Maas-Cooymans, 2013). De Nederlandse rechtsstaat komt in het geding als wetten niet worden nageleefd en de normen vervagen. Niemand mag zich onttrekken aan het recht, hier moet op gecontroleerd worden (Voermans, 2005). Iedereen is gelijk in de samenleving, waardoor voor iedereen een gelijke behandeling geldt (Maas-Cooymans, 2013). Verder kunnen claims van burgers tegen de overheid vanwege onvoldoende handhaving worden voorkomen. Als laatste kan handhaving helpen bij het bevorderen van de geloofwaardigheid, betrouwbaarheid en integriteit van bestuurders (Maas-Cooymans, 2013).

Het is dus van belang dat het bevoegd gezag van de wet- en regelgeving gaat handhaven. In dit onderzoek staat handhaving van *'bij krachtens een wettelijke voorschrift bepaalde'* door een overheidsinstantie centraal (Maas-Cooymans, 2013). Gemeentebesturen zijn belast met de toezicht op en handhaving van de naleving van ongeveer 190 wetten en regels (Rijksoverheid, z.d.; Winter & Mein, 2017). Deze taak is voortgekomen uit jurisprudentie waardoor het beginselplicht tot handhaving geldt (Termaat, 2016). Ten gevolge van onder andere decentralisatie zijn het aantal beleidsvelden waarbij de gemeente het bevoegd gezag is toegenomen (Winter & Mein, 2017).

Handhaving is een verzamelbegrip dat onderverdeeld kan worden in toezicht, bestuursrechtelijk handhaving en opsporing (Rijkswaterstaat, z.d.). Om te beginnen kenmerkt toezicht zich door het preventieve effect. Er worden geen sanctiemiddelen ingezet, maar het toezicht zelf leidt tot het naleven van wettelijke voorschriften. De activiteiten die daarbij komen kijken zijn onder andere voorlichten, adviseren en waarschuwen (Rijkswaterstaat, z.d.). Toezicht bestaat uit een drietal elementen, namelijk informatie verzamelen, beoordelen en interveniëren. Bij het plegen van een interventie wordt beoogd om een gedragsverandering plaats te laten vinden, zodat het gedrag meer overeenstemming krijgt met de voorgeschreven norm of het onwenselijke gedrag wordt beëindigd (De Ridder, 1988). Indien toezicht niet het gewenste resultaat oplevert kan worden overgegaan op bestuursrechtelijke handhaving. Hierbij controleert de overheid of de regels worden nageleefd door een bedrijf of burger waarbij er geen vermoeden is van niet naleving (Rijkswaterstaat, z.d.). Indien geconstateerd wordt dat er geen naleving van de regels is, kan het bestuursorgaan overgaan tot het inzetten van bestuursrechtelijke sancties welke beschreven staan in Algemene wet bestuursrecht (Awb) 1992. Hierbij kan gedacht worden aan bestuursdwang, dwangsom, bestuurlijke boete, bestuurlijke strafbeschikking en intrekking omgevingsvergunning (Maas-Cooymans, 2013). Bij opsporing is er een vermoeden van het overtreden van de regels waardoor een strafbaar feit is gepleegd (Rijkswaterstaat, z.d.). In dit onderzoek gaat het om nalevingstoezicht, waarbij toezicht op handelingen van burgers en bedrijven gericht op wet- en regelgeving centraal staat (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, z.d.; Eijlander, Van Gestel, Ligthart, & Waslander, 2002).

Het gebruik van wet- en regelgeving kan gezien worden als een juridische interventie op de doelgroep door overheidsinstanties, in dit geval de gemeenten (Pawson & Tilly, 2004). Door het inzetten van wetten en regels worden op verschillende beleidsterreinen vastgestelde doelen bereikt, zoals milieu, bouwen, wonen, leefbaarheid, veiligheid, welzijn en gezondheid (Winter & Mein, 2017). De gemeenten houden zich niet direct bezig met het realiseren van de beleidsdoelen, maar maken gebruik van wetgeving waardoor zij een sturende rol hebben in een governance omgeving. Governance kenmerkt zich door oplossen van maatschappelijke problemen door interactie tussen burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheden (Dorbeck-Jung & Oude Vrielink-van Heffen, 2006). Dit kan gekoppeld worden aan de principaal-agent benadering. De principaal is de opdrachtverstrekker, de agent is de opdrachtnemer (Jensen & Meckling, 1976; Eisenhardt, 1989). De gemeenten zijn de overheidsinstanties die via wetgeving opdracht geven om te voldoen aan minimale eisen. De agenten zijn de burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties die verantwoordelijk zijn



voor het uitvoeren van en het voldoen aan de wet- en regelgeving. Vaak hebben zij andere ambities en belangen naast het uitvoeren van en voldoen aan de wetgeving (Schillemans, 2010).

Een voorbeeld waar de gemeenten de rol als bevoegd gezag over hebben is het Bouwbesluit 2012. Hierin zijn allerlei normen opgenomen met betrekking tot het bouwen, verbouwen, gebruiken en slopen van bouwwerken. Alle bestaande en nieuwe bouwwerken moeten voldoen aan de voorschriften (Van Overveld, Van der Graaf, Eggink-Eilander & Berghuis, 2011). Brandveiligheid is een belangrijk onderwerp geworden in bouwwerken, waardoor dit een onderwerp is in het Bouwbesluit 2012. Hierbij staat de veiligheid van personen, het beperken van de (materiële) schade en de bedrijfscontinuïteit centraal (CCV, z.d.). Om dit te realiseren zijn er voorschriften opgenomen in het Bouwbesluit 2012. Een specifieke norm uit het Bouwbesluit 2012 betreft het inspecteren van brandveiligheid in bouwwerken (CCV, z.d.). Deze norm is te vinden in art. 6.20 lid 6 Bouwbesluit 2012. Hierin staat beschreven dat inspectie verplicht is voor sommige eigenaren (art. 6.20 lid 6 Wet Bouwbesluit 2012). In Bijlage 1 van de wet Bouwbesluit 2012 wordt aangewezen wanneer dit het geval is. De overheid heeft de keuze gemaakt dat een bepaalde doelgroep moet voldoen aan de wet- en regelgeving. Of de eigenaar verplicht is tot het handelen naar de voorschriften hangt af van de mate van zelfredzaamheid van de personen in het bouwwerk (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2019). De brandveiligheidsvoorschriften bestaan uit brandbeveiligingsinstallaties, bouwkundige voorzieningen en organisatorische maatregelen die gezamenlijk zorgen voor de nodige brandveiligheid (CCV, z.d.). De eigenaar van het gebouw is verantwoordelijk voor de brandveiligheid in het bouwwerk en dient maatregelen te treffen ten behoeve van de brandveiligheid, echter zijn de gemeenten bevoegd gezag (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2019; Brandveiliggebouw.nu, z.d.).

Uit eerder onderzoek is gebleken dat handhaving van wet- en regelgeving door de gemeenten niet altijd wordt uitgevoerd. Verder is bij de uitvoering geen uniformiteit tussen de verschillende gemeenten (Winter et al., 2016). Dit staat op gespannen voet met de beginselplicht (Klap, 2012). Ook het doel van het Bouwbesluit 2012 om uniformiteit tussen de gemeenten te creëren kan hierdoor niet worden gehaald (Van Overveld et al., 2011). Er is weinig bekend over de factoren die de handhaving van een gemeente beïnvloeden. Daarnaast beperken de meeste onderzoeken zich tot het analyseren van het geld en het aantal middelen die zorgen voor beperkte handhaving uitgevoerd door een overheidsinstantie (Winter et al., 2016). In dit onderzoek zal worden onderzocht welke factoren van invloed zijn op de handhaving van de gemeenten op het beleidsveld brandveiligheid in gebouwen.

## 1.2 Probleemstelling

### 1.2.1 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is inzicht krijgen in de factoren die een rol spelen als het gaat om maken van keuzes in de handhavingsstrategie van de gemeente om de brandveiligheidsvoorschriften uit het Bouwbesluit 2012 te handhaven. De factoren zullen afkomstig zijn uit verschillende wetenschappelijke disciplines.

### 1.2.2 Hoofdvraag

Uit de doelstelling kan de volgende hoofdvraag geformuleerd worden:

*Welke factoren spelen een rol als het gaat om het maken van keuzes in de handhavingsstrategie van de gemeenten om de brandveiligheidsvoorschriften uit het Bouwbesluit 2012 te handhaven?*

Deelvragen:

- 1. Welke factoren spelen volgens de literatuur een rol als het gaat om het maken van keuzes door de gemeenten binnen de handhavingsstrategie om de brandveiligheidsvoorschriften uit het Bouwbesluit 2012 te handhaven?*
- 2. Welke factoren spelen volgens de praktijk een rol als het gaat om het maken van keuzes door de gemeenten binnen de handhavingsstrategie om de brandveiligheidsvoorschriften uit het Bouwbesluit 2012 te handhaven?*
- 3. Hoe verhouden de factoren gevonden in de literatuur zich tot de factoren gevonden in de praktijk?*

## 1.3 Relevantie

De beschreven hoofdvraag biedt mogelijkheden om zowel maatschappelijk als wetenschappelijk een bijdrage te leveren. Dit wordt in deze paragraaf besproken.

### 1.3.1 Maatschappelijk

Dit onderzoek naar de invloed van factoren afkomstig uit verschillende wetenschappelijke disciplines op het handhavingsniveau zijn van belang voor de gemeenten, omdat de handhaving van de brandveiligheidsvoorschriften uit het Bouwbesluit 2012 kan worden verbeterd. Hiermee wordt bijgedragen aan de brandveiligheid in bouwwerken, omdat handhaving door de gemeenten regelnaleving door eigenaren bevordert. Zij zullen op last van een gemeente een inspectie laten uitvoeren. Tijdens de inspectie wordt gelet op brandbeveiligingsinstallaties, bouwkundige voorzieningen en organisatorische maatregelen. Dit draagt eraan bij dat mensen tijdens brand snel in veiligheid zijn en dat de schade van de brand beperkt kan worden. Het is

daarom van belang dat eigenaren van gebouwen inspectie laten uitvoeren, zodat een meest optimale brandveilige situatie in het bouwwerk gerealiseerd zal worden. Hierdoor worden beoogde doelen van de overheid die gesteld zijn bij het inzetten van het Bouwbesluit 2012 behaald (Maas-Cooymans, 2013).

Daarnaast is het Bouwbesluit opgesteld om meer uniformiteit te creëren onder de gemeenten, omdat er in de praktijk te veel verschillen waren in de eisen die gesteld werden aan bouwwerken (Van Overveld et al., 2011). Op deze manier werd beoogd een minimale kwaliteitseis te behalen van bouwwerken. Verschil in de handhaving belemmert deze uniformiteit omdat er geen zekerheid is of de eigenaren van gebouwen voldoen aan de gestelde eisen. Het gevolg hiervan is dat er geen uniformiteit is in de brandveiligheid in bouwwerken in Nederland.

Ten slotte zullen de resultaten van dit onderzoek een bijdrage leveren aan de inspectieorganisaties van brandveiligheidssystemen. Door verbeterde handhaving van de norm zullen inspectie-verplichte organisaties een inspectie laten uitvoeren als zij nog niet aan de norm voldoen. Dit zal leiden tot meer vraag aan inspectie.

### 1.3.2 Wetenschappelijk

Naast de maatschappelijke relevantie is er ook een wetenschappelijke relevantie. De literatuur over factoren die handhaving beïnvloeden is gering. Daarnaast beperken de meeste onderzoeken op dit onderwerp zich tot het analyseren van het geld en de middelen die zorgen voor beperkte handhaving uitgevoerd door een overheidsinstantie (Winter et al., 2016). Dit onderzoek tracht een lacune in de literatuur op te vullen door zich te richten op factoren die de handhavingsstrategie van de gemeenten beïnvloeden. Er zullen verschillende wetenschappelijke disciplines worden bestudeerd om antwoord te geven op de hoofdvraag. Dit zorgt voor een breed model met factoren die invloed hebben op handhaving van wetten en beleid door de overheid. Hierdoor zal er meer kennis komen over de beweegredenen van de overheid als het gaat om handhaving van wet- en regelgeving en zal de bestaande kennis over handhaving uitgebreid worden.

## 1.4 Voorbeschouwing

Deze paragraaf geeft een vooruitblik op zowel het theoretische kader als het methodologische kader van dit onderzoek.

### 1.4.1 Theoretisch kader

Om te beginnen wordt in het theoretisch kader stil gestaan bij het handhavingsbeleid van de gemeenten. Hierin worden vier strategieën beschreven die de gemeenten dienen in te vullen om een compleet handhavingsbeleid op te stellen. Dit zijn de nalevingsstrategie, toezichtstrategie, sanctiestrategie en als laatste de gedoogstrategie. Vervolgens worden met inzichten uit wetenschappelijke disciplines factoren beschreven die een rol kunnen spelen bij het invullen van deze strategieën. Deze factoren kunnen worden onderverdeeld in het organisatieniveau en omgevingsniveau, waarbij het organisatieniveau ook het individuele niveau bevat. Zo wordt een complete theorie gevormd over factoren die een rol spelen in de keuzes van de handhavingsstrategie van de gemeenten. Als laatste wordt een conceptueel model gepresenteerd van het theoretisch kader.

### 1.4.2 Methodologisch kader

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van kwalitatieve onderzoeksmethoden. Er zijn elf diepte-interviews gehouden met in totaal vijftien respondenten. Door het houden van diepte-interviews kan worden achterhaald waarom gemeenten keuzes maken en op basis van welke criteria keuzes worden gemaakt. De respondenten bestaan uit medewerkers bij gemeenten, veiligheidsregio's en omgevingsdiensten. De kennis uit het theoretisch kader heeft een lens gevormd om naar de werkelijkheid te kijken (Boeije, 2014). De vragen zijn opgesteld aan de hand van inzichten uit het theoretisch kader. Vervolgens kan hierdoor worden nagegaan of de empirische data overeenkomt met de theorie.

## 1.5 Leeswijzer

In dit hoofdstuk is de inleiding van het onderzoek beschreven, waarbij de aanleiding, probleemstelling en relevantie benoemd is. In hoofdstuk twee wordt het theoretisch kader beschreven omtrent handhaving van wet- en regelgeving door de overheid. Hieruit vloeit het conceptueel model dat ook in dat hoofdstuk is opgenomen. Hoofdstuk drie vormt het methodologische kader van dit onderzoek. Hierin wordt toegelicht welke methode en technieken zijn gebruikt om antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag. Hoofdstuk vier staat in het teken van de resultaten van het empirische gedeelte van dit onderzoek. Hoofdstuk vijf

beschrijft de conclusie van dit onderzoek waarbij de bevinden uit hoofdstuk twee afgezet worden tegen de bevindingen uit hoofdstuk vier. Als laatste wordt in hoofdstuk zes de discussie beschreven waarbij de betekenis van de resultaten van dit onderzoek voor de theorie en de praktijk wordt gegeven. Ook zal in dat hoofdstuk worden ingegaan op de reflectie van de methode en de theorie.

## 2. Theoretisch kader

Dit hoofdstuk gaat in op de bestaande wetenschappelijke literatuur omtrent toezicht en handhaving door de overheid op uitvoering van wetten en beleid door de doelgroep. Hierdoor kan antwoord gegeven worden op de hoofdvraag: *‘Welke factoren spelen een rol als het gaat om het maken van keuzes in de handhavingsstrategie van de gemeenten om de brandveiligheidsvoorschriften uit het Bouwbesluit 2012 te handhaven?’* Dit kan worden verklaard vanuit verschillende niveaus die betrekking hebben op de gemeenten. In het theoretisch kader zal duidelijk worden gemaakt dat verschillende wetenschappelijke disciplines nodig zijn om deze vraag te beantwoorden.

Paragraaf 2.1 legt uit hoe de gemeenten de handhaving kunnen inrichten aan de hand van vier strategieën. Paragraaf 2.2 zet factoren uiteen die een rol kunnen hebben op de manier van handhaving op organisatieniveau, waarbij ook het individuele niveau van de medewerker wordt besproken. Paragraaf 2.3 benoemt de factoren die een rol spelen op de manier van handhaving vanuit de omgeving van de gemeenten. Het conceptuele model dat voorkomt uit dit theoretisch kader wordt gepresenteerd in paragraaf 2.4.

### 2.1 Handhavingsbeleid

De gemeenten kunnen vier strategieën gebruiken om vorm te geven aan de manier van handhaving. Deze verschillende strategieën kunnen de gemeenten opnemen in het handhavingsbeleid dat zij opstellen. Ten eerste staat in de nalevingsstrategie beschreven welke instrumenten de gemeente inzet en welke rol handhaving daarbinnen speelt. Ten tweede worden in de toezichtstrategie verschillende vormen van toezicht onderscheiden en welke werkwijze daarbij hoort. Ten derde staat in de sanctiestrategie de werkwijze van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke optreden bij overtredingen. Ten vierde en tevens laatste is in de gedoogstrategie opgenomen in welke situaties en onder welke condities het inzetten van sancties achterwege kan blijven (Winter et al, 2016). Bij ieder type strategie kan een vraag gesteld worden die een gemeente in het handhavingsbeleid moet beantwoorden, deze zijn opgenomen in tabel 1. Hierbij maken de gemeenten keuzes hoe invulling wordt gegeven aan de strategie en aan het handhavingsbeleid. In de aankomende paragrafen zal besproken worden welke aspecten bij iedere strategie hoort.

<b>Strategie</b>	<b>Vraag</b>
Nalevingstrategie	<i>Hoe bereiken we naleving en wat is de rol van handhaving?</i>
Toezichtstrategie	<i>Hoe houden we toezicht?</i>
Sanctiestrategie	<i>Hoe treden we op bij overtredingen?</i>
Gedoogstrategie	<i>Wanneer en hoe zien we van handhaven af?</i>

Tabel 1: Handhavingsstrategieën

*Noot.* Aangepast van “*Toezicht en handhaving door gemeenten*”, door Winter, H., Struikma, N., Mein, A., Geertsema, B., Veen, C., & Krol, E., 2016, p. 9, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

### 2.1.1 Nalevingsstrategie

Zoals eerder gesteld kenmerkt toezicht zich door het preventieve effect. Er worden nog geen sanctiemiddelen ingezet, het toezicht leidt tot het naleven van wettelijke voorschriften door de doelgroep. In de nalevingsstrategie is door een gemeente vastgelegd op welke manier en met welke instrumenten ze willen bereiken dat de doelgroep de wet- en regelgeving naleeft (Winter et al, 2016). Dit kan zij doen door het inzetten van handhavingscommunicatie om verplichtingen bij de doelgroep te willen vergroten (Van Erp, 2007b). Er wordt beoogd om het gedrag van de doelgroep te beïnvloeden, waardoor de doelgroep de voorschriften naleeft. Handhaving, toezicht, controle en het inzetten van sancties werkt in wisselwerking met communicatie om het naleven van regels te bereiken (Van Erp, 2007b). Een gemeente ontkomt er niet aan om deze instrumenten in te zetten naast de communicatie richting de doelgroep.

De gemeenten kunnen twee verschillende communicatiestijlen gebruiken naar de doelgroep, namelijk dreigende en educatieve communicatie. Om te beginnen staat bij dreigende communicatie het afschrikken van potentiële overtreders van de wet- en regelgeving centraal. Dit kan door te dreigen met het inzetten van sancties, maar ook middels het aanjagen van angst door de gevolgen voor de gezondheid en veiligheid van de samenleving uit te leggen bij overtreding van de regels. De subjectieve pakkans kan ook door deze manier van communiceren beïnvloed worden. Hierbij kunnen campagnes waarbij bekendheid wordt gegeven aan de handhaving helpen (Van Erp, 2007b).

Daarnaast is er educatieve communicatie waarbij het doel is om de doelgroep te informeren over de wet- en regelgeving en de juiste toepassing daarvan. Daarnaast kan gecommuniceerd worden over de vaardigheden die nodig zijn voor naleving van de wet- en regelgeving. Een bijkomend voordeel hiervan is dat door de doelgroep minder onbedoelde fouten worden gemaakt bij naleving waardoor binnen de gemeente meer personele capaciteit overblijft voor het opsporen van overtredingen (Van Erp, 2007b).

### 2.1.2 Toezichtstrategie

Toezicht bevat meerdere stappen, zoals informatie verzamelen en beoordelen (Ridder, 1988). Vervolgens kan worden geïntervenieerd. Bij het verzamelen en beoordelen van informatie controleert de overheid of de regels worden nageleefd door bedrijven of burgers. De interventie staat in paragraaf 2.1.3 centraal. De gemeenten maken een keuze op welke manier de informatie over de doelgroep die zich aan de wet- en regelgeving moet houden wordt verzameld en beoordeeld (Winter et al, 2016).

### 2.1.3 Sanctiestrategie

Indien uit de toezichtstrategie naar voren komt dat de doelgroep de wet- en regelgeving niet naleeft, kunnen de gemeenten overgaan tot interveniëren. Dit is onderdeel van de sanctiestrategie. Bij het plegen van een interventie wordt beoogd om een gedragsverandering plaats te laten vinden, zodat het gedrag meer overeenstemming krijgt met de voorgeschreven norm of het onwenselijke gedrag wordt beëindigd (De Ridder, 1988). Er kan gebruikt gemaakt worden van verschillende sancties. Dit kunnen juridische sancties zijn die de gemeenten vanuit de Algemene wet bestuursrecht 1992 hebben gekregen, zoals bestuursdwang, dwangsom, bestuurlijke boete, bestuurlijke strafbeschikking en intrekking omgevingsvergunning. Daarnaast kunnen ook reputatiesancties ingezet worden waarbij de gemeenten de informatie waarover zij beschikken vanuit hun handhavingfunctie openbaar maken. Informatie over bedrijven en burgers die de wet- en regelgeving overtreden wordt verspreid. Op deze manier wordt de burger niet alleen geïnformeerd, ook kan het imago van het bedrijf worden beschadigd. De openbaarmaking wordt hier ingezet als straf, dreiging met deze straf kan een afschrikwekkende werking hebben (Van Erp, 2007b). Om de communicatiestijlen uit paragraaf 2.1.1 te versterken is het van belang om sancties in te zetten.

### 2.1.4 Gedoogstrategie

In bepaalde situaties kan het overtreden van de wet- en regelgeving gedoogd worden. Onder welke omstandigheden en onder welke condities dit mag, dienen de gemeenten vast te leggen als onderdeel van de gedoogstrategie. De overtreders krijgen in die gevallen geen sancties opgelegd (Winter et al, 2016).



### 2.1.5 Niet handhaven

De bovenstaande strategieën impliceren dat de gemeenten altijd handhaven. Toch is uit het verleden gebleken dat de gemeenten in sommige gevallen ervoor kiezen om niet te handhaven en bovenstaande strategieën niet in te vullen (Van Alders, Belonje, Van den Berg, Ten Duis en Hoelen, 2001). Dit is echter tegen de beginselplicht in.

### 2.1.6 Deelconclusie

De invulling van bovenstaande strategieën is voor iedere situatie verschillend. De combinatie tussen communiceren naar de doelgroep, het uitvoeren van controles, het inzetten van (juridische) sancties en het gedogen van bepaalde overtredingen is afhankelijk van de wet- en regelgeving. Daarnaast versterken deze strategieën elkaar, in de ideale situatie worden alle strategieën ingevuld door de gemeenten (Winter et al, 2016).

## 2.2 Organisatieniveau

Een organisatie bestaat uit doelbewust menselijk handelen, dat organiseren wordt genoemd. Organiseren kan gezien worden als *'het scheppen van doelmatige verhoudingen tussen beschikbare mensen, middelen en handelingen om bepaalde doeleinden te bereiken'* (Keuning & Eppink, 2012, p. 30). Op deze manier streeft de organisatie naar het bereiken van vooraf gestelde doelstellingen. Er zijn verschillende factoren binnen de organisatie die dit proces beïnvloeden, waardoor taken van de organisatie op een andere manier worden uitgevoerd dan beoogd. In deze paragraaf staan allereerst factoren op organisatieniveau centraal, ten tweede wordt ook gekeken naar het individuele niveau van de medewerkers binnen dit organisatieniveau.

### 2.2.1 Algemeen niveau

Door het inzetten van wet- en regelgeving beoogt de overheid bepaalde doeleinden te bereiken. Toch blijkt dat niet altijd wordt bereikt wat is beoogd met de wet- en regelgeving. Dit komt bijvoorbeeld omdat de doelgroep van de wet- en regelgeving de voorschriften niet naleeft. Het kan voor de doelgroep lastig zijn om de regels na te leven, omdat de inhoud van de wet- en regelgeving niet aansluit bij de doelgroep (Ruimschotel et al., 1996). De inhoud van de wet- en regelgeving is daarom van belang bij het stimuleren van het naleven van de regels. Op grond van deze kennis kan worden gekeken of de inhoud van de wet- en regelgeving invloed heeft op de handhaving van wet- en regelgeving.

Door het inzetten van wet- en regelgeving reguleert de overheid de markt. Dit kent twee verschillende vormen, namelijk open normen en klassieke regulering. Bij open normen staat het terugdringen van gedetailleerde wetgeving centraal, waarbij de normen moeten worden geconcretiseerd bij toepassing in de praktijk (Muller, 2013). Hierdoor wordt een beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van de doelgroep. Het gebruik van open normen kan nadelige effecten hebben op de handhaafbaarheid, omdat open normen een vaag karakter hebben (Muller, 2013). Klassieke regulering kent eenzijdige verbods- en gebodsregels voor de doelgroep (Muller, 2013). Door het inzetten van wet- en regelgeving met betrekking tot brandveiligheid maakt de overheid gebruik van klassieke regulering. Klassieke regulering zorgt voor regeldruk en dit leidt tot verschillende invloeden op de handhaving van wet- en regelgeving. Regeldruk kan gezien worden als een veelvoud aan wetten die onder andere te gedetailleerd zijn (Van Gestel & Hertogh, 2006).

Regeldruk kan ook door een verschuiving van taken en bevoegdheden naar lagere overheden worden veroorzaakt, dat decentralisatie wordt genoemd (Oates, 1972). Hierdoor neemt het aantal beleidsvelden toe waar de gemeenten op toezien. Gemeenten verwachten dat ze voldoende middelen en mankracht krijgen vanuit de landelijke overheid om de taken decentraal uit te kunnen voeren. Echter is gebleken dat de gemeenten dit in de praktijk niet op deze manier ervaren (Winter et al., 2016).

Regeldruk kan gevolgen hebben voor het handhavingsbeleid van de gemeenten. Ten eerste zorgt regeldruk voor verschuiving van het handhavingsniveau. Bij regeldruk is er sprake van toezicht aan de voorkant. Hierdoor is toezicht aan de achterkant door middel van handhaving minder nodig. Daarentegen is bij het verminderen van regeldruk minder toezicht aan de voorkant waardoor er meer behoefte is aan toezicht aan de achterkant door middel van het uitvoeren van handhaving (USBO Advies, 2012). Ten tweede zorgt regeldruk ervoor dat gemeenten keuzes moeten maken tussen welke wet- en regelgeving ze gaan handhaven. Het is onmogelijk om alle wet- en regelgeving op hetzelfde niveau te handhaven (Winter & Mein, 2017). Gemeenten stellen daarom prioriteiten waardoor niet alle beleidsvelden evenveel aandacht krijgen (Winter et al., 2016).

Dit betekent voor gemeenten dat zij keuzes moeten maken tussen de verschillende beleidsvelden. Deze keuzes kunnen gebaseerd zijn op verschillende afwegingen. Om te beginnen kunnen gemeenten een kosten en baten afweging maken gericht op het uitvoeren van handhaving van de wet- en regelgeving. Hierbij gaat het om (im)materiële voor- en nadelen uitgedrukt in geld, tijd en moeite (Ruimschotel et al., 1996). De volgende kosten en baten staan centraal:

- Kosten van handhaving:
  - o Nalevingskosten: handhaving is gericht op regelnaleving, maar regelnaleving leidt tot kosten voor de doelgroep (Suurmond & Van Velthoven, 2006). De maatregelen om brandveiligheid te realiseren in een bouwwerk kosten geld.
  - o Handhavingskosten: het kost geld om de taak met betrekking tot handhaving van wet- en regelgeving te realiseren. Daarnaast kan het geld dat hiervoor beschikbaar wordt gesteld niet uitgegeven worden aan andere doeleinden (Suurmond & Van Velthoven, 2006).
- Baten van handhaving:
  - o De verwachte (im)materiële schade die wordt voorkomen. Handhaving is gericht op het realiseren van regelnaleving door de doelgroep (Suurmond & Van Velthoven, 2006). Het kan bijvoorbeeld zijn dat een brandveilige situatie in een bouwwerk gegarandeerd kan worden waardoor slachtoffers en schade bij brand voorkomen kunnen worden.
  - o Handhaving van wet- en regelgeving levert een positieve bijdrage aan het totale welbevinden van de samenleving (Suurmond & Van Velthoven, 2006).

Er kan een punt komen waarbij handhaving of het intensiveren van handhaving meer kost dan het opbrengt. Het is dan niet meer efficiënt om te handhaven op de wet- en regelgeving (Suurmond & Van Velthoven, 2006). Of handhaving van wet- en regelgeving door de organisatie als efficiënt wordt gezien heeft invloed op de handhaving uitgevoerd door de gemeenten. Het is belangrijk dat wordt gehandhaafd op inefficiënte overtredingen, omdat dit een achteruitgang van het maatschappelijk welbevinden tot gevolg heeft. Daarnaast moet de handhaving inefficiënte naleving niet stimuleren, het is in sommige gevallen niet wenselijk dat de doelgroep van wet- en regelgeving de normen naleeft (Suurmond & Van Velthoven, 2006). Met andere woorden, het is niet altijd wenselijk dat handhaving zorgt voor 100% regelnaleving. Welvaartsverlies van de inzet van handhaving kan groter zijn dan het welvaartsverlies van de overtreding. Daarnaast is er niet altijd zekerheid of er welvaartsverlies is door regelovertreding (Suurmond & Van Velthoven, 2006).

Niet alleen een kosten en baten analyse maar ook lokale situatie en vigerende juridische kaders zorgen voor keuzes in het handhavingsbeleid. Dit benaderen de gemeenten op een rationale manier door prioriteiten te stellen op basis van een risicoanalyse. Hierdoor verzekeren zij dat ze grip hebben op de grootste veiligheidsrisico's die in hun gemeente spelen (Winter & Mein, 2017). Vervolgens wordt dit vastgelegd in een handhavingsbeleid of in een integraal veiligheidsplan (Maas-Cooymans, 2013). Dit wordt gezien als verstandig handhavingsbeleid,

omdat de middelen worden ingezet op de grootste risico's (Gerritsen, 2011). Deze risico's zijn voor iedere gemeente verschillend waardoor de prioriteiten in het handhavingsbeleid tussen gemeenten verschillen. Op deze manier proberen gemeenten beredeneerd prioriteiten te stellen.

Ook kunnen personele en financiële middelen een rol spelen in de afweging. Gemeenten dienen over voldoende personele en financiële middelen te beschikken om de handhavingstaak te kunnen uitvoeren. Het aantal personele en financiële middelen heeft invloed op het handhavingsbeleid dat de gemeente opstelt (Winter et al., 2016). Vaak blijkt dat gemeenten onvoldoende handhavingscapaciteit hebben (Maas-Cooymans, 2013; Gerritsen, 2011; Winter & Mein, 2017). De gemeenten laten zich vervolgens leiden door wat beschikbaar is binnen de organisatie.

Naast de gevolgen van regeldruk en de keuzes die daardoor worden gemaakt zijn er andere factoren op organisatieniveau die invloed kunnen hebben op de manier van handhaving door de gemeenten. Om te beginnen heeft de kans op imagoschade van de organisatie invloed op de mate van handhaving. Nadat een incident heeft plaatsgevonden, wordt gekeken of de wet- en regelgeving gehandhaafd is door het bevoegd gezag (Tollenaar, 2007; Van Alders et al., 2001; Van Polak & Verstedden, 2001; Stevens et al., 2005). Een voorbeeld hiervan is de brand in een cellencomplex op Schiphol-Oost. Gemeente Haarlemmermeer was verantwoordelijk voor toezicht op en handhaving van de brandveiligheidsvoorschriften van dit gebouw. Zij had handhavend op moeten treden, zodat de eigenaar van het cellencomplex werd gedwongen tot regelnaleving. Na de brand bleek dat niet was voldaan aan de brandveiligheidsvoorschriften. Ondanks dat dit de verantwoordelijkheid is van de eigenaar van het gebouw, had ook de gemeente hier een duidelijke rol in. Zij was nalatig in de handhaving van de brandveiligheidsvoorschriften (Tollenaar, 2007). Dit kan van invloed zijn op de reputatie van een gemeente. Reputatie wordt gedefinieerd als oordeel van het publiek over de betrouwbaarheid van een onderneming over de langere termijn (Posner, 2002). In dit onderzoek vormen de samenleving en bedrijven het publiek en is de gemeente de onderneming. Door nalatig te zijn in het handhavend optreden, kan het vertrouwen in een gemeente afnemen (Van Erp, 2007a).

Verder kan acceptatie van het beleid en de daaruit voortvloeiende voorschriften de manier van handhaving van de gemeenten beïnvloeden. Acceptatie heeft betrekking op de wet- en regelgeving in algemene zin en over de consequentie van de specifieke wet- en regelgeving (Ruimschotel et al., 1996). Dat wet- en regelgeving niet geaccepteerd wordt, ontstaat als er bij het vormgeven van de beleidstheorie en de daarbij behorende wet- en regelgeving door juristen te weinig rekening wordt gehouden met maatschappelijke ontwikkelingen. Dit komt mede

omdat juristen meestal niet bekend zijn met het beleidsveld waarvoor ze wet- en regelgeving maken (Barnett, 1969). Juristen zijn getraind in oordelen, maar niet in het leggen van verbanden in de samenleving en het zien van maatschappelijke ontwikkelingen (Schuyt, 1975). Het gevolg hiervan is dat wet- en regelgeving niet voldoende aansluit op de continu veranderende maatschappij (Ringeling, 1977). Verder wordt tijdens de voorbereiding van de wetgeving onvoldoende aandacht besteed aan handhaafbaarheid van de voorschriften (Voermans et al., 2000). Het gevolg hiervan is dat de wet- en regelgeving onvoldoende aansluit op de praktijk, waardoor dit problemen kan veroorzaken bij de handhaving van de wet- en regelgeving. De gemeenten zullen het beleid dan niet accepteren.

Als laatste wordt ingegaan op het voldoen aan de beginselplicht door de gemeenten. Zoals eerder genoemd hebben de gemeenten de verplichting tot handhaving van wet- en regelgeving vanuit jurisprudentie. De gemeenten moeten deze verplichting vanuit een hoger gezag vervullen. Indien een gemeente dit niet doet, zal zij niet alle wet- en regelgeving handhaven waarover zij bevoegd gezag is.

### 2.2.2 Individueel niveau

Een organisatie bestaat uit verschillende individuen die met elkaar samenwerken binnen verschillende niveaus in de organisatie. Deze individuen spelen een rol in het vormgeven en uitvoeren van het handhavingsbeleid. Het implementeren van beleid wordt mede bepaald door de frontlijnmedewerkers. Deze medewerkers functioneren in de operationele kern van de organisatie. Zij hebben invloed op het implementeren van het vastgestelde beleid. De frontlijnmedewerkers hebben de mogelijkheid om zelf keuzes te maken over de manier waarop ze hun werk uitvoeren. Deze keuzes maken ze in hun discretionaire ruimte. Zij hebben deze ruimte, omdat publieke diensten niet afhankelijk zijn van hun klanten en de klanten niet goed in staat zijn om aan te geven welke diensten ze nodig hebben (Lipsky, 2010). Er kan gesteld worden dat de medewerkers binnen de overheidsinstantie invloed uitoefenen op het functioneren van de organisatie. Interessant is om vervolgens te kijken op welke manier frontlijnmedewerkers invloed hebben op de uitvoering van handhaving van wet- en regelgeving.

Uit eerder onderzoek (Ruimschotel, Van Reenen & Klaasen, 1996) blijkt dat kennis van de doelgroep over de wet- en regelgeving invloed kan hebben op het naleven van regels. Als de doelgroep geen kennis heeft van de wet- en regelgeving is het lastig om te voldoen aan deze wet- en regelgeving (Ruimschotel, Van Reenen & Klaasen, 1996). Dit kan vertaald worden als factor die een rol kan spelen in de keuze van de strategie van de handhaving. Het blijkt dat ook

handhavers moeite hebben om alle regels te kennen waardoor niet alle overtredingen herkend worden (Maas-Cooymans, 2013). Er kunnen hierin een drietal factoren onderscheiden worden:

1. Omvang van wetgeving: hoe meer regels van toepassing zijn, hoe meer het vraagt van medewerkers van een gemeente om deze wetten en regels allemaal te kennen (Ruimschotel et al., 1996). Het is lastig voor medewerkers om in detail wet- en regelgeving waarop gehandhaafd moet worden te kennen. Dit wordt lastiger wanneer het aantal wet- en regelgeving toeneemt;
2. Vaagheid van wetgeving: begrippen en bepalingen die opgenomen zijn in de wetgeving kunnen voor meerdere uitleg vatbaar zijn. Hierdoor is het voor medewerkers lastig te begrijpen wat er met de wetgeving wordt bedoeld (Ruimschotel et al., 1996). Door het gebrek aan dit inzicht weten de medewerkers niet waarop ze moeten handhaven;
3. Complexiteit van regelgeving: zonder technische of juridische kennis zijn de regels lastig te begrijpen (Ruimschotel et al., 1996). Indien medewerkers deze kennis niet hebben wordt het voor hen lastig om te begrijpen wat er wordt bedoeld met de wet- en regelgeving. Als gevolg hiervan is het voor hen lastig om deze wet- en regelgeving te handhaven.

Dit alles bemoeilijkt de handhaving van de wet- en regelgeving. Het is voor de medewerkers niet duidelijk waarop zij moeten handhaven en waar ze daarbij op moeten letten. In dit onderzoek geldt dat de uitvoering van de wet- en regelgeving overgedragen is aan de markt. Dit betekent dat de medewerkers van de gemeenten geen kennis nodig hebben voor de uitvoering van de wet- en regelgeving. Toch betekent dit niet dat de medewerkers geen kennis nodig hebben. Om de handhavende taak uit te kunnen voeren, is kennis van wet- en regelgeving nodig. Uit dit alles blijkt dat de handhavingsstrategie beïnvloedt kan worden door de kennis die de medewerkers hebben.

Ook kennis van de medewerkers over de meest passende manier van handhaven van de wet- en regelgeving kan invloed hebben op de manier van handhaven. Bestuursorganen, waaronder gemeenten, hebben beleidsvrijheid bij het uitvoeren van handhavingsbevoegdheden. Medewerkers maken hierbij de afweging of er handhavend wordt opgetreden en welke strategie daarbij wordt gebruikt. Om dit vast te leggen wordt een handhavingsbeleid opgesteld (Tollenaar, 2007). Er kunnen door de gemeente verschillende handhavingsinstrumenten ingezet worden op de handhavingstaak uit te voeren. Om een juiste afweging te maken, is kennis van wet- en regelgeving bij medewerkers nodig. Bij gebrek aan kennis wordt er geen onderbouwde keuze gemaakt in het handhavingsbeleid. Hierdoor kan de handhavingstaak niet op de juiste manier door de gemeenten worden uitgevoerd. Kennis van het Bouwbesluit 2012 kan ervoor zorgen dat het Bouwbesluit op een juiste manier wordt gerealiseerd. Hierbij is het belangrijk

dat de gemeenten op de hoogte zijn van de doelgroep die moet voldoen aan de wet- en regelgeving. Zij moeten zicht krijgen op de regelnaleving van de doelgroep.

Daarentegen kan goede kennis over de wet- en regelgeving en de manier van handhaving resulteren in frauderen (Ruimschotel et al., 1996). Betere kennis kan zorgen voor een manier van handhaving waarbij niet alle wet- en regelgeving wordt gehandhaafd of niet alle doelgroepen van de wet- en regelgeving worden gecontroleerd. Er kan een voor de gemeente slim handhavingsbeleid worden opgesteld.

Zoals gezegd kunnen zowel kennis van wet- en regelgeving als kennis van de meest passende manier van handhaving een rol spelen bij de strategie die wordt ingezet door de gemeenten. Deze kennis is een factor op individueel niveau, omdat de medewerkers deze kennis in meer of mindere mate bezitten.

### 2.3 Omgevingsniveau

Iedere organisatie maakt deel uit van een netwerk, waarin continue beïnvloeding plaatsvindt. Het intern functioneren van een organisatie wordt mede bepaald door de omgeving (Keuning & Eppink, 2012). Het is daarom van belang dat ook naar de omgeving wordt gekeken als het intern functioneren van een organisatie centraal staat. In dit onderzoek zijn onder andere verzekeringsmaatschappijen en andere overheidsinstanties zoals veiligheidsregio's onderdeel van de omgeving. Er wordt binnen dit onderzoek gekeken naar de factoren die een rol spelen bij de keuze van de handhavingsstrategie van de gemeenten. In de omgeving zijn verschillende factoren te vinden die een rol spelen.

Allereerst is de politiek onderdeel van de omgeving van een gemeente. In dit onderzoek gaat het om lokale politiek, deze varieert bij iedere gemeente. De politieke omgeving beïnvloedt publieke organisaties. Alle elementen van publiek management, zoals strategie, personeel en beschikbare middelen, worden beïnvloed door de politiek. Ook op alle fronten van beleid heeft de politieke omgeving invloed (Rainey, 2014). De lokale politiek kan vergeleken worden met het concurrerend gezag die een rol speelt bij regelnaleving door de doelgroep. Het gaat er hierbij om of de regels die door de doelgroep nageleefd moeten worden overeenkomen met eigen normen en waarden, anders zal dit leiden tot conflict (Ruimschotel et al., 1996). De lokale politiek heeft normen en waarden die nagestreefd worden door middel van beleid. Als de normen die zijn opgenomen in de wet- en regelgeving niet overeenkomen met de waarden en normen van de politiek, zal dit leiden tot conflict. Gemeenten geven aan dat politieke voorkeuren meewegen in het stellen van prioriteiten in het handhavingsbeleid (Winter et al., 2016). Hieruit volgt dat de lokale politiek invloed heeft op de manier van handhaving en welke

beleidsvelden aandacht krijgen in het handhavingsbeleid. Echter blijkt ook dat onderwerpen die aandacht krijgen binnen de gemeenteraad niet altijd overeenkomen met de onderwerpen die prioriteit krijgen bij handhaving en toezicht (Winter et al., 2016). Een voorbeeld hiervan is dat de meeste gemeenten beleidsplannen hebben vastgesteld met betrekking tot het fysieke veiligheidsdomein, echter krijgt dit domein weinig aandacht als het gaat om handhaving van wet- en regelgeving die binnen dit domein gelden. Hieruit blijkt dat er onduidelijkheid is of lokale politieke voorkeuren een rol spelen bij handhaving van wet- en regelgeving.

Ten tweede zijn brand gerelateerde incidenten bepalend voor de manier van handhaving van de wet- en regelgeving. Nadat een incident heeft plaatsgevonden, is er een tendens in de maatschappij dat er meer vraag komt naar meer toezicht (Willemsem, Leeuw & Leeuw, 2008). Zowel de politiek als de maatschappij verlangen naar versterking van het toezicht na incidenten (WRR, 2013). Vanuit de politiek is er nadat een incident heeft plaatsgevonden minder vertrouwen in regelnaleving waardoor het toezicht toeneemt (Six, 2010). Een voorbeeld hiervan is de brand in café 't Hemeltje in Volendam. Van Alders et al., (2001) hebben onderzoek gedaan naar dit incident. Hieruit bleek dat het café niet voldeed aan de eisen die de gemeentelijke bouwverordening stelde aan brandveiligheid. Gemeente Volendam werd mede aansprakelijk gesteld, omdat zij onvoldoende haar toezichthoudende taak had uitgevoerd waardoor het café niet voldeed aan de brandveiligheidsvoorschriften. De gemeente was tekortgeschoten in haar rol als toezichthouder (Van Alders et al., 2001). De cafébrand in Volendam heeft uiteindelijk geleid tot meer toezicht (Willemsem et al., 2008). Daarnaast zorgde de brand in een cellencomplex op Schiphol-Oost ervoor dat handhaving van brandveiligheid bij de gemeente Haarlemmermeer topprioriteit kreeg (Tollenaar, 2007). Ook geeft onderzoek (Winter et al., 2016) aan dat ruim een kwart van de gemeenten recent gebeurde incidenten meeneemt in de overweging welke beleidsvelden worden gehandhaafd.

Daar staat tegenover dat bij het uitblijven van een incident het toezicht minder aandacht krijgt. Als er geen incidenten plaatsvinden, komt de nadruk te liggen op de negatieve kant van de regels. Dit zijn bijvoorbeeld de administratieve lasten, kosten die als niet nuttig worden gezien en aantasting van privacy en bewegingsvrijheid (Uijenbroek, 2010). Personele en financiële middelen voor toezicht worden vervolgens door de jaren heen door de overheid verminderd. Er wordt gestreefd naar minder regeldruk en toezichtslast waardoor meer verantwoordelijkheid komt te liggen bij bedrijven en burgers (WRR, 2013). Dit fenomeen kan worden samengevat als de toezichtsparadox, met enerzijds meer toezicht als het mis gaat, anderzijds minder toezicht als er enige tijd geen incidenten plaatsvinden (WRR, 2013).



In de derde plaats staat vertrouwen in de doelgroep van de wet- en regelgeving centraal. Of vertrouwen een rol speelt bij toezicht is verdeeld. Aan de ene kant kan de vergelijking tussen vertrouwen en risicoanalyse worden gelegd. Bij vertrouwen wordt een kleine kans op ontsparing verwacht, bij wantrouwen wordt een grote kans op ontsparing verwacht (Van Montfort, 2010). De essentie van toezicht kan daarom worden omschreven als dingen die vanzelf niet goed gaan waardoor toezicht nodig is (Mertens, 2008; Bouwmans, 2008). Er is sprake van vertrouwen of controle, er kan geen sprake zijn van beiden (Six, 2010). Met andere woorden wordt door het uitoefenen van streng toezicht een teken afgegeven dat het wantrouwen groot is. Dit is niet bevorderlijk voor de relatie tussen toezichthouder en onder toezicht gestelde (Mertens, 2008). In de relatie tussen geïnspecteerde en overheid is geen plek voor vertrouwen (Six, 2010). Ook heeft vertrouwen geen plek in zakelijke relaties, omdat er sprake is van rationele keuzen en afwegingen die gebaseerd zijn op eigen belang (Williamson, 1993). Echter leidt strikt toezicht tot een hoger vertrouwen van maatschappij in geïnspecteerde en in de overheid, omdat strikt toezicht leidt tot betere resultaten (Six, 2010).

Hoewel hieruit blijkt dat vertrouwen geen rol speelt bij handhaving kan aan de andere kant gesteld worden dat vertrouwen wel degelijk een rol heeft. Om de beleidsdoelen te realiseren, is de overheid afhankelijk van de onder toezicht gestelde. Daarnaast is het onmogelijk om alle handelingen van de onder toezicht gestelde te controleren (Six, 2010). Hierdoor is vertrouwen aan de orde in toezichtrelaties. Het vertrouwen in de geïnspecteerde is dynamisch, omdat deze kan veranderen door de inspecties en de conclusies die uit de inspecties getrokken worden. Dit kan enerzijds in de positieve richting, van minder naar meer betrouwbaar, anderzijds in de negatieve richting, van meer naar minder betrouwbaar. De mate van vertrouwen heeft invloed op het toezichtregime dat wordt toegepast (Six, 2010). Verder kan het vertrouwen van de gemeenten in de doelgroep van de wet- en regelgeving leiden tot wederzijds vertrouwen. Dit leidt vervolgens tot meer regelnaleving door de doelgroep (Pligt, Kooman & Van Harreveld, 2007). De rol van vertrouwen op de keuze van de handhavingsstrategie van de gemeente is niet duidelijk.

Ten vierde hebben, naast de eigenaar van het bouwwerk, ook andere actoren belang bij brandveiligheid in bouwwerken. Deze actoren eisen dat eigenaren van bouwwerken brandveiligheidsmaatregelen nemen waardoor de brandveiligheid in gebouwen toeneemt. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan verzekeraars en cliëntenorganisaties. Dit kan samengevat worden als niet-overheidscontrole (Ruimschotel et al., 1996). Doordat verschillende belanghebbende partijen brandveiligheidsmaatregelen voor gebouwen eisen, kan een gemeente ervoor kiezen dat er geen plaats is voor hun handhavende rol. Handhaving van

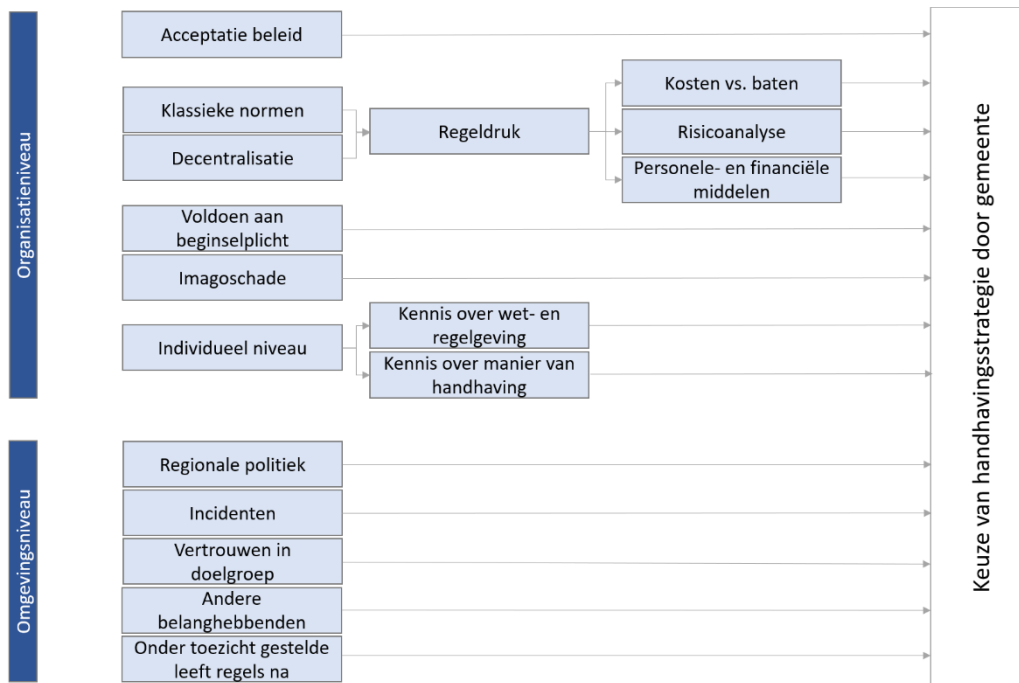
de wet- en regelgeving is overbodig, omdat de markt zelf voldoende brandveiligheidseisen stelt. Hierdoor zullen de gemeenten kiezen voor een minder strenge handhavingsstrategie.

Ten vijfde en tevens laatste kunnen de gemeenten ervan uitgaan dat de onder toezicht gestelde de regels naleeft. De eigenaren van bouwwerken leven de regels na, omdat de gevolgen van een incident groter zijn dan de kosten en moeite die gepaard gaan met regelnaleving (Ruimschotel et al., 1996). De effecten van een brand zijn meestal te zien in (im)materiële schade. Een onderdeel hiervan is imagoschade (Mascini, Jaspers & Van Erp, 2015). Een goed imago bij consumenten en afnemers is garantie voor het directe voortbestaan van een organisatie. Hierbij staat vertrouwen vanuit de consumenten en afnemers richting de organisatie centraal. Regelnaleving door een organisatie geeft het signaal af dat de organisatie te vertrouwen is (Van Erp, 2007a). Het is voor een goed imago van belang dat de organisatie de geldende wet- en regelgeving naleeft. Een organisatie die wet- en regelgeving niet naleeft wordt als onbetrouwbaar gezien. Dit zorgt voor een slechte reputatie en kent zijn weerslag op de omzetcijfers van de organisatie. Organisaties geven in de meeste gevallen niet toe dat ze regels overtreden, waardoor het voor consumenten lastig is om te achterhalen of een organisatie regels overtreedt. Daarnaast moet de overtreding negatief worden gewaardeerd door de samenleving (Van Erp, 2007a). In dit onderzoek is sprake van een negatieve waardering, omdat naar aanleiding van een brand wordt gekeken naar de oorzaken die ten grondslag liggen aan het incident. Hierdoor komt regelovertreding aan het licht. Daarnaast heeft brand een grote impact op de samenleving en zijn de schadekosten ten gevolge van de brand hoog, omdat er vaak ernstige (im)materiële schade is (Kobes, 2008). De sociale omgeving van de onder toezicht gestelde heeft dus invloed op regelnaleving waar de gemeenten voordeel uit kunnen halen.

Kortom, de omgeving van een gemeente kan invloed hebben op de keuze van de handhavingsstrategie. In dit onderzoek gaat het om de politieke omgeving van de gemeenten, het wel of niet plaatsvinden van een incident, het vertrouwen vanuit de gemeenten in de doelgroep, andere belanghebbenden die brandveiligheidsmaatregelen eisen en regelnaleving door de doelgroep van de wet- en regelgeving, omdat de schade van de brand groter is dan de baten van niet regelnaleving.

## 2.4 Conceptueel model

In figuur 1 is het conceptuele model beschreven dat voortkomt uit het theoretisch kader.



Figuur 1: Conceptueel model

### 3. Methodologisch kader

In dit hoofdstuk wordt de methode van onderzoek besproken. Hierbij zullen de gehanteerde methoden en technieken centraal staan. Op deze manier kan worden verantwoord hoe de theorie en praktijk van het onderzoek aan elkaar kunnen worden gekoppeld. Er zal relevante data verzameld worden om antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag.

Paragraaf 3.1 bespreekt de onderzoeksstrategie. Paragraaf 3.2 beschrijft de steekproef. Paragraaf 3.3 operationaliseert de theoretische elementen waaruit de interviewvragen volgen. Paragraaf 3.4 bespreekt de manier van analyseren van de gevonden data. Paragraaf 3.5 beschrijft de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek.

#### 3.1 Onderzoeksstrategie

In dit onderzoek staat het vinden van factoren die een rol spelen bij het maken van keuzes in de handhavingsstrategie van de gemeenten centraal. Hierdoor is het onderzoek verklarend van aard. Verklarend onderzoek kenmerkt zich door het verklaren van de totstandkoming van een fenomeen. Hierbij worden niet alleen kenmerken beschreven, ook zullen de relaties tussen kenmerken centraal staan (Korzilius, 2000).

Er is gekozen om kwalitatief data te verzamelen, omdat dit een verklarend onderzoek is. Bij kwalitatief onderzoek worden de resultaten verbaal en beschouwend beschreven (Verschuren & Doorewaard, 2015). Op deze manier wordt duidelijk welke keuzes gemeenten maken in de handhavingsstrategie en waarom deze keuzes worden gemaakt. In dit onderzoek zijn vanuit verschillende niveaus factoren aangedragen die een rol spelen bij de keuze van de handhavingsstrategie van een gemeente. Omdat vanuit verschillende disciplines naar dit verschijnsel wordt gekeken, is er sprake van een groot aantal variabelen. Kwalitatief onderzoek is geschikt om uitspraken te doen over de samenhang tussen een groter aantal variabelen (Bleijenbergh, 2013).

Handhaving is geen eenduidig begrip. Dit begrip bestaat uit verschillende strategieën die de gemeenten kunnen inzetten om regelnaleving bij de doelgroep te realiseren. Het is niet duidelijk op welke manier de gemeenten de verschillende strategieën invullen en wanneer de gemeenten kiezen voor het niet handhaven van de wet- en regelgeving. Een kwantitatieve manier van dataverzameling is niet mogelijk, omdat handhaving in verschillende situaties een andere betekenis heeft en een andere strategie kent.

Kwalitatief onderzoek richt zich op het verzamelen en interpreteren van talig materiaal (Bleijenbergh, 2013). Op deze manier kan worden achterhaald wat iemand vindt en wat de achterliggende redenen zijn (Van Thiel, 2015). De respondenten antwoorden in hun eigen

woorden, waardoor de interpretatie van de sociale werkelijkheid duidelijk wordt. Door te kiezen voor een klein aantal waarnemingseenheden, kunnen uitspraken worden gedaan over een specifiek verschijnsel in de praktijk. Het voordeel hiervan is dat kan worden achterhaald waarom en op welke manier gemeenten bepaalde keuzes maken, zodat de hoofdvraag beantwoord kan worden. Daarentegen is het nadeel dat de perceptie van mensen niet altijd op waarheden is gebaseerd. Het is daarom van belang om de respondenten uitspraken te laten beargumenteren om zo een inschatting te kunnen maken van de waarde van de uitspraak.

Dit onderzoek tracht een beeld te krijgen van de hele context rondom handhaving uitgevoerd door de gemeenten. Het is van belang dat informatie uit de dataverzameling uitgebreid en gedetailleerd is om een goed en volledig beeld te kunnen vormen. In dit onderzoek wordt daarom rijk materiaal verzameld over de handhaving van de brandveiligheidsvoorschriften afkomstig uit het Bouwbesluit 2012. Het empirische materiaal van dit kwalitatieve onderzoek bestaat daarom uit het afnemen van interviews. Interviews afnemen is geschikt als onderzoeksmethode, omdat daarmee een uitgebreid gesprek mogelijk is over het onderwerp van dit onderzoek. Er kan door middel van interviews worden achterhaald waarom gemeenten keuzes maken en op basis van welke criteria deze keuzes worden gemaakt.

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews. Hierbij zijn de vragen van te voren vastgelegd, deze vormen samen de handleiding voor het interview. De vragen die in de handleiding zijn opgenomen, geven een eerste prikkel om vervolgens met de respondenten een gesprek te hebben. Hierdoor wordt het interview een bepaalde richting opgestuurd, maar is er genoeg ruimte voor de respondenten om hun eigen verhaal te vertellen. Verder kan worden doorgevraagd en worden achterhaald waarom de respondenten bepaalde uitspraken doen. Er kan dieper worden ingegaan op een bepaald onderwerp tijdens het interview. Daarnaast is het van belang dat vragen open worden geformuleerd tijdens het interview. Op deze manier is er zekerheid dat alle onderwerpen aan bod komen, maar is er voldoende ruimte om het gesprek een eigen vorm te laten aannemen.

Het is tijdens het empirische gedeelte van het onderzoek van belang dat de onderzoeker zich zo min mogelijk laat beïnvloeden door de opgedane kennis. Tegelijkertijd kan de kennis die is verzameld in het theoretisch kader een lens vormen om naar de sociale werkelijkheid te kijken (Boeije, 2014). Samengevat kan de theorie enerzijds houvast bieden om de hele context rondom handhaving door de gemeenten te bekijken, anderzijds dient de onderzoeker open te staan voor andere betekenissen. Het onderwerp in dit onderzoek waarbij handhaving door gemeenten centraal staat, is een breed onderwerp. Meerdere factoren liggen ten grondslag aan dit fenomeen. Door gebruik van bestaande kennis kan het onderwerp behapbaar worden. Het

krijgt hierdoor de goede richting en belangrijke aspecten worden niet vergeten (Boeije, 2014). Factoren gevonden in hoofdstuk twee zullen om deze reden terugkomen in het interview.

In het interview wordt niet alleen gebruik gemaakt van open vragen, maar ook van scenario's. De scenario's worden gebruikt om concrete situaties voor te leggen aan de respondenten. Respondenten kunnen het moeilijk vinden om openlijk te praten, het kan helpen om concrete scenario's te bieden waar zij vervolgens op kunnen reageren. Daarnaast wordt de validiteit vergroot wanneer de vragen concreet in plaats van abstract zijn. Door scenario's voor te leggen, kan door de respondenten worden verteld waarom en op welke manier de strategie van handhaving verandert. Er is op deze manier voldoende ruimte voor de respondenten om beargumenteerd antwoord te geven op de interviewvragen. De inhoud van de scenario's is afkomstig uit hoofdstuk twee. In paragraaf 3.3 zullen de vragen en scenario's die in de handleiding zijn opgenomen worden genoemd. Hierbij wordt beargumenteerd waarom de vraag wordt gesteld.

Binnen kwalitatief onderzoek hangt veel af van wat tijdens het onderzoek naar voren komt. Hierdoor hebben openheid en flexibiliteit een belangrijke rol gekregen binnen kwalitatief onderzoek. De perspectieven die uit het onderzoeksobject naar voren komen, moeten de ruimte krijgen in het onderzoek. Dataverzameling- en analyse hebben een wisselwerking met elkaar, het is een iteratief proces. Eerder gevonden aspecten kunnen leidend zijn bij een volgend interview. Daarnaast heeft het iteratieve proces als voordeel dat extra data kan worden verzameld indien de onderzoeker tijdens het analyseren erachter komt dat dit nodig is om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden.

### 3.2 Steekproef

Om uitspraken te kunnen doen over de factoren die een rol spelen bij de keuze in de handhavingsstrategie van de gemeenten is het van belang dat de juiste doelgroep wordt geselecteerd binnen dit onderzoek. Dit onderzoek heeft betrekking tot de beginselplicht die de gemeenten vanuit jurisprudentie hebben gekregen. Het onderzoeksobject dat centraal staat, is daarom de gemeente. Medewerkers van de gemeenten die betrokken zijn bij het vormgeven van de handhavingstaak van de brandveiligheidsvoorschriften uit het Bouwbesluit 2012 zullen worden geïnterviewd. Er zijn een aantal criteria waarop de gemeenten worden uitgekozen.

Ten eerste is het van belang dat een deelnemende gemeente minstens twee bouwwerken in haar gemeente heeft die moeten voldoen aan de brandveiligheidsvoorschriften. De inhoud van het interview wordt beter als een gemeente beschikt over meerdere bouwwerken die moeten

voldoen aan de brandveiligheidsvoorschriften. De beleving van de gemeenten op dit onderwerp is dan beter.

Ten tweede is het van belang dat een deelnemende gemeente een handhavingsbeleid heeft opgesteld. Het handhavingsbeleid kan een ondersteunende rol hebben om de uitspraken van de respondenten te bevestigen. Dit maakt duidelijk op basis van welke criteria het handhavingsbeleid wordt vastgesteld en welke beleidsvelden prioriteit krijgen.

Ten derde wordt een deelnemende gemeente geselecteerd op de veiligheidsregio waar zij in hoort. De veiligheidsregio is een adviserend orgaan als het om de uitvoering en handhaving van de brandveiligheidsvoorschriften uit het Bouwbesluit 2012. De brandweezorg is sinds 2014 geregionaliseerd en ondergebracht bij 25 verschillende veiligheidsregio's. De rol die de veiligheidsregio aanneemt kan invloed hebben op de invulling van de handhavingsstrategie van een gemeente. Om deze reden wordt getracht om vanuit elke veiligheidsregio minimaal één gemeente deel te laten nemen aan dit onderzoek. Er kan hierdoor ook worden bekeken of de veiligheidsregio invloed uitoefent op de handhavingsstrategie van een gemeente.

Ten vierde wordt rekening gehouden met het inwonersaantal van een deelnemende gemeente. De gemeenten in Nederland kunnen ingedeeld worden in vijf verschillende klassen (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2017). Om te kijken of de grootte van een gemeente een rol kan spelen bij de invulling van het handhavingsbeleid wordt getracht om in iedere categorie een gemeente te selecteren. De indeling van de gemeente op basis van het inwonersaantal is te vinden in tabel 2.

<b>Categorie</b>	<b>Inwonersaantal</b>
1	0 – 25.000 mensen
2	25.000 – 50.000 mensen
3	50.000 – 100.000 mensen
4	100.000 – 300.000 mensen
5	> 300.000 mensen

Tabel 2: Categorieën indeling gemeenten op basis van inwonersaantal

In totaal zijn elf interviews afgenomen, bij vier interviews waren twee respondenten aanwezig. Het voordeel van een gecombineerd interview is dat de kennis van respondenten kan worden gebundeld. Hierdoor kan er een zo volledig mogelijk antwoord worden gegeven op de interviewvragen. In totaal zijn er vijftien respondenten geïnterviewd. Tijdens het onderzoek werd duidelijk dat zowel de veiligheidsregio als de omgevingsdienst een rol hebben bij het handhaven van de brandveiligheidsvoorschriften uit het Bouwbesluit 2012. Daarom is de keuze gemaakt om de rol van deze twee organisaties ook te onderzoeken en na te gaan hoe de samenwerking met de gemeente verloopt. De daadwerkelijke steekproef van dit onderzoek is te vinden in tabel 3.

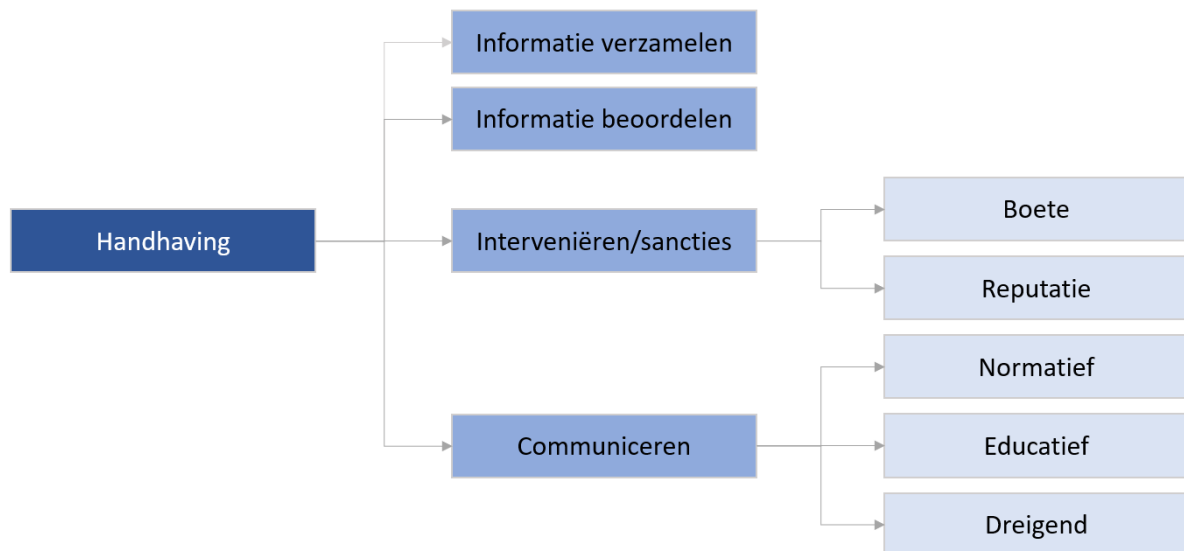
<b>Organisatie</b>	<b>Respondent</b>	<b>Veiligheidsregio</b>	<b>Categorie</b>
Gemeente A	Respondent 1	Veiligheidsregio C	1
	Respondent 2		
Gemeente B	Respondent 3	Veiligheidsregio D	2
Gemeente C	Respondent 4	Veiligheidsregio E	1
Gemeente D	Respondent 5	Veiligheidsregio F	2
	Respondent 6		
Gemeente E	Respondent 7	Veiligheidsregio G	1
Gemeente F	Respondent 8	Veiligheidsregio C	2
	Respondent 9		
Gemeente G	Respondent 10	Veiligheidsregio H	3
Gemeente H	Respondent 11	Veiligheidsregio I	5
Veiligheidsregio A	Respondent 12	Veiligheidsregio A	Bestaat uit meerdere gemeenten, daardoor categorie 5
Veiligheidsregio B	Respondent 13	Veiligheidsregio B	Bestaat uit meerdere gemeenten, daardoor categorie 5
Omgevingsdienst A	Respondent 14	Veiligheidsregio J	Bestaat uit meerdere gemeenten, daardoor categorie 4
	Respondent 15		

Tabel 3: Daadwerkelijke steekproef



### 3.3 Operationalisatie

In dit onderzoek staat het begrip handhaving centraal. Zoals eerder gebleken, bestaat dit begrip uit meerdere aspecten en heeft het geen eenduidige betekenis. Om dit begrip meetbaar te maken, wordt dit begrip in deze paragraaf geoperationaliseerd. Hierbij zijn de wetenschappelijke inzichten uit het theoretisch kader gebruikt. De operationalisatie van het begrip handhaving is weergegeven in een boomstructuur, zie figuur 2.



Figuur 2: Operationalisatie van begrip handhaving

De factoren uit het theoretisch kader vormen input voor de af te nemen interviews om vervolgens de hoofdvraag te kunnen beantwoorden. Deze factoren dienen te worden omgezet naar een vraag, zodat de respondent kan worden geïnterviewd. Op deze manier wordt stapsgewijs duidelijk waarom gemeenten bepaalde keuzes maken in het handhavingsbeleid. De input van de respondenten wordt gebruikt om betekenis te geven aan de begrippen en factoren. Om deze reden is ervoor gekozen om de factoren uit het theoretisch kader niet te operationaliseren zoals het begrip handhaving, maar deze factoren om te zetten in vragen. De interviewhandleidingen zijn te vinden in bijlage I, II en III.

Om te voorkomen dat de factoren uit het theoretisch kader een sturende rol krijgen tijdens het interview zal worden gevraagd naar andere factoren die volgens de gemeenten een rol spelen. Het theoretisch model uit hoofdstuk twee is niet sluitend, het is daarom van belang dat er ruimte wordt gegeven aan eigen input van de respondenten.

### 3.3.1 Interviewvragen gemeente

Uit paragraaf 3.2 is gebleken dat Nederlandse gemeenten in dit onderzoek centraal staan. Om relevante data te verzamelen wordt kwalitatief onderzoek uitgevoerd. Er worden interviews afgenomen bij medewerkers van gemeenten. In deze paragraaf zullen de interviewvragen behandeld worden die tijdens het interview gesteld worden. Er zal een onderbouwing worden gegeven zodat de reden van het stellen van de vraag duidelijk wordt.

#### **Introductie**

Om te achterhalen wat de achtergrond van de respondent is, wordt naar de functie van de respondent gevraagd. Hierdoor kan worden vastgesteld dat de juiste medewerker van een gemeente de interviewvragen gaat beantwoorden. Hieruit volgt interviewvraag 1: *Welke functie bekleedt u binnen de gemeente?*

De brandveiligheidsvoorschriften uit het Bouwbesluit 2012 staan centraal in dit onderzoek. Om erachter te komen wat dit voor een gemeente betekent, wordt hier een vraag over gesteld. Hieruit volgt interviewvraag 2: *Wat betekent het Bouwbesluit voor uw gemeente met betrekking tot brandveiligheid?*

#### **Variabele: Handhavingsbeleid met betrekking tot brandveiligheidsvoorschriften**

Uit hoofdstuk 2.1 is gebleken dat de handhavingsstrategie van een gemeente uit verschillende elementen kan bestaan. Het eerste element is de nalevingsstrategie waarbij het preventieve effect van handhaven centraal staat. Er worden geen sanctiemiddelen ingezet, er wordt getracht om het gedrag van de doelgroep te veranderen waardoor wet- en regelgeving wordt nageleefd. Om erachter te komen op welke manier een gemeente de nalevingsstrategie heeft ingevuld, wordt over dit onderwerp een vraag gesteld. Hieruit volgt interviewvraag 3: *Hoe bereiken jullie naleving van de wet- en regelgeving met betrekking tot brandveiligheidsvoorschriften door de doelgroep?*

Het tweede element van de handhavingsstrategie van een gemeente is de toezichtstrategie. De manier van informatie verzamelen over de doelgroep staat centraal. Om erachter te komen hoe een gemeente de toezichtstrategie heeft ingevuld, wordt hierover een vraag gesteld. Hieruit volgt interviewvraag 4: *Op welke manier houden jullie toezicht of handhaven jullie op de wet- en regelgeving met betrekking tot brandveiligheidsvoorschriften?*

Het derde element van de handhavingsstrategie is de sanctiestrategie. Het ongewenste gedrag van de doelgroep dient te worden beëindigd. Hierbij kan een gemeente zowel juridische als reputatiesancties inzetten. Om inzicht te krijgen in welke sancties door de gemeente worden

ingezet, wordt hier een vraag over gesteld. Hieruit volgt interviewvraag 5: *Hoe treden jullie op bij constatering dat een gebruiker van een gebouw de wet- en regelgeving overtreedt?*

Binnen de handhavingsstrategie kan een gemeente als vierde element een gedoogstrategie opstellen. Omstandigheden en condities waarbij het niet naleven van de brandveiligheidsvoorschriften wordt gedoogd, staan hierin beschreven. Om inzicht te krijgen in de invulling van de gedoogstrategie van een gemeente, wordt hier een vraag over gesteld. Hieruit volgt interviewvraag 6: *Wanneer zien jullie af van handhaving van de wet- en regelgeving met betrekking tot de brandveiligheidsvoorschriften?*

Om de redenen van de gedoogstrategie duidelijk te krijgen, wordt een verdiepende vraag gesteld. Hieruit volgt interviewvraag 6a: *Waarom zien jullie af van handhaving van de wet- en regelgeving met betrekking tot de brandveiligheidsvoorschriften?*

### **Variabele: Regeldruk**

Uit paragraaf 2.2.1 is gebleken dat vanuit decentralisatie regeldruk bij gemeenten kan ontstaan. Vervolgens kan regeldruk zorgen dat er keuzes moeten worden gemaakt tussen de verschillende beleidsvelden. Om erachter te komen of de gemeenten regeldruk ervaren, wordt hier een vraag over gesteld. Hieruit volgt interviewvraag 7: *De definitie van regeldruk is: 'een veelvoud aan wetten die onder andere te gedetailleerd zijn'. Ervaart uw gemeente regeldruk?*

Indien een gemeente regeldruk ervaart, is het van belang dat wordt achterhaald wat de redenen hiervan zijn. Er wordt duidelijk welke oorzaken volgens de respondent ten grondslag liggen aan regeldruk. Hieruit volgt interviewvraag 7a: *Wat is volgens u de oorzaak van deze regeldruk?*

Uit paragraaf 2.2.1 blijkt dat regeldruk kan zorgen voor keuzes in het handhavingsbeleid van een gemeente. Personele en financiële middelen worden verspreid over de verschillende beleidsvelden. Daarnaast worden kosten en baten van de maatregelen afgewogen. Als laatste wordt een risicoanalyse gemaakt waarbij een gemeente grip probeert te krijgen op de grootste lokale veiligheidsrisico's. Indien een gemeente regeldruk ervaart, wordt gevraagd of regeldruk invloed heeft op het opstellen van het handhavingsbeleid. Hieruit volgt interviewvraag 7b: *Op welke manier heeft de regeldruk gevolgen voor het inrichten van het handhavingsbeleid?*

Vanuit decentralisatie hebben de gemeenten meerdere beleidsvelden gekregen waarover zij bevoegd gezag zijn. Vanuit beginselplicht hebben gemeenten de verplichting om handhavend op te treden. Om erachter te komen of een gemeente op alle beleidsvelden voldoet aan de beginselplicht, wordt hier een vraag over gesteld. Hieruit volgt interviewvraag 8: *Handhaven jullie alle wet- en regelgeving die onder jullie verantwoordelijkheid vallen?*

Indien de respondent op de voorgaande vraag negatief antwoordt is het van belang om te achterhalen op basis van welke criteria keuzes worden gemaakt. Hieruit volgt interviewvraag 8a: *Op basis van welke criteria maken jullie keuzes?*

#### **Variabele: Acceptatie van beleid**

Uit paragraaf 2.2.1 blijkt dat de manier van handhaving van een gemeente beïnvloed kan worden door de acceptatie van het beleid. Het beleid wordt geaccepteerd als het nut van de wet- en regelgeving wordt ingezien. Hieruit volgt interviewvraag 9: *Met het verplicht stellen van brandveiligheidsvoorschriften van in gebouwen beoogd de overheid een bepaald doel te bereiken: 'het voorkomen van slachtoffers (gewonden en doden) en het voorkomen dat een brand zich uitbreidt naar een ander perceel'. Is de manier van wet- en regelgeving (Bouwbesluit) passend om het doel van de overheid te bereiken?*

Het is van belang om te achterhalen waarom de wet- en regelgeving wel of niet passend is om het doel te bereiken. Om een respondent een beargumenteerd antwoord te laten geven, zal een verdiepende vraag gesteld worden. Hieruit volgt interviewvraag 9a: *Waarom is de wet- en regelgeving wel of niet passend om het doel te bereiken?*

#### **Variabele: Voldoen aan beginselplicht**

De gemeenten hebben vanuit een hoger gezag de beginselplicht tot handhaving gekregen. Volgens paragraaf 2.2.1 heeft het conformeren aan de beginselplicht invloed op het handhavingsbeleid. Hieruit volgt interviewvraag 10: *Vinden jullie dat handhaving van de wet- en regelgeving van de brandveiligheidsvoorschriften door jullie uitgevoerd moet worden?*

Indien een respondent aangeeft dat de verantwoordelijkheid niet bij de gemeente zou moeten liggen, wordt een vervolgvraag gesteld om erachter te komen welke instantie volgens de respondent passender is. Hieruit volgt interviewvraag 10a: *Bij wie zou deze verantwoordelijkheid dan moeten liggen?*

#### **Variabele: Vertrouwen in doelgroep**

In paragraaf 2.3 wordt niet duidelijk of vertrouwen in de relatie tussen de onder toezicht gestelde en toezichthouder een rol speelt. Er zijn argumenten te geven waarom vertrouwen zowel wel als geen rol speelt. Om deze reden wordt onderzocht of vertrouwen een rol speelt in dit onderzoek. Hieruit volgt interviewvraag 11: *Heeft u vertrouwen in de doelgroep of deze de wet- en regelgeving naleeft?*

Het is van belang om een respondent beredeneerd antwoord te laten geven, zodat achterliggende argumenten duidelijk worden. Hierdoor zal op de voorgaande vraag een verdiepende vraag worden gesteld. Hieruit volgt interviewvraag 11a: *Waarom heeft u wel of geen vertrouwen in de doelgroep?*

Om vervolgens te onderzoeken of vertrouwen een rol speelt bij het opstellen van het handhavingsbeleid van een gemeente zal op de voorgaande vraag een verdiepende vraag gesteld worden. Hieruit volgt interviewvraag 11b: *Wat betekent dit voor het handhavingsbeleid dat u opstelt?*

### **Variabele: Kennis van wet- en regelgeving**

Toezichthouders in dienst van een gemeente spelen een rol binnen het individuele niveau. Hieruit volgt interviewvraag 12: *Heeft de gemeente eigen toezichthouders in dienst?*

Indien een gemeente eigen toezichthouders in dienst heeft, zal een vraag gesteld worden over de kennis van de toezichthouders over de wet- en regelgeving. Uit paragraaf 2.2.2 blijkt dat kennis van wet- en regelgeving van de toezichthouders een rol kan spelen bij het handhavingsbeleid van een gemeente. Hieruit volgt interviewvraag 12a: *Hoe zorgt de gemeente ervoor dat er voldoende kennis bij de medewerkers is om de wet- en regelgeving uit het Bouwbesluit 2012 te handhaven?*

Daarnaast blijkt uit paragraaf 2.2.2 dat kennis van de wet- en regelgeving invloed heeft op de manier van handhaving. Daarnaast heeft kennis van wet- en regelgeving invloed op regelnaleving door de doelgroep. Hierdoor is het interessant om te onderzoeken in hoeverre de wet- en regelgeving en de bijbehorende begrippen duidelijk zijn voor de toezichthouders als de doelgroep. Hieruit volgt interviewvraag 13: *In hoeverre zijn alle regels en begrippen die gebruikt worden om de brandveiligheidseisen te formuleren duidelijk?*

In paragraaf 2.2.1 staat beschreven dat bij het opstellen van de wet- en regelgeving te weinig rekening wordt gehouden met de praktijk. Hierdoor worden de uitvoering en handhaving van de wet- en regelgeving lastig. De aansluiting van de wet- en regelgeving op de praktijk kan invloed hebben op de handhavingsstrategie van een gemeente. Hieruit volgt interviewvraag 13a: *In hoeverre sluit de wet- en regelgeving aan op de praktijk?*

Om een respondent te laten vertellen wat de voorgaande vragen betekenen voor het handhavingsbeleid van een gemeente zal hier een vraag over worden gesteld. Hieruit volgt interviewvraag 13b: *Op welke manier hebben de vaagheid van de wetgeving en de complexiteit van de wetgeving gevolgen voor het handhavingsbeleid met betrekking tot de brandveiligheidsvoorschriften uit het Bouwbesluit 2012?*

**Variabele: Politiek**

In paragraaf 2.3 staat beschreven dat de lokale politieke omgeving van een gemeente invloed uitoefent op het handhavingsbeleid. Politieke voorkeuren spelen een rol bij het stellen van prioriteiten. Om deze vraag concreet te stellen, is gekozen om een scenario voor te leggen. Hierdoor kan een respondent zich verplaatsen in de situatie. Hieruit volgt interviewvraag 14: *De gemeenteraad stelt in het beleid vast dat meer aandacht moet gaan naar het naleven van de wet- en regelgeving in het sociale domein. Hierbij moet ook meer gehandhaafd worden op deze wet- en regelgeving. Wat gebeurt er met het handhavingsbeleid met betrekking tot de brandveiligheidsvoorschriften afkomstig uit het Bouwbesluit 2012?*

**Variabele: Incidenten**

Paragraaf 2.3 beschrijft een aantal incidenten die ervoor gezorgd hebben dat prioriteit wordt gegeven aan de brandveiligheidsvoorschriften uit het Bouwbesluit 2012. Er was sprake van een toename van handhaving na het plaatsvinden van een brand gerelateerd incident, bijvoorbeeld de cafébrand in 't Hemeltje in Volendam. Om te onderzoeken of incidenten bij gemeenten een rol spelen, zal over dit onderwerp een vraag gesteld worden. Om de vraag concreet te maken, zal een scenario worden voorgelegd aan een respondent. Hierdoor kan de respondent zich verplaatsen in de situatie. Hieruit volgt interviewvraag 15: *In een andere gemeente vindt een incident plaats waarbij er brand is in een zorginstelling. Hierbij zijn een aantal (ernstig) gewonden gevallen. Een aantal dagen na de brand is gebleken dat de zorginstelling niet heeft voldaan aan de voorgeschreven brandveiligheidsregels die opgenomen zijn in het Bouwbesluit 2012. De zorginstelling moest wel voldoen aan deze wet- en regelgeving. De gemeente die vanuit beginselplicht verantwoordelijk is voor de handhaving van de wet- en regelgeving is nalatig geweest en heeft niet voldoende gehandhaafd. Welke strategie zou de gemeente nemen na het gebeuren van dit incident als het gaat om het handhaven van de brandveiligheidsvoorschriften uit het Bouwbesluit 2012?*

**Variabele: Andere belanghebbenden**

Uit paragraaf 2.3 blijkt dat andere belanghebbenden een bepaald brandveiligheidsniveau in bouwwerken eisen. Een voorbeeld hiervan is een verzekeringsmaatschappij. Het is niet duidelijk of dit invloed heeft op het handhavingsbeleid van een gemeente. Om inzicht te krijgen of de eisen van andere belanghebbenden invloed hebben op van het handhavingsbeleid van een gemeente zal hier een vraag over gesteld worden. Om een concreet voorbeeld te kunnen geven

zal een scenario worden voorgelegd. Hiermee is het voor de respondent duidelijk wie de andere belanghebbenden zijn en welke rol zij spelen bij regelnaleving door de doelgroep. Hieruit volgt interviewvraag 16: *Verzekeringsmaatschappijen eisen dat bepaalde organisaties brandveiligheidsmaatregelen nemen zodat de brandveiligheid in het gebouw toeneemt. Ook houden zij toezicht op deze organisaties of zij deze eisen die gesteld zijn door de verzekering naleven. Hierdoor is het vermoeden dat eigenaars van bouwwerken voldoen aan de regels die opgenomen zijn in het Bouwbesluit 2012. Wat verandert er in de handhavingsstrategie die u gebruikt?*

**Variabele: Onder toezicht gestelde leeft regels na**

Uit paragraaf 2.3 blijkt dat de doelgroep van de brandveiligheidsvoorschriften uit zichzelf voldoen aan de brandveiligheidsvoorschriften. Dit komt omdat de schade van een brand enorm is, het kan zelfs leiden tot faillissement. Om inzicht te krijgen of dit een rol speelt op het handhavingsbeleid van een gemeente zal hier een vraag over worden gesteld. Om duidelijk te maken wat er met deze vraag wordt bedoeld, zal deze concreet uitgewerkt worden in een scenario. Hieruit volgt interviewvraag 17: *De gevolgen van een brand zijn voor de eigenaar van een bouwwerk enorm. Het levert veel (im)materiële schade op. Hierbij kan gedacht worden aan imagoschade, kosten en het aantal slachtoffers. De eigenaar van het bouwwerk wil de brand dus graag voorkomen en treft hiervoor de nodige brandveiligheidsmaatregelen. Hierdoor voldoen ze al snel aan de minimale eis die gesteld is vanuit het Bouwbesluit 2012. Er kan dus door de gemeente vanuit gegaan worden dat zonder handhaving de wet- en regelgeving wordt nageleefd door de doelgroep omdat deze de ernstige gevolgen wil voorkomen. Welke handhavingsstrategie met betrekking tot het handhaven van de brandveiligheidsvoorschriften uit het Bouwbesluit 2012 zou u gebruiken?*

3.3.2 Interviewvragen omgevingsdienst

Een gemeente kan via mandaat de taak van toezicht op en handhaving van Bouwbesluit 2012 uitbesteden aan de regionale uitvoeringsdienst, namelijk de omgevingsdienst. Om deze reden is gekozen om ook deze actor te betrekken bij dit onderzoek. Medewerkers van de omgevingsdienst kunnen vertellen hoe het handhavingsbeleid is vormgegeven en op welke manier dit beïnvloedt wordt door factoren. Een aantal vragen uit paragraaf 3.3.1 zijn niet relevant om aan medewerkers van omgevingsdiensten te stellen. De medewerkers kunnen de vragen niet beantwoorden. Daarnaast zal een andere formulering van de vraag beter passen bij

de organisatie. Vraag 2 wordt niet gesteld vanwege de relevantie van de vraag. Er zijn een aantal aanvullende vragen opgesteld die in deze paragraaf zullen worden besproken.

### **Introducerende vragen**

Sommige gemeenten kiezen ervoor om de betreffende omgevingsdienst te betrekken bij de uitvoering van de handhavingstaak. Om erachter te komen welke rol de omgevingsdienst speelt, wordt hierover een vraag gesteld. Hieruit volgt de volgende interviewvraag: *Welke rol hebben jullie als het gaat om handhaving van de brandveiligheidsvoorschriften afkomstig uit het Bouwbesluit 2012?*

Een omgevingsdienst voert voor meerdere gemeenten taken uit. De inhoud van de taken kan verschillen per gemeente. Om inzicht te krijgen in de gemeenten waar een omgevingsdienst taken voor uitvoert, zal hierover een vraag worden gesteld. Hieruit volgt de volgende interviewvraag: *Voor welke gemeenten voeren jullie de handhaving van het Bouwbesluit 2012 uit?*

### **Regeldruk**

De vragen die voortkomen uit paragraaf 2.2.1 hebben betrekking tot regeldruk bij gemeenten. Deze vragen kunnen niet worden gesteld aan omgevingsdiensten. Ook een omgevingsdienst kan regeldruk ervaren indien meerdere taken en bevoegdheden van verschillende beleidsvelden vanuit een gemeente gemandateerd worden. Het is daarom van belang inzicht te krijgen in de beleidsvelden waar de omgevingsdienst wet- en regelgeving voor een gemeente moet handhaven. Hieruit volgt de volgende interviewvraag: *Op welke beleidsvelden handhaven jullie wet- en regelgeving voor de gemeente?*

Om zicht te krijgen op de beweegredenen van een gemeente om de taak te mandateren naar de betreffende omgevingsdienst zal hier een vraag over worden gesteld. Hieruit volgt de volgende interviewvraag: *Wat kunnen redenen zijn voor de gemeente om het handhaven van het Bouwbesluit 2012 te mandateren naar de omgevingsdienst?*

Regeldruk kan een reden zijn voor een gemeente om de taak naar de omgevingsdienst te mandateren. Indien bij de vorige interviewvraag regeldruk niet als reden is genoemd, kan hierover een vraag gesteld worden. Hieruit volgt de volgende interviewvraag: *Kan regeldruk een oorzaak zijn om dit te mandateren?*



### 3.3.3 Interviewvragen veiligheidsregio

Een gemeente kan via mandaat de taak van toezicht op en handhaving van Bouwbesluit 2012 uitbesteden aan de betreffende veiligheidsregio. Hierdoor is gekozen om deze actor te betrekken bij dit onderzoek. Ook medewerkers van de veiligheidsregio kunnen vertellen hoe het handhavingsbeleid is vormgegeven en op welke manier dit beïnvloedt wordt door factoren. Er zijn een aantal vragen uit paragraaf 3.3.1 die niet relevant zijn om aan medewerkers van de veiligheidsregio te stellen. De medewerkers kunnen die vragen niet beantwoorden. Daarnaast zal een andere formulering van de vraag beter passen bij de organisatie. Vragen 7, 8, 12 en 14 inclusief bijbehorende deelvragen worden aan de respondenten die werkzaam zijn bij een veiligheidsregio niet gesteld vanwege hun relevantie. Er zijn een aantal aanvullende vragen opgesteld die in deze paragraaf zullen worden besproken.

#### **Samenwerking met de gemeente**

Een gemeente kan de handhavingstaak uitbesteden aan de betreffende veiligheidsregio. Om inzicht te krijgen welke rol de veiligheidsregio's hebben, wordt hierover een vraag gesteld. Hieruit volgt de volgende interviewvraag: *Wat is jullie rol als veiligheidsregio bij het handhaven van het Bouwbesluit 2012?*

De gemeenten blijven bevoegd gezag van het Bouwbesluit 2012. Daarnaast hebben zij de bevoegdheid om juridische instrumenten in te zetten als de doelgroep de wet- en regelgeving niet naleeft. Het is interessant om erachter te komen welke rol een gemeente heeft bij uitbesteding van de handhavingstaak aan de veiligheidsregio. De gemeenten blijven verantwoordelijk voor de uitvoering van de handhavingstaak. Hieruit volgt de volgende interviewvraag: *Wanneer komt de gemeente in beeld in het proces van toezicht en handhaving?*

Een gemeente en de betreffende veiligheidsregio werken samen om de handhavingstaak uit te voeren. Het is interessant om inzicht te krijgen in de relatie tussen een gemeente en de betreffende veiligheidsregio. Hieruit volgt de volgende interviewvraag: *Hoe verloopt de samenwerking tussen de gemeente en de veiligheidsregio (brandweer)?*

De veiligheidsregio is een samenwerkingsverband die taken uit kan voeren voor meerdere gemeenten. Het verschilt per veiligheidsregio voor hoeveel gemeenten de handhavingstaak wordt uitgevoerd en welke rol de veiligheidsregio hierin heeft. Hieruit volgen de volgende interviewvragen: *Voor hoeveel gemeenten voeren jullie de handhaving van de brandveiligheidsvoorschriften uit? Gebeurt dit voor iedere gemeente hetzelfde of verschilt dit per gemeente?*

### 3.4 Analyse

Om te beginnen zullen de interviews volledig digitaal worden uitgewerkt. Om de kwalitatieve data te analyseren, wordt gebruik gemaakt van het computerprogramma ATLAS.ti. Met dit programma kunnen transcripten worden gemarkeerd en gecodeerd, waardoor diverse soorten overzichten kunnen worden opgesteld. Het voordeel van het programma is dat data uit verschillende bronnen makkelijk met elkaar kunnen worden gecombineerd. Daarnaast wordt gewerkt met een codeerformat. Dit maakt de werkwijze van de onderzoeker navolgbaar waardoor de betrouwbaarheid toeneemt (Bleijenbergh, 2013).

Coderen is een proces van het labelen en categoriseren van materiaal (Corbin & Strauss, 1990). De onderzoeker geeft door middel van coderen betekenis aan de data. Coderen helpt bij het uiteenrafelen, interpreteren en combineren van het materiaal (Bleijenbergh, 2013). Daarnaast kunnen extra opmerkingen worden toegevoegd. Op deze manier kunnen verbanden tussen de afhankelijke variabelen en onafhankelijke variabele van dit onderzoek worden vastgesteld. Ook kan samenhang worden gevonden tussen de verschillende factoren.

Coderen kent verschillende stappen. Ten eerste open codering waarbij een start wordt gemaakt in de theoretische analyse. Hierbij worden categorieën en hun eigenschappen ontdekt (Glaser, 1992). De interviewtranscripten worden analytisch geïnterpreteerd. In deze fase worden labels aan de transcripten toegevoegd, zodat categorieën ontstaan (Corbin & Strauss, 1990). Deze categorieën kunnen gebaseerd zijn op theoretische inzichten uit hoofdstuk twee, daarnaast kunnen andere categorieën worden toegevoegd. Ten tweede axiaal coderen waarbij de relatie tussen de verschillende categorieën centraal staat (Strauss, 1987). De verschillende uitspraken van respondenten die afkomstig zijn uit verschillende interviewtranscripten binnen dezelfde categorie zullen met elkaar worden vergeleken. Er kan worden gekeken welke categorieën hier verder aan verbonden zijn. Ten derde selectief coderen waarbij de onderzoeker kerncategorieën selecteert om vervolgens een verhaal te genereren (Corbin & Strauss, 1990). Hierdoor wordt het concept van de theorie duidelijk en wordt gezocht naar uitzonderingen binnen de theorie.

Na het proces van coderen, dienen de bevindingen te worden gerapporteerd. De resultaten zullen worden beschreven in eigen woorden van de onderzoeker. Citaten worden toegevoegd ter ondersteuning van het verhaal van de onderzoeker. De resultaten van de interviews zijn te vinden in hoofdstuk vier.

### 3.5 Validiteit en betrouwbaarheid

Deze paragraaf staat stil bij de methodologische kwaliteit van het onderzoek. Hierbij staan de criteria interne en externe validiteit en betrouwbaarheid centraal. Bij kwalitatief onderzoek moet anders worden omgegaan met deze begrippen dan bij kwantitatief onderzoek. Er wordt namelijk gebruik gemaakt van uitspraken van respondenten die door de onderzoeker worden geïnterpreteerd. De werkwijze van en interpretatie door de onderzoeker spelen beiden een rol.

Interne validiteit kan in kwalitatief onderzoek getoetst worden aan het begrip aannemelijkheid van conclusies (Van Thiel, 2015). Het gaat er hierbij om dat de resultaten en conclusie die volgen uit de onderzoeksmethode daadwerkelijk het fenomeen beschrijven. Om een kwalitatief goede analyse te maken is gekozen om het programma ATLAS.ti te gebruiken. Middels dit programma kunnen de interviews gestructureerd worden gecodeerd, zodat geen relevante informatie wordt gemist. De stappen van codering die zijn benoemd in paragraaf 3.4 zullen ervoor zorgen dat de informatie uit de interviews worden gestructureerd en gegroepeerd. Hierdoor kan een compleet beeld van de praktijk worden gevormd. Om zeker te stellen dat alle uitspraken bedoeld zijn zoals uitgewerkt, worden de interviewtranscripten voorgelegd aan de geïnterviewden voordat codering zal worden toegepast.

Overdraagbaarheid is het begrip waaraan externe validiteit in kwalitatief onderzoek kan worden getoetst (Van Thiel, 2015). Dit betekent dat de bevindingen van het onderzoek generaliseerbaar moeten zijn naar een grotere populatie. Het gaat hierbij om de overdraagbaarheid naar andere situaties. Bij kwalitatief onderzoek geldt dat de letterlijke uitkomsten meestal niet te generaliseren zijn, maar de gevonden patronen wel. In dit onderzoek worden factoren gevonden die een rol spelen bij de keuze voor de handhavingsstrategie met betrekking tot de brandveiligheidsvoorschriften. Deze factoren zouden ook een rol kunnen spelen als het gaat om de handhavingsstrategie met betrekking tot andere wet- en regelgeving.

Betrouwbaarheid kan in kwalitatief onderzoek gezien worden als navolgbaarheid (Van Thiel, 2015). Het is hierbij van belang dat inzichtelijk wordt welke keuzes zijn gemaakt tijdens het selecteren van de respondenten en hoe de verkregen data vervolgens is geanalyseerd. Het proces moet navolgbaar zijn voor andere onderzoekers. De werkwijze en de keuze van respondenten zijn in bovenstaande paragrafen besproken. Daarnaast zijn de interviews opgenomen en vervolgens getranscribeerd. Hierdoor neemt de betrouwbaarheid van het onderzoek toe.

## 4. Resultaten

Dit hoofdstuk gaat in op de gevonden inzichten uit de praktijk omtrent handhaving en toezicht door de gemeenten op uitvoering van de brandveiligheidsvoorschriften uit het Bouwbesluit 2012. Vanuit de verzamelde data kan antwoord worden gegeven op de hoofdvraag: *‘Welke factoren spelen een rol als het gaat om het maken van keuzes in de handhavingsstrategie van de gemeenten om de brandveiligheidsvoorschriften uit het Bouwbesluit 2012 te handhaven?’*

Paragraaf 4.1 gaat in op de effectiviteit en de uitvoering in de praktijk van het Bouwbesluit 2012. Paragraaf 4.2 beschrijft de omgeving van de gemeenten waar de doelgroep, andere organisaties en brand gerelateerde incidenten centraal staan. Paragraaf 4.3 staat stil bij de factoren die binnen de gemeentelijke organisatie spelen. Paragraaf 4.4 schetst het model dat voortkomt uit dit hoofdstuk.

### 4.1 Het Bouwbesluit 2012

Deze paragraaf staat stil bij de effectiviteit van het Bouwbesluit 2012 en de uitvoering van het Bouwbesluit 2012 in de praktijk.

#### 4.1.1 Effectiviteit van het Bouwbesluit 2012

Met het verplicht stellen van brandveiligheidsvoorschriften in bouwwerken beoogt de overheid het doel om slachtoffers en het uitbreiden van een brand te voorkomen. De respondenten zetten vraagtekens bij de effectiviteit van het Bouwbesluit 2012. Respondent 13 van veiligheidsregio B zegt hierover: *‘Tot een aantal jaar geleden was het natuurlijk het beeld van als je aan de regels voldoet dan heb je een brandveilig eigenlijk een veilig gebouw. Er zijn een aantal voorbeelden in het verleden waarbij gebleken is waarbij dat niet het geval is.’* Ook wordt aangegeven dat het Bouwbesluit 2012 het minimale niveau is en zij vinden dat dit niveau laag ligt. De regels worden hierdoor niet als voldoende gezien. Respondent 14 van omgevingsdienst A zegt hierover: *‘De minimale eisen van het Bouwbesluit zijn prima, alleen dan kan het nog zo zijn dat het gebouw niet helemaal veilig is.’* Respondent 12 van veiligheidsregio A zegt: *‘Als je een gebouw hebt wat gewoon helemaal voldoet aan het Bouwbesluit, wil niet zeggen dat er geen doden kunnen vallen.’* De respondenten zijn van mening dat het doel niet behaald kan worden door alleen het verplicht stellen van de brandveiligheidsvoorschriften die opgenomen zijn in het Bouwbesluit 2012.

Volgens de respondenten moet er meer gebeuren dan alleen voldoen aan de minimale eis van het Bouwbesluit 2012. Respondent 13 van veiligheidsregio B zegt hierover: *‘Het Bouwbesluit is echt het bodemniveau ... We constateren ook wel dat dat niet altijd gewoon in*

*voldoende mate invulling geeft om dat risico af te dekken.*' Door het bekijken van het totaalplaatje kunnen meer stappen worden gezet om een beter niveau van brandveiligheid in bouwwerken te realiseren. Dit betekent dat gekeken moet worden naar zowel bouwkundige voorzieningen, installatietechnische voorzieningen als organisatorische voorzieningen. Respondent 12 van veiligheidsregio A zegt hierover: *'In een gezondheidszorgfunctie waar mensen niet zelfredzaam en je hebt daar geen goede BHV-organisatie en ze krijgen er de mensen niet op tijd uit, dan vallen er gewoon doden.'* Er zijn tools ontwikkeld om dit totaalplaatje op basis van een puntensysteem inzichtelijk te krijgen. De bewustwording van eigenaren van bouwwerken is een belangrijke schakel in het vormgeven van de handhavingsstrategie van de gemeenten. Dit wordt verder toegelicht in paragraaf 4.2.1.

Daarnaast zorgen ontwikkelingen in de maatschappij ervoor dat de wet- en regelgeving niet alle risico's in de maatschappij afdekt en niet voldoende aansluit op de praktijk. Meerdere respondenten geven ontwikkelingen aan waarvoor op dit moment geen wet- en regelgeving is. Respondent 13 van veiligheidsregio B zegt: *'Het is natuurlijk wel zo dat wet- en regelgeving wel weer achter loopt op de praktijk. Dus als we bijvoorbeeld zien die senioren die dan weer langer thuis moeten blijven wonen ... De wet- en regelgeving is nog niet up to date.'* Ook gemeente C, omgevingsdienst A en veiligheidsregio A kaarten deze ontwikkeling in de maatschappij aan. Niet alleen de ouderen die langer thuis wonen, maar ook de ontwikkelingen op het gebied van energietransitie zorgen voor nieuwe risico's. Respondent 12 van veiligheidsregio A vertelt: *'... Wat je al ziet dat je schuurtjes in de brand hebt tegenwoordig maar dat komt gewoon door die elektrische fietsen.'*

Naast de ontwikkelingen in de maatschappij spelen de lokale situatie en bijbehorende risico's ook een rol in de aansluiting van het Bouwbesluit 2012 op de praktijk. Respondent 10 van gemeente G zegt daarover: *'Je merkt dat wetten meestal vanuit ... land wordt gemaakt zonder te kijken hoe de wet lokaal uitpakt.'* Daarom heeft veiligheidsregio B ervoor gekozen om de gemeenten enige mate van eigen invulling te geven: *'80% van ons werkt ligt gewoon vast. Dat leggen we vast in het uitvoeringsprogramma. Dat is gewoon het regulier toezicht wat we doen en daarnaast mag elke gemeente 20% van de capaciteit mogen ze eigenlijk invullen met lokaal maatwerk.'*

Ondanks dat de respondenten een hoger brandveiligheidsniveau in bouwwerken willen realiseren, kunnen ze tijdens handhaving alleen maar terugvallen op de wet- en regelgeving afkomstig uit het Bouwbesluit 2012. Dit vormt namelijk de basis voor handhaving. Respondent 14 van omgevingsdienst A zegt: *'Als het niet gedaan wordt moeten we toch weer handhaven op basis van Bouwbesluit.'* Volgens de respondenten komt het Bouwbesluit 2012 tekort, omdat

sommige maatregelen niet formeel kunnen worden afgedwongen. Door twee respondenten wordt het voorbeeld van een woonhuis genoemd. Respondent 2 van gemeente A zegt: *‘Een paar rookmelders bij de kinderen op de slaapkamer kan ik niet formeel afdwingen.’* Respondent 4 van gemeente C zegt: *‘Je bent in dit gemeentegebouw veiliger dan thuis.’*

Het handhaven van de wet- en regelgeving met betrekking tot brandveiligheid valt onder het takenpakket van de gemeenten. *‘Het is een algemene maatregel van bestuur’* aldus respondent 4 van gemeente C. Hierbij wordt door respondent 10 van gemeente G aangegeven dat de provincie bestuurlijk toezichthouder is op deze taak. Door handhaving wordt beoogd het doel van de brandveiligheidsvoorschriften uit het Bouwbesluit 2012 te behalen. Echter wordt in deze paragraaf duidelijk dat volgens de respondenten alleen het handhaven van de brandveiligheidsvoorschriften uit het Bouwbesluit 2012 niet voldoende is om het beoogde doel van het beleid te behalen. Het zorgt voor spanningen dat de gemeenten bij eigenaren formeel niet meer kunnen afdwingen dan het minimaal geëiste niveau. Ze krijgen geen extra bevoegdheden of middelen. Dit is een tegenstrijdigheid waar de gemeenten mee om dienen te gaan. Iedere gemeente gaat op een andere manier om met deze tekortkoming van bevoegdheden en middelen. Hierbij houdt de een zich vast aan alleen het handhaven van de brandveiligheidsvoorschriften, terwijl de ander zich richt op het bewustmaken van de doelgroep.

#### 4.1.2 Bouwbesluit 2012 in de praktijk

De wet- en regelgeving die in het Bouwbesluit 2012 zijn opgenomen, kennen een uitvoering in de praktijk. De respondenten zijn verdeeld over de aansluiting van de wet- en regelgeving in de praktijk. Zo geeft respondent 13 van veiligheidsregio B aan: *‘Wat er op dit moment ligt is prima uit te voeren.’* Ook respondent 3 van gemeente B sluit zich hierbij aan: *‘Ik vind dat hij wel aansluit, er is wel gekeken naar praktijk waarom iets zou moeten zijn.’* Toch wordt door respondent 4 van gemeente C gezegd: *‘Niet 100% natuurlijk, dat kan nooit.’* Ook maakt deze respondent het verschil tussen nieuw- en bestaande bouw, hij vervolgt: *‘Als je het over nieuwbouw hebt is het wel te realiseren ... bij bestaande bouw altijd lastige kwesties.’* Ook respondent 14 van omgevingsdienst A kan zich hierin vinden: *‘De meeste gebouwen die ontwikkeld worden daar kun je met het Bouwbesluit conform de minimale eisen bouwen. Maar zodra een gebouw niet standaard is of net afwijkt ... Daar wordt het allemaal al ter invulling aan de gemeente. ... Voor misschien wel 90% kan je gewoon het Bouwbesluit prima hanteren.’*

Hieruit blijkt dat het Bouwbesluit 2012 niet altijd aansluit op de praktijk. Dit zorgt ervoor dat de regels op een andere manier toegepast moeten worden. Het Bouwbesluit 2012 kan niet één op één uitgevoerd worden in de praktijk. Hier moeten de gemeenten rekening mee houden tijdens het handhaving van de brandveiligheidsvoorschriften. De invulling van de gedoogstrategie van de gemeenten speelt hierbij een rol. Uit de interviews blijkt dat alle respondenten zich hier bewust van zijn. De gemeenten geven aan niet te gedogen, maar een manier te hebben gevonden om hiermee om te gaan. Respondent 5 van gemeente D zegt hierover: *'Gaat het om brandveiligheid dan nee, dan zien we dat eigenlijk nooit door de vingers ... Dat is te belangrijk.'* Echter vragen sommige situaties om het treffen van gelijkwaardige voorzieningen, omdat bepaalde voorzieningen simpelweg niet kunnen worden uitgevoerd. Respondent 3 van gemeente B zegt: *'Het Bouwbesluit zegt van: regel het allemaal. En er staat ook een wetsartikel inhoudt, afwijken van de regel als je maar gelijkwaardigheid toont. En dat moet je alles van het Bouwbesluit, veiligheid, sterkte, thermisch moet je overal die gelijkwaardigheid aantonen.'* Daarom kijken de gemeenten ook naar de bedoeling van de wet- en regelgeving. Respondent 10 van gemeente G vertelt: *'Je moet ook kijken naar van: wat wil je er eigenlijk mee.'* Er is één gemeente die afwijkt van de uitspraken die de rest van de respondenten doet. Respondent 14 van omgevingsdienst A zegt: *'Het is een beetje lastig in het kader van brandveiligheid, brandveiligheid is best wel uitgekauwd in die zin ... Dus op het moment dat een pand niet voldoet maar in het kader van brandveiligheid, gelijkwaardigheid maar meestal is dat een tijdelijke situatie ... Dus echt serieuze gelijkwaardigheid tijdens de handhaving hebben we eigenlijk niet.'* De gemeenten dienen rekening te houden met de uitvoering van het Bouwbesluit 2012 in de praktijk. Het maakt het handhaven van de brandveiligheidsvoorschriften lastiger, maar de gemeenten weten hiermee om te gaan.

## 4.2 Omgeving

Deze paragraaf staat stil bij de doelgroep, andere organisaties en brand gerelateerde incidenten die samen de omgeving vormen.

### 4.2.1 Doelgroep van het Bouwbesluit 2012

Het Bouwbesluit 2012 bestaat volgens de respondenten uit twee delen. Het bevat zowel voorschriften voor nieuw- als bestaande bouw. Enerzijds geven ze aan dat dat het Bouwbesluit 2012 wordt gebruikt tijdens een vergunningsaanvraag. De brandveiligheidsvoorschriften worden naast de vergunning gelegd om te bepalen of aan alle eisen wordt voldaan door de aanvrager van de vergunning. De vergunning zal vervolgens pas worden verleend indien wordt

voldaan aan alle eisen. Kortom, in het proces van het aanvragen, beoordelen en verlenen van een vergunning wordt er getracht om aan de voorkant te zorgen dat eigenaren van bouwwerken voldoen aan alle wet- en regelgeving die van toepassing is op het betreffende bouwwerk. De brandveiligheidsvoorschriften kunnen worden gezien als het toetsingskader waarop het toezicht wordt gebaseerd. Respondent 13 van veiligheidsregio B zegt daarover: *'Voor ons is dat eigenlijk de basis, eigenlijk wel de gehele basis waarop we ons toezicht eigenlijk uitvoeren'*. Respondent 2 van gemeente A beaamt dit: *'Daar is toch alles eigenlijk op gebaseerd.'* Tijdens toezicht wordt gekeken of de eigenaar van het bouwwerk aan alle voorschriften voldoet.

Ondanks dat het Bouwbesluit 2012 de basis vormt van het toezicht, geven de respondenten aan dat alleen het uitvoeren van toezicht op de voorschriften niet voldoende is. Respondent 2 gemeente A zegt hierover: *'Ik denk het een van de middelen is.'* Een reden is dat handhaving een momentopname is waardoor er geen zekerheid is dat op ieder moment wordt voldaan aan de brandveiligheidsvoorschriften. Het is daarom volgens de respondenten niet alleen van belang dat de regels strak worden gehandhaafd, bewustwording van de risico's bij de eigenaren hoort ook een belangrijke plek te krijgen. Dit zorgt ervoor dat de regels door de doelgroep worden nageleefd. De eigenaren van de bouwwerken blijven tenslotte eindverantwoordelijk voor de veiligheid in het bouwwerk. De gemeenten vullen hiermee de nalevingsstrategie in, maar dit gaat voor een gedeelte ten koste van de toezichtstrategie.

De bewustwording van de doelgroep kan volgens de respondenten op verschillende manieren worden gecreëerd. Het gesprek met de eigenaren van bouwwerken kan worden aangegaan. Tijdens dit gesprek kan worden gewezen op de verantwoordelijkheid en kan worden uitgelegd wat de zin achter de wetgeving is. Tijdens het controleren van bouwwerken kunnen eigenaren meelopen, zodat uitleg kan worden gegeven over de verschillende brandveiligheidsmaatregelen. Dit zal een positieve bijdrage hebben aan de bewustwording van de eigenaren. Verder wordt, in samenwerking met de veiligheidsregio, voorlichting gegeven over de risico's van brand en wat mensen zelf kunnen doen om deze risico's te beperken. Hierbij worden media, sociale media, websites en folders ingezet. Ook kunnen ontruimingsoefeningen worden gehouden, zodat mensen weten op welke manier ze moeten handelen tijdens een brand gerelateerd incident. Volgens de respondenten is het effectief om eigenaren van bouwwerken bewust te maken.

Ook wordt het gesprek met een eigenaar als middel ingezet indien een eigenaar niet voldoet aan de brandveiligheidseisen uit het Bouwbesluit 2012. Dit valt onder de sanctiestrategie van de gemeenten. Als het gaat om het naleven van de brandveiligheidsvoorschriften kun je volgens de respondenten onderscheid maken binnen de



doelgroep. Respondent 3 van gemeente B geeft een voorbeeld: *'Kijk als je nou een ziekenhuis hebt ... die doen alles wel.'* Hij vervolgt: *'In de particuliere sector, daar loop je wel vaak tegenaan dat het niet voldoet. Dat die zich eraan onttrekken en zeker tegenwoordig met kamerverhuur.'* Toch zijn alle respondenten het eens dat de gehele doelgroep hulp nodig heeft om de voorschriften na te leven, echter verschilt hoeveel hulp er nodig is. Respondent 4 van gemeente C vertelt: *'Elke keer als de brandweer ergens komt dan is er wel te vinden, al is het maar in de vorm van een wiggetje onder een deur.'* De respondenten geven verschillende redenen waarom de doelgroep van het Bouwbesluit 2012 de regels niet uit zichzelf naleeft. Deze redenen kunnen opgedeeld worden in het bewust en het onbewust niet naleven van de wet- en regelgeving.

Allereerst het bewust niet naleven van de wet- en regelgeving. Hierbij kan worden gedacht aan gemakzucht, omdat het te veel moeite kost om de brandveiligheidsvoorschriften na te leven. Daarnaast is er ook geld mee gemoeid, zoals respondent 5 van gemeente D aangeeft: *'Dingen goed doen is geld uitgeven en geld uitgeven is minder winst.'* Het zijn vooral calculerende mensen die het op deze manier benaderen. Verder zijn sommige technische oplossingen lastig uit te voeren waardoor een eigenaar van een bouwwerk ervan afziet om te voldoen aan de wet- en regelgeving.

Ten tweede het onbewust niet naleven van de wet- en regelgeving. Hierbij gaat het om eigenaren die niet voldoende op de hoogte zijn van de wet- en regelgeving. Respondent 10 van gemeente G legt uit: *'Er zijn best veel wetten dus dan is het best lastig om dat na te leven.'* Gebrek aan kennis kan als reden worden aangedragen, de eigenaren van bouwwerken zijn zich onvoldoende bewust van de brandveiligheid in hun bouwwerk. Het Bouwbesluit 2012 heeft hier ook een bijdrage aan. De gewone burger heeft geen kennis van het Bouwbesluit 2012. Daarnaast is deze moeilijk te begrijpen, respondent 13 van veiligheidsregio B zegt hierover: *'We worden met z'n allen geacht de wet te kennen, maar is het dan altijd zo duidelijk en even helder omschreven? ... En er zit nog wel eens tegenstrijdigheden in verschillende wetgevingen.'* Respondent 2 van gemeente A zegt over het Bouwbesluit 2012: *'Voor een burger is dat heel moeilijk te behappen.'* Volgens respondenten 5 en 6 van gemeente D mag er daarom meer gecommuniceerd worden: *'Vooral wat betekent het en hoe zorg je ervoor dat je eraan voldoet.'* Respondent 2 van gemeente A vertelt ook dat de risico's door de gewone burger niet worden bedacht, eigenaren van bouwwerken zijn zich dus onvoldoende bewust van de risico's: *'Zit het dan voldoende bij de mensen tussen de oren dat ze dan ook aan een stukje brandveiligheid denken? Ik heb er me twijfels bij.'* Respondent 13 van veiligheidsregio B beaamt dit: *'Brand is natuurlijk maar een van de gevaren voor een ondernemer ... Dus ik denk een beetje*

*onwetendheid en het zal mij toch niet overkomen.* Het bewustmaken van de risico's en het stimuleren van regelnaleving zal altijd aandacht nodig hebben om brandveiligheid in bouwwerken te realiseren. Bij bouwwerken wisselen de eigenaren. Hierdoor dient de nieuwe eigenaar alert te worden gemaakt van de risico's.

Alle respondenten geven aan dat het gesprek aangaan met de eigenaar van het bouwwerk goed werkt om gebreken op het gebied van brandveiligheid in het bouwwerk te corrigeren. Respondent 10 van gemeente G vertelt: *'We gaan altijd het gesprek aan en het is in ieder geval wel effectief.'* De gemeenten geven aan dat het juridische traject met bestuurlijke sancties hierdoor minder vaak hoeft te worden ingezet. Alleen in uiterste gevallen wordt gebruik gemaakt van bestuurlijke sancties waaronder last onder dwangsom, bestuursdwang of het sluiten van een bouwwerk. Hier gaan meerdere controles en waarschuwingen aan vooraf, zoals respondent 13 van veiligheidsregio B aangeeft: *'Dus we hebben eigenlijk een eerste controle, tweede controle, gaan we nog een keer terug, als het dan niet is verholpen gaan we echt het dossier overdragen.'* Het is per situatie verschillend hoe snel wordt overgegaan tot bestuurlijke sancties. Door de respondenten wordt aangegeven dat dit afhangt van de mate van brandveiligheid in het gebouw. Respondent 13 van veiligheidsregio B zegt hierover: *'Het kan wel zo zijn, komen we ergens en het is gelijk heel brandveilig gaat het dossier direct naar de gemeente bijvoorbeeld.'* Eigenaren voldoen steeds vaker aan de wet- en regelgeving door de gesprekken die worden gevoerd. Dit heeft invloed op de handhavingstrategie van een gemeente in de toekomst.

#### 4.2.2 Samenwerking met andere organisaties

Iedere gemeente is een verplichte samenwerking aangegaan met de betreffende veiligheidsregio om een invulling te geven aan de handhavingstaak. De rol van de veiligheidsregio kan onderverdeeld worden in drie elementen. Ten eerste heeft de veiligheidsregio een adviserende rol richting een gemeente bij het vergunningetraject. De veiligheidsregio vormt een oordeel over de brandveiligheid die is opgenomen in de vergunningaanvraag. Vervolgens geven ze een advies. Daarna besluit de gemeente of de vergunning wordt afgegeven. Een gemeente kan het advies van de veiligheidsregio negeren, echter blijkt uit de interviews dat dit niet gebruikelijk is. Respondent 12 van veiligheidsregio A zegt hierover: *'Als een brandweer een advies geeft dan ben je als gemeente heel sterk als je dat naast je neerlegt.'* Ook oordeelt de veiligheidsregio tijdens de bouwfase van het bouwwerk of wordt voldaan aan de brandveiligheidsvoorschriften uit het Bouwbesluit 2012. Als dan wordt geconstateerd dat de brandveiligheid niet voldoende is, wordt dit gecommuniceerd naar de gemeente. Zij moeten vervolgens optreden.

Ten tweede voeren de veiligheidsregio's de toezichthoudende taak van de gemeenten uit. Het verschilt in hoeverre een gemeente op de hoogte is van de manier van uitvoering van de toezichthoudende taak door de veiligheidsregio. Gemeente G besteedt de taak aan de veiligheidsregio uit en wordt door periodiek overleg op de hoogte gehouden. Deze gemeente heeft geen inspraak op de uitvoering van de toezichtstaak, respondent 10 vertelt: *'Als gemeente vind ik het jammer dat je weinig invloed hebt.'* Ook zijn er gemeenten die samenwerken met de betreffende veiligheidsregio om invulling te geven aan de toezichthoudende taak, respondent 6 van gemeente D vertelt: *'Het wisselt een beetje per situatie. Wat we eigenlijk doen is bij de wat kleinere projecten zoals een woning, doen vaak ik of mijn collega zelf kijken van is het brandveilig in orde ... Ga je naar grotere projecten, dus een appartementencomplex of een zorggebouw ... Dan schakelen wij de brandweer in.'* De veiligheidsregio stelt in overleg met een gemeente een uitvoeringsplan op. In deze fase kunnen de gemeenten inspraak hebben op de invulling van de toezichthoudende taak. Daarnaast wordt gereageerd op signalen vanuit het werkveld. Een veiligheidsregio en een gemeente houden elkaar op de hoogte van brandonveilige situaties. Respondent 5 van gemeente D zegt hierover: *'Wat dat betreft zijn we elkaars ogen.'*

Indien de veiligheidsregio constateert dat de situatie onvoldoende brandveilig is en niet verbetert, wordt het dossier overgedragen aan de gemeente. De gemeente treedt vervolgens handhavend op door het inzetten van juridische instrumenten. Hier is het spanningsveld zichtbaar tussen de rol- en taakverdeling van een gemeente en een veiligheidsregio. Een samenwerking tussen een gemeente en veiligheidsregio is onvermijdelijk. De gemeenten hebben de middelen en bevoegdheden om de handhavingstaak te kunnen uitvoeren. De veiligheidsregio's zijn in bezit van specialistische kennis op het gebied van brandveiligheid. Het is voor de gemeenten lastig om deze expertise intern te krijgen. Vooral bij bijzondere of grotere bouwwerken is de expertise van de veiligheidsregio's nodig. Daarnaast hebben de veiligheidsregio's meer capaciteit dan gemeenten. Ook wordt benoemd dat een gemeente juridisch sterker staat indien gehandeld wordt naar het advies van een veiligheidsregio. Hierdoor zijn een gemeente en een veiligheidsregio wederzijds afhankelijk van elkaar en dienen ze samen te werken om invulling te geven aan de handhavingstaak. Respondent 13 van veiligheidsregio B zegt hierover: *'Dat is wel een proces van continu evalueren en continu bijstellen.'* Het verschilt per gemeente op welke manier invulling wordt gegeven aan de samenwerking.

Ten derde en tevens laatste hebben de veiligheidsregio's een rol in het communiceren richting de doelgroep van het Bouwbesluit 2012. Zij proberen eigenaren van bouwwerken bewust te maken van de risico's door voorlichting te geven. Er zijn zowel landelijke als regionale initiatieven. Een voorbeeld van een initiatief komt vanuit veiligheidsregio B, respondent 13 vertelt: *'Vorig jaar hebben we dat geprobeerd: Broodje Brandweer. Werden er eigenlijk gewoon wat senioren hier uit de buurt uitgenodigd om bak koffie en broodjes te komen drinken en eten in de uitrukgarage. Konden ze ook het gesprek aan gaan met een brandweerman of brandweervrouw.'* Hij vervolgt: *'Dat is eigenlijk een heel apart voorbeeld, dat past helemaal niet bij onze rol wat dat betreft ... We komen bij de ouderen normaal gesproken niet en hoe kun je die mensen toch bewust maken, van wat kunnen ze eigenlijk zelf doen om die risico's te beperken.'* De veiligheidsregio kijkt hiermee verder dan alleen het Bouwbesluit 2012, omdat er volgens de respondenten meer nodig is, zoals besproken in paragraaf 4.1.

De veiligheidsregio's hebben een dubbel belang bij brandveiligheid in bouwwerken, omdat zij zowel vanuit de toezichthoudende taak als tijdens de repressieve taak betrokken zijn. De brandweertakken moeten een veilige inzet kunnen plegen tijdens een incident, dit willen de veiligheidsregio's waarborgen. Daarom willen de veiligheidsregio's meer eisen dan alleen de voorgeschreven wet- en regelgeving. Dit sluit aan bij de visie van de gemeenten.

Ook de verzekeringsmaatschappijen stellen eisen om brandveiligheid in bouwwerken te realiseren. Zij vallen onder het privaatrechtelijke toezicht. De respondenten geven aan dat de eisen van de verzekeringsmaatschappijen meestal hoger zijn dan de eisen die in het Bouwbesluit 2012 zijn opgenomen. Toch is deze vorm van privaatrechtelijk toezicht gescheiden van het toezicht door de overheid. Er is geen samenwerking tussen verzekeringsmaatschappijen en gemeenten. De gemeenten maken alleen gebruik van de verzekering als dreigingsmiddel om regelnaleving te bereiken. Respondent 4 van gemeente C geeft een voorbeeld: *'We zeggen ook wel eens als je van ons een brief krijgt en er breekt brand uit dan ben je niet verzekerd, want je wist dat je niet voldoet.'* De rol van de verzekeringsmaatschappij wordt steeds groter, respondent 14 van omgevingsdienst A licht toe: *'De verzekering heeft steeds een belangrijker mate een rol daarin, want als zij constateren dat het pand onvoldoende brandveilig is dan moet je of een hogere premie betalen of geen premie want dan verzekeren ze gewoon het pand niet. Dus die hebben een zeer belangrijke stempel op het geheel.'*

### 4.2.3 Incidenten

In de nieuwjaarsnacht van 2000 op 2001 heeft in het café 't Hemeltje een brand plaatsgevonden. Respondenten geven aan dat deze brand van grote invloed is geweest op brandveiligheid. Respondent 1 van gemeente A vertelt: *'Eigenlijk is toen iedereen wel een beetje wakker geschopt.'* Respondent 13 van veiligheidsregio B vult aan: *'Er heeft echt een inhaalslag moeten plaatsvinden.'* Maar ook respondent 4 van gemeente C geeft aan: *'De verantwoordelijkheid van toezichthouder is naar voren geschoven.'* De cafébrand in 't Hemeltje kan gezien worden als omslagpunt op het gebied van brandveiligheid in bouwwerken.

Dat toezicht en handhaving toeneemt na het plaatsvinden van een incident hangt volgens respondenten af van meerdere factoren. Het is niet vanzelfsprekend dat een incident leidt tot meer toezicht. Ten eerste zal na een incident worden gekeken of de interne dossiers op orde zijn. Na een brand in een zorginstelling zullen de dossiers van alle zorginstellingen worden bekeken. De focus zal liggen op de datum en uitkomst van de laatste controle. Indien de dossiers op orde zijn, zal verder geen actie worden ondernomen. Indien één of meerdere dossier niet op orde zijn, zal de situatie worden verbeterd door het toezicht tijdelijk te laten toenemen.

Ten tweede speelt de maatschappelijke impact van het incident een rol. De maatschappelijke aandacht voor een incident dwingen de gemeenten het toezicht (tijdelijk) te laten toenemen. Dit geldt ook voor incidenten die in het buitenland plaatsvinden. Een voorbeeld hiervan is de brand in een escape room in Polen op 4 januari 2019. Dit incident heeft in de media aandacht gekregen. Meerdere gemeenten geven aan dat het toezicht op escape rooms is toegenomen na dit incident. Respondent 13 van veiligheidsregio B geeft aan: *'Hebben we dan ook een klein onderzoekje gedaan ... Voldoen allemaal wel redelijk aan de eisen.'* Indien vanuit instanties onderzoek wordt gedaan naar de toedracht van een incident, anticiperen de gemeenten op de uitkomsten van het onderzoek.

Ten derde speelt de politieke aandacht een rol. Deze kan onderverdeeld worden in landelijke en regionale politiek. Bij bepaalde incidenten wordt er vanuit het ministerie een brief gestuurd naar alle gemeenten, hiermee is er vanuit de landelijke politiek aandacht voor het incident. Respondent 14 van omgevingsdienst A vertelt: *'Dat is dan iets wat we a la minuut moeten oppakken omdat de minister daarom vraagt. Daar kun je ook gewoon niet omheen.'* Dit is bijvoorbeeld gebeurd na de brand in de Londense Grenfell Tower in Londen op 14 juni 2017. De gemeenten werden geacht een onderzoek uit te voeren om inzichtelijk te krijgen of er ook risicogebouwen waren binnen hun gemeente. Indien nodig kunnen de gemeenten in gesprek gaan met de eigenaren van bouwwerken om de brandveiligheid te verbeteren. Tijdens het afnemen van de interviews hadden bijna alle gemeenten de inventarisatie bijna afgerond. Ook

kunnen binnen de Gemeenteraad van de gemeenten vragen worden gesteld. Respondent 13 van veiligheidsregio B geeft een voorbeeld: *'Tijd geleden hier een brand gehad en daar zijn wat dieren bij omgekomen. Daar gaat de Partij voor de Dieren vragen over stellen ... Dan gaan we alle dierenverblijven vervolgens controleren ... Als de politieke roep maar hard genoeg is, dan acteren we daar wel op.'*

Het toezicht kan door een incident met politieke of maatschappelijke aandacht toenemen. De gemeenten zullen druk voelen door andere organisaties of de samenleving. Daarnaast kan het toezicht ook onvrijwillig toenemen doordat een hoger gezag deze eis stelt. Dit is geen beslissing van de gemeenten waardoor dit op gespannen voet kan komen te staan met andere belangen. Hierbij moet worden benoemd dat dit vaak alleen een tijdelijke toename van het toezicht betreft. Indien het brandveiligheidsniveau voldoende is, zal het toezicht weer afnemen. Na cafébrand 't Hemeltje is het toezicht toegenomen en heeft brandveiligheid in Nederland een belangrijke waarde gekregen. De effecten van deze brand zijn nog steeds zichtbaar, toezicht op en handhaving van de brandveiligheidsvoorschriften uit het Bouwbesluit 2012 krijgen prioriteit. De gemeenten zullen niet bezuinigen op de brandveiligheid in bouwwerken vanwege de politieke en maatschappelijke waarde.

Als na een incident blijkt dat de wet- en regelgeving de risico's onvoldoende dekt, kan dit een aanleiding zijn om de wet- en regelgeving aan te vullen of aan te passen. Respondent 3 van gemeente B geeft aan: *'Met die flat in Londen ... Het zou me niet verbazen dat er regels komen omdat zoiets gebeurd is. Dan krijg je regels erbij.'* Hierdoor kan het toezicht toenemen, omdat deze regels vervolgens moeten worden gehandhaafd. De taak van de gemeenten om de brandveiligheidsvoorschriften te handhaven zal hierdoor uitbreiden.

### 4.3 Interne organisatie

Deze paragraaf staat stil bij de discretionaire ruimte van de toezichthouder, de personele en financiële middelen en andere belangen van de gemeenten.

#### 4.3.1 Discretionaire ruimte van de toezichthouder

Het verschilt per bouwwerk welke brandveiligheidsmaatregelen moeten worden genomen. Daarnaast is het Bouwbesluit 2012 niet duidelijk genoeg waardoor discussie kan ontstaan. Respondent 4 van gemeente C geeft aan: *'Het Bouwbesluit staat vol met prestatie eisen en dus altijd voor discussie ruimte ... Het is een ingewikkeld pakketje.'* Respondent 6 van gemeente D sluit zich daarbij aan: *'Sommige punten af en toe zeker.'* Dit zorgt voor interpretatieruimte en hierdoor ontstaat een discretionaire ruimte voor de toezichthouder. Toch wordt er ook

tegeluid gegeven aan deze uitspraken, respondent 14 van omgevingsdienst A zegt: *'Dat is niet de bedoeling volgens mij van het Bouwbesluit, om het zelf te interpreteren.'* De regels lijken niet altijd duidelijk. Kennis van de zin van de wetgeving, kan de interpretatieruimte verkleinen. Het lezen van de toelichtingen uit het Bouwbesluit 2012 kan hierbij helpen.

De discretionaire ruimte van de toezichthouders zorgt ervoor dat de toezichthouders in hun functie worden verplicht tot het interpreteren van de situatie in een bouwwerk. Vervolgens moeten zij een oordeel vormen over de brandveiligheid in het bouwwerk. Respondent 4 van gemeente C zegt het volgende over toezichthouders: *'Het blijft mensenwerk en iedereen heeft zijn eigen voorkeuren van onderwerpen ... Daarom is het goed dat we dingen beleidsmatig vastgelegd hebben ... Beleidsmatig hebben we daar sturing aan gegeven.'* Het beleid van gemeenten kan bepalend zijn voor de visie van hun toezichthouders. Ook persoonlijke voorkeuren kunnen invloed hebben op de visie van toezichthouders. Het gevolg hiervan is dat niet alleen verschillen tussen gemeenten, maar ook verschillen binnen één gemeente kunnen ontstaan. Dit staat op gespannen voet met de beoogde uniformiteit met de intreding van het Bouwbesluit 2012.

De gemeenten hebben de uitdaging om uniformiteit binnen hun gemeente te creëren. Iedere gemeente heeft toezichthouders in dienst. Zij krijgen intern opleidingen en cursussen aangeboden om eenzelfde visie te krijgen en te zorgen dat ze voldoende kennis hebben. Respondent 11 van gemeente H zegt: *'Er is wel nu een handhavingsacademie waarin alle inspecteurs worden opgeleid.'* Respondent 4 van gemeente C zegt: *'Scholing bijhouden.'* Daarnaast is het van belang om in gesprek te gaan met de verschillende toezichthouders. Hiermee worden zowel de toezichthouders van de gemeenten als de toezichthouders van de veiligheidsregio's bedoeld. Respondent 4 van gemeente C zegt hierover: *'En het gesprek met de brandweer altijd ... met elkaar aan gaan, collegiaal. Daar leer je ook altijd veel van.'* Respondent 14 van omgevingsdienst A beaamt dit: *'Sparren, vooral veel sparren ook met de brandweer zelf.'*

Ook de toezichthouders van de veiligheidsregio's kunnen verschillende visies hebben. Volgens twee respondenten ligt dat aan de achtergrond van de toezichthouder. Respondent 4 van gemeente C geeft aan: *'Ik merk wel dat mensen van de brandweer die ja, laat ik het maar zo zeggen, dat zijn niet altijd mijn vrienden. Een beetje iemand die ja, de bromsnor van de brandweer die dacht ik ga op kantoor zitten ... Die groeit dan door. Maar dat zijn niet die jongens die op een manier denken zoals de wetgeving nu in elkaar zit. Het ik vind staat voorop, dan wat de wet zegt.'* De respondent geeft aan dat sommige toezichthouders geen bouwkundige achtergrond hebben waardoor de zin achter de wetgeving voor deze toezichthouders niet altijd

duidelijk is. Hij vervolgt: *'En de mensen die gewoon een technische opleiding gedaan hebben ... en dan bij de brandweer instromen en dus de bouwwereld ook snappen. Die zijn veel uniformer.'* Ook respondent 11 van gemeente H herkent dit: *'Dus dat is wel de waarde van ons team, dat wij gedegen kijken ... Ik weet niet of dat ze kunnen. Het zijn geen bouwkundig opgeleide typen.'*

De toezichthouders van de gemeenten moeten samenwerken met de toezichthouders van de veiligheidsregio's. Tijdens het interpreteren van een situatie kunnen de toezichthouders verschillende visies hebben. Dit kan leiden tot discussie, terwijl richting de eigenaar één oordeel moet worden gevormd. De discussie kan echter leiden tot een goede analyse van de situatie. Zo kan een beargumenteerde keuze worden gemaakt.

#### 4.3.2 Personele en financiële middelen

Omdat de doelgroep van het Bouwbesluit 2012 zowel bewust als onbewust de wet- en regelgeving niet naleeft, kan er door de gemeente niet vanuit worden gegaan dat de wet- en regelgeving 100% wordt nageleefd. Integendeel, in dit onderzoek is eerder sprake van wantrouwen. Dit betekent dat de gemeenten alle bouwwerken moet controleren op de brandveiligheidsvoorschriften. Maar respondent 2 van gemeente A geeft aan: *'We kunnen toch nooit alles 100% controleren ... We kunnen nooit alles 100% handhaven.'* Dit heeft volgens de respondenten één belangrijke oorzaak, namelijk onvoldoende personele en financiële middelen om alle bouwwerken te controleren op brandveiligheid. Respondent 13 van veiligheidsregio B geeft aan: *'We hebben gewoon beperkte capaciteit dus we kunnen niet alle gebouwen in de regio kunnen we controleren.'* Respondent 2 van gemeente A kaart ook het gebrek aan middelen aan: *'100% handhaven is onmogelijk, daar hebben we ook geen middelen voor. Geen financiële middelen en ook geen fte.'*

De factor dat de doelgroep (on)bewust de wet- en regelgeving niet naleeft, botst met de factor dat er te weinig personele en financiële middelen zijn. De gemeenten geven aan dat niet alle bouwwerken gecontroleerd kunnen worden wegens een tekort aan personele en financiële middelen. De handhavingstaak kan niet volledig worden uitgevoerd, dit staat op gespannen voet met de beginselplicht. Als gevolg hiervan maken de gemeenten keuzes welke bouwwerken gecontroleerd worden. Uit de interviews blijkt dat hierbij risicogericht toezicht in plaats van regelgericht toezicht centraal staat. Bij risicogericht toezicht wordt gekeken naar de situatie binnen en buiten het bouwwerk om vervolgens te oordelen hoeveel risico een bouwwerk op het gebied van brandveiligheid heeft. Respondent 13 van veiligheidsregio B vertelt: *'We zijn er steeds meer achter gekomen dat voldoen aan alle regeltjes zoals die in het Bouwbesluit zijn*



*omschreven wil niet zeggen dat je alle risico's daarmee afdekt. Onze focus gaat dus wel steeds meer liggen op die risicobenadering en de focus op die risico's.'*

De gemeenten vullen de manier van risicogericht toezicht verschillend in. Een voorbeeld hiervan is dat de bouwwerken worden onderverdeeld in drie categorieën, namelijk hoog, midden en laag. Categorie hoog wordt eens per twee jaar gecontroleerd, categorie midden wordt eens per vier jaar gecontroleerd en categorie laag wordt niet gecontroleerd. Voor de laatste categorie kunnen andere initiatieven worden geïntroduceerd, zoals voorlichting geven aan de doelgroep. Voorbeelden van voorlichting zijn Brandveilig leven en een app waarbij de eigenaar van het bouwwerk zelf een veiligheidsscan op het gebied van brandveiligheid kan uitvoeren. De gebruiksfuncties uit het Bouwbesluit 2012 in combinatie met het aantal personen in een bouwwerk zijn leidend voor het indelen van de bouwwerken in de verschillende categorieën. Daarnaast wordt er gereageerd op meldingen. Deze manier van risicogericht toezicht wordt door veiligheidsregio B aangedragen. Zowel gemeente A, B, C, D, F en G, veiligheidsregio A als omgevingsdienst A geven aan dat het handhavingsbeleid ook op deze manier is ingericht. Het aantal categorieën en de frequentie van het aantal controles per jaar verschilt. Door middel van risicogericht toezicht proberen de gemeenten te voldoen aan hun beginselplicht en de handhavingstaak zo goed mogelijk in te vullen. Opvallend is dat respondent 10 van gemeente G aangeeft dat de gemeente de handhavingstaak op het gebied van brandveiligheid uitbesteedt aan de betreffende veiligheidsregio en niet op de hoogte is hoe de uitvoering vorm heeft gekregen.

#### 4.3.3 Andere belangen van de gemeente

De gemeenten zijn belegd met de taak om de brandveiligheidsvoorschriften uit het Bouwbesluit 2012 te handhaven. Omdat zij bevoegd gezag zijn, zijn ze verantwoordelijk voor de handhaving. De respondenten vinden het een logische keuze dat deze verantwoordelijkheid bij de gemeenten ligt. Zij geven als reden dat een gemeente een onafhankelijke organisatie is die weet wat er binnen haar gemeente speelt. Daarnaast zijn de gemeenten verantwoordelijk voor het verlenen van vergunningen, aansluitend op deze taak hoort het handhaven van de bijbehorende wet- en regelgeving. Het hele proces ligt bij de gemeenten.

Ondanks dat de gemeenten zich kunnen vinden in de beginselplicht, is het voor hen lastig om aan deze plicht te voldoen. De gemeenten hebben te maken met verschillende belangen. Het eerste belang volgens de respondenten is het economische belang van bouwwerken, respondent 4 van gemeente C geeft aan: *'Je in de praktijk ook ziet dat bedrijven soms een economisch belang hebben voor een gemeente en dat het economisch belang soms*

*heel bestuurlijk heel zwaard gewogen wordt.* Respondent 14 van omgevingsdienst A vertelt: *'Het belang van de gemeente is veel groter dan alleen het brandveiligheidsaspect en natuurlijk is het heel belangrijk maar er spelen soms veel meer aspecten mee dan alleen maar brandveiligheid.'*

Het tweede belang komt vanuit een andere afdeling binnen een gemeente, namelijk Openbare Orde en Veiligheid. Er zijn situaties waarbij deze afdeling het niet passend vindt om handhavend op te treden. Hierbij kan gedacht worden aan het sluiten van een hotel tijdens een evenement in een gemeente. Als het hotel wordt gesloten, zal een groot aantal mensen geen slaapplek hebben. Het is daarom onverantwoord om het hotel te sluiten. Ook het (gedeeltelijk) sluiten van een ziekenhuis kan risico's met zich meebrengen. Door andere belangen geeft een gemeente invulling aan de gedoogstrategie.

Het derde en tevens laatste belang heeft betrekking op de financiële positie van een gemeente. Een voorbeeld hiervan is dat scholen gefinancierd worden door gemeenten, ook zij moeten voldoen aan de brandveiligheidsvoorschriften uit het Bouwbesluit 2012. Dit betekent dat gemeenten er tweeledig in zitten, als bevoegd gezag van het Bouwbesluit 2012 en als financierder van de school. Het voldoen aan de brandveiligheidsvoorschriften door scholen wordt betaald door de gemeenten.

Door andere belangen is het voor de gemeenten niet eenvoudig om te voldoen aan de beginselplicht. In sommige situaties moet een keuze worden gemaakt tussen het uitvoeren van de handhavingstaak en een andere belang. Het is volgens de respondenten logisch dat de gemeenten bevoegd gezag zijn, omdat deze de verschillende belangen doorziet. Er kan een weloverwogen keuze gemaakt worden tussen de belangen die binnen een gemeente spelen. Een kanttekening is dat gemeenten beslissen over de invulling van haar taken. Ze staan niet op afstand, waardoor ze niet objectief kunnen oordelen over de beste keuze.

#### 4.4 Overzicht factoren

Op basis van dit hoofdstuk kan een model worden gevormd waarin de factoren zijn opgenomen die volgens de empirie een rol spelen bij de keuze van de handhavingsstrategie van een gemeente. Vanuit de empirie is dit het antwoord op de hoofdvraag: *‘Welke factoren spelen een rol als het gaat om het maken van keuzes in de handhavingsstrategie van de gemeenten om de brandveiligheidsvoorschriften uit het Bouwbesluit 2012 te handhaven?’* Het model is gepresenteerd in figuur 3.



Figuur 3: Overzicht factoren afkomstig uit de praktijk

## 5. Conclusie

Dit hoofdstuk geeft de conclusie van dit onderzoek door de bestaande theorieën en de empirische resultaten tegen elkaar af te zetten. Hier wordt naar toe gewerkt door middel van het beantwoorden van de drie opgestelde deelvragen. Hierdoor kan antwoord worden gegeven op de eerder gestelde hoofdvraag: *‘Welke factoren spelen een rol als het gaat om het maken van keuzes in de handhavingsstrategie van de gemeenten om de brandveiligheidsvoorschriften uit het Bouwbesluit 2012 te handhaven?’*

Allereerst wordt in paragraaf 5.1 antwoord gegeven op de eerste deelvraag. Die paragraaf beschrijft factoren die volgens de literatuur een rol spelen als het gaat om het maken van keuzes door de gemeente binnen de handhavingsstrategie om de brandveiligheidsvoorschriften uit het Bouwbesluit 2012 te handhaven. Vervolgens wordt antwoord gegeven op de tweede deelvraag waarbij de factoren uit de empirie centraal staan. Paragraaf 5.2 geeft antwoord op de hoofdvraag waarbij ook antwoord wordt gegeven op de derde deelvraag. In die paragraaf staat centraal hoe de factoren in de literatuur zich verhouden tot de factoren gevonden in de praktijk.

### 5.1 Beantwoording deelvragen

De eerste deelvraag van dit onderzoek luidt als volgt: *Welke factoren spelen volgens de literatuur een rol als het gaat om het maken van keuzes door de gemeenten binnen de handhavingsstrategie om de brandveiligheidsvoorschriften uit het Bouwbesluit 2012 te handhaven?* Er zijn verschillende theoretische inzichten beschreven waardoor een voorspelling kan worden gedaan over de factoren die een rol spelen. Hieruit werd duidelijk dat de factoren onderverdeeld kunnen worden in twee categorieën, namelijk organisatie- en omgevingsniveau.

Factoren die binnen het organisatieniveau spelen, hebben betrekking op de gemeentelijke organisatie. Allereerst maken gemeenten keuzes binnen de handhavingsstrategie, omdat de kosten van handhaving niet opwegen tegen de baten, er te weinig personele en financiële middelen zijn en de lokale situatie vraagt om een risicoanalyse om inzicht te krijgen in de meest risicovolle gebouwen. Ten tweede kan angst voor imagoschade na een incident ervoor zorgen dat de gemeenten de wet- en regelgeving met betrekking tot brandveiligheid handhaven. De derde factor op organisatieniveau is het accepteren van het beleid en de bijbehorende wet- en regelgeving door de gemeenten. De vierde factor is het conformeren aan de beginselplicht die de gemeenten vanuit hoger gezag hebben gekregen. Hierbij staat centraal of de gemeenten de taak om de brandveiligheidsvoorschriften te handhaven passend vinden binnen de eigen organisatie. Binnen het organisatieniveau is er ook een factor die op het

individuele niveau van de ambtenaar een rol kan spelen op de handhavingsstrategie van een gemeente. Hieruit volgt de vijfde factor, kennis over de wet- en regelgeving en manier van handhaven. Toezichthouders die de wet- en regelgeving handhaven hebben een bepaalde mate van kennis nodig om de taak uit te kunnen voeren. Daarnaast zorgt de omvang, vaagheid en complexiteit van de wet- en regelgeving ervoor dat de wet- en regelgeving lastig te handhaven is.

Naast het organisatieniveau zijn er omgevingsfactoren die een rol spelen bij de keuze van de handhavingsstrategie van een gemeente. Om te beginnen is de regionale politiek onderdeel van de omgeving van de gemeenten. De gemeenteraad heeft invloed op de verdeling van onder andere personele en financiële middelen. Deze zijn nodig om de brandveiligheidsvoorschriften te handhaven. Daarnaast zorgt het plaatsvinden van een brand gerelateerd incident voor meer toezicht en het uitblijven hiervan voor minder toezicht. Ook het eisenpakket van andere belanghebbenden zorgt ervoor dat voldoende brandveiligheidsmaatregelen worden genomen in bouwwerken. Hierbij kan gedacht worden aan verzekeringsmaatschappijen en cliëntorganisaties. Hierdoor kunnen de gemeenten niet of in mindere mate handhaven. De gemeenten kunnen ook in mindere mate handhaven omdat de doelgroep de wet- en regelgeving uit zichzelf naleeft. Dit komt omdat de gevolgen van een incident groter zijn dan de kosten en moeite die gepaard gaan met regelnaleving. Vanuit de theoretische inzichten is het niet duidelijk of de factor vertrouwen in de relatie tussen de toezichthouder en de onder toezicht gestelde een rol speelt.

De tweede deelvraag van dit onderzoek luidt als volgt: *Welke factoren spelen volgens de praktijk een rol als het gaat om het maken van keuzes door de gemeenten binnen de handhavingsstrategie om de brandveiligheidsvoorschriften uit het Bouwbesluit 2012 te handhaven?* Op basis van gesprekken met vijftien respondenten in elf interviews zijn factoren gevonden die in de praktijk een rol spelen.

Er zijn een zevental factoren die onderverdeeld kunnen worden in drie categorieën. In de eerste categorie staat de inhoud van de brandveiligheidsvoorschriften afkomstig uit het Bouwbesluit 2012 centraal. Zowel de effectiviteit als de aansluiting op de praktijk van het Bouwbesluit 2012 zijn factoren die een rol spelen. De respondenten twijfelen aan de effectiviteit van de brandveiligheidsvoorschriften uit het Bouwbesluit 2012. Als gevolg hiervan willen de gemeenten een bredere invulling geven aan hun taak om de brandveiligheidsvoorschriften te handhaven. Dit door middel van communicatie richting de doelgroep om de eigenaren van bouwwerken bewust te maken van de risico's en de te nemen maatregelen. Ook proberen de gemeenten een hoger brandveiligheidsniveau in bouwwerken te creëren door eigenaren extra

maatregelen te laten nemen dan de minimale eis van het Bouwbesluit 2012. Echter is dit voor de gemeenten lastig, omdat ze hier geen middelen of bevoegdheden voor hebben. Ze kunnen alleen het minimale niveau afkomstig uit het Bouwbesluit 2012 afdwingen tijdens het uitvoeren van de handhavende taak. Het Bouwbesluit 2012 sluit aan op de praktijk, echter zijn er situaties in bouwwerken waarbij de brandveiligheidsvoorschriften niet kunnen worden uitgevoerd. Hierbij eisen de gemeenten gelijkwaardige maatregelen. Zij kiezen niet voor het gedogen van de situaties.

Als tweede categorie staat de omgeving van de gemeenten centraal. De respondenten geven aan dat een gedeelte van de doelgroep de wet- en regelgeving zowel bewust als onbewust niet uit zichzelf naleeft. Voor de gemeenten is het bewust maken van de doelgroep belangrijk, naast het strikt handhaven en het inzetten van bestuurlijke sancties. Het middel communicatie richting de doelgroep staat hierbij weer centraal. Hierdoor kan regelnaleving gecreëerd worden bij de doelgroep. Uit de praktijk blijkt dat door communicatie het inzetten van bestuurlijke sancties de afgelopen jaren is afgenomen. Daarnaast is er een externe partner in de omgeving van een gemeente waar zij onvermijdelijk mee samenwerkt, namelijk de veiligheidsregio. De veiligheidsregio heeft specialistische kennis en meer capaciteit. Om die redenen zijn ze een waardevolle partner voor een gemeente. Zij adviseert en ondersteunt een gemeente bij het uitvoeren van de handhavende taak en het communiceren over de brandveiligheidsrisico's richting de doelgroep. In de relatie tussen een gemeente en een veiligheidsregio is er sprake van wederzijdse afhankelijkheid, omdat een gemeente beschikt over de bevoegdheid om de handhavende taak uit te voeren. Als laatste spelen incidenten met politieke of maatschappelijke aandacht een rol in de omgeving. Na het plaatsvinden van een incident zal het toezicht tijdelijk toenemen. Sinds de cafébrand in 't Hemeltje is de handhaving van de brandveiligheidsvoorschriften uit het Bouwbesluit 2012 in een sterke mate toegenomen.

Als derde categorie spelen factoren binnen de gemeentelijke organisatie een rol. Om te beginnen staat binnen deze categorie de discretionaire ruimte van de toezichthouders centraal. Deze ruimte bij de toezichthouders ontstaat, omdat het Bouwbesluit 2012 in sommige situaties ruimte voor interpretatie en discussie biedt. Hierdoor komt de beoogde uniformiteit van het Bouwbesluit 2012 in het gedrang. De gemeenten proberen binnen de eigen gemeente eenzelfde visie bij de toezichthouders te creëren door handhavingsbeleid op te stellen en de toezichthouders voldoende (bij)scholing te bieden. Daarnaast is de beschikbaarheid van personele en financiële middelen een factor binnen deze categorie. De gemeenten hoort alle bouwwerken te controleren omdat de doelgroep de wet- en regelgeving niet standaard naleeft. Echter hebben de gemeenten hier niet voldoende middelen voor. Hierdoor worden de

gemeenten gedwongen om keuzes te maken binnen het handhavingsbeleid. Dit heeft tot gevolg dat niet alle bouwwerken gecontroleerd worden. Als laatste hebben de gemeenten andere belangen naast brandveiligheid in bouwwerken. Hierbij kan gedacht worden aan het economische belang van een gemeente, de financiële positie van een gemeente of een ander veiligheidsbelang naast brandveiligheid. Er moet worden gekozen tussen de verschillende belangen die spelen door te kijken welke belangen het zwaarst wegen. Er kan worden getwijfeld aan de objectieve blik van de gemeenten, omdat zij beslissen over hun invulling van de taken. Echter staan de gemeenten dichtbij de situatie waardoor deze alle belangen kan doorzien om een weloverwogen keuze te maken.

## 5.2 Beantwoording hoofdvraag

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt als volgt: *‘Welke factoren spelen een rol als het gaat om het maken van keuzes in de handhavingsstrategie van de gemeenten om de brandveiligheidsvoorschriften uit het Bouwbesluit 2012 te handhaven?’* Uit de vorige paragraaf blijkt dat het organisatieniveau en omgevingsniveau, beschreven in het theoretisch kader, van invloed zijn op de handhavingsstrategie van de gemeenten. Uit de praktijk blijkt dat daarnaast ook het beleidsniveau een rol speelt. De gemeenten zitten in een speelveld waar de eigen organisatie, de omgeving en de inhoud van het Bouwbesluit 2012 een wisselwerking hebben.

Op beleidsniveau speelt het volgende een rol. De effectiviteit en aansluiting op de praktijk van het Bouwbesluit 2012 draagt bij aan de acceptatie van het beleid door de gemeenten. Het beleid wordt door de gemeenten in mindere mate geaccepteerd waardoor de taak om de wet- en regelgeving te handhaven niet volledig wordt uitgevoerd. De gemeenten willen een hoger brandveiligheidsniveau in bouwwerken realiseren. Hierdoor kan het doel van het beleid behaald worden, namelijk het voorkomen van slachtoffers en het voorkomen dat een brand uitbreidt. Echter kunnen de gemeenten dit niet formeel afdwingen. Dit kan ervoor zorgen dat de doelstelling van het beleid niet of gedeeltelijk wordt behaald. De gemeenten moeten opereren in dit spanningsveld. Zij willen meer eisen bij de eigenaren, maar hebben daar niet de bevoegdheden voor.

Op omgevingsniveau speelt het volgende een rol. Een gemeente gaat een onvermijdelijke samenwerking aan met de veiligheidsregio om brandveiligheid in bouwwerken te realiseren. De veiligheidsregio is in bezit van specialistische kennis, maar de bevoegdheden blijven bij de gemeente. Hierdoor zijn de organisaties wederzijds afhankelijk van elkaar en werken ze samen om een invulling te geven aan de handhavingstaak. Op deze manier kan de veiligheidsregio invloed uitoefenen op het handhavingsstrategie van een gemeente.

Verder hebben incidenten met maatschappelijke of politieke aandacht tijdelijk invloed op de handhavingsstrategie van de gemeenten. Dat blijkt ook in dit onderzoek. Na de cafébrand in 't Hemeltje te Volendam is het toezicht in een sterke mate toegenomen. Op dit moment zijn de gevolgen daarvan nog zichtbaar.

Daarnaast blijkt dat, in tegenstelling tot de bevindingen uit het theoretisch kader, de eigenaren van bouwwerken de voorschriften (on)bewust niet uit zichzelf naleven. De doelgroep van de wet- en regelgeving moet bewust worden gemaakt van de risico's en de te nemen maatregelen. Zij zien de ernst van de gevolgen van een brand niet in. Dit zorgt ervoor dat de gemeenten alle bouwwerken zouden moeten controleren.

Op organisatieniveau speelt daarom het volgende een rol. In verband met personele en financiële middelen is het niet realistisch om alle bouwwerken te controleren. Hierdoor worden de gemeenten gedwongen om keuzes te maken. Om een beargumenteerde keuze te kunnen maken, doen zij dit op basis van een risicoanalyse. Daarnaast houden de gemeenten rekening met andere belangen.

Binnen het organisatieniveau spelen ook de toezichthouders een rol. Zij vallen onder het individuele niveau. Gemeenten, veiligheidsregio's en omgevingsdiensten hebben eigen toezichthouders in dienst. De toezichthouders hebben een discretionaire ruimte door de vormgeving van het Bouwbesluit 2012. Tijdens het controleren van bouwwerken komen ze situaties tegen waarbij een eigen interpretatie wordt gevraagd om een keuze te kunnen maken. Het Bouwbesluit 2012 is onder andere ingetreden om uniformiteit in Nederland te creëren. Door de interpretatieruimte die het Bouwbesluit 2012 biedt, kan deze uniformiteit in het gedrang komen. De gemeenten proberen dit te ondervangen door de toezichthouders voldoende opleiding aan te bieden met betrekking tot het Bouwbesluit 2012. Daarnaast stelt een gemeente een eenduidig handhavingsbeleid op, zodat toezichthouders binnen de gemeente dezelfde visie hebben.

Concluderend kan worden gesteld dat de gemeenten de handhaving van de brandveiligheidsvoorschriften uit het Bouwbesluit 2012 vormgeven in een dynamisch werkveld. Er dient rekening te worden gehouden met de eigen interne organisatie, de omgeving en het beleid met bijbehorende wet- en regelgeving. Hierbij is er sprake van wederzijdse afhankelijkheid tussen de factoren, daarnaast botsen factoren met elkaar. Dit levert voor de gemeenten spanningsvelden op waarin ze hun handhavende taak moeten uitvoeren.



## 6. Discussie

Dit hoofdstuk biedt de gelegenheid om te reflecteren op de gebruikte theorie en methode en wordt de betekenis van de resultaten duidelijk. Ook worden de mogelijkheden voor vervolgonderzoek besproken.

### 6.1 Betekenis van de resultaten voor de theorie en praktijk

Dit onderzoek vult de bestaande literatuur over factoren die de handhavingsstrategie van de gemeenten beïnvloeden aan. Dit betekent dat het mogelijk is om de resultaten in een breder kader te plaatsen. De afgelopen decennia is binnen de wetenschap een verschuiving te zien van klassieke bestuurskunde naar New Public Governance. In plaats van hiërarchische sturing staat een horizontale samenwerking tussen de overheid en organisaties centraal. De samenwerking tussen de gemeenten en de veiligheidsregio's vinden aansluiting bij New Public Governance. In deze netwerkbenadering wordt gestreefd om een probleem gezamenlijk op te lossen en zijn de organisaties wederzijds afhankelijk van elkaar (Koppenjan, de Bruijn & Kickert, 1993). Wanneer organisaties met verschillende belangen wederzijds afhankelijk zijn van elkaar om hun doelstellingen te realiseren, is er sprake van een netwerk (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007). Brandveiligheid in bouwwerken wordt gerealiseerd door een netwerk waarbij de gemeenten en veiligheidsregio's wederzijds afhankelijk zijn van elkaar. De gemeenten hebben de bevoegdheden om brandveiligheid bij de eigenaren af te dwingen, de veiligheidsregio's hebben kennis om te adviseren welke maatregelen het meest passend zijn in de situatie.

Verder blijkt uit dit onderzoek dat brand gerelateerde incidenten, zoals de cafébrand in Volendam, hebben gezorgd voor een omslagpunt betreffende brandveiligheid in bouwwerken. Als een brand gerelateerd incident heeft plaatsgevonden, treedt de risico-regelreflex op. Dit betekent dat de overheid na het publiek worden van een risico of het plaatsvinden van een brand gerelateerd incident het besluit neemt om maatregelen in te zetten zodat het risico wordt verminderd. Hierbij worden de baten niet tegen de kosten van deze maatregel gewogen (Helsloot & Scholtens, 2015). In dit onderzoek kunnen de maatregelen gezien worden als de voorschriften met betrekking tot brandveiligheid die in het Bouwbesluit 2012 zijn opgenomen en de handhaving van deze wet- en regelgeving. De resultaten van dit onderzoek geven weer dat er getwijfeld kan worden aan de efficiëntie en effectiviteit van de brandveiligheidsvoorschriften. Het is niet bekend hoe groot de totale kosten zijn voor het uitvoeren en handhaven van de wet- en regelgeving. Daarnaast is ook niet bekend welke baten dit oplevert. Het vermoeden is dat de brandveiligheidsvoorschriften uit het Bouwbesluit 2012 passen binnen de voorzorgcultuur. Bij de voorzorgcultuur staat centraal dat schade moreel

veroordeeld wordt. Kostbare maatregelen die mogelijke schade in de toekomst moeten voorkomen worden aanvaard of geëist, er is geen evenwicht tussen de kosten en baten van de maatregel (Helsloot, Pieterman & Hanekamp, 2010). Daar staat de risicocultuur tegenover waarbij maatregelen worden gekoppeld aan de mate waarin zij schade helpen te voorkomen. Een aanbeveling is daarom om vervolgonderzoek te doen dat zich richt op het inzichtelijk maken van de kosten en de baten van de wet- en regelgeving met betrekking tot brandveiligheid. Op deze manier wordt duidelijk of er sprake is van proportioneel beleid.

Daarnaast bevestigt dit onderzoek de theorie over street-level bureaucrats. Volgens Lipsky (2010) worden frontlijnmedewerkers geconfronteerd met structurele dilemma's zoals gebrek aan middelen, afhankelijkheidsrelatie tussen cliënten en street-level bureaucrats en conflicterende doelen van het beleid. Hierdoor maken zij keuzes binnen hun discretionaire ruimte (Lipsky, 2010). In dit onderzoek zijn de toezichthouders de frontlijnmedewerkers. Zij hebben te maken met structurele dilemma's. Ten eerste zijn er onvoldoende personele en financiële middelen om de handhavende taak volledig uit te voeren. Ten tweede zijn de toezichthouders afhankelijk van de naleving van de doelgroep. Ten derde hebben de toezichthouders te maken met andere doelen naast brandveiligheid in bouwwerken. Hierbij kan gedacht worden aan het realiseren van openbare veiligheid binnen een gemeente. Ten vierde wordt beoogd het genoemde beleidsdoel te behalen, echter kan niet met zekerheid gesteld worden of dit doel wordt behaald met het enkel naleven van het Bouwbesluit 2012. Het betrekken van de toezichthouders tijdens het vormen van het beleid is een mogelijkheid om minder structurele dilemma's te laten ontstaan.

Wat dit onderzoek verder laat zien is dat een gedeelte van de factoren die een rol spelen bij de handhavingsstrategie aansluiten bij de Tafel van Elf. Deze theorie komt uit de gedragswetenschappen en bevat factoren die een rol spelen bij de naleving van regels door de doelgroep (Ruimschotel et al, 1996). Er zijn elf dimensies opgesteld die invloed hebben op de mate van naleving, drie hiervan hebben betrekking op de mate van handhaving. Ten eerste de bekendheid met en duidelijkheid van de wet- en regelgeving (Ruimschotel et al, 1996). Ten tweede de mate waarin het beleid met bijbehorende wet- en regelgeving geaccepteerd wordt (Ruimschotel et al, 1996). Ten derde en tevens laatste de mate van bereidheid om te conformeren aan het gezag (Ruimschotel et al, 1996). Dit onderzoek laat zien dat een aantal factoren afkomstig uit de Tafel van Elf in een breder kader geplaatst kunnen worden.

Wat dit onderzoek verder laat zien is dat uit de praktijk blijkt dat de brandveiligheidsvoorschriften uit het Bouwbesluit 2012 niet altijd voldoende zijn om het vooraf gestelde beleidsdoel te behalen. De respondenten vinden het minimale geëiste niveau aan de

lage kant. De gemeenten willen dat de bevoegdheden worden uitgebreid om meer te kunnen eisen dan het minimale niveau. Daarnaast dient er ruimte te zijn voor het bewustmaken van de doelgroep van de wet- en regelgeving om regelnaleving te bevorderen. Echter botst dit met het gebrek aan personele en financiële middelen waar de gemeenten volgens de praktijk mee te maken hebben. Vervolgonderzoek naar het efficiënt en effectief inzetten van de beschikbare personele en financiële middelen kan helpen om het beleidsdoel van de brandveiligheidsvoorschriften te behalen.

Als laatste heeft dit onderzoek een bijdrage geleverd aan de kennis over het handhaven van wet- en regelgeving waar een gemeente bevoegd gezag over is. Dit is een eerder bestudeerd onderwerp, echter beperken deze onderzoeken zich tot het analyseren van personele en financiële middelen. Dit onderzoek heeft aangetoond dat andere factoren in eerdere onderzoeken onderbelicht zijn gebleven. Dit onderzoek is nuttig, omdat door het gebruik van verschillende wetenschappelijke disciplines en meerdere diepte-interviews duidelijk is geworden welke factoren een rol spelen bij de keuze van de handhavingsstrategie van een gemeente. Hierbij is ook het complexe krachtenveld beschreven waarin een gemeente de taak uitvoert om de brandveiligheidsvoorschriften te handhaven.

## 6.2 Theoretische en methodologische reflectie

Deze paragraaf staat stil bij de theoretische en methodologische reflectie van het onderzoek.

### 6.2.1 Theoretische reflectie

Om te beginnen kan volgens de theorie ervan worden uitgegaan dat de doelgroep van de wet- en regelgeving deze uit zichzelf naleeft. Dit komt onder andere door andere belanghebbenden die brandveiligheidsmaatregelen eisen, zoals verzekeringsmaatschappijen. Daarnaast kan de impact van een brand voor eigenaren van bouwwerken enorm zijn. De overheid kan daarom vertrouwen op regelnaleving door de doelgroep. Opvallend is dat uit de praktijk het tegenovergestelde blijkt. De doelgroep van de wet- en regelgeving leeft zowel bewust als onbewust de regels niet na. Dit betekent dat naast toezicht en handhaving ook ruimte dient te zijn voor het stimuleren van regelnaleving bij de doelgroep. Dit kan ervoor zorgen dat een groter gedeelte van de doelgroep de wet- en regelgeving naleeft.

Ook is binnen de theorie onvoldoende rekening gehouden met de rol van andere uitvoeringsorganisaties, zoals de veiligheidsregio's en omgevingsdiensten. Uit de praktijk blijkt dat zij een grote rol hebben bij het uitvoeren van de handhavingstaak van de gemeenten. In de theorie wordt niet genoemd wat voor gevolgen het heeft voor het handhavingsbeleid dat iedere

gemeente op een andere manier samenwerkt met deze organisaties. Hier liggen kansen voor vervolgonderzoek. De focus kan liggen op welke soorten handhavingsstrategieën er in de praktijk zijn en welke rollen de verschillende organisaties kunnen aannemen.

Als laatste kan er worden gesteld dat dit onderzoek een aanvulling is op eerdere onderzoeken met betrekking tot factoren die een rol spelen op de handhavingsstrategie. Uit dit onderzoek blijkt dat een groot aantal factoren zorgen voor het invullen van de handhavingsstrategie van een gemeente. Hierdoor heeft dit onderzoek een bijdrage geleverd aan de bestaande kennis over handhaving van wet- en regelgeving door een gemeente of andere overheidsinstantie.

### 6.2.2 Methodologische reflectie

Het eerste punt van de methodologische reflectie gaat in op de vragen uit de interviewhandleiding. Dit onderzoek richt zich op het handhaven van de brandveiligheidsvoorschriften met betrekking tot bestaande bouwwerken. Bij nieuwe bouwwerken zit de uitvoering van de handhavingstaak namelijk al in het proces van het verlenen van een vergunning. Daarom is het interessant om te onderzoeken hoe de gemeenten de handhavingstaak met betrekking tot bestaande bouw invullen. Tijdens het afnemen van de interviews bleek dat de respondenten niet door hadden dat de vragen alleen betrekking hadden op bestaande bouw. Hierdoor kwam het proces van vergunning verlenen voor nieuwe bouwwerken ook aan de orde. Door middel van doorvragen is inzicht verkregen in de invulling van de handhaving door de gemeenten met betrekking tot bestaande bouwwerken. Op deze manier is duidelijk geworden dat de handhavingstaak van de brandveiligheidsvoorschriften uit twee delen bestaat. Enerzijds aan de voorkant van het beleid bij het verlenen van een vergunning, anderzijds aan de achterkant van het beleid nadat de vergunningen zijn afgegeven.

Daarnaast kan de steekproef geëvalueerd worden. Ten eerste bleek tijdens het benaderen van de steekproef dat niet alleen de gemeenten de handhavingsstaak uitvoeren, ook veiligheidsregio's en omgevingsdiensten krijgen vanuit de gemeenten een rol. Tijdens het afnemen van de interviews is er daarom voor gekozen om ook medewerkers van veiligheidsregio's en omgevingsdiensten te interviewen. Dit geeft een zo compleet mogelijk beeld van de invulling van de handhavingstaak. De samenwerkingsverbanden tussen de gemeenten en veiligheidsregio's en de gemeenten en omgevingsdiensten zijn hierdoor inzichtelijk geworden. Ook maakt het duidelijk wat voor spanningsveld dat oplevert voor de gemeenten. Echter zijn dit enkele interviews waardoor dit onderzoek minder betrouwbaar is. Om dit spanningsveld beter in kaart te brengen kan er vervolgonderzoek gedaan worden naar

de samenwerking tussen de gemeenten en andere instanties met betrekking tot de handhavende taak van de brandveiligheidsvoorschriften uit het Bouwbesluit 2012.

Ten tweede zijn er elf interviews afgenomen waardoor de uitkomsten in mindere mate generaliseerbaar kunnen zijn. Het zijn diepte-interviews waardoor er voldoende kennis over de praktijk is verzameld. Er was ruimte voor de respondenten om hun antwoorden te beargumenteren. Ook zijn er interviews gehouden met meerdere respondenten waardoor het aantal respondenten op vijftien eindigt.

Ten derde kan er gesteld worden dat de steekproef niet aselekt is. Bepaalde gemeenten wilden deelnemen aan het onderzoek. Hierdoor bestaat de kans dat de steekproef niet representatief is voor andere gemeenten in Nederland. Daarom is in dit onderzoek gekozen voor het interviewen van gemeenten die aangesloten zitten bij verschillende veiligheidsregio's. Dit brengt de verschillen tussen de gemeenten door de veiligheidsregio's in kaart.

## Literatuurlijst

Algemeen Wet Bestuursrecht. (1992, 4, juni). Geraadpleegd op 8 april 2019, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2019-04-02>

Barnett, M. J. (1969). *The Politics of Legislation The Rent Act 1957*. Worthing, Engeland: Littlehampton Book Services Ltd.

Bleijenbergh, I. L. (2013). *Kwalitatief onderzoek in organisaties*. Den Haag: Boom Lemma.

Boeije, H. R. (2014). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen* (2de dr.). Den Haag, Nederland: Boom Lemma.

Bouwbesluit 2012 (2011, 29 augustus). Geraadpleegd op 21 maart 2019, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0030461/2018-11-03#Opschrift>

Bouwmans, H. (2008, 6 december). Toezicht ten dienste van de burger. Geraadpleegd op 8 april 2019, van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/achtergrond/achtergrond/toezicht-ten-dienste-van-de-burger.102407.lynkx>

Brandveiliggebouw.nu. (z.d.). Wat heeft de gemeente/brandweer te zeggen over de brandveiligheid in mijn gebouw? Geraadpleegd op 20 maart 2019, van <https://brandveiliggebouw.nu/vragen/item/wat-heeft-de-gemeente-brandweer-te-zeggen-over-de-brandveiligheid-in-mijn-gebouw>

Bressers, J. T. H. A., & Hoogerwerf, A. (1995). Inleiding tot de beleidsevaluatie. In J. T. H. A. Bressers, & A. Hoogerwerf (Reds.), *Beleidsevaluatie* (pp. 19–32). Alphen aan den Rijn, Nederland: Kluwer.

Bruijn, de, H., & Heuvelhof, Ten, E (2007). *Management in netwerken. Over veranderen in een multi-actorcontext*. Den Haag: Lemma.

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2017, 12 december). *Gemeentegrootte en stedelijkheid*. Geraadpleegd op 28 april 2019, van <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/classificaties/overig/gemeentegrootte-en-stedelijkheid>

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid. (z.d.). Inspectie brandbeveiliging. Geraadpleegd op 21 maart 2019, van <https://hetccv.nl/certificatie-inspectie/brandveiligheid/inspectie-brandbeveiliging/>

Corbin, J., & Strauss, A. (1990). Grounded Theory Research: Procedures, Canons, and Evaluative Criteria . *Qualitative Sociology*, 13(1), 3–21.

Dorbeck-Jung, B., & Oude Vrielink-van Heffen, M. (2006). Op weg naar bruikbare overheidsregulering? In F. Bruinsma, N. Doornbos, B. R. Dorbeck-Jung, N. J. H. Huls, A. Jettinghoff, H. O. Kerkmeester, . . . H. A. M. Weyers (Reds.), *Conclusies: Lessen over bruikbare overheidsregulering* (pp. 9–19). 's-Gravenhage, Nederland: Reed Business Information.

Eijlander, P. H., Van Gestel, R., Ligthart, W., & Waslander, S. (2002). Verkenning van het veld: toezicht als borging van publiek belang. In P. H. Eijlander, R. Van Gestel, W. Ligthart, & S. Waslander (Reds.), *Dilemma's rond toezicht - Opstellen over de werking van toezichtarrangementen* (pp. 1–13). Den Haag, Nederland: Sdu.

Eisenhardt, K.M. (1989). Agency theory: an assessment and review. *The Academy of Management Review*, 14(1), 57-74.

Gerritsen, E. (2011). *De slimme gemeente nader beschouwd: hoe de lokale overheid kan bijdragen aan het oplossen van ongetemde problemen*. Amsterdam, Nederland: Amsterdam University Press.

Glaser, B. (1992). *Basics of grounded theory analysis*. Mill Valley, Verenigde Staten: Sociology Press.

Hagen, R. (2016, 12 september). René Hagen: Historie brandpreventie. Geraadpleegd op 2 april 2019, van <https://www.brandveilig.com/nieuws/rene-hagen-historie-brandpreventie-45571>

Helsloot, I., Pieterman, R., & Hanekamp, J. C. (2010). *Risico's en redelijkheid*. Den Haag, Nederland: Boom Juridische uitgevers.

Hesloot, I., & Scholtens, A. (2015). *Krachten rond de risico-regelreflex beschreven en geïllustreerd in 27 voorbeelden*. Den Haag, Nederland: Boom Lemma.

Herweijer, M., & De Jong, P. O. (2004). *Alle regels tellen*. Geraadpleegd van [https://www.wodc.nl/binaries/ob225-volledige-tekst\\_tcm28-67805.pdf](https://www.wodc.nl/binaries/ob225-volledige-tekst_tcm28-67805.pdf)

Jensen, M.C. & Meckling, W.F. (1976). Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305-360.

Keuning, D., & Eppink, D. J. (2012). *Management & Organisatie* (10e ed.). Groningen/Houten, Nederland: Noordhoff.

Klap, A. P. (2012). Prioriteringsbeleid in het kader van de bestuursrechtelijke handhaving: tussen praktische noodzaak en juridische bezwaren. *Jurisprudentie Bestuursrecht Plus*, 14(4), 326–341.

Kobes, M. (2008). *Zelfredzaamheid bij brand*. Den Haag, Nederland: Boom Juridische uitgevers.

Koppenjan, J.F.M., Bruijn, de, J.A., & Kickert (1993). *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur*. Den Haag: VUGA.

Korzilius, H. (2000). *De kern van survey-onderzoek*. Assen, Nederland: Van Gorcum.

Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York, Verenigde Staten: Russell Sage Foundation.

Maas-Cooymans, M. G. J. (2013). *Handhaving door en voor gemeenten*. Geraadpleegd van <https://vng.nl/onderwerpenindex/recht/awb/brieven/vng-publicatie-handhaving-door-en-voor-gemeenten>

Mascini, P., Jaspers, J., & Van Erp, J. (2015). *Reacties op onbestrafte overtredingen*. Den Haag, Nederland: Boom Lemma.



Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (z.d.). *Minder last, meer effect*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/wob-verzoeken/2016/12/22/besluit-wob-verzoek-herpositionering-prorail/deel+4+2.pdf>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2019). *Bouwbesluit 2012*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2019/01/15/brandveiligheid-bij-verbouw-en-transformatie-van-bestaande-gebouwen>

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu. (2009). *Visie op Brandveiligheid*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2009/06/01/visie-op-brandveiligheid>

Muller, E. (2013). *Veiligheid* (2e ed.). Alphen aan den Rijn, Nederland: Wolters Kluwer.

Oates, W. R. (1972). *Fiscal Federalism*. New York, Verenigde Staten: Harcourt Brace Jovanovich.

Ouchi, W. G., & Maquire, M. A. (1975). Organizational control: two functions. *Administrative Science Quarterly*, 20(4), 559–569.

Pawson, R. & Tilly, N. (2004) *Realistic Evaluation*

Pligt, J., Koomen, W., & Van Harreveld, F. (2007). *Bestrafen, belonen en beïnvloeden: een gedragswetenschappelijk perspectief op handhaving*. Den Haag, Nederland: Boom Juridische Uitgevers.

Posner, E. A. (2002). *Law and Social Norms*. Cambridge, Verenigde Staten: Harvard University Press.

Rainey, H. G. (2014). *Understanding and managing public organizations* (5e ed.). San Francisco, Verenigde Staten: Jossey-Bass.

Ridder, J. de (1988) Beleidsvoering door toezicht. In A.F. Leemans et al. (reds.), *Handboek beleidsvoering overheid*, Alphen aan den Rijn: Samson.

Rijksoverheid. (z.d.). Bouwvoorschriften | Bouwregelgeving. Geraadpleegd op 21 maart 2019, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bouwregelgeving/bouwvoorschriften>

Rijkswaterstaat. (z.d.). Verschil tussen toezicht, opsporing en bestuursrechtelijke handhaving? Geraadpleegd op 8 april 2019, van [https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/handhaving/vragen-antwoorden/vragen-en-antwoorden-2/@87805/verschil\\_tussen/](https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/handhaving/vragen-antwoorden/vragen-en-antwoorden-2/@87805/verschil_tussen/)

Ringeling, A. B. (1977). Beleid en wetgeving. *Beleid & Maatschappij*, 4(7-8), 216–224.

Ruimschotel, D., van Reenen, P. & Klaasen, H.M. (1996). De Tafel van Elf: een conceptueel kader en een instrument bij rechtshandavingsvraagstukken. *Beleidsanalyse*, 3, 4-13.

Schillemans, T. (2010). *De belangentegenstelling voorbij: theoretische inzichten en praktische aanbevelingen voor het organiseren van vertrouwen tussen beleid en uitvoering*. Utrecht: USBO Advies.

Schuyt, C. J. M. (1975). Gehoorzaamheid een beleidsprobleem? *Beleid en Maatschappij*, 2(1), 41.

Six, F. E. (2010). Vertrouwen in toezicht. *Tijdschrift voor Toezicht*, 1(4), 6–26.

Stevens, L. G. M., Van den Berg, H. O., De Jong, A., Van Houten, H., Kwekkeboom-Janse, P. E. P., Meerman, J. J., & Van Rijn, I. (2005). *Te druk met regels*. Geraadpleegd van <https://www.accountant.nl/globalassets/accountant.nl/diversen/te-druk-met-regels-verkenningsnota-commissie-stevens.pdf>

Strauss, A. L. (1987). *Qualitative Analysis*. Cambridge, Groot-Brittannië: Cambridge University Press.

Suurmond, G., & Van Velthoven, B. C. J. (2006). Een beginselplicht tot handhaving: liever regels dan discretionaire vrijheid. In W. Huisman, L. M. Moerings, & G. Suurmond (Reds.), *Veiligheid en recht: nieuwe doelwitten en strategieën* (pp. 193–213). Den Haag, Nederland: Boom Juridische Uitgevers.

Swanborn, P. G. (2002). *Basisboek sociaal onderzoek* (4de dr.). Den Haag, Nederland: Boom Lemma.

Termaat, C. (2016, 8 december). Beginselplicht tot handhaving en handhavingsbeleid. *Recycling Magazine Benelux*, 50(8), 42–43.

Tollenaar, A. (2007). Handhaven met beleid. *Gemeentestem*, 21, 81-89.

Uijlenbroek, J. (2010, augustus). Gezond omgaan met risico's en incidenten. *Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing*, 44(3), 3.

USBO Advies. (2012). Merkbaar minder regeldruk. Geraadpleegd van <http://www.actal.nl/vermindering-regeldruk-kan-beter-merkbaar-worden/>

Van Alders, J. G. M., Belonje, M. M., Van den Berg, A., Ten Duis, H. J., & Hoelen, A. (2001). *Cafébrand Nieuwjaarsnacht*. Geraadpleegd van <http://nationaalbrandweerdokumentatiecentrum.nl/wp-content/uploads/2015/01/Publieksversie.pdf>

Van Erp, J. (2007a). De dreiging van negatieve publiciteit: Is reputatieschade een alternatief voor handhaving? In F. L. Leeuw, J. S. Kerseboom, & R. Elte (Reds.), *Turven, tellen, toetsen, Over toezicht, inspectie, handhaving en evaluatie en hun maatschappelijke betekenis in Nederland* (pp. 79–91). Den Haag, Nederland: Boom Juridische uitgevers.

Van Erp, J. (2007b). *Informatie en communicatie in het handhavingsbeleid*. Den Haag, Nederland: Boom Juridische uitgevers.

Van Gestel, R. A. J., & Hertogh, M. L. M. (2006). *Wat is regeldruk?*. Geraadpleegd van [https://www.wodc.nl/binaries/volledige-tekst\\_tcm28-68639.pdf](https://www.wodc.nl/binaries/volledige-tekst_tcm28-68639.pdf)

Van Montfort, C. J. (2010). Ontwikkelingen in toezicht en verantwoording bij instellingen op afstand. *Tijdschrift voor Toezicht*, 1(1), 6-20.

Van Overveld, M., Van der Graaf, P. J., Eggink-Eilander, S., & Berghuis, M. I. (2011). *Praktijkboek Bouwbesluit 2012*. Den Haag, Nederland: Sdu.

Van Polak, J. M., & Verstedden, C. J. N. (2001). *De cafébrand in Volendam*. Geraadpleegd van <https://www.politieacademie.nl/kennisonderzoek/kennis/mediatheek/PDF/33458.pdf>

Van Thiel, S. (2015). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding* (3de dr.). Bussum, Nederland: Uitgeverij Coutinho.

Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2015). *Het ontwerpen van een onderzoek* (5de dr.). Amsterdam, Nederland: Boom Lemma uitgevers.

Voermans, W. (2005). De communautarisering van toezicht en handhaving. In T. Barkhuysen, W. den Ouden, & J. E. M. Polak (Reds.), *Recht realiseren: bijdragen rond het thema adequate naleving van rechtsregels* (pp. 69–87). Deventer, Nederland: Kluwer.

Voermans, W., Eijlander, P., Van Gestel, R., De Leeuw, I., De Moor-van Vugt, A., & Prechal, S. (2000). *Kwaliteit, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid*. Geraadpleegd van <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/kwaliteit-uitvoerbaarheid-en-handhaafbaarheid.aspx>

Willemsen, F., Leeuw, F., & Leeuw, B. (2008). Toezicht en inspectie in maten en soorten. *Tijdschrift voor Criminologie*, 50(2), 96–113.

Williamson, O. E. (1993, april). Calculativeness, Trust, and Economic Organization. *The Journal of Law and Economics*, 36(1), 453–486.

Winter, H. B., & Mein, A. G. (2017). De staat van toezicht en handhaving door gemeenten. *Gemeentestem*, 2017(7464), 938-942.

Winter, H., Struiksma, N., Mein, A., Geertsema, B., Veen, C., & Krol, E. (2016). Toezicht en handhaving door gemeenten. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/05/18/rapport-toezicht-en-handhaving-door-gemeenten>

WRR. (2013). *Toezen op publieke belangen*. Geraadpleegd van <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2013/09/09/toezien-op-publieke-belangen.-naar-een-verruimd-perspectief-op-rijkstoezicht>

# Bijlagen

## Bijlage I: Interview handleiding gemeente

Respondent:

Gemeente:

Datum en tijd:

### **Introductie**

Allereerst bedankt voor uw deelname aan dit interview. Ik ben Rosanne van Mersbergen en studeer Besturen van Veiligheid aan de Radboud Universiteit in Nijmegen. Om deze master af te ronden ben ik bezig met het uitvoeren en schrijven van mijn afstudeeronderzoek. Dit interview is onderdeel van het onderzoek en wordt gebruikt om de hoofdvraag van het onderzoek te beantwoorden die als volgt luidt: *Welke factoren spelen een rol als het gaat om het maken van keuzes in de handhavingsstrategie van de gemeente om de brandveiligheidsvoorschriften uit het Bouwbesluit 2012 te handhaven?*

Met de informatie uit dit interview wordt vertrouwelijk omgegaan. In het onderzoek zullen geen namen genoemd worden en wordt er gestreefd naar anonimiteit. Alleen de naam van de gemeente zal genoemd worden. Het interview zal ongeveer een uur duren. Tijdens het interview maak ik tussendoor schriftelijk aantekeningen. Vindt u het goed dat het gesprek opgenomen wordt? **[Antwoord: .....**]. Het interview zal beginnen met een aantal introducerende vragen, vervolgens zullen een aantal scenario's aan u worden voorgelegd.

### **Interview**

#### **Interviewtopic: Introducerende vragen**

1. *Welke functie bekleedt u binnen de gemeente?*
2. *Wat betekent het Bouwbesluit voor uw gemeente met betrekking tot brandveiligheid?*

#### **Interviewtopic: Vormgeving handhaving van brandveiligheidsvoorschriften**

3. *Hoe bereiken jullie naleving van de wet- en regelgeving met betrekking tot brandveiligheidsvoorschriften door de doelgroep?*
4. *Op welke manier houden jullie toezicht en handhaven jullie op de wet- en regelgeving met betrekking tot brandveiligheidsvoorschriften?*
5. *Hoe treden jullie op bij constatering dat een gebruiker van een gebouw de wet- en regelgeving overtreedt?*

6. *Wanneer zien jullie af van handhaving van de wet- en regelgeving met betrekking tot de brandveiligheidsvoorschriften?*
- a. *Waarom zien jullie af van handhaving van de wet- en regelgeving met betrekking tot de brandveiligheidsvoorschriften?*

### **Interviewtopic: Regeldruk**

De komende vragen hebben betrekking op regeldruk. De definitie van regeldruk in dit interview is: 'een veelvoud aan wetten die onder andere te gedetailleerd zijn'.

7. *Ervaart uw gemeente regeldruk?*

Antwoord ja:

- a. *Wat is volgens u de oorzaak van deze regeldruk?*
- b. *Op welke manier heeft de regeldruk gevolgen voor het inrichten van het handhavingsbeleid?*
8. *Handhaven jullie alle wet- en regelgeving die onder jullie verantwoordelijkheid vallen?*

Antwoord nee:

- a. *Op basis van welke criteria maken jullie keuzes?*

### **Interviewtopic: Acceptatie van beleid**

9. *Met het verplicht stellen van brandveiligheidsvoorschriften van in gebouwen beoogd de overheid een bepaald doel te bereiken namelijk: 'het voorkomen van slachtoffers (gewonden en doden) en het voorkomen dat een brand zich uitbreidt naar een ander perceel'. Is deze manier van wet- en regelgeving (Bouwbesluit) passend om het doel van de overheid te bereiken?*
- a. *Waarom is de wet- en regelgeving wel of niet passend om het doel te bereiken?*

### **Interviewtopic: Voldoen aan beginselplicht**

10. *Vinden jullie dat handhaving van de wet- en regelgeving van de brandveiligheidsvoorschriften door jullie uitgevoerd moet worden?*

Antwoord nee:

- a. *Bij wie zou deze verantwoordelijk dan moeten liggen?*

### **Interviewtopic: Vertrouwen in doelgroep**

11. *Heeft u vertrouwen in de doelgroep of deze de wet- en regelgeving naleeft?*
- a. *Waarom heeft u wel of geen vertrouwen in de doelgroep?*

*b. Wat betekent dit voor het handhavingsbeleid dat u opstelt?*

### **Interviewtopic: Kennis van wet- en regelgeving**

*12. Heeft de gemeente eigen toezichthouders in dienst?*

*a. Hoe zorgt de gemeente ervoor dat er voldoende kennis bij de medewerkers is om de wet- en regelgeving te handhaven?*

*13. In hoeverre zijn alle regels en begrippen die gebruikt worden om de brandveiligheidseisen te formuleren duidelijk?*

*14. In hoeverre sluit de wet- en regelgeving aan op de praktijk?*

*15. Op welke manier hebben de vaagheid van de wetgeving en de complexiteit van de wetgeving gevolgen voor het handhavingsbeleid met betrekking tot de brandveiligheidsvoorschriften uit het Bouwbesluit 2012?*

### **Scenario's**

Nu ik ga u een aantal scenario's voorleggen, na het vertellen van het scenario volgt de vraag.

#### **Scenario 1: Politiek**

De gemeenteraad stelt in het beleid vast dat meer aandacht moet gaan naar het naleven van de wet- en regelgeving in het sociale domein. Hierbij moet ook meer gehandhaafd worden op deze wet- en regelgeving.

*16. Wat gebeurt er met het handhavingsbeleid met betrekking tot de brandveiligheidsvoorschriften afkomstig uit het Bouwbesluit 2012?*

#### **Scenario 2: Incidenten**

In een andere gemeente vindt een incident plaats waarbij brand is in een zorginstelling. Hierbij zijn een aantal (ernstig) gewonden gevallen. Een aantal dagen na de brand is gebleken dat de zorginstelling niet heeft voldaan aan de voorgeschreven brandveiligheidsregels die opgenomen zijn in het Bouwbesluit 2012. De zorginstelling moest wel voldoen aan deze wet- en regelgeving. De gemeente die vanuit beginselplicht verantwoordelijk is voor de handhaving van de wet- en regelgeving is nalatig geweest en heeft niet voldoende gehandhaafd.

*17. Welke strategie zou de gemeente nemen na het gebeuren van dit incident als het gaat om het handhaven van de brandveiligheidsvoorschriften uit het Bouwbesluit 2012?*



### **Scenario 3: Andere belanghebbenden**

Verzekeringsmaatschappijen eisen dat bepaalde organisaties brandveiligheidsmaatregelen nemen zodat de brandveiligheid in het gebouw toeneemt. Ook houden zij toezicht op deze organisaties of zij deze eisen die gesteld zijn door de verzekering naleven. Hierdoor is het vermoeden dat eigenaars van bouwwerken voldoen aan de regels die opgenomen zijn in het Bouwbesluit 2012.

*18. Wat verandert er in de handhavingsstrategie die u gebruikt?*

### **Scenario 4: Onder toezicht gestelde leeft regels na**

De gevolgen van een brand zijn voor de eigenaar van een bouwwerk enorm. Het levert veel (im)materiële schade op. Hierbij kan gedacht worden aan imagoschade, kosten en het aantal slachtoffers. De eigenaar van het bouwwerk wil de brand dus graag voorkomen en treft hiervoor de nodige brandveiligheidsmaatregelen. Hierdoor voldoen ze al snel aan de minimale eis die gesteld is vanuit het Bouwbesluit 2012. Er kan dus door de gemeente vanuit gegaan worden dat zonder handhaving de wet- en regelgeving wordt nageleefd door de doelgroep omdat deze de ernstige gevolgen wil voorkomen.

*19. Welke handhavingsstrategie met betrekking tot het handhaven van de brandveiligheidsvoorschriften uit het Bouwbesluit 2012 zou u gebruiken?*

### **Afsluiting**

Dit waren alle vragen die ik aan u wilde stellen. Denkt u dat ik nog iets belangrijks ben vergeten? [**Antwoord: .....**]. Het interview ga ik uittypen in een interviewverslag zodat het vervolgens gebruikt kan worden voor de analyse van het onderzoek. Wilt u het onderzoek ontvangen als het afgerond is? [**Antwoord: .....**]. Ik wil u nogmaals bedanken voor uw medewerking.

## Bijlage II: Interview handleiding veiligheidsregio

Respondent:

Veiligheidsregio:

Datum en tijd:

### **Introductie**

Allereerst bedankt voor uw deelname aan dit interview. Ik ben Rosanne van Mersbergen en studeer Besturen van Veiligheid aan de Radboud Universiteit in Nijmegen. Om deze master af te ronden ben ik bezig met het uitvoeren en schrijven van mijn afstudeeronderzoek. Dit interview is onderdeel van het onderzoek en wordt gebruikt om de hoofdvraag van het onderzoek te beantwoorden die als volgt luidt: *Welke factoren spelen een rol als het gaat om het maken van keuzes in de handhavingsstrategie van de gemeente om de brandveiligheidsvoorschriften uit het Bouwbesluit 2012 te handhaven?*

Met de informatie uit dit interview wordt vertrouwelijk omgegaan. In het onderzoek zullen geen namen genoemd worden en wordt er gestreefd naar anonimiteit. Alleen de naam van de gemeente zal genoemd worden. Het interview zal ongeveer een uur duren. Tijdens het interview maak ik tussendoor schriftelijk aantekeningen. Vindt u het goed dat het gesprek opgenomen wordt? **[Antwoord: .....**]. Het interview zal beginnen met een aantal introducerende vragen, vervolgens zullen een aantal scenario's aan u worden voorgelegd.

### **Interview**

#### **Interviewtopic: Introducerende vragen**

1. *Welke functie bekleedt u binnen de veiligheidsregio?*
2. *Wat betekent het Bouwbesluit voor uw veiligheidsregio met betrekking tot brandveiligheid?*

#### **Interviewtopic: Vormgeving handhaving van brandveiligheidsvoorschriften**

3. *Hoe bereiken jullie naleving van de wet- en regelgeving met betrekking tot brandveiligheidsvoorschriften door de doelgroep?*
4. *Op welke manier houden jullie toezicht en handhaven jullie op de wet- en regelgeving met betrekking tot brandveiligheidsvoorschriften?*
5. *Hoe treden jullie op bij constatering dat een gebruiker van een gebouw de wet- en regelgeving overtreedt?*

6. *Wanneer zien jullie af van handhaving van de wet- en regelgeving met betrekking tot de brandveiligheidsvoorschriften?*
  - a. *Waarom zien jullie af van handhaving van de wet- en regelgeving met betrekking tot de brandveiligheidsvoorschriften?*

**Interviewtopic: Samenwerking met gemeente**

7. *Wat is jullie rol als veiligheidsregio bij het handhaven van het Bouwbesluit 2012?*
8. *Wanneer komt de gemeente in beeld in het proces van toezicht en handhaving?*
9. *Hoe verloopt de samenwerking tussen de gemeente en de veiligheidsregio (brandweer)?*
10. *Voor hoeveel gemeenten voeren jullie de handhaving van de brandveiligheidsvoorschriften uit?*
  - a. *Gebeurt dit voor iedere gemeente hetzelfde of verschilt dit per gemeente?*

**Interviewtopic: Acceptatie van beleid**

11. *Met het verplicht stellen van brandveiligheidsvoorschriften van in gebouwen beoogd de overheid een bepaald doel te bereiken namelijk: 'het voorkomen van slachtoffers (gewonden en doden) en het voorkomen dat een brand zich uitbreidt naar een ander perceel'. Is deze manier van wet- en regelgeving (Bouwbesluit) passend om het doel van de overheid te bereiken?*
  - b. *Waarom is de wet- en regelgeving wel of niet passend om het doel te bereiken?*

**Interviewtopic: Voldoen aan beginselplicht**

12. *De verantwoordelijkheid van het handhaven van het Bouwbesluit 2012 ligt bij de gemeente. Vinden jullie dat handhaving van de wet- en regelgeving van de brandveiligheidsvoorschriften bij de gemeente moet liggen?*

Antwoord nee:

- b. *Bij wie zou deze verantwoordelijk dan moeten liggen?*

**Interviewtopic: Vertrouwen in doelgroep**

13. *Heeft u vertrouwen in de doelgroep of deze de wet- en regelgeving naleeft?*
  - c. *Waarom heeft u wel of geen vertrouwen in de doelgroep?*
  - d. *Wat betekent dit voor het handhavingsbeleid dat u opstelt?*

**Interviewtopic: Kennis van wet- en regelgeving**

*14. In hoeverre zijn alle regels en begrippen die gebruikt worden om de brandveiligheidseisen te formuleren duidelijk?*

*a. In hoeverre sluit de wet- en regelgeving aan op de praktijk?*

*b. Op welke manier hebben de vaagheid van de wetgeving en de complexiteit van de wetgeving gevolgen voor het handhavingsbeleid met betrekking tot de brandveiligheidsvoorschriften uit het Bouwbesluit 2012?*

## **Scenario's**

Nu ik ga u een aantal scenario's voorleggen, na het vertellen van het scenario volgt de vraag.

### **Scenario 1: Politiek**

De gemeenteraad stelt in het beleid vast dat meer aandacht moet gaan naar het naleven van de wet- en regelgeving in het sociale domein. Hierbij moet ook meer gehandhaafd worden op deze wet- en regelgeving.

*15. Wat gebeurt er met het handhavingsbeleid met betrekking tot de brandveiligheidsvoorschriften afkomstig uit het Bouwbesluit 2012?*

### **Scenario 2: Incidenten**

In een andere gemeente vindt een incident plaats waarbij brand is in een zorginstelling. Hierbij zijn een aantal (ernstig) gewonden gevallen. Een aantal dagen na de brand is gebleken dat de zorginstelling niet heeft voldaan aan de voorgeschreven brandveiligheidsregels die opgenomen zijn in het Bouwbesluit 2012. De zorginstelling moest wel voldoen aan deze wet- en regelgeving. De gemeente die vanuit beginselplicht verantwoordelijk is voor de handhaving van de wet- en regelgeving is nalatig geweest en heeft niet voldoende gehandhaafd.

*16. Welke strategie zou de gemeente nemen na het gebeuren van dit incident als het gaat om het handhaven van de brandveiligheidsvoorschriften uit het Bouwbesluit 2012?*

### **Scenario 3: Andere belanghebbenden**

Verzekeringsmaatschappijen eisen dat bepaalde organisaties brandveiligheidsmaatregelen nemen zodat de brandveiligheid in het gebouw toeneemt. Ook houden zij toezicht op deze organisaties of zij deze eisen die gesteld zijn door de verzekering naleven. Hierdoor is het vermoeden dat eigenaars van bouwwerken voldoen aan de regels die opgenomen zijn in het Bouwbesluit 2012.

17. *Wat verandert er in de handhavingsstrategie die u gebruikt?*

#### **Scenario 4: Onder toezicht gestelde leeft regels na**

De gevolgen van een brand zijn voor de eigenaar van een bouwwerk enorm. Het levert veel (im)materiële schade op. Hierbij kan gedacht worden aan imagoschade, kosten en het aantal slachtoffers. De eigenaar van het bouwwerk wil de brand dus graag voorkomen en treft hiervoor de nodige brandveiligheidsmaatregelen. Hierdoor voldoen ze al snel aan de minimale eis die gesteld is vanuit het Bouwbesluit 2012. Er kan dus door de gemeente vanuit gegaan worden dat zonder handhaving de wet- en regelgeving wordt nageleefd door de doelgroep omdat deze de ernstige gevolgen wil voorkomen.

18. *Welke handhavingsstrategie met betrekking tot het handhaven van de brandveiligheidsvoorschriften uit het Bouwbesluit 2012 zou u gebruiken?*

#### **Afsluiting**

Dit waren alle vragen die ik aan u wilde stellen. Denkt u dat ik nog iets belangrijks ben vergeten? [**Antwoord: .....**]. Het interview ga ik uittypen in een interviewverslag zodat het vervolgens gebruikt kan worden voor de analyse van het onderzoek. Wilt u het onderzoek ontvangen als het afgerond is? [**Antwoord: .....**]. Ik wil u nogmaals bedanken voor uw medewerking.

## Bijlage III: Interview handleiding omgevingsdienst

Respondent:

Omgevingsdienst:

Datum en tijd:

### **Introductie**

Allereerst bedankt voor uw deelname aan dit interview. Ik ben Rosanne van Mersbergen en studeer Besturen van Veiligheid aan de Radboud Universiteit in Nijmegen. Om deze master af te ronden ben ik bezig met het uitvoeren en schrijven van mijn afstudeeronderzoek. Dit interview is onderdeel van het onderzoek en wordt gebruikt om de hoofdvraag van het onderzoek te beantwoorden die als volgt luidt: *Welke factoren spelen een rol als het gaat om het maken van keuzes in de handhavingsstrategie van de gemeente om de brandveiligheidsvoorschriften uit het Bouwbesluit 2012 te handhaven?*

Met de informatie uit dit interview wordt vertrouwelijk omgegaan. In het onderzoek zullen geen namen genoemd worden en wordt er gestreefd naar anonimiteit. Alleen de naam van de gemeente zal genoemd worden. Het interview zal ongeveer een uur duren. Tijdens het interview maak ik tussendoor schriftelijk aantekeningen. Vindt u het goed dat het gesprek opgenomen wordt? **[Antwoord: .....**]. Het interview zal beginnen met een aantal introducerende vragen, vervolgens zullen een aantal scenario's aan u worden voorgelegd.

### **Interview**

#### **Interviewtopic: Introducerende vragen**

1. *Welke functie bekleedt u binnen de omgevingsdienst?*
2. *Welke rol hebben jullie als het gaat om handhaving van de brandveiligheidsvoorschriften afkomstig uit het Bouwbesluit 2012?*
3. *Voor welke gemeenten voeren jullie de handhaving van het Bouwbesluit 2012 uit?*

#### **Interviewtopic: Vormgeving handhaving van brandveiligheidsvoorschriften**

4. *Hoe bereiken jullie naleving van de wet- en regelgeving met betrekking tot brandveiligheidsvoorschriften door de doelgroep?*
5. *Op welke manier houden jullie toezicht en handhaven jullie op de wet- en regelgeving met betrekking tot brandveiligheidsvoorschriften?*

6. *Hoe treden jullie op bij constatering dat een gebruiker van een gebouw de wet- en regelgeving overtreedt?*
7. *Wanneer zien jullie af van handhaving van de wet- en regelgeving met betrekking tot de brandveiligheidsvoorschriften?*
  - a. *Waarom zien jullie af van handhaving van de wet- en regelgeving met betrekking tot de brandveiligheidsvoorschriften?*

### **Interviewtopic: Regeldruk**

De komende vragen hebben betrekking op regeldruk. De definitie van regeldruk in dit interview is: 'een veelvoud aan wetten die onder andere te gedetailleerd zijn'.

8. *Op welke beleidsvelden handhaven jullie wet- en regelgeving voor de gemeente?*
9. *Wat kunnen redenen zijn voor de gemeente om het handhaven van het Bouwbesluit 2012 te mandateren naar de omgevingsdienst?*
10. *Kan regeldruk een oorzaak zijn om dit te mandateren?*

### **Interviewtopic: Acceptatie van beleid**

11. *Met het verplicht stellen van brandveiligheidsvoorschriften van in gebouwen beoogd de overheid een bepaald doel te bereiken namelijk: 'het voorkomen van slachtoffers (gewonden en doden) en het voorkomen dat een brand zich uitbreidt naar een ander perceel'. Is deze manier van wet- en regelgeving (Bouwbesluit) passend om het doel van de overheid te bereiken?*
  - c. *Waarom is de wet- en regelgeving wel of niet passend om het doel te bereiken?*

### **Interviewtopic: Voldoen aan beginselplicht**

12. *Vinden jullie de gemeente het juiste bevoegde gezag als het gaat om het Bouwbesluit 2012?*

Antwoord nee:

- c. *Bij wie zou deze verantwoordelijk dan moeten liggen?*

### **Interviewtopic: Vertrouwen in doelgroep**

13. *Heeft u vertrouwen in de doelgroep of deze de wet- en regelgeving naleeft?*
  - e. *Waarom heeft u wel of geen vertrouwen in de doelgroep?*
  - f. *Wat betekent dit voor het handhavingsbeleid dat u opstelt?*

## **Interviewtopic: Kennis van wet- en regelgeving**

- 14. Hoe zorgt de omgevingsdienst ervoor dat er voldoende kennis bij de medewerkers is om de wet- en regelgeving van het Bouwbesluit 2012 te handhaven?*
- 15. In hoeverre zijn alle regels en begrippen die gebruikt worden om de brandveiligheidseisen te formuleren duidelijk?*
- 16. In hoeverre sluit de wet- en regelgeving aan op de praktijk?*
- 17. Op welke manier hebben de vaagheid van de wetgeving en de complexiteit van de wetgeving gevolgen voor het handhavingsbeleid met betrekking tot de brandveiligheidsvoorschriften uit het Bouwbesluit 2012?*

## **Scenario's**

Nu ik ga u een aantal scenario's voorleggen, na het vertellen van het scenario volgt de vraag.

### **Scenario 1: Politiek**

De gemeenteraad stelt in het beleid vast dat meer aandacht moet gaan naar het naleven van de wet- en regelgeving in het sociale domein. Hierbij moet ook meer gehandhaafd worden op deze wet- en regelgeving.

- 18. Wat gebeurt er met het handhavingsbeleid met betrekking tot de brandveiligheidsvoorschriften afkomstig uit het Bouwbesluit 2012?*

### **Scenario 2: Incidenten**

In een andere gemeente vindt een incident plaats waarbij brand is in een zorginstelling. Hierbij zijn een aantal (ernstig) gewonden gevallen. Een aantal dagen na de brand is gebleken dat de zorginstelling niet heeft voldaan aan de voorgeschreven brandveiligheidsregels die opgenomen zijn in het Bouwbesluit 2012. De zorginstelling moest wel voldoen aan deze wet- en regelgeving. De gemeente die vanuit beginselplicht verantwoordelijk is voor de handhaving van de wet- en regelgeving is nalatig geweest en heeft niet voldoende gehandhaafd.

- 19. Welke strategie zou de gemeente nemen na het gebeuren van dit incident als het gaat om het handhaven van de brandveiligheidsvoorschriften uit het Bouwbesluit 2012?*

### **Scenario 3: Andere belanghebbenden**

Verzekeringsmaatschappijen eisen dat bepaalde organisaties brandveiligheidsmaatregelen nemen zodat de brandveiligheid in het gebouw toeneemt. Ook houden zij toezicht op deze



organisaties of zij deze eisen die gesteld zijn door de verzekering naleven. Hierdoor is het vermoeden dat eigenaars van bouwwerken voldoen aan de regels die opgenomen zijn in het Bouwbesluit 2012.

*20. Wat verandert er in de handhavingsstrategie die u gebruikt?*

#### **Scenario 4: Onder toezicht gestelde leeft regels na**

De gevolgen van een brand zijn voor de eigenaar van een bouwwerk enorm. Het levert veel (im)materiële schade op. Hierbij kan gedacht worden aan imagoschade, kosten en het aantal slachtoffers. De eigenaar van het bouwwerk wil de brand dus graag voorkomen en treft hiervoor de nodige brandveiligheidsmaatregelen. Hierdoor voldoen ze al snel aan de minimale eis die gesteld is vanuit het Bouwbesluit 2012. Er kan dus door de gemeente vanuit gegaan worden dat zonder handhaving de wet- en regelgeving wordt nageleefd door de doelgroep omdat deze de ernstige gevolgen wil voorkomen.

*21. Welke handhavingsstrategie met betrekking tot het handhaven van de brandveiligheidsvoorschriften uit het Bouwbesluit 2012 zou u gebruiken?*

#### **Afsluiting**

Dit waren alle vragen die ik aan u wilde stellen. Denkt u dat ik nog iets belangrijks ben vergeten? [**Antwoord: .....**]. Het interview ga ik uittypen in een interviewverslag zodat het vervolgens gebruikt kan worden voor de analyse van het onderzoek. Wilt u het onderzoek ontvangen als het afgerond is? [**Antwoord: .....**]. Ik wil u nogmaals bedanken voor uw medewerking.