

Onderzoek naar de inrichting en uitvoering van het toezicht op de brandveiligheid door de Veiligheidsregio Utrecht

Toezicht in ontwikkeling



Andersson Elffers Felix

Maliebaan 16
Postbus 85198
3508 AD Utrecht

+31 30 236 30 30
mail@aef.nl
www.aef.nl

Kamer van Koophandel
30096560

Andersson Elffers Felix

Datum

25 september 2020

Opdrachtgever

Veiligheidsregio Utrecht (VRU)

Contact

Ivo van Duijneveldt (i.vanduijneveldt@aef.nl)

Jelte Schievels (j.schievels@aef.nl)

Ido Smits (i.smits@aef.nl)

Referentie

UV86

Afbeelding voorpagina: ANP Foto / Harold Versteeg

Inhoud

1 Inleiding	4
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	4
1.2 Vraagstelling	5
1.3 Onderzoeksverantwoording.....	5
1.4 Leeswijzer.....	6
2 Taakopdracht	7
2.1 Verplichtingen van gemeenten en van de VRU	7
2.2 Grondslag voor het beleid	10
2.3 Opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap.....	10
2.4 Conclusie.....	12
3 Vertaling taakopdracht	13
3.1 Beleidsmatige en operationele vertaling van de taakopdracht.....	13
3.2 Kwaliteit werkinstructies en doelstellingen.....	16
3.3 Conclusie.....	18
4 Feitelijke taakuitvoering	19
4.1 De praktijk van de taakuitvoering	19
4.2 Sturing.....	22
4.3 Conclusie.....	23
5 Kwaliteit van de taakuitvoering	25
5.1 Dossievorming en archivering.....	25
5.2 Monitoring en bijsturing	26
5.3 Verbeterprojecten.....	27
5.4 Conclusie.....	29
6 Conclusies en aanbevelingen	30
6.1 Beantwoording onderzoeksvragen.....	30
6.2 Aanbevelingen	32
Overzicht respondenten	34

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Om een brandveilige woon- en leefomgeving te realiseren, is toezicht van onmiskenbaar belang. Hoewel de gebouweigenaar primair verantwoordelijk is, draagt toezicht bij aan normconform gedrag. Het toezicht op brandveiligheid is een wettelijke verantwoordelijkheid van gemeenten. De gemeenten in de provincie Utrecht hebben het toezicht op de brandveiligheid belegd bij de Veiligheidsregio Utrecht (VRU). De VRU voert derhalve voor alle 26 Utrechtse gemeenten de toezicht op brandveiligheid uit.

Vanuit de VRU ontstond de wens om het toezichtproces extern door te laten lichten. Hiervoor waren twee aanleidingen. Directe aanleiding was de publicatie van een onderzoek van het Interbestuurlijk Toezicht Omgevingsrecht (ITO) van de provincie Utrecht in april dit jaar. Het onderzoek betrof de brandveiligheid bij zorginstellingen. Alhoewel in dit onderzoek geen acuut onveilige situaties werden geconstateerd, bleek het toezicht op de brandveiligheid bij zorginstellingen wel verder verbeterd te kunnen worden. Enkele aanbevelingen uit het onderzoeksrapport hadden specifiek betrekking op de uitvoering van het toezicht door de VRU en de inrichting van het toezichtproces. Aandachtspunten waren bijvoorbeeld de frequentie waarmee zorginstellingen werden gecontroleerd en de kwaliteit van dossiervorming en archivering.

De tweede aanleiding voor dit onderzoek is de organisatieontwikkeling die de VRU heeft doorgemaakt. In 2019 heeft een reorganisatie plaatsgevonden van de directie Risicobeheersing. Daarbij is een gebiedsgerichte structuur vervangen door een procesgerichte structuur. Deze kanteling sluit aan bij de ambitie van de VRU om te komen tot meer samenhang en consistentie van haar taakuitoefening voor de 26 gemeenten in het werkgebied.

Tegen deze achtergrond heeft de directie van de VRU opdracht gegeven aan Andersson Elffers Felix (AEF) om een onderzoek (audit) uit te voeren naar de aansturing en beheersing van het werk van de afdeling Toezicht. Het onderzoek moet zowel een verdieping bieden van de bevindingen uit het onderzoek van het interbestuurlijk toezicht, als inzicht bieden in de wijze waarop het toezichtproces verder kan worden verbeterd.

1.2 Vraagstelling

De vraagstelling voor het onderzoek luidt als volgt:

1. Wat is de taakopdracht voor de VRU?
 - Wat zijn de verplichtingen van de gemeenten op het gebied van toezicht?
 - Hoe is dit vertaald in de opdracht van de gemeenten aan de VRU?
 - Welk (regionale) beleid ligt ten grondslag aan de (collectieve opdracht) aan de VRU voor de uitvoering van het toezicht op de brandveiligheid?
2. Hoe is de taakopdracht vertaald?
 - Is de opdracht aan/taak van de VRU adequaat vertaald naar heldere werkinstructies en (meetbare) doelstellingen?
3. Hoe worden de taken feitelijk uitgevoerd?
 - Sluit de praktijk van de taakuitvoering aan op de opgedragen taak?
 - Voert de VRU werkzaamheden uit die niet van haar gevraagd worden?
 - Is de monitoring van de taakuitvoering adequaat?
 - Is de (bij)sturing daarop effectief?
4. Is de taakuitvoering kwalitatief op orde?
 - Is de kwaliteit van de uitvoering, registratie en dossiervorming op orde?
 - Hoe wordt dit gemonitord en hoe wordt daar op (bij)gestuurd?
 - Zijn de ingezette verbetertrajecten doeltreffend en toereikend?

1.3 Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek is uitgevoerd tussen 28 juli en 1 september 2020. In overleg met de VRU is gekozen voor een combinatie van documentonderzoek en interviews. De onderzoeksvragen met betrekking tot de taakopdracht van de VRU en de vertaling daarvan in instructies zijn primair beantwoord op basis van documentonderzoek (vragen 1 en 2). De interviews zijn vervolgens benut om inzichten uit het documentenonderzoek te toetsen en verdiepen, waarbij de focus vooral lag op de onderzoeksvragen met betrekking tot de uitvoeringspraktijk en de sturing daarop (vragen 3 en 4).

Uit de vraagstelling voor het onderzoek volgt dat de focus ligt op de wijze waarop het proces van toezicht op de brandveiligheid is georganiseerd en ingericht en hoe de sturing en beheersing daarop invulling krijgt. Er is geen onderzoek gedaan naar afzonderlijke toezichtdossiers.

Documentonderzoek

In het documentonderzoek zijn de volgende bronnen betrokken:

Wet- en regelgeving

Relevante wet- en regelgeving is gebruikt om de wettelijke verplichtingen van gemeenten (en in het verlengde daarvan de VRU) met betrekking tot het toezicht op de brandveiligheid in kaart te brengen. Het gaat hierbij om de Woningwet, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), de Wet veiligheidsregio's (Wvr), het besluit omgevingsrecht (Bor), de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor) en het Bouwbesluit 2012.

Beleidsdocumenten

Bij het documentonderzoek zijn verder de volgende beleidsdocumenten en -kaders betrokken:

- Beleidsplan VRU;
- Jaarplan Risicobeheersing 2020;
- Concept Toezichtkader brandveiligheid VRU;
- Kwaliteitseisen personeel Risicobeheersing;
- Risicogericht werken;
- Reorganisatieplan Risicobeheersing.

Afspraken met gemeenten

Om inzicht te krijgen in de wijze waarop het wettelijk kader vertaald is naar de taakopdracht van de VRU en over de invulling van de relatie tussen gemeenten en VRU zijn taakuitvoeringsovereenkomsten (TUO's) en verslagen van jaargesprekken tussen gemeenten en VRU onderzocht.

Procesbeschrijvingen en werkinstructies

Procesbeschrijvingen en werkinstructies zijn gebruikt om inzicht te krijgen in de wijze waarop de taakopdracht van de VRU concreet vertaald wordt binnen het proces toezicht. We hebben inzage gekregen in de technische infrastructuur die de VRU gebruikt voor registratie en dossiervorming.

Managementinformatie

Ten slotte is management- en sturingsinformatie (productieplanning en -realisatie, jaarplancyclus, maraps) bij het documentonderzoek betrokken.

Interviews

We hebben gesprekken gevoerd met verschillende betrokkenen bij het toezichtproces. In het kader van het onderzoek is gesproken met toezichthouders, leidinggevenden binnen de afdeling Toezicht, de directie van de VRU en met enkele staffunctionarissen van de VRU belast met de inrichting van (informatie)systemen). Daarnaast is gesproken met vertegenwoordigers (managers VTH en/of beleidsmedewerkers VTH) van vijf gemeenten. Achterin dit rapport is een overzicht opgenomen van onze gesprekspartners. In dit rapport zijn de bevindingen uit de interviews overigens geanonimiseerd verwerkt.

1.4 Leeswijzer

De opbouw van dit rapport volgt de vraagstelling van het onderzoek:

- de taakopdracht van de VRU (hoofdstuk 2);
- de vertaling van de taakopdracht (hoofdstuk 3);
- de feitelijke taakuitvoering (hoofdstuk 4);
- de kwaliteit van de taakuitvoering (hoofdstuk 5).

Hoofdstuk 6 biedt een samenvatting van de antwoorden op de onderzoeksvragen en een overkoepelende conclusie. Het rapport sluit af met enkele aanbevelingen voor de wijze waarop de VRU het proces van toezicht op de brandveiligheid verder kan ontwikkelen en versterken.

2 Taakopdracht

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen met betrekking tot de eerste onderzoeksvraag: wat de taakopdracht van de VRU is voor de uitvoering van het toezicht op de brandveiligheid. Hierbij gaan wij in op de (wettelijke) verplichtingen van gemeenten en de wijze waarop dat vertaald is naar de VRU. Ook staan wij stil bij de grondslag voor de (collectieve) opdracht van de Utrechtse gemeenten aan de VRU voor de uitvoering van onderdelen van het basistakenpakket van gemeenten met betrekking tot brandveiligheid. Het hoofdstuk sluit af met een korte conclusie die de beantwoording van deze eerste onderzoeksvraag samenvat.

2.1 Verplichtingen van gemeenten en van de VRU

Gebouwen en evenementen moeten voldoen aan de wettelijke brandveiligheidseisen. Voor gebouwen vloeien deze eisen voort uit het Bouwbesluit 2012. Verder is de Woningwet relevant, die stelt dat de primaire verantwoordelijkheid voor het realiseren en behouden van een brandveilig gebouw bij de eigenaar/gebruiker rust. Het Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen (BBGBOP) bevat brandveiligheidseisen voor evenementen die niet in een gebouw (die dus onder het Bouwbesluit vallen) plaatsvinden.

De verplichtingen rondom toezicht op brandveiligheid zijn vastgelegd in een wettelijk kader. Deze paragraaf beschrijft dit wettelijk kader en de vertaling hiervan naar de taakopdracht van de VRU. Onderstaand figuur biedt hiervan een samenvattend overzicht.



Figuur 1: Schematisch overzicht wettelijk kader en taken VRU

Hieronder lichten we de verschillende elementen uit figuur 1 nader toe.

Wettelijke verplichtingen gemeenten

Wabo, Bor en Mor

De gemeente is op basis van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) het bevoegd gezag met betrekking tot het toezicht op de brandveiligheid. De Wabo en het daarop gebaseerde Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor) stellen dwingende regels ten aanzien van de opzet en kwaliteit van het gemeentelijke toezichts- en handhavingsbeleid op het gebied van omgevingsrecht.

De initiatiefnemer van een nieuw gebouw moet een omgevingsvergunning aanvragen bij het bevoegd gezag, waar ook de brandveiligheidseisen onderdeel van zijn. Het bevoegd gezag is in de meeste gevallen de gemeente. De gemeente verleent de omgevingsvergunning op basis van de Wabo. Hoewel het toekennen van een omgevingsvergunning strikt genomen geen onderdeel is van toezicht houden, vormt de vergunning die in dit stadium wordt verleend wel de basis voor toezicht en handhaving.

De brandweer is in aantal gevallen wettelijk verplicht als adviseur op te treden. Een voorbeeld is art. 10 uit de Wet veiligheidsregio's (Wvr), over de plicht te adviseren over de brandveiligheidsaspecten binnen de omgevingsvergunningen. In sommige gevallen treedt de brandweer op verzoek van het bevoegd gezag op als adviseur zonder dat daar een wettelijke verplichting aan ten grondslag ligt.

De gemeente heeft op basis van de Wabo artikel 5.2 (beter bekend als de Wet vergunningverlening, toezicht en handhaving) de taak toezicht op en handhaving van de brandveiligheidsvoorschriften uit te voeren. In Wabo artikel 5.7 en de Bor worden regels gesteld voor gemeenten over beleid en organisatie met betrekking tot toezicht en handhaving. Deze wettelijke eisen maken een programmatische, strategische en onderling op elkaar afgestemde uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhavingstaken noodzakelijk. Tot slot wordt in de Mor vastgelegd welke gegevens de aanvrager moet aanleveren, hoe deze moeten worden aangeleverd en op basis van welke kwaliteitseisen er dient te worden gehandhaafd.

Bij het in gebruik nemen van een nieuw gebouw en bij wijziging van het gebruik in een bestaande situatie, moeten eigenaar en gebruiker zich afvragen of ze een vergunning voor brandveilig gebruik moeten aanvragen bij de gemeente, een gebruiksmelding volstaat of dat een vergunning of melding niet nodig is. Middels een gebruiksmelding en/of vergunning komt een gebouw in zicht bij toezicht.

Vertaling wettelijke taken naar VRU

Veiligheidsregio's hebben vanwege de Wvr enkele zelfstandige wettelijke taken op het gebied van brandveiligheid. Dit betreft ten eerste het uitvoeren van toezicht op de op grond van artikel 31 Wvr gestelde eisen aan het personeel en het materieel van de brandweer. Ten tweede is de VRU verantwoordelijk voor het uitvoeren van toezicht op de (brand)veiligheidsaspecten van de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen bij risicovolle bedrijven (BRZO-bedrijven).

Aanvullend op deze taken die rechtstreeks voortvloeien uit de Wvr, voert de VRU toezicht uit op brandveiligheid voor de 26 gemeenten in de provincie Utrecht. Dit betreft taken die wettelijk zijn belegd bij de gemeenten, zoals het toezicht houden op brandveiligheid tijdens

Andersson Elffers Felix

de bouw van nieuwe gebouwen en bij bestaande gebouwen. De gemeenten zijn voor deze taken het bevoegd gezag, maar hebben de uitvoering van het toezicht bij de VRU belegd.

De VRU als gemeenschappelijke regeling (GR)

De VRU is een (wettelijk verplichte) gemeenschappelijke regeling (GR). Artikel 9 van de Wvr verplicht het treffen van een gemeenschappelijke regeling tussen alle gemeenten die behoren tot een regio om een veiligheidsregio te vormen. De gemeenschappelijke regeling van de Utrechtse gemeenten draagt de taken en verantwoordelijkheden die genoemd zijn in art. 10 Wvr over aan de VRU. Daarnaast geeft artikel 3.1, lid 2 in de gemeenschappelijke regeling de mogelijkheid extra bevoegdheden of taken over te dragen aan de veiligheidsregio.

Basistakenpakket

Een deel van de taken van de VRU is dus op grond van de Wet veiligheidsregio's (Wvr) verplicht door gemeenten overgedragen aan de VRU. Daarnaast worden er in de Wet veiligheidsregio's, maar ook in andere wet- en regelgeving, taken bij de VRU neergelegd. Deze collectieve wettelijke taakuitvoering (de VRU voert taken voor *alle* gemeenten in haar werkgebied uit) wordt ook wel de wettelijke basistaakuitvoering genoemd. De VRU noemt het daarbij behorende pakket aan producten het pakket wettelijke basistaken. Het basistakenpakket omvat alle taken met betrekking tot risicobeheersing. Het basistakenpakket is opgesteld na de regionalisering van de brandweer om alle lokale afspraken te vervangen met een eenduidig en uniform document. Ook de wettelijke toezichttaken en adviseringstaken staan hierin beschreven. Het basistakenpakket schrijft voor dat de VRU toezicht op brandveiligheid voor de 26 gemeenten in de provincie Utrecht uitvoert. Dit betreft taken die wettelijk zijn belegd bij de gemeenten, zoals het toezicht houden op brandveiligheid tijdens de bouw van nieuwe gebouwen en bij bestaande gebouwen. De gemeenten zijn voor deze taken het bevoegd gezag, maar hebben de uitvoering van het toezicht bij de VRU belegd.

De Taakuitvoeringsovereenkomst (TUO)

De overheveling van taken van gemeenten naar de VRU wordt contractueel vastgelegd in de Taakuitvoeringsovereenkomst, de TUO. Elk van de 26 Utrechtse gemeenten heeft met de VRU een TUO afgesloten, die geldt voor onbepaalde tijd. In de TUO wordt verwezen naar het gezamenlijk basistakenpakket, dat onderdeel uitmaakt van het beleidsplan van de VRU. Het Algemeen Bestuur van de VRU stelt het beleidsplan (en daarmee het basistakenpakket) vast.

Jaarlijkse (productie)afspraken

De TUO biedt een contractuele basis, die verder invulling krijgt door jaarlijkse (productie)afspraken tussen de VRU en gemeenten.

Financiële bijdrage

De inzet van de VRU voor het toezicht op de brandveiligheid hangt samen met de financiële bijdrage van gemeenten aan de VRU. Deze financiële bijdrage is weer gebaseerd op de bijdrage die de gemeenten ontvangen vanuit het gemeentefonds. De gemeente ontvangt een percentage van het totale aantal toezichturen dat gelijk is aan hun percentuele financiële bijdrage. Bijvoorbeeld: een gemeente levert een financiële bijdrage die gelijk staat aan 5% van de gezamenlijke financiële bijdrage vanuit alle 26 gemeenten. De desbetreffende gemeente heeft dan ook recht op 5% van het totale aantal toezichturen. Indien een gemeente meer toezicht wil laten uitvoeren, bijvoorbeeld in het kader van een specifieke beleidsprioriteit (die buiten het kader van het collectieve basistakenpakket valt), kan zij additionele uren kopen in een pluspakket. Geen enkele gemeente doet dit momenteel.

2.2 Grondslag voor het beleid

Alhoewel de VRU het toezicht op de brandveiligheid verzorgt voor gemeenten, spelen gemeenten zelf ook een actieve rol. Zo zijn gemeenten als bevoegd gezag verantwoordelijk voor de feitelijke handhaving van de brandveiligheid als controles daar aanleiding toe geven. En aan de voorkant van het toezichtproces vervullen gemeenten een belangrijke rol doordat de vergunningverlening door hen wordt verzorgd. Daar start ook de dossiervorming (wat wordt vergund), waarbij overigens moet worden opgemerkt dat de VRU hieraan bijdraagt uit hoofde van haar *adviesfunctie* met betrekking tot brandveiligheid.

Uit de Wabo, de Bor en de Mor vloeit voort dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het maken van beleid over en voor dossiervorming omtrent toezicht. Deze verantwoordelijkheid is geoperationaliseerd in de procescriteria van de BIG-8 beleidscyclus. Deze cyclus verbindt het strategische en operationele beleid met de feitelijke uitvoering en monitoring van het toezicht op de brandveiligheid. In het kader van de sluitende beleidscyclus zijn gemeenten verplicht beleidskaders op te stellen en jaarlijks verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid. Elke vier jaar moet het VTH-beleid worden geëvalueerd. Verder moeten elke vier jaar de risico's in kaart worden gebracht, die input vormen voor de nieuwe beleidscyclus. De VRU stelt een jaarlijkse rapportage op over de uitgevoerde werkzaamheden, die input vormt voor de verantwoordingsrapportages van de gemeente.

Gemeenten zijn dus verplicht een strategisch en operationeel beleidskader op te stellen. De VRU moet dit beleid vervolgens opvolgen en uitvoeren. Het onderzoek van het provinciaal toezicht naar de brandveiligheid bij zorginstellingen wees echter uit dat gemeenten de beleidsvorming in de praktijk veelal aan de VRU overlaten. Voor de risicoanalyse en het operationele beleid gebruiken respectievelijk alle en veel Utrechtse gemeenten de door de VRU opgestelde risicomodule preventietaken. Gemeenten schrijven wel allemaal een strategisch beleidsplan VTH, maar daarin krijgt brandveiligheid vaak alleen algemene aandacht en worden geen sturende instructies opgenomen. Het Beleidsplan en het Basistakenpakket Risicobeheersing van de VRU vormen daarom de belangrijkste leidraad voor de uitvoering van de taakopdracht.

Dat gemeenten sterk leunen op de VRU voor hun bijdrage aan beleidsvorming is overigens een logisch gevolg van het feit dat met de overdracht van taken ook de desbetreffende medewerkers zijn overgegaan naar de VRU. Met name de kleinere gemeenten hebben daardoor zelf geen of zeer beperkte inhoudelijke expertise op het gebied van brandveiligheid. In de volgende paragraaf gaan wij hier uitgebreider op in.

De Wabo verplicht gemeenten om een verordening Kwaliteit VTH-taken vast te stellen. De VNG en IPO hebben dit ondersteund met de modelverordening Kwaliteitscriteria 2.1 (2016) en Kwaliteitscriteria 2.2 (2019). In de kwaliteitseisen worden eisen beschreven voor zowel de organisatie als het personeel, om goed toezicht te waarborgen. De VRU meldt in de Notitie Kwaliteitseisen personeel Risicobeheersing de kwaliteitscriteria 2.1 te onderschrijven.

2.3 Opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap

De relatie tussen gemeenten en VRU kan beschouwd worden als een relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, met de TUO als contractuele basis. De jaarlijkse productieafspraken vloeien in belangrijke mate voort uit het (wettelijke) basistakenpakket. Gemeenten hebben echter ook beleidsvrijheid. Ze hebben bijvoorbeeld de ruimte om hun

eigen prioritering aan te brengen in waarop toezicht wordt gehouden, en kunnen ook op operationeel niveau het toezicht vormgeven. De VRU heeft zich, als opdrachtnemer te voegen in de beleidskeuzes die gemeenten, als opdrachtgever, hierin maken. In de praktijk ligt dit genuanceerder. Doordat gemeenten sterk leunen op de kennis en expertise van de VRU, anderzijds omdat zijn (met name de kleinere) gemeenten de eerder volgend dan sturend.

Overleg tussen gemeenten en VRU

Jaarlijks spreekt de algemeen directeur van de VRU met de burgemeesters van elk van de 26 gemeenten over de taakopdracht van de VRU. In deze gesprekken wordt het gehele takenpakket van de VRU besproken, waar (het toezicht op) brandveiligheid slechts één van de aandachtspunten kan zijn.

De directeur Risicobeheersing gaat daarnaast jaarlijks met de gemeenten in gesprek over toezicht op de brandveiligheid. Dit gesprek wordt in de regel gevoerd met de accounthouder van de desbetreffende gemeente en een beleidsmedewerker of teammanager van de afdeling VTH. In deze gesprekken komt de inzet van de VRU voor het komend jaar aan de orde, waarbij ook gesproken wordt over de selectie van te controleren gebouwen. Ook legt de VRU verantwoording af over het gevoerde beleid en de urenbesteding in het afgelopen jaar.

Naast deze jaargesprekken is er operationeel contact met de afdeling VTH, bijvoorbeeld over wettelijke ontwikkelingen en casussen. Hoe vaak operationeel contact plaatsvindt verschilt per gemeente. Doordat in de contacten met gemeenten het toezicht op de brandveiligheid vaak maar één van de agendapunten is, krijgt het onderwerp volgens respondenten van gemeenten maar beperkt aandacht.

Invulling van de opdrachtgeversrol door gemeenten

In de praktijk bestaat een grote variatie in hoe de opdrachtgeversrol wordt ingevuld door gemeenten. Grote gemeenten hebben zelf kennis en expertise over toezicht in hun ambtelijke apparaat. Zij hebben daardoor de mogelijkheid het beleid een inhoudelijke invulling te geven, wat leidt tot prioriteiten die gemeente-specifiek zijn. Daarnaast vervullen de grote gemeenten een rol van inhoudelijke sparringpartner voor de VRU. Doordat zij zelf kennis van zaken hebben, wordt er vaak overlegd hoe er moet worden omgegaan met nieuwe ontwikkelingen of lastige casussen. Tot slot geven de grote gemeenten aan redelijk op de hoogte te zijn van de kwaliteit van het toezicht, doordat de toezichthouders op pad gaan met bouwinspecteurs bij nieuwbouw. Zij zijn hierdoor eerder in staat feedback te geven op de kwaliteit van de uitvoering.

Bij kleinere gemeenten leidt de beperkte omvang van de ambtelijke organisatie ertoe dat er maar beperkt specifieke kennis op het gebied van brandveiligheid voor handen is. De beleidsmatige aandacht voor het onderwerp is daardoor beperkt. Deze gemeenten stellen het op prijs dat de VRU een actieve rol oppakt. Eén van de respondenten legt uit dat de VRU de gemeente 'ontzorgt'. De overdracht van taken en medewerkers naar de VRU heeft er toe bijgedragen dat ook de kleinere gemeenten nu kunnen beschikken over een organisatie die voldoende schaal biedt om een hoog niveau van kennis, expertise en specialismen te onderhouden. Daar ligt, zeker voor de kleinere gemeenten, de meerwaarde van de VRU als gemeenschappelijke regeling.

Als keerzijde wordt genoemd dat gemeenten hun belangen en visie inbrengen in een regionaal bestuurlijk overleg en daardoor afhankelijk zijn van de keuzes van de andere gemeenten. Dit geluid horen we zowel bij vertegenwoordigers van kleine als grote gemeenten. Gemeenten stellen het op prijs als de VRU, ondanks de schaal van de regio, investeert in bilaterale contacten. De vertegenwoordigers van de gemeenten met wie

gesproken is zijn over het algemeen zeer positief over de samenwerking met de VRU. Vanuit één gemeente klinkt de wens dat de VRU vaker in beeld zou mogen komen.

Per saldo bevestigt ons onderzoek het beeld uit het rapport van het provinciaal toezicht, dat de VRU een belangrijke rol speelt in de beleidsvoorbereiding. Alhoewel de VRU hier naar het oordeel van gemeenten op zorgvuldige wijze invulling aan geeft en alhoewel gemeenten zich duidelijk ondersteund voelen door de VRU in hun beleidsfunctie, illustreert deze bevinding ook dat het opdrachtgeverschap van gemeenten maar beperkt (inhoudelijk) wordt ingevuld. Een stevige invulling van het opdrachtgeverschap is in het belang van zowel gemeenten als de VRU, uit oogpunt van professioneel tegenwicht en balans in de verhouding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. De VRU kan van haar kant gemeenten stimuleren meer inhoudelijk aan te haken, door in de jaargesprekken niet alleen terug te koppelen over de urenbesteding, maar gemeenten ook mee te nemen in inhoudelijke keuzes, de resultaten van het toezicht en de verbeterpunten voor het volgend jaar.

2.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is beschreven wat het wettelijk kader is voor het toezicht op de brandveiligheid en hoe dat is vertaald naar de taakopdracht voor de VRU. AEF concludeert dat het wettelijk kader van gemeenten logisch is vertaald naar de taakopdracht van de VRU. De contractuele basis voor de overdracht van taken aan de VRU vormen de 26 Taakuitvoeringsovereenkomsten, waarin verwezen wordt naar het basistakenpakket. Dit biedt een generiek kader, waarbinnen gemeenten jaarlijks nadere afspraken met de VRU kunnen maken.

In dit hoofdstuk is beschreven wat het wettelijk kader is voor het toezicht op de brandveiligheid en hoe dat is vertaald naar de taakopdracht voor de VRU. AEF concludeert dat het wettelijk kader van gemeenten logisch is vertaald naar de taakopdracht van de VRU. De contractuele basis voor de overdracht van taken aan de VRU vormen de 26 Taakuitvoeringsovereenkomsten, waarin verwezen wordt naar het basistakenpakket. Dit biedt een generiek kader, waarbinnen gemeenten jaarlijks nadere afspraken met de VRU kunnen maken. Hierbij kunnen verschillen tussen gemeenten bestaan (op basis van beleid/prioriteitstelling door gemeenten), maar in de praktijk concentreert de inzet zich hoofdzakelijk op periodieke controles van toezicht plichtige gebouwen. Het toezicht wordt daarbij aan de hand van de risicomodule geprioriteerd. Als gemeenten daarvan af willen wijken vanwege andere prioriteiten, is dit mogelijk, maar dan is herschikking binnen het urenkader en een verschuiving in de aandacht binnen het toezicht nodig. Een prioriteit gaat dan ten koste van iets anders. Gemeenten volgen daarom veelal de voorstellen zoals de VRU die heeft voorbereid. Zeker voor de kleinere gemeenten geldt dat zij niet de expertise en menskracht hebben om deze opdrachtgeversrol vanuit materiedeskundigheid invulling te geven. Daardoor vertrouwen deze gemeenten op de voorstellen van de VRU. Er is daarmee echter eerder sprake van volgend dan van sturend opdrachtgeverschap. Voor de grotere gemeenten geldt dat zij wel meer sturend zijn doordat zij beschikken over meer expertise en/of nauwe samenwerkingsbanden vanuit het verleden (m.n. Utrecht).

Inhoudelijk kan ten slotte worden opgemerkt dat het wettelijke kader in algemene termen is vertaald in de taakopdracht van de VRU, met verwijzing naar het beleidsplan, het basistakenpakket en de productieafspraken, waarbij de gebouwenlijst en risicomodule een belangrijke rol spelen. Dit geeft echter nog niet direct richting aan *hoe* er toezicht gehouden moet worden. In het volgende hoofdstuk gaan wij hier nader op in.

3 Vertaling taakopdracht

In dit hoofdstuk komen de bevindingen met betrekking tot de tweede onderzoeksvraag aan bod: de vraag of de taakopdracht van de VRU adequaat vertaald is naar heldere werkinstructies en (meetbare) doelstellingen. We beschrijven eerst hoe deze vertaling feitelijk plaatsvindt, zowel beleidsmatig als operationeel. Daarna gaan we dieper in op de kwaliteit van werkinstructies en doelstellingen. Het hoofdstuk sluit af met een conclusie waarin we een samenvattend antwoord geven op de tweede onderzoeksvraag.

3.1 Beleidsmatige en operationele vertaling van de taakopdracht

De beleidsmatige vertaling van de taakopdracht

In het vorige hoofdstuk is de samenhang tussen de wettelijke verantwoordelijkheid van gemeenten op het gebied van brandveiligheid en de opdracht van gemeenten aan de VRU als gemeenschappelijke regeling besproken. Hier staan we nader stil bij de wijze waarop de taakopdracht van de VRU beleidsmatig wordt vertaald. Een centrale rol speelt het beleidsplan van de VRU. Dit plan biedt voor een periode van telkens vier jaar een beleidsmatig kader. Het huidige beleidsplan is net in werking getreden en beslaat de periode 2020-2023. Het beleidsplan van de VRU wordt door het bestuur van de veiligheidsregio vastgesteld. De 26 gemeenten beslissen dus samen over het beleidsmatige kader waarbinnen de VRU uitvoering geeft aan haar taken. De constatering van verschillende respondenten van gemeenten dat gemeenten geen volledige vrijheid hebben om eigen beleid te voeren, vloeit voort uit deze (wettelijk verplichte) samenwerking binnen de veiligheidsregio. Binnen de kaders van het beleidsplan en de begrotingskaders stelt de VRU jaarlijks een jaarplan op voor risicobeheersing. Nadere detaillering vindt plaats in de jaarplanafspraken met gemeenten, waarbij de toezichtlijst gebouwen een belangrijke bouwsteen is.

Inhoudelijk gaat het beleid uit van een risicogerichte benadering van het toezicht op de brandveiligheid. De VRU houdt toezicht op alle risico's die in het basistakenpakket zijn beschreven. Het gaat hierbij onder meer om toezicht op bouwwerken, inrichtingen, activiteiten en transportroutes voor gevaarlijke stoffen waar een verhoogd risico is op slachtoffers door brand door:

- een concentratie van niet of verminderd zelfredzame personen;
- een concentratie van grote aantallen personen;
- een concentratie van woonfuncties die voor het ontluchten zijn aangewezen op een gemeenschappelijke verkeersroute;
- de aanwezigheid van een grote hoeveelheid gevaarlijke stoffen.

Een uitwerking van de risicogerichte benadering is de risicomodule preventietaken. Met de risicomodule preventietaken stelt de VRU een prioritering op in haar toezicht, waarmee zij voldoet aan de verplichtingen uit het omgevingsrecht bij het prioriteren van het toezicht. Een nadere toelichting op de risicomodule volgt later in dit hoofdstuk.

De operationele vertaling van de taakopdracht

De werkzaamheden van de medewerkers van de afdeling Toezicht zijn voor het grootste deel gericht op periodiek, gepland toezicht van gebouwen die vanwege hun aard en gebruik toezicht plichtig zijn. Het gaat om gebouwen waarbij bij brand een groter risico op slachtoffers bestaat, omdat het gebouw gebruikt wordt voor doelgroepen die niet of minder zelfstandig mobiel zijn, zoals zorginstellingen of kinderdagverblijven, waar sprake is van grote groepen bezoekers (bijvoorbeeld theaters, horecagelegenheden of sportcomplexen) of waar het gebruik specifieke risico's met zich meebrengt (bijvoorbeeld studentenhuizen). Omdat het toezicht op deze gebouwen zo'n centraal onderdeel vormt van het werk van de toezichthouders, staan we eerst stil bij de wijze waarop deze werkzaamheden zijn ingericht.

Gebouwenlijst

Het planmatig toezicht vindt plaats aan de hand van een gebouwenlijst. Hierop staan alle gebouwen in de provincie Utrecht die vanwege hun aard en gebruik periodiek gecontroleerd moeten worden. Aan deze periodieke controles ligt een wettelijke verplichting ten grondslag. Gemeenten en de VRU kunnen niet beslissen om gebouwen die op de lijst staan *niet* te controleren. Wel is er de ruimte om prioriteiten te stellen. Daarbij speelt de risicomodule preventietaken een rol (waarover dadelijk meer), maar ook beleidsmatige keuzes (voor bijvoorbeeld meer thematische controles of frequenter toezicht op panden waar de naleving te wensen over laat). De gebouwenlijst waar de VRU mee werkt, is ontstaan als een verzameling van vergelijkbare lijsten uit de tijd toen toezicht nog op gemeentelijk niveau was ondergebracht. Op de lijst staan ongeveer 15.000 gebouwen.

Bij nieuwbouw van gebouwen die toezicht plichtig zijn, leidt het proces van vergunningverlening door gemeenten tot toevoeging van het gebouw in kwestie op de lijst. De VRU heeft enerzijds een taak te adviseren over de brandveiligheid in de planfase. Anderzijds heeft zij een taak om bij realisatie en oplevering van nieuwbouw te toetsen of de brandveiligheid geborgd is en of de nieuwbouw conform 'hetgeen vergund is' gerealiseerd is of wordt. In de jaren na oplevering verrichten de toezichthouders hun periodieke controles. Ook daarbij vormt het dossier met daarin de tekeningen en vergunning de basis voor het werk. De VRU is tot op zekere hoogte afhankelijk van de gemeenten om deze taken goed uit te voeren. De gemeente moet melden dat de bouw is begonnen, en wanneer controles op brandveiligheid tijdens de bouw kunnen plaatsvinden. Hierin bestaan verschillen tussen gemeenten.

Uit de gesprekken met toezichthouders en met respondenten van gemeenten kwam naar voren dat de gebouwenlijst een dynamisch karakter heeft. Door nieuwbouw komen er nieuwe panden op de lijst, terwijl er ook panden van de lijst verdwijnen, bijvoorbeeld door sloop of herbestemming. Bovendien kan zowel de bouwkundige opzet als het gebruik van panden met de jaren veranderen, bijvoorbeeld doordat er een uitbreiding plaatsvindt of doordat een gebouw van functie wisselt. Dit maakt dat de lijst voortdurend in ontwikkeling is.

Op de vraag of toezichthouders en gemeenten zeker weten of *alle* toezicht plichtige panden op de lijst staan, werd dan ook ontkennend geantwoord: honderd procent compleet zal de lijst niet zijn en nooit worden. Respondenten vonden het relevanter aandacht te schenken aan de vraag hoe de kwaliteit en actualiteit van de gebouwenlijst kan worden versterkt en geborgd.

In de interviews noemden respondenten verschillende mogelijkheden:

- Bij één van de gemeenten is recent de gebouwenlijst kritisch tegen het licht gehouden. Dit leidde tot een opschoning van het bestand.

- Bij een andere gemeente voeren medewerkers periodiek een soort ‘cross check’ uit de op de lijst, bijvoorbeeld door te toetsen of alle kinderdagverblijven in de gemeente ook feitelijk op de lijst staan. Ook bij de VRU vindt dergelijke steekproefsgewijze toetsing van de volledigheid van de gebouwenlijst plaats.
- Bij de uitvoering van het toezicht stuiten toezichthouders soms op panden die eigenlijk op de lijst zouden moeten staan, maar nog ontbreken. Denk aan een controle bij een pand op een industrieterrein, waarbij de toezichthouder constateert dat een belendend pand ook in aanmerking komt voor een plekje op de gebouwenlijst.

De bevindingen uit deze gesprekken laten zien dat er enerzijds een duidelijk bewustzijn is bij zowel gemeenten als bij medewerkers van de VRU van het dynamische karakter van de gebouwde omgeving en dat een gebouwenlijst daarom per definitie voortdurend actualisering behoeft. De bevindingen laten tevens zien dat respondenten daar praktische en effectieve strategieën voor hebben. Verbetering lijkt daarbij mogelijk in de mate waarin er consequent en planmatig aan actualisering van de gebouwenlijst wordt gewerkt. Concreet: niet alle gemeenten zullen hun gebouwenlijst periodiek tegen het licht houden. Uit de interviews blijkt ook dat het van de individuele toezichthouder afhangt of deze omissies ook rapporteert. Of een toezichthouder actie onderneemt als bij een controle een belendend pand wordt gesignaleerd dat op de lijst ontbreekt, hangt af van de professionaliteit en rolnvulling van de desbetreffende toezichthouder.

Risicomodule preventietaken

De risicomodule preventietaken is een model dat een prioritering aanbrengt in de gebouwenlijst. Simpel gezegd bepaalt de module wanneer er toezicht gehouden moet worden bij welke gebouwen op de gebouwenlijst. Daarbij wegen twee factoren mee: de effecten op slachtoffers bij brand en de mate van naleving van de brandveiligheidseisen. Beide factoren zijn onderverdeeld in een aantal sub thema's. Op basis van de scores op deze aspecten wordt voor gebouwen een totaalscore berekend. De gebouwen met de hoogste score krijgen vervolgens een hogere prioriteit (komen hoger op de lijst). Dit bepaalt in belangrijke mate het werkaanbod van toezichthouders. De risicomodule wordt gebruikt in elke gemeente.

Checklists

Op basis van de gebouwenlijst en de risicomodule wordt bepaald *waar* de toezichthouders hun controles uitvoeren. Daarmee is echter nog niet gedefinieerd *hoe* zij hun taak uit moeten voeren. Hiervoor werkt de VRU met checklists voor zowel gebouwen (op basis van het Bouwbesluit) als voor evenementen (op basis van de BBGOP). De eisen uit deze wettelijke kaders ten aanzien van brandveiligheid zijn dus operationeel vertaald in checklists die toezichthouders gebruiken bij de uitvoering van controles. Toezichthouders kunnen de checklist oproepen op een tablet als zij in het veld hun werk doen. Hiermee is een heel concrete koppeling gerealiseerd tussen het wettelijk kader enerzijds en de uitvoeringspraktijk anderzijds.

Concept Toezichtkader brandveiligheid

In het volgende hoofdstuk gaan wij in op de wijze waarop toezichthouders in hun praktijk de checklists hanteren bij de uitvoering van het toezicht op de brandveiligheid. In het werk blijkt veel ruimte te zijn voor professionele afwegingen over de invulling van een controle, dit alles uiteraard binnen de gegeven wettelijke kaders. Juist vanwege deze professionele ruimte is het van belang te werken aan collectief vakmanschap en gedeelde professionele opvattingen over de invulling van het toezicht. Mede tegen deze achtergrond is binnen de afdeling Toezicht een Toezichtkader brandveiligheid uitgewerkt. Dit document vertaalt de *bedoeling*

van het toezicht naar operationele uitgangspunten. Het kan beschouwd worden als een interne professionele standaard. Het Toezichtkader is overigens nog niet formeel vastgesteld als operationeel beleidskader. Wel is het document al in concept met team- en afdelingsoverleg met toezichthouders besproken. De doorwerking ervan in de uitvoeringspraktijk is op dit moment nog beperkt, mede omdat het om een recente ontwikkeling gaat én omdat vanwege de corona-maatregelen het team- en afdelingsoverleg enkele maanden stil heeft gelegen.

Werkinstructies en procesbeschrijvingen

De operationele vertaling van de taakopdracht krijgt verder vorm in een aantal werk-instructies en beschrijvingen van werkprocessen:

- voor het proces Toezicht kent de VRU de volgende werk-instructies: Toezicht Bouw, Toezicht Bedrijfsbrandweer, Toezicht BRZO, Toezicht Evenementen; Toezicht/hercontrole; Toezicht initiële controle en Kwaliteitscontrole;
- Voor het proces Toezicht kent de VRU de volgende werkprocesbeschrijvingen: intake Toezicht, Toezicht realisatie bouw, Toezicht, Toezicht voldoet niet – Handhaving, Beoordeling Installaties en Toezicht Evenementen.

Daarnaast is ook het proces ‘vragen aan FO (RBFO)’ en ‘ondertekenen (RBON)’ uitgewerkt in instructies. De conclusie is gerechtvaardigd dat vrijwel alle voorkomende werkzaamheden binnen het proces Toezicht zijn beschreven. Overigens geldt voor deze documenten dat deze meer als achtergrondinformatie/naslagwerk fungeren dan dat zij in de operatie ondersteunend zijn, zoals de checklists.

3.2 Kwaliteit werk-instructies en doelstellingen

De onderzoeksvraag die in dit hoofdstuk centraal staat, luidt in hoeverre de taakopdracht van de VRU vertaald is in *heldere* werk-instructies en *meetbare* doelstellingen. In de vorige paragraaf is beschreven hoe de taakopdracht feitelijk vertaald is in het Toezichtkader, in werkprocesbeschrijvingen en in werk-instructies. In deze paragraaf gaan wij dieper in op de vraag hoe de kwaliteit van deze operationalisering kan worden beoordeeld. Daarbij maken wij onderscheid naar de mate waarin de operationalisering aansluit bij het wettelijk kader en de waarde ervan voor de uitvoeringspraktijk. Ook staan wij stil bij de wijze waarop de taakopdracht vertaald is in doelstellingen. Het gaat ons daarbij ten eerste om de mate waarin doelstellingen concreet genoeg zijn om te kunnen meten/bespreken, maar ook om de vraag in hoeverre doelstellingen als relevant worden beschouwd door toezichthouders.

De kwaliteit van werk-instructies

- De taakopdracht van de VRU is vertaald in gedetailleerde operationele instructies. In de dagelijkse operatie spelen de checklists waarmee toezichthouders op pad gaan een belangrijke rol. De wettelijke eisen zijn gedetailleerd verwerkt.
- Naast het *wat* wordt ook het *hoe* van de uitvoeringspraktijk ondersteund middels het (concept) Toezichtkader brandveiligheid. Het Toezichtkader is compleet: alle taken van de VRU met betrekking tot het toezicht op de brandveiligheid staan hierin op een toegankelijke wijze beschreven.
- De risicomodule zit logisch in elkaar. Respondenten van gemeentewege spreken positief over de module, omdat het een inhoudelijke onderbouwing biedt bij het stellen van prioriteiten. De gebouwenlijst is niet altijd volledig en accuraat, maar dit is, zoals in de vorige paragraaf beschreven, praktisch gezien onmogelijk.

Andersson Elffers Felix

- De werkinstructies zijn opgedeeld in duidelijke stappen, tijdsgebonden en redelijk bondig. Wel is het soms onduidelijk wat precies bereikt moet zijn aan het einde van elke stap. Het taalgebruik is vrij specialistisch.

Praktijkrelevantie

Voor de toezichthouders zijn de checklists het meest concrete handvat in het dagelijkse operationele werk. De praktijkrelevantie van werkinstructies en werkprocesbeschrijvingen is minder groot. In een gesprek met toezichthouders komt bovendien naar voren dat de ontsluiting van werkinstructies beter kan, wat ertoe bij zou kunnen dragen dat het meer 'levende' documenten worden in de uitvoeringspraktijk. Ook wijzen toezichthouders erop dat sommige documenten dubbele informatie bevatten. Bijvoorbeeld: de werkinstructies moeten beschrijven hoe een toezichtproces in de praktijk uitgevoerd moet worden, maar dit staat ook deels in het Toezichtkader. Daarentegen ontbreekt er ook informatie, zoals een duidelijk en volledig document voor nieuwe werknemers.

Doelstellingen

Met betrekking tot het proces Toezicht heeft de VRU een aantal doelstellingen geformuleerd. De VRU heeft in haar Beleidsplan 2020-2023 drie strategische doelstellingen benoemd. Deze doelstellingen hebben betrekking op het stimuleren van veiligheidsbewustzijn, op het inspelen op relevante trends en ontwikkelingen in de maatschappij en op een nadrukkelijker betrokkenheid van de VRU bij visie-, plan- en besluitvorming rond omgevingsbeleid. Deze doelstellingen passen in de visie van de VRU om van regelgestuurd naar risicogericht toezicht te gaan. Bovendien klinkt in de doelen de ambitie door om een meer proactieve rol op te pakken. De strategische doelstellingen sluiten aan bij de prestatie-indicatoren van de VRU, zodat de voortgang gemonitord kan worden.

Deze strategische doelstellingen zijn door de VRU vertaald in 18 (tactische) ontwikkelactiviteiten. Deze zijn als een bijlage in het jaarplan 2020 opgenomen.

Op operationeel niveau vormt het realiseren van de met gemeenten overeengekomen productie (aantallen te controleren gebouwen op basis van de gebouwenlijst) een belangrijke doelstelling. Zoals in hoofdstuk 2 al is beschreven, wordt in de jaarafspraken met gemeenten vastgelegd wat, binnen het budgettaire kader van de desbetreffende gemeente, de te leveren productie is. Naar rato van de financiële bijdrage van gemeenten aan de VRU (op basis van de uitkering uit het Gemeentefonds) vindt een vertaling plaats naar de productie die de VRU binnen dat kader kan leveren. Hierbij wordt gewerkt met normuren: met gemeenten zijn urennormen afgesproken voor een 'standaardcontrole'. Voor toezicht op realisatie bouw wordt bijvoorbeeld 5,5 uur gerekend; voor een initieel toezicht op bestaande bouw 6,85 uur. Toezichthouders ontvangen jaarlijks een lijst met de gebouwen die gecontroleerd moeten worden. De operationele sturing richt zich enerzijds op de realisatie van de productie, anderzijds op de kwaliteit van de uitvoering. Dit laatste aspect komt in het volgende hoofdstuk uitgebreid aan bod. Op deze plaats volstaan we met de notie dat de te leveren productie wel in kwantitatieve termen is geformuleerd, maar niet in kwalitatieve termen.

Alhoewel er zowel op strategisch, tactisch als operationeel niveau doelstellingen zijn geformuleerd met betrekking tot het toezicht op de brandveiligheid, hangen deze doelstellingen niet geheel logisch samen. De relatie tussen de strategische en tactische (ontwikkel)doelstellingen is niet expliciet uitgewerkt, terwijl de doelstellingen op operationeel niveau met name het karakter hebben van een managementcontrol op het realiseren van de productie.

3.3 Conclusie

Geconcludeerd wordt dat de vertaling van de taakopdracht van de VRU naar de uitvoeringspraktijk op verschillende manieren invulling krijgt. Vanuit het perspectief van toezichthouders zijn de checklists het meest relevant in het dagelijks werk. De beschrijvingen van werkprocessen en werkinstructies zijn kwalitatief op orde, maar hebben voor de uitvoeringspraktijk meer de status van achtergrondinformatie/naslagwerk.

Tussen het wettelijke kader en de operationele praktijk kan het concept Toezichtkader een belangrijke brugfunctie vervullen, doordat het een vertaling biedt van visie naar operatie. Opgemerkt wordt dat het Toezichtkader nog niet formeel is vastgesteld. Een document als het Toezichtkader voorziet in de functie van een professionele standaard, die expliciteert wat onder goed toezicht mag worden verstaan. In het volgende hoofdstuk zal blijken dat hier een belangrijke kans ligt voor de verdere ontwikkeling van de uitvoeringspraktijk.

Het toezicht op de brandveiligheid vindt plaats in een dynamische context. Dat betekent concreet dat de gebouwenlijst die de basis vormt voor een substantieel deel van het werk van de toezichthouders ook aan verandering onderhevig is. Zowel de medewerkers van de VRU als vertegenwoordigers van gemeenten zijn zich bewust van het feit dat de lijst continu aandacht behoeft om actueel en accuraat te blijven. Op basis van de interviews met vertegenwoordigers van gemeenten en medewerkers van de VRU concluderen wij dat er verdere verbetering mogelijk is door de check op compleetheid en actualiteit van de gebouwenlijst nadrukkelijker te borgen.

Voor de werkzaamheden in het proces Toezicht zijn doelstellingen geformuleerd op zowel strategisch, tactisch als operationeel niveau. Alhoewel de doelstellingen zodanig geoperationaliseerd zijn dat deze concreet en meetbaar zijn, is verbetering mogelijk in de onderlinge samenhang van doelstellingen op de verschillende niveaus.

4 Feitelijke taakuitvoering

In dit hoofdstuk komt de derde onderzoeksvraag aan de orde: hoe de VRU haar taakopdracht feitelijk uitvoert. Het hoofdstuk start met een paragraaf waarin we beschrijven hoe de medewerkers van de afdeling Toezicht invulling geven aan het werk. Daarbij gaan wij specifiek in op de professionele ruimte van toezichthouders – en hoe zij daarmee omgaan. In een tweede paragraaf gaan wij in op de wijze waarop leidinggevend en het werk monitoren en bijsturen. Daarbij gaan we ook in op hun strategieën om collectief vakmanschap verder te ontwikkelen.

4.1 De praktijk van de taakuitvoering

Op basis van het documentonderzoek en de interviews concluderen wij dat de praktijk van de taakuitvoering van de toezichthouders aansluit op de taakopdracht. De toezichthouders geven uitvoering aan de periodieke controles van gebouwen, waarbij zij de prioritering die op basis van de risicomodule is gemaakt volgen. Wij hebben geen signalen gekregen dat hiervan afgeweken wordt. Noch hebben wij signalen dat toezichthouders activiteiten uitvoeren die *niet* van de VRU gevraagd worden. De toezichthouders dragen naast de planmatige uitvoering van gebouwcontroles ook bij aan toezicht bij nieuwbouw en aan toezicht op de brandveiligheid bij evenementen. Ten slotte pakken zij ook ad hoc-vragen van gemeenten op en dragen zij bij aan integrale controles met andere toezichthouders. In gesprekken met vertegenwoordigers van gemeenten komt naar voren dat zij tevreden zijn met de wijze waarop de VRU in de praktijk uitvoering geeft aan het toezicht op de brandveiligheid.

Soms pakken toezichthouders uit eigen initiatief extra taken op. Toezichthouders bij nieuwbouw geven bijvoorbeeld regelmatig advies over keuzes met betrekking tot brandveiligheid. De vergunning behandelt brandveiligheid namelijk alleen op grote lijnen, waardoor de uitwerking vaak nog te wensen over laat. Toezichthouders geven aan dat advies geven weinig extra tijd kost, maar wel veel moeite later bespaart. Het gaat dus om activiteiten met een beperkt tijdsbeslag. Wij beoordelen dit dan ook niet als onwenselijk.

Professionele ruimte

De taakuitvoering door de VRU in de praktijk sluit dus aan bij de taakopdracht. Tegelijkertijd komt in de gesprekken, met name met respondenten van de VRU zelf, naar voren dat er sprake is van duidelijke verschillen tussen toezichthouders in de wijze waarop het toezicht op de brandveiligheid invulling krijgt. Toezichthouders hebben een hoge mate van professionele ruimte tijdens de uitvoering van hun werk. De standaardtijd die voor een controle staat is voldoende om op een zinvolle wijze een gebouw te controleren. Deze normtijd is echter ook weer niet zo ruim dat een toezichthouder alle hoeken en gaten van een gebouw in ogenschouw kan nemen. Toezichthouders maken daarom per definitie keuzes in welke aspecten zij in hun werk uitlichten.

Andersson Elffers Felix

Bij controles van gebouwen zijn de eisen uit het Bouwbesluit leidend. Deze zijn, zoals in het vorige hoofdstuk is toegelicht, in de vorm van een checklist uitgewerkt. De toezichthouders kunnen deze checklist op een tablet oproepen tijdens de uitvoering van een controle. De checklist is echter zodanig uitgebreid dat toezichthouders hier ook keuzes in maken. Rubrieken die niet van toepassing zijn kunnen eenvoudig overgeslagen worden. Echter worden ook van rubrieken die wel behandeld worden niet alle subitems afzonderlijk afgevinkt. Toezichthouders beperken zich in de praktijk tot het documenteren van die aspecten die *niet* op orde zijn, of waar plaats is van evidente overtredingen.

De VRU hanteert als beleidsuitgangspunt dat regelgestuurd toezicht (voldoen aan de wettelijke eisen) niet voldoende is voor het maatschappelijke doel van een *veilige fysieke omgeving*. Het feitelijk gebruik en de context van een gebouw (mogelijke risico's in de omgeving) zijn hiervoor minstens zo relevant. Daarom werkt de afdeling Toezicht risicogericht. Verschillende respondenten, zowel vanuit de VRU als vanuit gemeenten, relativeren om die reden de bevindingen uit het onderzoek van het provinciaal toezicht naar de brandveiligheid bij zorginstellingen. Wie zoekt, zal altijd wel iets vinden dat niet op orde is, bijvoorbeeld als een vluchtroute tijdelijk versperd is. Het toezicht beoogt ertoe bij te dragen dat evidente gebreken worden aangepakt, maar vooral ook dat eigenaren/gebruikers zich bewust zijn van brandveiligheid en hun verantwoordelijkheid daarin.

Meerdere respondenten vanuit de VRU refereren aan de term 'risicogestuurd toezicht'. Deze term blijkt op verschillende manieren gepercipieerd te worden. Op operationeel niveau wordt er de betekenis aan toegekend zoals hiervoor is verwoord (bij een controle met oog voor gebouw, gebruik, omgeving en context invulling geven aan het toezicht), terwijl op beleidsmatig niveau binnen de VRU wel wordt gesproken over risicogestuurd toezicht door meer te differentiëren in interventies (niet alleen controles, maar ook ruimte maken voor een meer dynamische, context- en omgevingsgerichte invulling van het toezicht). Bij deze laatste invulling past bijvoorbeeld een taakinfilling waarbij toezichthouders actief inspelen op onveilige situaties die zij tijdens hun werk signaleren – ook als die bij een pand spelen waar geen geplande controle is. Of juist door meer ruimte te geven om te variëren in interventierepertoire (naast geplande controles op basis van de gebouwenlijst ook meer ruimte voor thematisch toezicht, of juist voor bijvoorbeeld zelfscans van gebouweigenaren). Deze invulling van het idee van risicogestuurd toezicht krijgt op dit moment, behoudens enkele uitzonderingen (controles n.a.v. Grenfell in Londen bijvoorbeeld), nog niet structureel invulling.

Uit de interviews met medewerkers en leidinggevenden van de afdeling Toezicht blijkt dat de visie op risicogestuurd toezicht in de praktijk gestalte krijgt in de eerste invulling die wij bespreken: het uitvoeren van controles met oog voor gebouw, gebruik en omgeving. Dat niet alle rubrieken uit de checklist worden afgevinkt is daarbij niet problematisch, mits geborgd is dat toezichthouders consequent vanuit een gedragen collectief professioneel kader hun werk invulling geven. Maar juist daarin blijkt nog verbetering mogelijk.

Variatie tussen toezichthouders

Professionele ruimte brengt professionele verplichtingen met zich mee. Vrijheid komt niet zonder verantwoordelijkheid. En juist op dat punt blijkt de uitvoeringspraktijk nog verder verbeterd te kunnen worden. In de praktijk bestaat er namelijk variatie in de wijze waarop toezichthouders hun taak uitvoeren, die niet zozeer een logisch gevolg is van het specifieke gebouw of de specifieke context, maar van eigen opvattingen over goed vakmanschap. Zowel toezichthouders als leidinggevenden van de afdeling Toezicht erkennen dat hier verbetering mogelijk en wenselijk is. Zo valt bijvoorbeeld op dat er duidelijke verschillen zijn tussen

toezichthouders als het gaat om het aantal controles waarbij sprake is van overtredingen: de ene toezichthouder blijkt, op basis van het nalevingspercentage, strenger te kijken dan de ander.

Verschillen in expertise, maar ook persoonlijke voorkeuren kunnen ertoe leiden dat de ene toezichthouder een bepaald aspect veel aandacht geeft en andere aspecten meer globaal behandelt. De één heeft meer affiniteit met of kennis van installatietechniek, terwijl de ander zich meer op de bouwkundige aspecten zal concentreren. Respondenten verzekeren ons overigens dat evident onveilige situaties altijd geadresseerd zullen worden. Deze bevindingen roepen echter de vraag op in hoeverre de toezichthouders hun werk invullen vanuit een gedeelde professionele opvatting. Met het concept Toezichtkader voorziet de VRU in een dergelijke uitwerking van collectief vakmanschap, maar de doorwerking daarvan in de uitvoeringspraktijk kan (en moet) beter.

Respondenten noemen ook verschillen tussen toezichthouders in de voorbereiding op een controle. Terwijl de ene toezichthouder zich altijd voorbereid op een controle door het dossier te raadplegen, zijn er ook toezichthouders die zonder voorbereiding een controle uitvoeren. Als verklaring wordt genoemd dat het om een ‘eenvoudig’ object kan gaan, of dat de toezichthouder het betreffende pand goed kent. In praktische zin speelt ook een rol dat documentatie niet altijd eenvoudig beschikbaar is. Uit de gesprekken met zowel toezichthouders als leidinggevendend komt naar voren dat een professionele taakuitvoering vergt dat *altijd* een voorbereiding op basis van het dossier plaatsvindt. Dat komt de scherpste in het toezicht ten goede, maar het is ook wenselijk uit oogpunt van een koppeling tussen dossier en uitvoeringspraktijk.

Geconcludeerd wordt dat professionele ruimte noodzakelijk is voor de uitvoering van het toezicht. De geconstateerde variatie in de uitvoering van het toezicht tussen toezichthouders roept vragen op over de mate waarin het toezicht vanuit een gezamenlijk gedragen professionele opvatting ingevuld wordt. De geconstateerde verschillen betekenen niet noodzakelijkerwijs dat er sprake is van een uitvoering die kwalitatief onvoldoende is. Maar de verschillen wijzen er wel op dat niet geborgd is dat de uitvoering altijd aan minimale professionele uitgangspunten voldoet, bijvoorbeeld dat toezichthouders zich *altijd* voorbereiden op basis van het dossier of dat de aandacht tijdens de controle evenredig verdeeld wordt over de verschillende brandveiligheidsaspecten.

Systemen niet altijd dienstbaar aan de uitvoeringspraktijk

Een volgende bevinding betreft de aansluiting tussen de uitvoeringspraktijk van de toezichthouders en de ondersteunende systemen die de VRU heeft ingericht. Het onderzoek wijst enerzijds uit dat toezichthouders de systemen niet optimaal voeden en benutten, maar ook dat dat in ieder geval deels samenhangt met het de beleving dat deze systemen niet voldoende relevant zijn voor deze praktijk. Twee voorbeelden kunnen dit illustreren.

Toezichthouders kunnen de (digitale) checklist tijdens controles op hun tablet oproepen en invullen. Het is de bedoeling dat dit ook altijd digitaal gebeurt. De data die toezichthouders op de tablet invoeren, kunnen echter niet geëxporteerd worden naar de ICT-module die de toezichtbrieven genereert. Technisch geformuleerd: het Omgevingsdossier (gevoed door de tablet) kan niet gekoppeld worden met het zaakstelsel (GreenValley zaakstelsel). Concreet betekent dit dat de bevindingen van een controle zowel in het Omgevingsdossier als in het zaakstelsel moeten worden ingevoerd. Er is dus sprake van (gedeeltelijke) dubbele registratie. Dit wordt naar verwachting verholpen met de invoering van het nieuwe zaakstelsel in 2021.

Vanuit het perspectief van de toezichthouder is het primaire belang de bevindingen van een controle in de vorm van een toezichtbrief aan de eigenaar/gebruiker van een pand op te leveren. Het voeden van het Omgevingsdossier, dat is bedoeld als dynamisch dossier over een object of gebouw, is wel belangrijk (uit oogpunt van volledigheid van dossiers), maar niet urgent. Dit leidt er in de praktijk toe dat een deel van de toezichthouders in het veld volstaat met het maken van geschreven aantekeningen in steekwoorden, die ze later op kantoor in één keer verwerken in de brief. Hierbij speelt mogelijk ook het ervaren gebruiksgemak van een tablet verschil: er zijn toezichthouders die een zekere drempel ervaren in het werken met een tablet. Per saldo leidt deze praktijk ertoe dat de bevindingen uit controles niet volledig hun weg vinden naar de dossiers.

Een tweede voorbeeld betreft de urenverantwoording. Van medewerkers wordt verwacht dat zij hun tijdsbesteding opvoeren in een digitaal verantwoordingssysteem. Ondanks herhaalde instructies blijken toezichthouders hun uren op uiteenlopende wijze in te vullen (reistijd wel of niet meetellen e.d.). Ook komt het geregeld voor dat toezichthouders aan het einde van de week, als de uren opgevoerd moeten zijn, de urenstaten 'opvullen' tot het benodigde aantal uren is ingevuld. Duidelijk zal zijn dat deze praktijk een wissel trekt op de betrouwbaarheid van dit onderdeel van de managementinformatie. Het voorbeeld laat ook zien dat medewerkers de urenverantwoording eerder als een verplicht nummer beschouwen dan als iets dat hen ondersteunt in hun taak.

4.2 Sturing

In de vorige paragraaf is beschreven hoe de uitvoering van het toezicht in de praktijk invulling krijgt. Deze praktijk sluit aan bij de taakopdracht van de VRU. De toezichthouders geven met betrokkenheid en gedrevenheid invulling aan hun vak. Tegelijkertijd hebben we beschreven hoe het collectief vakmanschap nog verder ontwikkeld kan worden. Onderdeel van goed professioneel handelen is het werken van een gedeelde opvatting over wat goed toezicht behelst. Het benutten en consequent gebruiken van de ondersteunende systemen (ook als die soms niet even gebruiksvriendelijk zijn) hoort daar ook bij. In deze paragraaf gaan wij nader in op de wijze waarop de leidinggevenden van de afdeling Toezicht (de twee teammanagers en het hoofd van de afdeling Toezicht) hier vanuit hun rol sturing aan geven.

Maar we staan eerst kort stil bij het historisch perspectief. De VRU heeft nog niet zo lang geleden de omslag gemaakt naar een uniformering van de werkwijze in het toezichtproces. Vroeger bestonden behoorlijke verschillen in hoe de gemeentelijke brandweer toezicht hield op brandveiligheid. Een deel van de medewerkers van de afdeling Toezicht werkte in het verleden bij gemeenten. Zij staan voor de opgave hun kennis en expertise én hun taakinfilling op het niveau te brengen dat de VRU van hen verwacht. Voor het merendeel van de medewerkers is dit niveau op orde. Maar voor ongeveer een derde van de ruim 50 fte's geldt dat er een verbeteropgave ligt. Sommige toezichthouders werken nog volgens oude gewoontes. Een groot verschil is bijvoorbeeld hoe formeel het toezichtproces werd uitgevoerd in de tijd van voor de vorming van de VRU. In sommige gemeenten was toezicht vooral een informele aangelegenheid. Er werd wel toezicht gehouden, maar hiervan was weinig verslaglegging. De eisen zijn hierop behoorlijk veranderd.

De leiding van de afdeling Toezicht is zich bewust van deze ontwikkelopgaven van individuele medewerkers. Door het aanbieden van scholing worden medewerkers in staat gesteld eventuele kennislacunes weg te werken. De opgave voor leidinggevenden blijkt vooral te liggen in het sturen op een taakvolwassen uitvoering van het werk. Niet iedere medewerker

Andersson Elffers Felix

weet effectief om te gaan met de grote mate van vrijheid die het werk kent. Toezichthouders voeren hun taak veelal individueel uit. Er is geen leidinggevende die op dat moment zicht heeft op hoe zij hun werk oppakken. Leidinggevend en noemen de resultaatgerichtheid van sommige medewerkers als aandachtspunt. Ook noemen zij de variatie in de taakuitvoering (zoals in de vorige paragraaf al ter sprake kwam) als aandachtspunt.

Alhoewel leidinggevend zelf niet aanwezig zijn bij de uitvoering van controles, kunnen zij op basis van de toezichtbrieven zien wat de bevindingen zijn van toezichthouders. Een leidinggevende vertelt medewerkers erop aan te spreken als blijkt dat het aantal geconstateerde overtredingen bij hen heel laag is ten opzichte van collega's. Deze leidinggevende kiest dan een ontwikkelingsgerichte benadering, waarbij de toezichthouder uitgenodigd wordt te vertellen over diens taakuitvoering. Beide teammanagers voeren kwartaalgesprekken met 'hun' toezichthouders. Daarbij worden, voor zover dit aan de orde is, verbeterafspraken geformuleerd, waar de leiding in het volgende kwartaalgesprek op terugkomt. In exceptionele gevallen (waarbij een medewerker bewust traineert en afspraken niet nakomt) wordt hiervan een formele aantekening in het personeelsdossier gemaakt.

Uit de gesprekken met leidinggevend blijkt verder dat er op meerdere manieren gewerkt wordt aan het versterken van collectief vakmanschap: een gezamenlijk gedragen idee van wat goed toezicht inhoudt. Een belangrijke bouwsteen daarvoor vormen het periodiek teamoverleg (2-wekelijks) en het periodieke afdelingsoverleg (6-wekelijks). Vanwege de coronapandemie zijn deze periodieke overlegvormen er in de afgelopen maanden echter bij ingeschoten. Van belang is echter de constatering dat de leiding deze overleggen bewust wil benutten om met toezichthouders het gesprek over professionaliteit en opvattingen over uitvoering van het vak te voeren.

Verleden jaar zijn gedurende een week specialisten van de afdeling Toezicht samen op pad gegaan met toezichthouders. Alhoewel er aanvankelijk wat weerstanden waren ('komen zij zeker vertellen hoe ik mijn werk moet doen'), bleek deze opvatting uiteindelijk toch heel productief. De 'week van de specialist' leidde tot uitwisseling van kennis en opvattingen over en weer. De leiding van de afdeling Toezicht is voornemens soortgelijke ontmoetingen tussen de medewerkers van de afdeling vaker te organiseren. Door medewerkers samen een controle uit te laten voeren kan een gedeeld beeld worden gevoed. Dit lijkt een effectieve en impactrijke aanpak om de geconstateerde variatie in de uitvoering van het toezicht inzichtelijk te maken voor toezichthouders én om verdere ontwikkeling naar een gezamenlijk gedragen professioneel beeld over de taakuitvoering vorm te geven. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van het (concept) Toezichtkader.

Ten slotte heeft de leiding er ook voor gekozen om toezichthouders periodiek te laten rouleren, zodat zij na enkele jaren een nieuwe set gebouwen in beheer krijgen. Gebleken is dat bij wisseling van toezichthouder nieuwe aandachtspunten naar voren komen. Dit onderschrijft nogmaals de eerdere bevinding dat er sprake is van verschillen in taakuitvoering. Het rouleren van toezichthouders is daarom van belang uit oogpunt van de kwaliteit van het toezicht (externe werking), maar is ook een interventie die toezichthouders zelf stimuleert scherp te blijven en kritisch te reflecteren op de uitoefening van hun vak.

4.3 Conclusie

In dit hoofdstuk kwamen de bevindingen aan de orde met betrekking tot de vraag hoe de taakuitvoering van de VRU aansluit op de taakopdracht. Wij concluderen dat de uitvoering

Andersson Elffers Felix

van het toezicht goed in lijn is met de taakopdracht: de toezichthouders doen wat van hen verwacht mag worden: toezicht te houden op de brandveiligheid bij gebouwen en evenementen en bij nieuwbouwprojecten. Wij hebben geen signalen dat toezichthouders activiteiten uitvoeren die buiten scope vallen van de opdracht van de afdeling Toezicht.

Dit hoofdstuk ging vervolgens dieper in op de wijze waarop toezichthouders invulling geven aan hun taak. Daarbij blijkt sprake van duidelijke verschillen tussen toezichthouders, die niet samenhangen met het specifieke gebouw waar een controle wordt verricht. De ene toezichthouder rapporteert een (substantieel) hoger nalevingspercentage dan de ander. De ene toezichthouder bereidt zich altijd consequent voor door voorafgaand aan een controle het dossier te raadplegen, terwijl een ander (soms) onvoorbereid op controle gaat. En de ene toezichthouder verwerkt bevindingen in het veld op de tablet, terwijl de ander volstaat met enkele geschreven steekwoorden. Dit gaat ten koste van het consequent voeden van het Omgevingsdossier.

Wij willen het belang van professionele ruimte voor toezichthouders benadrukken. Toezichthouders moeten bij de uitvoering van een controle aandacht kunnen geven aan de specifieke context. Het routinematig afvinken van een checklijst is dan niet passend. Maar vrijheid komt niet zonder verantwoordelijkheden. In dit geval de verantwoordelijkheid om als toezichthouders met elkaar een gedeeld professioneel kader te hanteren, waardoor een minimale kwaliteit van het toezicht is geborgd. Hierbij horen ook een consequente voorbereiding op een controle én een consequente verslaglegging van bevindingen in de systemen, ook als dat (helaas vooralsnog) gepaard gaat met dubbele registraties.

De leiding van de afdeling Toezicht ziet zich gesteld voor de opgave om het professioneel niveau van een deel van de medewerkers te versterken. Dat krijgt invulling doordat gerichte opleidingen worden aangeboden. Daarnaast blijkt de taakvolwassenheid van sommige medewerkers onvoldoende. De leiding stuurt hierop door in kwartaalgesprekken verbeterafspraken te maken. Van belang is hierin consequent te zijn en ook consequenties te stellen als verbetering uitblijft. Ten slotte geeft de leiding blijk van een duidelijk visie op het versterken van collectief vakmanschap. Het bij elkaar brengen van toezichthouders om in gesprek te gaan over goed toezicht aan de hand van concrete casuïstiek is daarbij een effectief middel, net als het bieden van ruimte aan toezichthouders om gezamenlijk op controle te gaan.

5 *Kwaliteit van de taakuitvoering*

In dit laatste hoofdstuk waarin wij de bevindingen uit het onderzoek bespreken, beantwoorden wij de vraag of de kwaliteit van de taakuitvoering op orde is. Dit hoofdstuk bouwt daarmee voort uit de bevindingen uit het vorige hoofdstuk, waarin uitgebreid in is gegaan op de variatie in de invulling van het toezicht. In dit hoofdstuk gaan we nader in op de kwaliteit van dossiervorming en archivering en de wijze waarop monitoring en bijsturing invulling krijgt. Het hoofdstuk sluit af met een paragraaf waarin verschillende verbeterprojecten met betrekking tot het toezichtproces aan de orde komen.

5.1 **Dossiervorming en archivering**

Een belangrijke bevinding uit het onderzoek van het provinciaal toezicht naar de brandveiligheid bij zorginstellingen was dat de dossiers van de gebouwen waar steekproefsgewijs onderzoek was verricht in veel gevallen gebreken vertoonden. De kwaliteit van de dossiers is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeenten en van de VRU. Een dossier omvat zaken als de vergunningen, de bouwtekeningen, informatie over de functie en informatie over het aantal gebruikers.

AEF heeft, in lijn met het onderzoeksvoorstel dat met de VRU is afgestemd, geen dossiers ingezien en deze beoordeeld. Onze bevindingen met betrekking tot de dossiervorming en archivering baseren we op de interviews met respondenten van de VRU en van gemeenten.

Onze gesprekspartners erkennen dat de dossiervorming niet op orde is. Zij geven hiervoor verschillende redenen. Ten eerste is het archief verspreid over de provincie. Vergunningen, bouwtekeningen etc. kunnen over verschillende (brandweer)locaties verspreid zijn. Het inzien van de juiste documenten kan daarom een tijdrovend proces zijn. Ten tweede is het archief nog maar in beperkte mate digitaal beschikbaar. Er wordt wel gewerkt aan digitalisering, maar de opgave is onderschat. Ten derde verloopt de informatie-uitwisseling met sommige gemeenten niet optimaal. De VRU is afhankelijk van gemeenten voor een aantal documenten, zoals de juiste en meeste recente vergunningen en bouwtekeningen. Deze worden niet altijd aangeleverd. En ten vierde erkennen de toezichthouders dat niet elke collega de dossiers scherp genoeg controleert en actualiseert, zoals ook al eerder is genoemd. Het komt daardoor voor dat toezichthouders met verouderde bouwtekeningen werken. Dit wordt pas ontdekt als een andere toezichthouder dit dossier overneemt en aan de bel trekt.

Door deze redenen hebben toezichthouders niet altijd de beschikking over volledige en actuele dossiers. Idealiter kan een toezichthouder voorafgaand aan een controle alle relevante informatie ophalen in het Omgevingsdossier. In de realiteit is dit dossier slechts bij een klein deel van de gebouwen compleet. De bevinding uit het vorige hoofdstuk dat niet alle toezichthouders zich altijd voorbereiden op een controle door dossiers te raadplegen kan

begrepen worden in relatie tot deze beperkingen in de toegankelijkheid en compleetheid van dossiers, wat het nalaten van voorbereiding overigens niet goedpleit. Dat geldt ook voor de variatie in de mate waarin toezichthouders de bevindingen van hun toezicht verwerken in het Omgevingsdossier (zie hoofdstuk 4). Volledige en zorgvuldige verslaglegging draagt bij aan de kwaliteit van de dossiers en is daarmee in het belang van toezichthouders zelf.

In interviews kwam verder naar voren dat niet alle toezichthouders even makkelijk uit de voeten kunnen met het dynamische karakter van dossiers. Het uitgangspunt is dat een dossier zowel de oorspronkelijk vergunde situatie beschrijft, als eventuele aanpassingen die nadien zijn doorgevoerd. Dat betekent dat een toezichthouder in het dossier deels verouderde informatie zou kunnen vinden, maar als het goed is ook aanvullingen op het dossier die inzichtelijk maken wat er in de loop der jaren is veranderd in zowel bouwkundige staat (bijvoorbeeld aanbouw) of gebruik. Het idee dat het dossier een historisch beeld kan geven van een object of gebouw wordt niet door iedere toezichthouder als relevant beschouwd, wat ook wel begrijpelijk is als niet iedere aanpassing zorgvuldig in het dossier is verwerkt. Hier kunnen toezichthouders zelf echter een belangrijke bijdrage leveren door hun toezichtbevindingen consequent in het Omgevingsdossier te muteren.

De kwaliteit van dossiers wordt niet structureel gemonitord, afgezien van de check van de kwaliteitscontroleur en de leidinggevenden op de toezichtbrieven. Wel is er in de afgelopen maanden geïnvesteerd in het actualiseren en opschonen van dossiers. Vanwege de beperkingen in de taakuitvoering als gevolg van de corona-maatregelen (geplande toezichtactiviteiten konden geen doorgang vinden) was dit een zinvolle invulling van de vrijgevallen tijd. De ervaring leerde echter dat niet alle toezichthouders veel voldoening putten uit dit werk aan de dossiers. Het verdient aanbeveling te onderzoeken hoe ook de betrokkenheid van professionals bij de dossiervorming kan worden versterkt.

Voorgaande heeft betrekking op de verantwoordelijkheid van de VRU voor de kwaliteit van dossiers. Dit laat onverlet dat ook gemeenten een belangrijke rol bijdrage hebben. Gemeenten verlenen immers de vergunning die de onderlegger vormt voor het toezichtproces. In de vergunningsfase hebben gemeenten de regie op de beoordeling van (bouw)plannen, waarbij zij onder meer gebruik maken van de adviezen van de VRU. De kwaliteit van het initiële dossier en van de archivering daarvan legt een belangrijke basis voor de kwaliteit van het toezicht in latere jaren. Uit gesprekken met vertegenwoordigers van gemeenten én van de VRU blijkt dat de geconstateerde gebreken in dossiers in ieder geval ook deels terug te voeren zijn op de kwaliteit van dossiervorming en archivering door gemeenten. De kwaliteit van toezichtdossiers is een verantwoordelijkheid van gemeenten en VRU samen.

5.2 Monitoring en bijsturing

De taakuitvoering wordt op twee manieren gemonitord. Ten eerste wordt elke brief die opgesteld wordt door een toezichthouder gecontroleerd door een kwaliteitscontroleur. De casemanager is verantwoordelijk voor het eventueel verwerken van de opmerkingen. Daarnaast komen de toezichtbrieven ook onder ogen van de leidinggevenden die ze ondertekenen. In het vorige hoofdstuk is beschreven op welke wijze de leidinggevenden van de afdeling Toezicht op basis hiervan het gesprek voeren met hun medewerkers over de invulling van het toezicht.

Ten tweede moeten toezichthouders hun uren registreren. Hierover is in het vorige hoofdstuk beschreven dat dit moeizaam verloopt: ondanks herhaalde instructies vindt de registratie van

uren niet op eenduidige wijze plaats, waardoor de waarde hiervan als sturingsinformatie beperkt is. Voor de registratie van uitgevoerde controles geldt dat deze eenduidig uit de systemen afgeleid kunnen worden als controles consequent worden opgevoerd in het systeem. Het komt echter voor dat toezichthouders volstaan met een telefonische terugkoppeling van hun bevindingen aan de eigenaar/gebruiker, waardoor registratie in de systemen niet direct plaatsvindt. In de praktijk zijn de data in de systemen daardoor niet één op één bruikbaar als sturingsinformatie.

Uit de gesprekken met leidinggevend en toezichthouders blijkt dat er dus zowel aandacht is voor de kwaliteit van de uitvoering van het toezicht als voor het behalen van de productieafspraken. Toezichthouders wijzen van hun kant wel op een mogelijk onbedoeld effect dat kan ontstaan als gevolg van de sturing op uren. Binnen de VRU wordt de jaarlijkse 'caseload' van een toezichthouder (onder meer) opgebouwd aan de hand van het aantal te controleren gebouwen en de normuren die daarvoor staan. Daarbij wordt uitgegaan dat in gemiddeld 10% van de gevallen een hercontrole vereist is, omdat sprake is van ernstige gebreken/overtredingen. Toezichthouders wijzen erop dat hiervan onbedoeld de prikkel uit zou kunnen gaan om het aantal hercontroles beperkt te houden, omdat daar geen extra uren tegenover staan. In hoeverre dit in de praktijk leidt tot 'mildere' controles dan uit oogpunt van brandveiligheid wenselijk is, kunnen wij op basis van dit onderzoek niet beoordelen. Deze vraag zou in afdelings- en teamoverleg geagendeerd kunnen worden.

Voor wat het consequent voeren van het Omgevingsdossier betreft, merken verschillende respondenten op dat dit bij de adviseurs van de VRU beter loopt dan bij de toezichthouders. Ook voor het adviesproces geldt dat er beperkingen zijn als gevolg van het niet volledig gekoppeld zijn van het Omgevingsdossier en het zaakdossier. Toch wordt het Omgevingsdossier binnen het adviesproces beter gevoed dan bij het toezichtproces. Dit verschil kan mogelijk worden verklaard vanuit de aard van het werk (dat bij advies van nature al meer gericht is op schriftelijke documentatie, terwijl toezichthouders primair kijken naar een concreet object of gebouw). Mogelijk speelt ook een verschil in opleidingsachtergrond een rol (bij advies werken meer medewerkers op hbo-niveau dan bij het proces toezicht). Ten slotte kan ook de wijze waarop gestuurd wordt op het voeren van het Omgevingsdossier een rol spelen. Op basis van ons onderzoek is het lastig precies aan te wijzen waar de oorzaak ligt. Wij concluderen dat strikter sturen alleen het verschil niet zal maken, omdat het voor een duurzaam effect juist ook van belang is dat toezichthouders zelf het voeren van dossiers als een wezenlijk onderdeel van hun vak beschouwen. Pas als die norm collectief wordt erkend en gedeeld zal dit het gewenste effect teweeg brengen. De sturing van leidinggevend grijpt dan namelijk aan op een collectief gedragen norm. Ons onderzoek wijst uit dat dit draagvlak momenteel nog onvoldoende aanwezig is.

5.3 Verbeterprojecten

In de afgelopen jaren heeft de VRU verschillende initiatieven in gang gezet om de kwaliteit van het toezichtproces te verbeteren. In deze paragraaf gaan wij achtereenvolgens in op de kanteling van een gebiedsgerichte naar een procesgerichte organisatie van het toezicht, op het formuleren van kwaliteitseisen voor toezichthouders en op digitalisering van dossiers.

Van een gebiedsgerichte naar een procesgerichte aanpak van het toezicht

In 2015 is de directie Risicobeheersing binnen de VRU gestart. De vorming van deze directie markeerde de kanteling van voorheen gebiedsgericht naar procesgericht toezicht. Met deze kanteling werd een meer eenduidige en kwalitatief hogere uitvoering van het toezicht voor alle 26 gemeenten in de provincie Utrecht beoogd. Het ging hierbij zowel om het realiseren

Andersson Elffers Felix

van meer eenduidigheid en eenvormigheid in de administratieve organisatie, in de processen en in het uitvoeringsbeleid, als om implementatie van de visie op risicogestuurd toezicht. Met een personele reorganisatie (2018-2019) heeft de vorming van de zelfstandige directie Risicobeheersing binnen de VRU ook formeel vorm gekregen. De visie op risicogestuurd toezicht wordt uitgedragen, zij het dat er sprake is van verschillende percepties (zie ook paragraaf 4.1). Gemeenten én medewerkers van de VRU herkennen de kanteling naar een procesgerichte aanpak en de uitwerking van eenduidige en eenvormige (administratieve) processen die daarmee samenhangt.

Per saldo is de conclusie gerechtvaardigd dat de doelstellingen van de kanteling in belangrijke mate zijn gerealiseerd. De opgave voor de komende jaren ligt er vooral in om het begrip en de werking daarvan te verdiepen, met name in de uitvoeringspraktijk. Het ontwikkelen van een gedeelde visie op de uitvoeringspraktijk (collectief vakmanschap) is daar een wezenlijk onderdeel van. Anderzijds lijkt de opgave ook te zijn om ook oog te houden voor lokaal maatwerk en ‘customer intimacy’ in de relatie met gemeenten. Daarbij kunnen gemeenten zelf een belangrijke rol spelen door hun opdrachtgeversrol nadrukkelijker in te vullen.

Kwaliteitseisen voor toezichthouders

Tegen de achtergrond van deze kanteling en reorganisatie is de VRU actief aan de slag gegaan om de vakinhoudelijke kennis van medewerkers te verbeteren met opleidingen, zoals in het vorige hoofdstuk al kort is toegelicht. Er zijn landelijk ontwikkelde kwaliteitscriteria voor medewerkers van VTH (Kwaliteitscriteria VTH 2.1) die de eisen aan het personeel op hoofdlijnen beschrijven. In de Kwaliteitseisen VRU zijn de eisen uitgewerkt voor vier categorieën: opleiding, werkervaring, aanvullende kennis en frequentie.

In dit kader wil de VRU dat alle complexe taken worden uitgevoerd door toezichthouders op hbo-denkniveau. Toezichthouders zonder hbo-diploma kunnen in het kader van de kwaliteitseisen nog steeds eenvoudige taken uitvoeren, gegeven zij beschikken over een relevante mbo-diploma en enkele aanvullende cursussen hebben afgerond. Dit betekent concreet dat alle nieuwe medewerkers die complexe taken moeten uitvoeren over een hbo-diploma moeten beschikken. Huidige medewerkers krijgen de kans om deze diploma's te behalen, of op basis van hun werkervaring te laten zien dat zij op het gewenste niveau zitten (evc-traject waarbij aantoonbaar niveau gekoppeld wordt aan de functie).

De toezichthouders waarderen de opleidingen, maar merken wel op dat deze soms te laat worden georganiseerd. Opleidingen over wetsontwikkelingen volgen bijvoorbeeld jaren nadat de wetsontwikkeling daadwerkelijk is doorgevoerd. Ook ligt het niveau van de opleidingen nog niet altijd even hoog, en krijgen toezichthouders een certificaat terwijl zij de training (deels) hebben gemist. Dit veroorzaakt twijfels over de toegevoegde waarde van de opleidingen.

Digitalisering van dossiers

Voorts streeft de VRU naar digitalisering van de dossiers. Dit is echter een veel bewerklijker operatie gebleken dan aanvankelijk werd gedacht. Bij de digitalisering van documenten komt veel meer kijken dan eenvoudig een stapel A4-tjes door een scanner te halen. Het gaat niet alleen om het digitaliseren van materiaal dat nu nog alleen fysiek (en fysiek verspreid) beschikbaar is (veelal ook op A0-formaat, als het om bouwtekeningen gaat), maar ook om het realiseren van toegang (rechten) en om het digitaal ontsluiten van bestanden van verschillende formaten. Budgettaire beperkingen zijn een belangrijke reden waardoor de digitalisering van dossiers minder ver gevorderd is dan de VRU ambieert. De bevindingen uit

dit onderzoek laten zien dat digitalisering van dossiers echter een belangrijke bijdrage kan leveren aan het werk van de toezichthouders en daarmee aan de kwaliteit van het toezicht. De digitalisering van dossiers moet daarom niet zozeer als een kostenpost, maar vooral als een investering voor de toekomst worden beschouwd.

5.4 Conclusie

In dit hoofdstuk stonden de bevindingen met betrekking tot de kwaliteit van de taakuitvoering centraal. De kanteling van een gebiedsgebonden naar een procesgerichte organisatie heeft geleid tot meer eenduidigheid en eenvormigheid in het toezichtproces. Door het formuleren van kwaliteitseisen en het bieden van na- en bijscholing investeert de VRU in het kennisniveau van haar toezichthouders. Dit zijn belangrijke investeringen in de kwaliteit van het toezichtproces. In dit hoofdstuk is verder de kwaliteit van dossiers en archivering nadrukkelijk aan bod gekomen. Vertegenwoordigers van zowel de VRU als van gemeenten herkennen de bevinding van het provinciaal toezicht dat dossiers in veel gevallen niet compleet en/of actueel zijn. Hiervoor worden in dit hoofdstuk verschillende oorzaken beschreven. Verbetering is mogelijk en wenselijk. Dit vergt enerzijds middelen om dossiers te digitaliseren. Anderzijds vergt het een andere professionele attitude van toezichthouders. Het actief voeren van dossiers met bevindingen uit controles is nog te weinig een gedeelde professionele norm. Sturing op het bijhouden van dossiers staat of valt met de erkenning van toezichthouders dat een goed bijgehouden dossier ook in hun belang is en ook op hun vakmanschap uitstraalt.

6 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk volgt een samenvatting van onze bevindingen aan de hand van een beantwoording van de onderzoeksvragen, gevolgd door enkele aanbevelingen om het toezicht op de brandveiligheid verder te versterken. Geconcludeerd wordt dat de VRU belangrijke stappen heeft gezet in de verdere professionalisering van het toezichtproces en in de kwaliteit van de uitvoering van het toezicht op de brandveiligheid. Verdere ontwikkeling is mogelijk door versterking van collectief vakmanschap en professioneel handelen, van het versterken van ondersteunende systemen (met name één digitaal dossier) en van een steviger invulling van het opdrachtgeverschap van gemeenten.

6.1 Beantwoording onderzoeksvragen

Hieronder volgt een beknopte beantwoording van de onderzoeksvragen. Voor een uitgebreidere beantwoording verwijzen wij naar de conclusies aan het eind van elk hoofdstuk.

Met betrekking tot de **taakopdracht** van de VRU concluderen wij dat de verplichtingen van gemeenten met betrekking tot het toezicht op de brandveiligheid op logische en volledige wijze zijn vertaald naar de taakopdracht van de VRU. De VRU geeft als gemeenschappelijke regeling van de 26 gemeenten in de provincie Utrecht uitvoering aan deze taken. In formele zin ligt aan de opdracht van de VRU het Beleidsplan van de VRU ten grondslag, dat door het Algemeen Bestuur van de VRU wordt vastgesteld. In juridische zin krijgt de opdracht van gemeenten aan de VRU gestalte in de vorm van Taakuitvoeringsovereenkomsten die de VRU met iedere gemeente sluit. Vanuit deze basis maakt de VRU jaarlijks concrete (productie)afspraken met gemeenten. Opgemerkt wordt dat de vertaling van de taakopdracht op het niveau van de jaarafspraken nog een vrij generiek karakter heeft.

In het kader van dit onderzoek is gesproken met vertegenwoordigers van vijf gemeenten (zowel grotere als kleinere gemeenten). De VRU wordt beschouwd als een waardevolle en deskundige samenwerkingspartner. Zeker voor de kleinere gemeenten geldt dat deze niet of zeer beperkt kunnen investeren in eigen kennis en menskracht voor beleidsvorming met betrekking tot brandveiligheid. Dit leidt er in de praktijk toe dat de VRU een belangrijke rol vervult in de totstandkoming van beleid en dat gemeenten hun opdrachtgeversrol maar beperkt benutten om te sturen op de taakuitvoering door de VRU. Een steviger invulling van het opdrachtgeverschap is voor de langere termijn gewenst omdat de VRU ook baat heeft bij kritisch tegenspel.

De VRU heeft de taakopdracht vertaald in heldere **werkinstructies en procesbeschrijvingen**. De werkinstructies en beschrijvingen van werkprocessen fungeren echter vooral als naslagwerk. In de uitvoering zijn checklists van belang, die toezichthouders ondersteunen bij de uitvoering van hun taak. Deze checklists zijn gebaseerd op de wettelijke eisen ten aanzien

van brandveiligheid (Bouwbesluit bij gebouwen, BBGOP bij evenementen). Met name deze checklists zijn voor toezichthouders relevant in hun werk. Bij de beleidsmatige vertaling van de taakopdracht speelt het Beleidsplan een belangrijke rol, zij het dat dit document ook een vrij generiek karakter heeft. In een verbinding tussen het strategische en het operationele niveau wordt voorzien door het recent binnen de afdeling Toezicht ontwikkelde Toezichtkader. Dit kader is echter nog niet formeel vastgesteld. Een dergelijk document is echter wel van belang, omdat het missie en visie koppelt aan een concrete uitwerking van wat onder goed professioneel handelen wordt verstaan. Verdere verdieping is daarbij mogelijk, met name in het expliciteren van wat onder 'risicogestuurd toezicht' wordt verstaan, omdat dit begrip nog op verschillende wijze wordt geïnterpreteerd.

De VRU heeft zowel op strategisch, tactisch als operationeel niveau **doelstellingen** geformuleerd voor het toezichtproces. AEF concludeert dat deze doelstellingen geoperationaliseerd zijn in concrete (prestatie)indicatoren. De voortgang op deze doelstelling is daardoor te monitoren. De samenhang tussen de doelstellingen op de verschillende niveaus is niet geheel logisch. De relatie tussen de strategische en tactische (ontwikkel)doelstellingen is niet expliciet uitgewerkt, terwijl de doelstellingen op operationeel niveau met name het karakter hebben van een managementcontrol op het realiseren van de productie.

De **feitelijke uitvoering** van het toezicht sluit aan op de taakopdracht. Dit betekent dat de toezichthouders doen wat van hen verwacht wordt: zij voeren (periodieke) controles uit bij bestaande bouw, voeren toezicht uit bij nieuwbouw en controleren de brandveiligheid bij evenementen. Er worden geen taken uitgevoerd die niet van de VRU gevraagd worden. In de uitvoering van hun werk hebben toezichthouders een hoge mate van professionele ruimte. Zij voeren controles veelal individueel uit en bepalen daarmee zelf hoe zij kijken en waar zij aandacht aan geven. Natuurlijk zijn de wettelijke eisen voor iedere toezichthouder gelijk, maar binnen dat kader kunnen en moeten toezichthouders keuzes maken. Dat past ook bij risicogericht toezicht. Dit impliceert dat toezichthouders niet zozeer een checklist afvinken als wel aandacht schenken aan gebouw, gebruik én context. Het toezicht dient zowel bij te dragen aan naleving van de wettelijke eisen als bij te dragen aan bewustwording rond brandveilig leven.

AEF concludeert dat deze beroepshouding resoneert in de operatie, maar dat er sprake is van grote variatie tussen toezichthouders in de accenten die zij leggen in het werk. Het maakt uit wie een pand controleert voor wat de uitkomst is van die controle: de ene toezichthouder let op andere aspecten dan een collega. Respondenten benadrukken overigens dat evidente onveilige situaties altijd en door alle toezichthouders zouden worden gerapporteerd. Maar zij bevestigen ook het geschetste beeld van variatie in professioneel handelen. De geconstateerde verschillen hangen veelal niet samen met specifieke kenmerken van een pand, maar met persoonlijke professionele opvattingen van toezichthouders. Voor de kwaliteit van het toezicht op de brandveiligheid is het wenselijk dat hier meer eenheid van denken en doen komt. Een gedeelde visie van toezichthouders én leidinggevenden is gewenst. Het concept Toezichtkader kan daarbij als basis dienen. De leidinggevenden van de afdeling Toezicht sturen bewust op het ontwikkelen van dergelijk collectief vakmanschap, onder meer door toezichthouders met elkaar in gesprek te brengen én door toezichthouders samen controles uit te laten voeren. Het onderzoek wijst uit dat deze interventies positief ontvangen worden, maar nog consequenter en pregnanter toegepast kunnen worden.

Bij de **kwaliteit van de taakuitvoering** blijkt vooral de dossiervorming versterkt te kunnen worden. Dossiers zijn nog te vaak incompleet en/of verouderd. Toezichthouders gebruiken de dossiers daarom niet optimaal. Noch bij de voorbereiding op controles, noch voor het vastleggen van de bevindingen van hun toezicht. Dit komt overigens niet alleen doordat de kwaliteit van dossiers niet optimaal is, maar ook doordat dossierstukken soms fysiek op verschillende locaties opgeslagen zijn. Dit alles is echter geen excuus voor het niet nakomen van de professionele opdracht van toezichthouders om bij te dragen aan de kwaliteit van dossiers. Hier ligt een belangrijke verbeteropgave. De leiderschapsopgave is om het werken aan dossiers relevant te maken voor de toezichthouders. Deze opdracht past logisch in het ontwikkelingsproces van de directie Risicobeheersing van de VRU, na professionalisering van structuren en systemen en investeringen in individuele kennis van toezichthouders in de achterliggende jaren. Het investeren in ondersteunende systemen die dienstbaar zijn aan de uitvoering is daarbij een belangrijke hefboom.

6.2 Aanbevelingen

Dit onderzoek naar de wijze waarop de VRU het toezicht op de brandveiligheid inricht en uitvoert kan beschouwd worden als een momentopname: we hebben beschreven hoe de situatie er medio 2020 voor staat. Van belang is echter te onderkennen dat de VRU als organisatie volop in ontwikkeling is. Heel concreet blijkt dit bijvoorbeeld uit de kanteling van een gebiedsgerichte naar een procesgerichte inrichting van de organisatie. Ook het toezicht op de brandveiligheid is volop in ontwikkeling. Dit onderzoek wijst uit dat structuren en systemen een solide basis is gelegd voor een regionaal uniforme en professionele uitvoering van de toezichttaak. Tegelijkertijd laat het onderzoek zien dat in de ontwikkeling van mensen en gedrag nog verdere ontwikkeling mogelijk is. Verder blijkt de visie op risicogestuurd toezicht nog verder verdiept te kunnen worden, specifiek waar het gaat om het sturen op (actuele) risico's en het vertalen daarvan naar concrete interventies. Wenkend perspectief is om vanuit een gedegen basis van planmatige controles (op basis van de gebouwenlijst en risicomodule) de impact en het rendement van het toezicht te vergroten door meer te variëren in de uitvoering van het toezicht. Bijvoorbeeld door meer ruimte te maken voor thematisch toezicht, of door nadrukkelijker te differentiëren in de intensiteit van het toezicht (streng waar het moet, stimulerend waar het kan, ook met ruimte voor zelfscans voor gebouweigenaren). Deze verdere ontwikkeling is gebaat bij een bewuster (collectief) opdrachtgeverschap van gemeenten. Het concretiseren van beleidsuitgangspunten voor het toezicht op de brandveiligheid is daarvoor een logische eerste stap.

Op basis van deze reflectie formuleren wij de volgende drie aanbevelingen voor de verdere ontwikkeling en versterking van het toezicht op de brandveiligheid:

- 1. Versterk het collectief vakmanschap en de zelfstandigheid van toezichthouders.** De toezichthouders van de VRU werken met grote betrokkenheid en gedrevenheid aan hun opdracht. In deze taakuitoefening is echter nog sprake van een (te grote) variatie tussen toezichthouders. Variatie in de taakuitoefening zou moeten voortvloeien uit de specifieke context waar een controle plaatsvindt, niet van individuele voorkeuren of taakopvattingen. Juist omdat toezichthouders veel ruimte hebben in hun werkpraktijk past een ontwikkelgerichte benadering, die toezichthouders aanspreekt op hun professionele verantwoordelijkheid. Daar hoort bij met elkaar in gesprek te gaan over de vraag wat goed toezicht behelst en wat de minimale norm is die toezichthouders ook van elkaar zouden mogen verwachten. Bij goed professioneel handelen hoort bovendien het muteren van bevindingen in de systemen, zodat collega's daar ook hun voordeel mee kunnen doen. De

leiding van de afdeling Toezicht stuurt op het ontwikkelen van collectief vakmanschap en eigenaarschap bij de toezichthouders. Het verdient aanbeveling deze lijn te versterken en verder door te zetten. Door toezichthouders te bevragen waarom zij doen wat zij doen en door hen uit te dagen te luisteren naar en te leren van hun collega's. Het concept Toezichtkader kan daarbij als professioneel kader benut worden. Het verdient aanbeveling dit document ook formeel vast te stellen.

- 2. Versterk ondersteunende systemen en maak deze dienstbaar aan de operatie.** De tweede aanbeveling is om de systemen die de VRU rond het proces toezicht heeft ingericht meer ondersteunend te maken voor de uitvoeringspraktijk. Concreet kan daarbij gedacht worden aan het oplossen van de problematiek van dubbele data-entry door koppeling van het Omgevingsdossier en het zaakstelsel. Daarnaast kan de verdere digitalisering van dossiers de kwaliteit van het toezicht ondersteunen. Deze digitalisering is arbeidsintensief en daardoor kostbaar. Overigens gaat het hierbij niet alleen om dossiers van de VRU, maar ook om die van gemeenten. En ook gemeenten hebben een verantwoordelijkheid om de gebouwenlijst actueel te houden. Het digitaliseren van dossiers moet echter niet als kostenpost, maar als investering in een professionele uitvoeringspraktijk worden beschouwd. Een investering die bovendien de gedeelde verantwoordelijkheid van gemeenten en VRU voor de kwaliteit van dossiers kan faciliteren.
- 3. Versterk het opdrachtgeverschap van gemeenten.** De derde en laatste aanbeveling is gericht aan gemeenten. Dit onderzoek bevestigt de bevinding van het provinciaal toezicht dat de VRU een belangrijke bijdrage levert aan beleidsvorming. Dat is vanwege de specifieke expertise van de VRU begrijpelijk. Maar de VRU is ook gebaat bij opdrachtgevers die de VRU kritisch bevragen op haar visie en taakuitoefening. Bovendien is het maatschappelijk doel van brandveilig leven niet alleen gebaat bij een goede taakuitoefening door de VRU, maar ook bij actieve betrokkenheid van gemeenten. Het verdient daarom aanbeveling om de opdrachtgeversrol van gemeenten met betrekking tot het toezicht op de brandveiligheid aan het begin van deze nieuwe beleidsperiode vanuit deze twee perspectieven kritisch te doordenken. De VRU kan daartoe bijdragen door gemeenten nadrukkelijker mee te nemen in de afwegingen die zij heeft gemaakt.

Overzicht respondenten

Medewerkers VRU

Peter Bos	Algemeen directeur
Jacqueline Buitendijk	Directeur Bedrijfsvoering
Gerda Bouma	Afdelingshoofd afdeling Toezicht
Rob Giltaij	Teammanager afdeling Toezicht
Bastiaan van 't Hoog	Concerncontroller
Edwin Kraus	Toeziethouder
Ellen Louwerse	Directiesecretaris Risicobeheersing
Hans Nederhoff	Beleidsmedewerker Risicobeheersing
Jop Perrée	Medewerker Frontoffice afdeling Toezicht
Christiaan Smit	Toeziethouder
Luuk Vink	Informatieanalist Risicobeheersing
Iris Visser	Data-analist
Arjan Waijnenberg	Teammanager afdeling Toezicht

Vertegenwoordigers van gemeenten

Martine Arents	Teammanager Vergunningen, Toezicht en Handhaving Gemeente Woerden
Debra Kasbergen	Beleidsmedewerker VTH Gemeente Woerden
Freek Henseler	Coördinator verbonden partijen gemeente Montfoort
Jennemieke Kleijwegt	Hoofd Toezicht en Handhaving Bebouwde Omgeving Gemeente Utrecht
Jaap van Meggelen	Beleidsadviseur OOV Gemeente Montfoort
Bastian te Velde	Strategisch beleidsadviseur Vergunningen & Handhaving BEL-combinatie (gemeente Eemnes)
Thio van der Velde	Teamleider Vergunningen, Handhaving en Juridische Zaken BEL-combinatie (gemeente Eemnes)
Johan Weijman	Teammanager VTH gemeente Amersfoort