

De Commissie en haar werkzaamheden

2.1 Instelling en samenstelling Commissie

De Commissie is ingesteld bij besluit van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) na overleg met de Ministers van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (zie bijlage 1).

De Commissie bestaat uit J.G.M. Alders (voorzitter), ing. M.M. Belonje, mw. A. van den Berg, prof. dr. H.J. ten Duis en ir. A. Hoelen.

Aan de Commissie is drs. ing. G. van Staalduinen als secretaris (niet lid van de Commissie) toegevoegd ter ondersteuning van de werkzaamheden.

De Commissie rapporteert volgens de toelichting op het Instellingsbesluit aan het kabinet. Haar eindverslag zou de Commissie op basis van het toenmalige inzicht uiterlijk 31 maart 2001 aanbieden aan de Staatssecretaris voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De staatssecretaris legt vervolgens dit eindverslag aan het kabinet voor.

De Commissie heeft in april 2001 een 'Tussenrapportage'¹ uitgebracht, waartoe artikel 5 van het Instellingsbesluit de mogelijkheid geeft.

De Commissie heeft tot deze tussenrapportage besloten, omdat het de Commissie, zoals aangegeven in de tussenrapportage, duidelijk was geworden dat het verrichten van nader onderzoek geen nadere inzichten meer zou opleveren. Het formuleren van een actieprogramma voor het verbeteren van brandveiligheid was volgens de Commissie des te meer noodzakelijk.

Verder werd uit het overleg met verschillende inspecties, meer in het bijzonder met de coördinerend hoofdinspecteur, duidelijk dat gelet op de vereiste zorgvuldigheid bij het verrichten van onderzoek en de vereiste methoden, de betrokken inspecties pas medio mei de eerste resultaten konden opleveren.

In overleg met de staatssecretaris werd de taakstelling van de Commissie aangepast. Verder kwamen beide partijen overeen dat de Commissie medio juni rapporteert.

In de genoemde 'Tussenrapportage' schetste de Commissie in hoofdstuk 7 de contouren van dit eindrapport.



V.l.n.r. drs. ing. G. van Staalduinen MPM, ing. M.M. Belonje, ir. A. Hoelen, J.G.M. Alders (voorzitter), prof. dr. H.J. ten Duis en mw. A. van den Berg.

2.2 Taak

De Commissie komt in een nader hoofdstuk nog terug op haar contacten met de Inspecties, die onderzoeken uitvoerden naar de feiten van de toedracht en de afwikkeling van de brand.

In artikel 3 van het Instellingsbesluit van de Commissie zijn de volgende taken geformuleerd:

- a. De integraliteit en de samenhang te bevorderen van de rapporten van de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding, van de Inspectie voor de Gezondheidszorg en de Inspectie Politie en van de Keuringsdienst van Waren, resulterend uit de onderzoeken naar de cafébrand.
- b. Te rapporteren over de toedracht en de afwikkeling van de cafébrand, waaronder begrepen de voor de hulpverlening beschikbare mensen en middelen, waarbij zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van de onderzoeken naar de feitelijke toedracht van de cafébrand door de inspecties.
- c. Te adviseren over de conclusies en aanbevelingen van de inspecties naar aanleiding van hun onderzoek naar de cafébrand.
- d. Een voorstel te doen voor een onderzoek naar de wijze waarop gemeentebesturen uitvoering geven aan vergunningsstelsels met het oog op brandveiligheid en hun beleid ter zake, alsmede de bestuurlijke handhaving daarvan.

De Commissie heeft een tweeledige taak. In de brief aan de Tweede Kamer van 4 januari 2001 is dat als volgt verwoord:

Het onderzoek van de Commissie richt zich enerzijds op de vergunningen die voor het uitbaten van de horecagelegenheid vereist zijn. Het gaat daarbij om het gehele proces van aanvraag, verlening, naleving van de eisen en de handhaving waarbij de belangrijkste invalshoek de brandveiligheid is. Anderzijds op de omstandigheden die tot de fatale afloop hebben bijgedragen, alsmede op de brandbestrijding, redding en de geneeskundige hulpverlening.

In de tussenrapportage geeft de Commissie reeds aan dat het gaat om gebouwen, die aan brandveiligheidsvoorschriften gebonden zijn en waar branden soortgelijke risico's met zich mee kunnen brengen als in Volendam, indien de brandveiligheid en vluchtmogelijkheden niet of onvoldoende zijn gewaarborgd. Daarbij kan gedacht worden aan ziekenhuizen, verzorgingshuizen, scholen en dergelijke.

De voorzitter van de Commissie heeft over de taakopdracht onder d zoals ook weergegeven in de eerdergenoemde 'Tussenrapportage', een gesprek gevoerd met de Minister en met de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en hen geïnformeerd over de eerste bevindingen van de Commissie, op grond van de bestudering van het reeds voorhanden onderzoeksmateriaal en de eerste resultaten van de in opdracht van de Commissie uitgevoerde Quick-scan². De voorzitter heeft hen op de hoogte gebracht van een mogelijke aanbeveling van de Commissie tot wijziging van de taakstelling.

Beide bewindspersonen hebben duidelijk gemaakt dat, indien de Commissie definitief tot die conclusie zou komen, in te kunnen stemmen met een aanpassing van de taakstelling, waardoor een aanzet tot een actieprogramma voor brandveiligheid wordt geformuleerd in plaats van een opzet voor een landelijk onderzoek.

Een en ander is vervolgens vermeld in het kabinetsstandpunt van 23 maart 2001³ over het rapport van de Commissie onderzoek vuurwerkcramp.

Deze Commissie formuleert dus in haar eindrapport een aanzet tot een dergelijk actieprogramma.

Daarnaast rapporteert de Commissie op verzoek van de staatsecretaris over de traumahelikopter. Zij neemt kennis van het onderzoek naar traumacentra dat wordt uitgevoerd door de traumacentra Noord-West-Nederland.

De Commissie zal de beleidsinitiatieven van de ministeries, voorzover rakend aan haar taakopdracht, bij haar werk betrekken.

2.3 De Commissie en de inspecties

De Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding, de Inspectie voor de Gezondheidszorg en de Keuringsdienst van Waren zullen de feitelijke toedracht van de brand en de afwikkeling van de nieuwjaarsbrand onderzoeken. Op basis van deze feitelijke rapportage zal de Commissie aan het kabinet rapporteren, aldus de toelichting op het Instellingsbesluit van de Commissie. Daaraan wordt overigens direct toegevoegd dat de Commissie, waar zij dit nodig acht, ook zelf onderzoek kan entameren. Uit het Instellingsbesluit blijkt duidelijk dat de Commissie zich primair zal baseren op de onderzoeken door de inspecties.

Al snel werd aan de Commissie duidelijk dat het streven genoemd in de toelichting op het Instellingsbesluit om uiterlijk 31 maart 2001 het eindverslag aan te bieden niet mogelijk was. De inspecties hebben de Commissie kenbaar gemaakt dat gelet op de betrouwbare zorgvuldigheid en met het oog daarop vastgestelde procedures en onderzoeksprotocollen, de doorlooptijd van

essentiële onderdelen van het onderzoek ten minste drie maanden bedraagt en dat de Commissie dus pas in week 20 (14 - 20 mei) zou kunnen beschikken over de gegevens uit het onderzoek.

Op grond daarvan heeft de Commissie in haar tussenrapportage gemeld dat een meer realistische planning uit gaat van het aanbieden van het eindrapport in juni 2001. Immers het schrijven van het rapport, het wegen van de feiten en het formuleren van conclusies en aanbevelingen kan pas dan in volle omvang plaats vinden.

In de tussenrapportage is reeds vermeld dat de gesprekken met de coördinerend hoofd-inspecteur duidelijk hebben gemaakt dat zowel de inspecties als de Commissie bei de zelfstandige verantwoordelijkheden hebben, die echter samenkomen in het belang van de integraliteit en samenhang van de inspectierapporten. De coördinerend hoofdinspecteur stelt zich op het standpunt dat de verantwoordelijkheid voor de integraliteit formeel bij de inspecties ligt aangezien zij formeel aan de Staatssecretaris van BZK rapporteren, waarbij de Commissie een afschrift krijgt. De Commissie is van mening dat coördineren verder gaat dan toezien op de voortgang van de werkzaamheden, en inhoudelijke bemoeienis met deelnemende inspecties inhoudt.

Deze gescheiden verantwoordelijkheden zorgen van af de eerste dag voor onduidelijkheden. Zo wordt in het Instellingsbesluit gemeld dat de Commissie tot taak heeft: 'De integraliteit en de samenhang te bevorderen van de rapporten van de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding, van de Inspectie voor de Gezondheidszorg en van de Keuringsdienst van Waren resulterend uit de onderzoeken naar de cafébrand.'

22

De toelichting zegt daarover: 'Voorzover nodig bevordert de Commissie tevens de integraliteit en de samenhang van de inspectierapporten met betrekking tot de nieuwjaarsbrand. Dat wil zeggen dat de Commissie de coördinerende taak van de Inspectie voor Brandweezorg en Rampenbestrijding zonodig zal ondersteunen.' De Commissie heeft deze gescheiden verantwoordelijkheden als een gegeven beschouwd en zich gericht op de vraag wat van de inspecties verwacht kan worden en wat niet. Dit laatste is immers relevant om te beoordelen of er verder onderzoek gedaan zou moeten worden.

De Commissie heeft tegen deze achtergrond – de inspecties die onder eigen verantwoordelijkheid materiaal aanleveren in plaats van inspecties die in opdracht van de Commissie onderzoek verrichten – gesprekken gevoerd met de inspecties over de vraag wat van de inspectie-onderzoeken verwacht kan worden en wat niet. De Commissie heeft zich in dit verband nader georiënteerd op de taken van de verschillende inspecties, de organisatie en werkwijze bij de voorgenomen onderzoeken, alsmede de onderzoeksvragen die zijn geformuleerd. De Commissie heeft voortgangsgesprekken gevoerd met de inspecties en zich op onderdelen laten inlichten over de voortgang van de resultaten van de onderzoeken. In die gesprekken zijn mogelijkheden en onmogelijkheden de revue gepasseerd. Daar waar de inspecties zich in staat achten om de gevraagde informatie te leveren is dit ook gebeurd. In een aantal gevallen is geconstateerd dat de gevraagde informatie of de gevraagde benadering niet tot de mogelijkheden behoort. De Commissie heeft zich vervolgens gebogen over de vraag of op een andere wijze hierin voorzien zou kunnen worden. Zo was het bijvoorbeeld voor de Commissie al snel duidelijk dat het gewenst zou zijn om inzicht te hebben in de bestuurscultuur en de bestuurlijke verhoudingen in Edam-Volendam teneinde het feitenmateriaal te kunnen beoordelen. De inspecties hebben de Commissie laten weten hier maar in beperkte zin toe in staat te zijn. Dit is voor de Commissie aanleiding geweest om prof. A.B. Ringeling te vragen onderzoek te

doen naar deze aspecten. Waar dat mogelijk is geweest heeft de Commissie op deze wijze in haar informatiebehoefte voorzien.

In andere gevallen heeft de Commissie er voor gekozen om uitdrukkelijk zelf het onderzoek uit te voeren in plaats van de inspectie te verzoeken dit te doen. Voorbeelden daarvan zijn de onderzoeken naar de "bestuurlijke handhaving" (prof. Mr. Drs. F.M.C.A. Michiels), en "formeel en informeel toezicht op de primaire handhaving" (prof. Dr. F. Fleurke).

Daarnaast heeft de Commissie een aantal onderzoeken uitgezet die niet passen in de taakomschrijvingen van de inspecties (beleving brandveiligheid door horecaondernemers en verantwoordelijke personen in gebouwen met een publieksfunctie).

Zo heeft de Commissie ook zeer belangrijke onderzoeken door TNO te Rijswijk laten uitvoeren, zoals de reconstructie van de brand en mogelijk daarbij vrijkomende 'giftige' stoffen.

Gelet op het vorenstaande kan het proces tussen de Commissie en de inspectie als volgt worden gekarakteriseerd:

1. De inspecties onderzoeken de toedracht van de brand en de afwikkeling van de nieuwjaarsbrand. Op basis van de rapportage van de inspecties zal de Commissie aan het kabinet rapporteren. De Commissie heeft overigens de bevoegdheid ook zelf onderzoek te entameren. Uit het Instellingsbesluit en de daarbij behorende toelichting is duidelijk dat de Commissie bij de uitvoering van haar taak zoveel mogelijk gebruik zal maken van de onderzoeken door de inspecties;
2. Er is sprake van een gescheiden verantwoordelijkheid voor de integraliteit en samenhang van de rapporten van de Hoofdinspecteur Brandweezorg en Rampenbestrijding enerzijds en de Commissie anderzijds. De Commissie heeft dit getracht op te lossen door intensief overleg met de inspecties over de onderzoeksopzet en over de resultaten van het onderzoek. Gebleken is dat niet alle vragen beantwoord konden worden gegeven de onderzoeksopzet, taken van de inspecties en de beschikbare tijd. In een aantal gevallen is dit aanleiding geweest voor de Commissie om aanvullend onderzoek te entameren;
3. De inspecties zouden rapporteren aan de staatssecretaris en aan de Commissie. Gelet op de onduidelijkheid die het gevolg is van het in tijd gespreid publiceren van onderzoek is in overleg tussen de Commissie, de staatssecretaris en de inspecties uiteindelijk besloten dat de inspecties hun rapporten onder eigen verantwoordelijkheid beschikbaar stellen aan de Commissie, die deze rapporten als bijlage bij haar rapport zal aanbieden aan de staatssecretaris. Op basis van de rapporten van de inspecties, het overigens beschikbare materiaal (bijvoorbeeld processen verbaal, rapportages van gemeente en provincie, evaluaties van diensten) en de onderzoeken verricht in opdracht van de Commissie, wordt het eindrapport geschreven.

De Commissie heeft de volgende eindrapporten van de inspecties⁴ ontvangen:

1. Rapportage Rijksinspecties, Cafébrand Nieuwjaarsnacht, Samenvatting en beschrijving onderzoek;
2. Rapportage Rijksinspecties, Cafébrand Nieuwjaarsnacht, Opvang;
3. Rapportage Rijksinspecties, Cafébrand Nieuwjaarsnacht, Vergunningen;
4. Rapportage Rijksinspecties, Cafébrand Nieuwjaarsnacht, Incident en incidentbestrijding;
5. Rapportage Rijksinspecties, Cafébrand Nieuwjaarsnacht, Geneeskundige hulpverlening.

De Commissie heeft de rapporten van de inspecties besproken en vastgesteld dat de rapporten voldoende informatie geven om – mede gelet ook op de uitdrukkelijke wens om eind juni te

rapporteren – haar eindrapport te formuleren. Dat betekent niet dat op alle vragen een (compleet) antwoord gegeven is. De Commissie acht de beschikbare informatie voldoende om tot een reconstructie te komen op basis waarvan lessen kunnen worden getrokken.

Eerder heeft de Commissie reeds gewezen op de in haar opdracht uitgevoerde onderzoeken. De Commissie heeft voorts kennis kunnen nemen van de proces verbalen van de gesprekken met betrokkenen bij de ramp, waardoor de informatie die beschikbaar is gekomen van verschillende officiële organen ‘gespiegeld’ kan worden aan de verhalen van betrokkenen opgetekend in de dagen na de ramp. Voorts heeft de Commissie zelf met een aantal betrokkenen gesproken. De resultaten van de inspecties gevoegd bij dit materiaal heeft de Commissie tot de conclusie gebracht dat het eindrapport kan worden opgesteld.

Het materiaal is door de Commissie waar mogelijk voorzien van referentiekaders. Dat wil zeggen dat niet alleen naar de situatie in de gemeente Edam-Volendam sec gekeken is, maar waar mogelijk afgezet tegen landelijk of regionaal geformuleerde kaders danwel de praktijk in de regio en/of landelijk. De vergunningsverlening is via een quick-scan, in opdracht van de Commissie uitgevoerd door het NIBRA, afgezet tegen een indicatief landelijk beeld en in dit rapport nog verder verbijzonderd door te refereren aan gemeenten die vergelijkbaar zijn⁵. Het rampenplan is afgezet tegen landelijk geformuleerde kaders en de stand van zaken in de regio. Op die manier wordt enerzijds niet eenzijdig de gemeente Edam-Volendam de maat gemeten – in die zin dat geen rekening wordt gehouden met de stand van zaken die mag worden verwacht – en anderzijds wordt het daardoor mogelijk om de lessen die te trekken zijn niet te beperken tot lessen voor de gemeente Edam-Volendam, omdat de Commissie materiaal verzamelde op vier niveaus, te weten:

- a. De wet- en regelgeving die van toepassing is bij brandveiligheid en rampenbestrijding;
- b. De situatie in de Nederlandse gemeenten (alle gemeenten, vergelijkbare gemeenten naar gelang beschikbaar);
- c. De situatie in en van de gemeente Edam-Volendam;
- d. De situatie rondom de betrokken panden Haven 154-156 te Edam-Volendam.

Terugkijkend is de vraag gerechtvaardigd of de opdracht aan zowel inspecties als Commissie een gelukkige is geweest. Zelfstandige inspecties en een coördinerend hoofdinspecteur die verantwoordelijk zijn voor het door hen te leveren onderzoek, waarop een Commissie zich dan dient te baseren is voor allen onbevredigend. Een Commissie die vanzelfsprekend de neiging zal hebben haar eigen onderzoek in te richten en vorm te geven en derhalve zich opstelt als opdrachtgever en inspecties die hechten aan hun eigenstandigheid. Onbevredigend omdat de Commissie alsmaar met vragen komt, die naar de mening van de inspecties niet relevant zijn voor het onderzoek en dus blijven zitten met een beeld van een alsmaar ontevreden Commissie. En de Commissie die alsmaar het beeld blijft houden net geen antwoord te krijgen op de voor hen ook relevante vragen. Een voorbeeld daarvan is dat de Commissie zeer hecht aan inzicht in de bestuurlijke organisatie en verhoudingen teneinde het functioneren van de verschillende onderdelen te kunnen duiden, terwijl de inspecties dit beperkt houden tot de directe omgeving. De Commissie wil hiermee overigens niet de indruk wekken dat de rapporten van de inspecties niet veel en relevant materiaal op tafel heeft gebracht. Waar hier op gedoeld wordt is een spanning die door de zelfstandige opdrachten was ingebouwd in de aanpak. Op basis van deze opgedane ervaring is de Commissie van mening dat dit in de toekomst vermeden moet worden. Een in te stellen Commissie moet de opdrachtgever zijn voor het uit te voeren onderzoek.

De Commissie ondersteunt op basis van haar ervaringen de instelling van de beoogde Nationale Raad voor Onderzoek van Rampen en Zware ongevallen. Of de inspecties de meest aangewezen zijn om dit soort onderzoeken te verrichten – en dus ook voor de beoogde Nationale Raad – is voor de Commissie niet vanzelfsprekend. Medewerkers van inspecties zijn in de eerste plaats materiedeskundigen en geen onderzoekers. Het zijn van een materiedeskundige verbonden met een bepaald domein is niet bevorderlijk voor het kunnen plaatsnemen van de feiten en omstandigheden in een breder perspectief. Bovendien hebben inspecties ook reguliere taken ten opzichte van het beleidsveld waardoor vragen zouden kunnen opkomen over de vraag of er voldoende afstand genomen kan worden. In het rapport zal duidelijk worden dat de Commissie op onderdelen op basis van dezelfde feiten en omstandigheden tot verschillende oordelen komt in vergelijking met de inspecties.

Het geheel overziende komt de Commissie tot de aanbeveling dat niet alleen de Commissie – of de Nationale Raad – opdrachtgever zou dienen te zijn van te verrichten onderzoeken, maar dat het ook geen uitgemaakte zaak zou dienen te zijn om de inspecties daarmee te belasten, of inspecties met het oog daarop te versterken.

2.4 Taakopvatting

De Commissie streeft bij de uitvoering van haar taak de volgende doelstellingen na, te weten:

1. beschrijving van de relevante gebeurtenissen en handelingen van betrokken actoren voor, tijdens en na de ramp;
2. analyse van de reconstructie van de feitelijke gang van zaken en vaststellen van de verantwoordelijke actoren daarbij;
3. beoordeling van de onderzochte handelingen teneinde daaruit lessen te trekken en de inzet en aanpak van rampen te optimaliseren.

Actoren zijn in dit geval allen, binnen of buiten het openbaar bestuur of binnen een dienst van het openbaar bestuur, belast met een taak in het kader van de bestrijding en de afwikkeling van de brand, of het proces dat daaraan vooraf ging (inclusief preventie en voorbereiding).

Daarbij neemt de commissie zowel de exploitant of beheerder/eigenaar van een gebouw in beschouwing, als de rijks-, de provinciale, de regionale en de lokale overheid, en de burger die gebruik maakt van een gebouw.

De Commissie onthoudt zich van het formuleren van conclusies op het punt van schuld en aansprakelijkheid van betrokkenen, noch civielrechtelijk, noch strafrechtelijk, noch politiek-bestuurlijk.

De Commissie hoopt met haar rapport mede een bijdrage te leveren aan het bevorderen van het vertrouwen in de overheid.

Deze Commissie houdt zich gelet op haar taak en taakopvatting vooral bezig met een reconstructie van de brand en de gevolgen daarvan en het trekken van lessen daaruit. Met het oog daarop is de Commissie nagegaan in welke mate de cafébrand in Edam-Volendam duidt op mogelijkheden tot structurele verbeteringen, hetzij lokaal, dan wel regionaal, provinciaal, of nationaal.

Deze algemene lessen kunnen naar de mening van de Commissie betrekking hebben op de terreinen:

- het optreden van de overheid in het algemeen, waaronder mede begrepen de zorg voor brandveiligheid;
- vergunningverlening en bestuurlijke handhaving;
- rampenbestrijding.

Dit onderscheid vindt de Commissie belangrijk omdat de aard van de te trekken lessen voor elk van de gebieden op belangrijke punten anders zal zijn.

Nederland is op het gebied van brandveiligheid een betrekkelijk veilig land. In Nederland zijn als gevolg van brand, ongeveer 80 doden per jaar te betreuren. Vergeleken met bijvoorbeeld het aantal dodelijke verkeersslachtoffers in Nederland 1160 in 2000, en gemiddeld over de afgelopen 5 jaar, 1196 per jaar⁶, is dat laag.

Branden, vergelijkbaar met die van Volendam, vinden in ons land gelukkig weinig plaats. Toch mag dat natuurlijk geen reden zijn lichtvaardig om te gaan met brandveiligheid, door degenen die daarbij betrokken en daarop aanspreekbaar zijn.

Daarom is de Commissie van mening dat vooral een actieprogramma met het oog op bewustmaking van verantwoordelijkheden bij alle betrokkenen en planmatige verbetering van veiligheidsmaatregelen door exploitanten en consumenten, alsmede van vergunningverlening en bestuurlijke handhaving bij overheden noodzakelijk is en dus hoge prioriteit moet krijgen.

26

a. Vergunningverlening en (bestuurlijke) handhaving

Verlening of weigering van vergunningen is een belangrijk instrument in handen van de overheid bij de realisatie van belangrijke overheidstaken, zoals bijvoorbeeld de zorg voor brandveiligheid.

Verschillende vergunningen zijn bij brandveiligheid aan de orde, bijvoorbeeld bouwvergunningen, milieuvergunningen en gebruiksvergunningen, voor gebouwen waarin zich veel mensen kunnen ophouden evenals toezicht op en handhaving van vergunningen.

De Commissie onderstreept op deze plaats overigens nog eens, zoals zij dat eerder al deed in de tussenrapportage, dat de beschikking over een vergunning voor een openbare inrichting nog geen voldoende aanwijzing is voor het bereikte niveau van de brandveiligheid.

Een gebruiksvergunning is wel een indicatie voor de voorwaarden waaraan het gebruik van een inrichting moet voldoen. Voor het niveau van brandveiligheid is ook een periodieke controle van de actuele situatie nodig.

En bovendien gaf de Commissie in haar tussenrapportage reeds aan dat exploitanten, overheden en burgers die gebruik maken van gebouwen, ook nu al kunnen werken aan een aanzienlijke verbetering van de brandveiligheid zonder te wachten op allerlei nadere rapportages, onderzoeken en richtlijnen.

b. Rampenbestrijding

De cafébrand in de nieuwjaarsnacht had en heeft zodanig omvangrijke en ingrijpende consequenties, dat er sprake was en is van een ramp.⁷ De Commissie rekent een beoordeling van zowel de voorbereiding (preparatie) op de afwikkeling van de ramp, als de afwikkeling van de ramp zelf tot haar taak.

Immers, van de overheid mag men verwachten dat zij zich maximaal inspant kansen op rampen en de gevolgen daarvan te voorkomen of te beperken.⁸ Daarnaast dient de overheid zorg te dragen voor een organisatie die in staat is ongevallen en rampen te bestrijden en af te wikkelen. De Commissie is van mening dat aan de rampenbestrijding, inclusief de voorbereiding daarop, hoge eisen mogen worden gesteld. Immers de veiligheid en de gezondheid van burgers is in het geding.

Wel dient daarbij te worden bedacht dat een ramp een buitengewone situatie is. Mensen gedragen zich in zo'n situatie anders dan zij gewoonlijk doen. Manieren van communiceren die onder normale omstandigheden gangbaar zijn, krijgen door de aanwezige hectiek en de aantallen disciplines een andere betekenis. Er wordt meer vergeten en anders begrepen. De Commissie is zich er van bewust dat men een dergelijke situatie anders dient te beoordelen dan meer overzichtelijke situaties.

Bovendien is de Commissie van mening dat de eisen die aan betrokken actoren mogen worden gesteld, voor de verschillende aspecten anders zijn. Van belang voor de te trekken lessen is dus het al dan niet door actoren voldoen aan legitieme verwachtingen van burgers en andere betrokkenen, in plaats van het functioneren van een gemeente, de brandweer, de geneeskundige hulpverlening, de politie of welke andere actor dan ook.

2.5 Werkwijze van de Commissie

Contact met de bevolking en plaatselijke orientatie

De Commissie heeft zich nader op de plaatselijke situatie georiënteerd, en een bezoek gebracht aan het pand Haven 154-156 te Volendam en directe omgeving.

Later heeft de Commissie gesprekken gevoerd met Volendamse hulpverleners. Daaruit is voortgevloeid dat de Commissie in Volendam een inloopspreekuur heeft gehouden voor de bevolking van Volendam. Daarbij zijn ook een aantal persoonlijke verhalen van betrokkenen vastgelegd, die worden weergegeven in dit eindrapport. De Commissie presenteert haar rapport aan de bewoners uit Volendam en daarna aan de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Gevoerde gesprekken

De Commissie heeft bij de uitvoering van haar taakopdracht een aantal gesprekken gevoerd. In het kader van taak a t/m c heeft de Commissie gesproken met de burgemeester en de gemeentesecretaris van de gemeente Edam-Volendam. Daarnaast heeft de voorzitter gesproken met de Hoofdofficier van Justitie. In dat gesprek heeft hij zich ervan verzekerd dat gegevens over de toedracht en afwikkeling van de brand, waarover het Openbaar Ministerie beschikt, door de inspecties in hun onderzoek worden betrokken.

Verder heeft de commissie gesproken met vertegenwoordigers van brandwondencentra in Beverwijk, Groningen en Rotterdam.

Daarnaast heeft de Commissie gesprekken gevoerd met traumatologen van het VU-ziekenhuis en het Academisch Medisch Centrum, die bij de behandeling van slachtoffers betrokken waren. Ter oriëntatie op het domein van onderzoek heeft de Commissie gesprekken gevoerd met Horeca Nederland. Daarmee kreeg zij ook informatie over de omgang van Horeca Nederland met brandveiligheid.

In verband met taak d heeft de Commissie gesprekken gevoerd met de voorzitter en de secretaris van het project Marktwerving, Deregulering en Wetgeving betreffende handhaving van voorschriften voor openbare Inrichtingen.

Gesproken heeft de Commissie ook met de voorzitter van het College van Commandanten van de Regionale Brandweer.

De Commissie heeft ook gesproken met prof. Mr. Drs. F.M.C.A. Michiels, in verband met diens onderzoek naar bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving in het kader van het project 'Handhaven op niveau' van het Ministerie van Justitie.

Conferenties

Daarnaast heeft de Commissie twee werkconferenties georganiseerd. Eén rondom bouwregeling, met deelnemers vanuit de sectoren bouw- en woningtoezicht, brandweer en milieu. De andere conferentie betrof vergunningverlening, controle en handhaving. Deelnemers waren bestuurders en functionarissen die werkzaam zijn in de uitvoering van vergunningverlening, controle en handhaving.

Eigen onderzoeken van de Commissie

De Commissie heeft conform artikel 4 van het Instellingsbesluit een aantal onderzoeken geentameerd, te weten:

- 'Vergunningverlening, contrôle en handhaving, eindrapportage van de quick-scan van het Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding';
- 'Nader onderzoek handhaving brandveiligheid. Eindrapportage deelonderzoeken', Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding; 2001;
- 'Literatuurstudie, branden in publieksgebouwen vergelijkbaar met de brand in 't Hemeltje op 1 januari 2001, TNO te Rijswijk;
- 'Reconstructie van de brand in bar 't Hemeltje' in Volendam, TNO te Rijswijk;
- 'Verbrandingsgassen van kersttakken', TNO te Rijswijk;
- 'Naar een vernieuwd regelgevingsstelsel voor de brandveiligheid van gebouwen', TNO te Rijswijk;
- 'Het derde klaphek voorbij? Een analyse van de Volendamse bestuurscultuur', Ringeling, A.B. e.a., Erasmus Universiteit Rotterdam;
- Beknopte analyse van het tegenwoordig voor nagenoeg alles gebruikte begrip 'verantwoordelijkheid'. Kortmann, C.A.J.M., e.a., Katholieke Universiteit Nijmegen;
- 'Een onderzoek van rechtspraak betreffende besluiten van gemeentebesturen inzake vergunningverlening en handhaving in het kader van brandveiligheid van openbare inrichtingen', Michiels, F.M.C.A. e.a., Universiteit van Utrecht;
- 'Toezicht op Volendam. Een onderzoek in opdracht van de Commissie Onderzoek Cafebrand Nieuwjaarsnacht 2001, Fleurke, F., Vrije Universiteit Amsterdam;
- 'Brandveiligheidsbesef bij horeca- en aanverwante bedrijven. Onderzoek naar de ervaringen van horecaondernemers met voorschriften en gemeentebeleid', NIPOconsult, Amsterdam;
- 'Brandveiligheidsbesef in overige openbare gebouwen en instellingen. Onderzoek naar de ervaringen van beheerders en eigenaren van verschillende openbare gebouwen en instellingen', NIPOconsult, Amsterdam.

De integrale resultaten van de onderzoeken zijn weergegeven in de rapportdelen Deelonderzoeken A en B. De Commissie zal deze eindresultaten, onder verwijzing naar de bron, bij de beantwoording van de onderzoeksvragen op verschillende plaatsen in deze eindrapportage laten terugkomen.

Beleidsinitiatieven door de Ministeries

De Commissie heeft een aantal bij dit onderwerp betrokken ministers brieven gezonden met het verzoek de Commissie in te lichten over beleidsinitiatieven op dit terrein. Deze ministers hebben de Commissie vervolgens informatie verschaft, waarna deze informatie is betrokken bij de formulering van deze Eindrapportage.

Andere ontwikkelingen, projecten en onderzoeken

De Commissie heeft bij het uitvoeren van haar opdracht een aantal andere onderzoeken in beschouwing genomen en relaties met andere onderzoeken en ontwikkelingen gelegd. In de eerste plaats zijn dat de onderzoeken naar vergunningverlening en handhaving in algemene zin, te weten het onderzoek door de Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving (Commissie Michiels, 1998) en het actieprogramma dat onder leiding van de zogeheten Stuurgroep Welschen volgde op dit onderzoek. Brandveiligheid is een van de thema's in dat actieprogramma.

In de tweede plaats is dat het project 'Marktwerking, Deregulering en Wetgeving', waarin de wet- en regelgeving met betrekking tot openbare inrichtingen nader onderzocht wordt.

In de derde plaats zijn er de voorstellen voor de verdere ontwikkeling van beleid ten aanzien van de bouwregelgeving door het Ministerie van VROM en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2e fase Bouwbesluit en modelverordening).

In de vierde plaats betreft dat nieuwe en aanvullende instrumenten om de brandveiligheid te bevorderen.

Ten slotte is er het onderzoek van de Commissie Polak-Versteden, dat is uitgevoerd op verzoek van de Commissaris van de Koningin in Noord-Holland van 13 februari 2001, die op zijn beurt weer handelde op verzoek van het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Edam-Volendam. Het onderwerp van hun onderzoek betrof het beleid en de bedrijfsvoering ten aanzien van de brandveiligheid, in het bijzonder de brandpreventie in het pand Haven 154-156 en vervolgens meer in het algemeen in de gemeente Edam-Volendam. Verder werd hen gevraagd aanbevelingen te doen om waar nodig maatregelen ter verbetering door te voeren.

De Commissie onderzoek cafébrand heeft pas na de instelling van de Commissie Polak-Versteden van het bestaan van deze commissie kennis kunnen nemen.

2.6 Feiten – context – referentiekader

In een voorgaande paragraaf over de Inspecties heeft de Commissie reeds geschetst hoe zij bij haar onderzoek en in het verzamelen van het feitenmateriaal haar referentiekaders heeft opgebouwd.

Het landelijke wettelijke kader (a) vormt de achtergrond (het referentiekader) van waaruit men de gemiddelde landelijke situatie op dit gebied kan beoordelen. Datzelfde geldt voor 'de gemiddelde situatie van Nederlandse gemeenten' (b) ten opzichte van (c). De situatie in Edam-Volendam' (c) is dan het kader waarbinnen de Commissie de situatie rondom de betrokken panden heeft beoordeeld.

Aan de hand van de aangetroffen contexten – zowel landelijk als lokaal – en de van toepassing zijnde referentiekaders geeft de Commissie een antwoord op de vraag of, en zo ja, in welke opzichten, de situatie in Edam-Volendam bijzonder en afwijkend is. Bij de concrete gebeurtenis in Edam-Volendam en de 'situatie' aldaar zijn de volgende zaken aan de orde, te weten:

- de brandveiligheid, in het bijzonder de vergunningverlening en de handhaving;
- de preparatie (voorbereiding) van de betrokken overheden en diensten, zoals de gemeente, de brandweer, de geneeskundige hulpverlening en de politie op de ramp;

- de brand, en het verloop van de brand zelf;
- brandbestrijding, hulpverlening en zorg;
- geneeskundige zorg;
- nazorg.

De Commissie hanteert in deze Eindrapportage als uiteindelijke normatieve referentiekaders: de wet- en regelgeving ten aanzien van de zorg voor de brandveiligheid, de rampenbestrijding en de principes van handelen van de overheid in het algemeen. Tot de normatieve kaders rekent de Commissie ook de algemene regels uit bijvoorbeeld handboeken, alsmede de vastgelegde afspraken in het kader van plannen.

De Commissie richt zich vooral op twee zaken, te weten: enerzijds op de vergunningen die voor het uitbaten van de horecagelegenheid vereist zijn. Het gaat daarbij om het gehele proces van aanvraag, verlening, toezicht op naleving van de eisen en de handhaving waarbij de belangrijkste invalshoek de brandveiligheid is. Anderzijds op de omstandigheden die tot de fatale afloop hebben bijgedragen, alsmede op de brandbestrijding, redding en de geneeskundige hulpverlening.



De onderzoeksstaf, onder leiding van onderzoekscoördinator M.W.B. Eysink Smeets.

- 1 Commissie onderzoek cafébrand nieuwjaarsnacht 2001, Tussenrapportage, Hilversum, 23 april 2001.
- 2 Nibra, Vergunningverlening, controle en handhaving brandveiligheid, eindrapportage van de Quick-scan, Arnhem, april 2001.
- 3 Ministerie van Binnenlandse Zaken, kenmerk ES2001/61971.
- 4 In het Instellingsbesluit wordt gesproken over de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding, de Inspectie voor de Gezondheidszorg en de Keuringdienst van Waren. Uiteindelijk zijn ook de Inspectie Volkshuisvesting Noord-Holland en Flevoland, de Inspectie Politie en de Arbeidsinspectie regio Noordwest betrokken geweest bij de rapporten.
- 5 Tussenrapportage: Het onderzoek toont, hoewel niet representatief, geen grote afwijkingen aan tussen de onderzochte gemeenten en geeft daarmee een globale indicatie van de gemeentelijke uitvoering van het beleid met betrekking tot vergunningverlening en brandveiligheid, pag.17.
- 6 CBS, PB01-083, d.d. 12 april 2001; cf. tellingmethode vanaf 1996.
- 7 De Wet Rampen en zware Ongevallen verstaat onder een ramp of een zwaar ongeval: een gebeurtenis:
 - a. waardoor een ernstige verstoring van de openbare veiligheid is ontstaan, waarbij het leven en de gezondheid van vele personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate worden bedreigd of zijn geschaad, en
 - b. waarbij een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken.
- 8 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Integrale Veiligheidsrapportage 2000; over aspecten van veiligheid 1998/1999, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, pagina 88.

