

Tussenrapportage

Samenvatting

Naar aanleiding van de rampzalige gebeurtenis in Volendam besloot de ministerraad op 15 januari van dit jaar tot de instelling van de onafhankelijke 'Commissie onderzoek cafébrand nieuwjaars-nacht 2001'. De Commissie, wier directe opdrachtgever de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is, kreeg een vierledige opdracht. Het bevorderen van de integraliteit en samenhang van de inspectierapporten, het rapporteren over de toedracht en de afwikkeling van de cafébrand, het adviseren over de conclusies en aanbevelingen van de inspecties en het doen van een onderzoeksvorstel hoe gemeenten uitvoering kunnen geven aan vergunningen-stelsels, ook ten aanzien van het te voeren beleid daarin en de bestuurlijke handhaving daarvan.

De betrokken inspecties zijn de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding (IBR) en de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ). De hoofdinspecteur van eerstgenoemde inspectie heeft op verzoek van de staatssecretaris een coördinerende rol op zich genomen. De Keuringsdienst van Waren (KVV), de Arbeidsinspectie (AI), de Inspectie voor de Volkshuisvesting (IVH) en de Inspectie Politie (IP) verrichten ondersteunende onderzoeken. Daarnaast heeft de Commissie de mogelijkheid ook zelf onderzoek te entameren. Ter oriëntatie heeft de Commissie kennis genomen van de studie van de commissie Michiels ('Handhaven op niveau') over de problematiek van de vergunningverlening en handhaving. Na overleg met de uit deze commissie voortgekomen stuurgroep (onder voorzitterschap van dr. R.W. Welschen) heeft de Commissie cafébrand Nieuwjaarsnacht 2001 het plan van deze stuurgroep overgenomen om een nader onderzoek te laten verrichten naar brandveiligheid in de vorm van een quick scan. Deze quick scan, uitgevoerd door het Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding (Nibra) onder 30 - a-select gekozen - gemeenten heeft inmiddels plaats gevonden. De volgende aspecten heeft het Nibra in zijn onderzoek betrokken: wet- en regelgeving, organisatie en werkwijze, vergunningketen en vergunningverlening, controle en handhaving.

De belangrijkste conclusie uit het Nibra-onderzoek is dat er verschillen tussen de gemeenten zijn. Met name bij de vergunningverlening zijn de verschillen groot. Dat geldt met name voor het afgeven van gebruiksvergunningen. De onderzoekers tekenen daarbij aan dat het beschikken over een vergunning nog geen indicatie is voor het niveau van de brandveiligheid. Een systematische en adequate controle van vergunningen blijkt evenwel vrijwel nergens plaats te vinden. Ook zijn er grote achterstanden bij het verlenen van gebruiksvergunningen, met name voor bestaande bouwwerken.

Voor de Commissie heeft nader - landelijk - onderzoek naar het vergunningenstelsel van gemeenten geen prioriteit omdat dat weinig aan het bestaande beeld zou toevoegen.

De Commissie adviseert de staatssecretaris en de minister om de aandacht vooral te richten op

een actieprogramma voor brandveiligheid.

Ook heeft de Commissie inmiddels de opdracht gegeven voor een voorstudie naar de jurisprudentie van de praktijk van de bestuurlijke handhaving.

De genoemde inspecties hebben aangegeven hun onderzoeksresultaten in week 20 beschikbaar te hebben. Daarom moest de Commissie afzien van haar voornemen de eindrapportage eind maart te laten verschijnen. Zij gaat er nu vanuit dat dit rapport eind juni beschikbaar zal zijn. Dit eindrapport zal uit vier delen bestaan. Een algemeen deel over de taakopvatting en –uitvoering van de Commissie. Het tweede deel zal gaan over de toedracht en afwikkeling van de ramp. Hierin komen zaken aan de orde als vergunningverlening en handhaving, de voorbereiding, de brand zelf, de brandbestrijding, de hulpverlening en de nazorg. In deel 3 trekt de Commissie algemene conclusies en doet zij aanbevelingen. Het laatste en vierde deel zal een aanzet tot een actieprogramma brandveiligheid bevatten.

1 Inleiding

Verliep de millenniumwisseling naar 2000 tot geruststelling van velen betrekkelijk rimpelloos, in de nieuwjaarsnacht van 2001 vond in Volendam een catastrofale cafébrand plaats, waarbij dertien jonge mensen omkwamen en ruim 260 gewond raakten. Veel Volendammers zullen voor de rest van hun leven letterlijk en figuurlijk getekend zijn.

Na de eerste paniek, wanneer de slachtoffers zijn geborgen, de gewonden ondergebracht in ziekenhuizen en brandwondencentra, komen de vragen. Hoe heeft dit na de rampen in de Bijlmer, op het vliegveld Eindhoven met het Herculesvliegtuig, in Enschede kunnen gebeuren? Wie was waarvoor verantwoordelijk? Wat ging er mis? En de minstens zo belangrijke vraag: hoe kunnen we het risico op een herhaling van een dergelijke ramp zoveel mogelijk uitsluiten?

Op 15 januari besloot de ministerraad de - onafhankelijke - Commissie onderzoek cafébrand nieuwjaarsnacht 2001 in te stellen. De Commissie heeft op grond van het instellingsbesluit tot taak de integraliteit en samenhang van de inspectierapportages te bevorderen, te rapporteren over de toedracht en de afwikkeling van de cafébrand, alsmede het doen van voorstellen voor een onderzoek naar de vergunningverlening, controle en handhaving van de brandveiligheid in de gemeenten.

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

Het instellingsbesluit vindt u in bijlage 1.

Oorspronkelijk ging het ministerie er vanuit dat de eindrapportage eind maart 2001 zou verschijnen. Dat bleek niet haalbaar. Over de oorzaken daarvan legt de Commissie verantwoording af in paragraaf 3. Op grond van de huidige gegevens verwacht de Commissie het eindrapport eind juni 2001 te kunnen aanbieden.

Artikel 5, tweede lid, van het instellingsbesluit biedt de Commissie de mogelijkheid tussentijds deelrapporten uit te brengen. Daarvan maakt de Commissie gebruik bij deze tussenrapportage.

Hierin besteedt de Commissie aandacht aan:

- de manier waarop de Commissie tot nu de verschillende onderdelen van de opdracht heeft uitgevoerd (paragraaf 4);
- de tussentijdse conclusies van de Commissie voor het laten verrichten van een onderzoek naar de manier waarop gemeentebesturen uitvoering geven aan het vergunningstelsel uit het oogpunt van brandveiligheid, hun beleid op dit terrein en de bestuurlijke handhaving daarvan (paragraaf 5);
- de manier waarop de Commissie de opdracht verder denkt uit te voeren (paragraaf 6).

Maar eerst wil de Commissie stil staan bij haar opdracht (paragraaf 2), haar taak en de planning van de werkzaamheden (paragraaf 3).

2 Opdracht

De Staatssecretaris en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) hebben – na overleg met de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) en de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) – in overeenstemming met de opvattingen van de ministerraad – de Commissie ingesteld. De Commissie rapporteert aan de Staatssecretaris van BZK, die de rapporten op zijn beurt doet toekomen aan het kabinet.

Deze werkwijze verschilt fundamenteel van de manier waarop de Commissie onderzoek vuurwerkramp werd ingesteld. Dat gebeurde door het college van Burgemeester en Wethouders van Enschede, het college van Gedeputeerde Staten van Overijssel en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Die commissie rapporteerde dan ook aan haar drie opdrachtgevers. Met het onderzoek van de Commissie onderzoek vuurwerkramp voldeed het college van Burgemeester en Wethouders aan artikel 2b van de Wet rampen en zware ongevallen (de zogenaamde rapportageverplichting).

De Commissaris van de Koningin in de provincie Noord-Holland heeft, op verzoek van het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Edam-Volendam, op 13 februari 2001 de heren mr. J.M. Polak en drs. C.J.N. Versteden om hun oordeel verzocht. Onderwerp: 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. De commissaris vroeg verder aanbevelingen te doen om waar nodig maatregelen ter verbetering door te voeren. De heren Polak en Versteden kregen tevens het verzoek hieraan meer algemene aanbevelingen voor bestuur en bedrijfsvoering te koppelen. De Commissie onderzoek cafébrand heeft eerst na de instelling van de Commissie Polak-Versteden van het bestaan van deze commissie kennis kunnen nemen.

Het zal duidelijk zijn dat het werk van de Commissie Polak-Versteden en de Commissie onderzoek cafébrand een overlap vertonen. Het onderzoek van de Commissie onderzoek cafébrand is daarbij aanmerkelijk breder van opzet. Dit zal zich immers uitstrekken tot de omstandigheden die aan de fatale afloop hebben bijgedragen, alsmede tot de brandbestrijding, redding, geneeskundige hulpverlening en nazorg.

De Commissie stelt vast dat op het moment van het instellen van de commissie Polak-Versteden, noch op het moment dat Gemeente en Provincie zich bogen over de vraag welke onderzoeken gewenst zouden zijn, het Rijk, de Provincie en de Gemeente de voordelen van een

gezamenlijk onderzoek onderkend hebben. Voor de Commissie is dit een gegeven. Immers op het moment dat de Commissie onderzoek cafébrand van het instellingsbesluit van de commissie Polak-Versteden kennis nam, was de opdracht reeds verstrekt. De Commissie heeft inmiddels inzage gehad in het rapport van de commissie Polak-Versteden, getiteld *De cafébrand in Volendam, een ramp om van te leren*. De Commissie onderzoek cafébrand zal dit rapport bij haar werk betrekken, niet alleen waar het gaat om de beschrijving van de feiten, maar ook wat betreft de beschouwingen en conclusies.

3 Taak van de Commissie en planning van de werkzaamheden

De Commissie heeft volgens artikel 3 van het instellingsbesluit als taak:

- a 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;
- b Te rapporteren over de toedracht en de afwikkeling van de cafébrand, waaronder begrepen de voor de hulpverlening beschikbare middelen en mensen, 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 vergunningenstelsels met het oog op brandveiligheid en hun beleid terzake, alsmede de bestuurlijke handhaving daarvan.

In artikel 5, eerste lid van het instellingsbesluit staat: "De Commissie brengt zo spoedig mogelijk schriftelijk eindverslag uit". De toelichting daarop vermeldt: "Het streven is erop gericht dat de Commissie uiterlijk 31 maart 2001 haar eindverslag met betrekking tot de in artikel 3 opgedragen taken aan de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal aanbieden".

In de toelichting staat verder dat de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding (IBR), de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) en de Keuringsdienst van Waren (KVV) de toedracht van de brand en de afwikkeling van de nieuwjaarsbrand zullen onderzoeken. Op basis van hun rapportage zal de Commissie aan het kabinet rapporteren. Daaraan wordt overigens direct toegevoegd dat de Commissie, waar zij dit nodig acht, ook zelf onderzoek kan entameren. Uit de taakomschrijving blijkt duidelijk dat de Commissie bij de uitoefening daarvan zoveel mogelijk gebruik zal maken van de onderzoeken naar de toedracht van de cafébrand door de inspecties.

In zijn brief van 5 januari 2001 verzoekt de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Hoofdinspecteur Brandweezorg en Rampenbestrijding "zorg te dragen voor onderlinge afstemming van de te onderscheiden onderzoeken van de betrokken rijksinspecties alsook van de eindrapportage". De staatssecretaris verzoekt de coördinerend hoofdinspecteur daarbij verder om het Plan van Aanpak voor de onderzoeken van de rijksinspecties af te stemmen met de (op dat moment nog beoogd) voorzitter van de Commissie onderzoek cafébrand, deze voorzitter verder te informeren over de aanpak en de vordering van de werkzaamheden, alsmede de resultaten van die werkzaamheden onverwijld aan de Commissie cafébrand ter beschikking te stellen.

In dezelfde brief deelt de staatssecretaris mee dat het onderzoek van de inspecties naar de brand in Volendam zich "...enerzijds richt 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 om de omstandigheden die tot de fatale afloop hebben bijgedragen, alsmede de overige aspecten van de veiligheidsketen" (te weten: de brandbestrijding, redding en de geneeskundige hulpverlening).

De coördinerend hoofdinspecteur heeft de Commissie op de hoogte gebracht van de afgesproken taakverdeling tussen de verschillende inspecties. De Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding (IBR) en de Inspectie Gezondheidszorg (IGZ) zijn de eerstverantwoordelijken voor deze onderzoeken. De Keuringsdienst van Waren, de Arbeidsinspectie (AI), de Inspectie voor de Volkshuisvesting (IVH) en de Inspectie Politie (IP) fungeren als ondersteunende onderzoekende inspecties.

De Commissie is direct na het aanvaarden van de opdracht het overleg begonnen met de coördinerend hoofdinspecteur, de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding en de Inspectie Gezondheidszorg. Dit overleg ging enerzijds over de opdracht van de Commissie om de integraliteit en de samenhang van de onderzoeksrapporten van de inspecties te bevorderen, anderzijds over de vraag wat van de inspectie-onderzoeken verwacht kan worden en wat niet. Dit laatste is immers voor de Commissie relevant om te beoordelen of er verder onderzoek moet komen.

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.

Naar aanleiding van de gesprekken met de coördinerend hoofdinspecteur heeft de Commissie vastgesteld, dat zowel de inspecties als de Commissie elk zelfstandige verantwoordelijkheden hebben, die echter samenkomen in het belang van de integraliteit en samenhang van de inspectierapporten. De Hoofdinspecteur IBR rekent het – mede gelet op zijn coördinerende rol – tot zijn taak om zorg te dragen voor de integraliteit en de samenhang van de rapporten van de betrokken inspecties. De Commissie levert hieraan een bijdrage (gelet op de opdracht de integraliteit en de samenhang te bevorderen) door met de hoofdinspecteur en de betrokken inspecties af te stemmen waarop de onderzoeken zich zullen richten. Dit betekent niet alleen overleg voorafgaande aan de onderzoeken maar ook voortdurende interactie tijdens de onderzoeken.

Daarnaast is vastgesteld dat de Commissie (conform artikel 4, derde lid) zelf onderzoek dient te entameren naar wat niet past binnen de taakopvatting/expertise van de inspecties.

De inspecties hebben tevens aangegeven dat, gelet op de te betrachten zorgvuldigheid en de met het oog daarop vastgestelde procedures en onderzoeksprotocollen, de doorlooptijd van essentiële onderdelen van het onderzoek ten minste drie maanden bedraagt. Op grond hiervan hebben de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding en de Inspectie voor de Gezondheidszorg aan de Commissie gemeld dat zij pas in week 20 (14-20 mei) kan beschikken over de gegevens uit het onderzoek.

Omdat de Commissie voor de feitelijke toedracht zoveel mogelijk gebruik zal maken van de onderzoeken van de inspecties zal het duidelijk zijn dat de Commissie niet in staat was om haar eindrapportage vóór 31 maart aan te bieden. Tegen deze achtergrond is het een meer

realistische planning uit te gaan van het aanbieden van het eindrapport in juni 2001. De Commissie heeft vastgesteld dat in het kabinetsstandpunt Vuurwerkcramp daarvan reeds melding is gemaakt.¹

4 Uitvoering van de werkzaamheden tot medio april

Voor de bespreking van de voortgang van de werkzaamheden (naar de stand van zaken van medio april 2001) maakt de Commissie in deze tussenrapportage een onderscheid tussen de activiteiten die voortvloeien uit taak a. tot en met c. van de Commissie en die voortvloeien uit taak d. Zoals vermeld in paragraaf 3 gaat het bij de taken a. tot en met c. om het bevorderen van integraliteit en samenhang in de rapporten van de rijksinspecties, het rapporteren over de toedracht en afwikkeling van de cafébrand en het adviseren over de conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van de inspectie-onderzoeken. Taak d. omvat het doen van een onderzoeksvorstel voor de wijze waarop gemeenten vergunningen verlenen met het oog op brandveiligheid, hun beleid in dit opzicht en de bestuurlijke handhaving daarvan en is als een taak van een andere orde op te vatten.

In deze paragraaf gaat de Commissie in op de activiteiten die voortvloeien uit de taken a. tot en met c. In paragraaf 5 geeft de Commissie een overzicht van wat zij ten aanzien van taak d. heeft ondernomen.

Om zich nader op de plaatselijke situatie te oriënteren, heeft de Commissie een bezoek gebracht aan het pand Haven 154-156 te Volendam en de directe omgeving. De Commissie heeft gesprekken gevoerd met de burgemeester en de secretaris van de gemeente Edam-Volendam, de voorzitter heeft gesproken met de Hoofdofficier van Justitie. In dit laatste gesprek met de hoofdofficier heeft de voorzitter van de Commissie zich ervan verzekerd, dat de gegevens over de feitelijke toedracht en afwikkeling van de cafébrand, zoals aanwezig bij het Openbaar Ministerie, zoveel mogelijk door de inspecties in hun onderzoek betrokken zullen kunnen worden.

Zoals in de vorige paragraaf reeds is aangegeven, heeft de Commissie meerdere gesprekken gevoerd met de Hoofdinspecteur voor de Brandweezorg en Rampenbestrijding (mede in zijn hoedanigheid van coördinerend hoofdinspecteur) en met de plaatsvervangend Hoofdinspecteur voor de Gezondheidszorg om te kunnen beoordelen wat van de onderzoeken van de rijksinspecties kan worden verwacht en wat niet, om zodoende te kunnen beoordelen of de Commissie zelf initiatief zou moeten nemen tot verder onderzoek.

De Commissie neemt goede nota van het feit dat expliciet in haar taakopdracht besloten ligt (artikel 3, eerste lid, sub b) zoveel mogelijk gebruik te maken van de onderzoeken naar de feitelijke toedracht van de cafébrand door de inspecties. Het heeft de uitdrukkelijke voorkeur van de Commissie dat zij voor wat betreft de feitelijke toedracht en afwikkeling van de cafébrand zo min mogelijk het initiatief tot eigen onderzoek zou moeten nemen.

De Commissie heeft van de coördinerend hoofdinspecteur vernomen, dat de onderzoeksvragen die de inspecties gezamenlijk zullen beantwoorden voortvloeien uit de door hen onderscheiden hoofd- en deelprocessen die onderwerp van onderzoek zullen zijn. Deze te onderzoeken processen heeft de hoofdinspecteur ook de staatssecretaris meegedeeld. De hoofdprocessen worden door de inspecties kort omschreven als 'vergunningen', 'incident', 'behandeling en afvoer van slachtoffers', en 'nazorg'. De te onderzoeken processen en deel-processen krijgen

een uitwerking in afzonderlijke onderzoeksplannen.
De plannen worden – lopende het onderzoek – aangepast.

De uitkomsten van de gesprekken met de coördinerend hoofdinspecteur over het hoofdproces vergunningen heeft de Commissie doen besluiten zich uitgebreider over het verloop van de diverse deelonderzoeken te laten informeren. De Commissie hecht er waarde aan dat de feitelijke toedracht en afwikkeling van de cafébrand in een bredere context wordt gezien, hetgeen heeft geleid tot aanvullend onderzoek. Zo acht de Commissie het van belang inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de brand en zo mogelijk in het effect daarvan op het gedrag – en overlevingsmogelijkheden – van de slachtoffers, mede in de relatie tot de getroffen voorzieningen. In dit kader is de Commissie onder meer in gesprek met de inspecties over de wenselijkheid en mogelijkheid van een nauwkeurige reconstructie, die dit inzicht zou kunnen bieden. Ook komt er nader onderzoek naar de aard van de brand en de samenstelling van de gassen in verband met letsels.

De Commissie heeft vanwege de door haar noodzakelijk geachte bredere context verder een nader onderzoek gestart naar de beschikbare jurisprudentie op het gebied van de bestuurlijke handhaving van brandveiligheid. De Commissie heeft ook gesproken over nader onderzoek naar de wijze waarop de rijksinspecties uitvoering hebben gegeven aan taken met betrekking tot het eerste- en tweedelijns toezicht in de gemeente Edam-Volendam. Een nader inzicht in de bestuurlijke en beleidsmatige context waarbinnen in de gemeente Edam-Volendam handhaving is georganiseerd, is eveneens wenselijk. Het rapport Polak-Versteden geeft daartoe een eerste beeld. Ten slotte heeft de Commissie besloten in haar beschouwingen aandacht te zullen besteden aan de rapportages die betrekking hebben op andere relevante incidenten en de lessen die daaruit zijn getrokken. Ook de inspecties zullen dit in hun rapportage betrekken.

495

5 Landelijk onderzoek

5.1 Inleiding

Op basis van artikel 3, onderdeel d, van het instellingsbesluit heeft de Commissie tot taak een voorstel te doen voor een onderzoek naar de manier waarop gemeentebesturen uitvoering geven aan vergunningstelsels met het oog op brandveiligheid, hun beleid hierin en de bestuurlijke handhaving daarvan. Dit onderdeel van de taak van de Commissie bestrijkt instellingen die aan brandveiligheidsvoorschriften gebonden zijn en waar branden soortgelijke risico's met zich mee kunnen brengen als in het desbetreffende pand in Volendam.

Om zich op deze taak te oriënteren, heeft de Commissie geïnventariseerd welke onderzoeken reeds zijn verricht naar de praktijk van vergunningverlening en handhaving en welke onderzoeken en beleidsinitiatieven er op dit terrein nog lopen. De Commissie heeft vastgesteld dat naar de problematiek van vergunningverlening en handhaving in algemene zin reeds uitvoerig onderzoek is verricht door de Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving (commissie Michiels).²

Het kabinet heeft vorig jaar een stuurgroep onder voorzitterschap van de heer Welschen in het leven geroepen om, naar aanleiding van eerdergenoemd rapport, een actieprogramma "Handhaven op niveau" te ontwikkelen. Brandveiligheid is een van de thema's uit dit actieprogramma.³

5.2 Quick scan brandveiligheid

Uit de contacten met de stuurgroep 'Handhaven op niveau' is de Commissie gebleken dat deze stuurgroep het voornemen had het Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding (Nibra) opdracht te geven een nader onderzoek naar brandveiligheid te laten verrichten. In overleg met voorzitter Welschen van de stuurgroep heeft de Commissie het initiatief voor deze opdracht overgenomen en het Nibra gevraagd een quick scan uit te voeren naar de vergunningverlening, controle en handhaving van de brandveiligheid in 30 gemeenten. De quick scan heeft in de ogen van de Commissie een tweeledig doel en moet een antwoord geven op de vraag of een algemeen onderzoek (zoals genoemd in artikel 3, onderdeel d, van het instellingsbesluit) toegevoegde waarde zou hebben in relatie tot reeds uitgevoerde onderzoeken en zo ja, hoe een dergelijk algemeen onderzoek zou moeten worden opgezet en uitgevoerd. In de tweede plaats moest de quick scan een referentiekader opleveren voor het duiden en beoordelen van de praktijk van vergunningverlening, controle en handhaving van de brandveiligheid in de gemeente Edam-Volendam. De resultaten van het Nibra-onderzoek zijn op hoofdlijnen besproken door een onafhankelijke klankbordgroep waaraan burgemeesters, een hoogleraar bestuurskunde, een vertegenwoordiger van de VNG en een ambtelijk deskundige deelnamen. Het rapport waarin de resultaten van de quick scan zijn neergelegd is als een afzonderlijke bijlage bij deze tussenrapportage gevoegd.

Het Nibra heeft de opdracht in de maanden februari en maart 2001 uitgevoerd bij 30 a-select gekozen gemeenten. Met de deelnemende gemeenten is overeengekomen dat de gegevens per gemeente – en hun naam - anoniem blijven. Voor het onderzoek is de volgende centrale vraag geformuleerd: "Wat is de wijze waarop gemeenten de vergunningverlening, controle en handhaving inzake brandveiligheid ingericht hebben en uitvoeren bij gebouwen waarin veel mensen verblijven?"

Op basis van een vooraf toegezonden vragenlijst hebben per gemeente interviews in groepsbijeenkomsten plaats gevonden. Aan deze bijeenkomsten namen bestuurlijk en ambtelijk verantwoordelijken van de gemeente deel.

Het onderzoek betreft de volgende onderwerpen:

- 1 wet- en regelgeving
- 2 organisatie en werkwijze
- 3 vergunningketen
- 4 vergunningverlening
- 5 controle
- 6 handhaving
- 7 technische aspecten

Daarnaast zijn in het onderzoek cultuuraspecten betrokken. De onderzochte onderwerpen komen hieronder aan de orde.

5.2.1 Wet- en regelgeving

In de eerste plaats is onderzocht hoe gemeenten omgaan met de wet- en regelgeving brandveiligheid. De basis hiervoor ligt in de Woningwet 1991 en het op grond van deze wet van toepassing zijnde Bouwbesluit en de gemeentelijke bouwverordening. Het Bouwbesluit regelt onder meer het brandveilig bouwen en stelt daartoe eisen aan nieuwbouw en bestaande bouw. In de gemeentelijke bouwverordening is het brandveilig gebruik van bouwwerken

geregeld. Deze regelgeving is in het onderzoek betrokken voorzover gemeenten zelfstandige bevoegdheden hebben om hieraan vorm en inhoud te geven. In feitelijke zin gaat het hier om de beleidsruimte die het Bouwbesluit gemeenten biedt en de manier waarop gemeenten de gemeentelijke bouwverordening hebben ingericht

De beoordeling in hoeverre en onder welke voorwaarden een bouw- en/of gebruiksvergunning kan worden afgegeven vindt plaats op basis van de voorschriften die in het Bouwbesluit zijn uitgewerkt. Bij bestaande gebouwen die over een gebruiksvergunning dienen te beschikken is de beoordeling gecompliceerder. De bouwkundige situatie is dan vaak een gegeven waarbij de vraag aan de orde is of het huidige gebruik kan worden voortgezet dan wel dat het gebruik door middel van de gebruiksvergunning moet worden beperkt, al dan niet in afwachting van het treffen van bouwkundige voorzieningen. Veel gemeenten voeren hierbij het beleid dat wordt aangesloten bij het niveau van de regelgeving voor de bestaande bouw in het Bouwbesluit. Een beperkt aantal gemeenten heeft gebruik gemaakt van de beleidsvrijheid door uit te gaan van het niveau voor nieuwbouw. Daarnaast kiest een aantal gemeenten ervoor om in speciale gevallen een niveau boven het Bouwbesluit voor bestaande bouw toe te passen.

De onderzoekers concluderen dat het gebrek aan prestatie-eisen in het huidige Bouwbesluit als een knelpunt wordt ervaren. De gemeenten ondersteunen daarom de invoering van de tweede fase van het Bouwbesluit – die overigens nog wel van kracht moet worden - waarin voor alle gebouwfuncties prestatie-eisen zijn geformuleerd.

Uit de quick scan komt naar voren dat de prestatie-eisen in het huidige Bouwbesluit niet eenvoudig zijn te interpreteren, waardoor gemeenten veel tijd kwijt zijn aan het overleg met en de ondersteuning van de bouwpraktijk.

De onderzochte gemeenten hebben bij het opstellen van de bouwverordening gebruik gemaakt van het model van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Dit bevordert aan de ene kant landelijke uniformiteit. Aan de andere kant is uit de quick scan gebleken dat het gebruik van model-verordeningen, c.q. het gemak van het ongewijzigd overnemen, er toe leidt dat de gemeenten zich niet expliciet verdiepen in de ontwikkeling van een beleid voor de invulling en uitvoering daarvan (onder meer wat betreft de benodigde kennis, menskracht en middelen). De bouwkundige situatie in de gemeenten strookt daarom lang niet altijd met de regels in de gemeentelijke bouwverordening.

5.2.2 Organisatie en werkwijze

Bij het onderzoek naar de organisatie en werkwijze van de gemeenten bij de vergunningverlening, controle en handhaving brandveiligheid is gekeken naar de manier waarop een en ander een organisatorische inbedding heeft gekregen. Van de onderzochte gemeenten hebben 16 van de 30 besloten de opdracht voor deze taken in een gemeentelijke verordening vast te leggen.

Het blijkt dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de vergunningverlening, controle en handhaving van de brandveiligheid door mandatering aan verschillende diensten is opgedragen. In principe hoeft deze werkwijze geen problemen op te leveren wanneer de organisatorische randvoorwaarden zowel bestuurlijk als ambtelijk eenduidig zijn uitgewerkt. Op meerdere plaatsen is dit echter niet het geval. Er zijn vaak geen waarborgen ingebouwd om er voor te zorgen dat het gemeentebestuur tijdig wordt geïnformeerd over politiek of

maatschappelijk belangrijke gevallen. Daarnaast is de samenwerking tussen de diensten niet formeel geregeld. Daarmee is een goede taakuitvoering volledig afhankelijk van de wijze waarop de ambtenaren van bouw- en woningtoezicht en de brandweer zelf invulling geven aan de samenwerking. Meerdere gemeenten hebben dit opgemerkt.

Gemeenten en diensten ervaren dat de formatie en de budgetten niet toereikend zijn om de taken op het gebied van de brandveiligheid op een verantwoorde wijze te kunnen uitvoeren. Bij meer dan de helft van de gemeenten is dat het geval. In de meeste situaties zet men de beschikbare capaciteit in op termen van aantallen vergunningen en controles, zonder met name in te gaan op de effecten, dat wil zeggen het daadwerkelijk opheffen van situaties die niet aan het vereiste brandveiligheidsniveau voldoen. Om aan het vereiste niveau te kunnen werken, moeten de ambtenaren over de vereiste kennis en ervaring kunnen beschikken. Er is bij gemeenten behoefte aan een systeem voor kwaliteitsborging van vergunningverlening tot en met handhaving.

5.2.3 Vergunningketen

Bij de vergunningketen heeft onderzoek plaatsgevonden naar de manier waarop gemeenten beleidsmatig omgaan met de diverse aspecten van de vergunningverlening. Er heeft een beoordeling plaatsgevonden in hoeverre gemeenten beschikken over beleids- of actieplannen bij vergunningverlening, controle en handhaving van de brandveiligheid en welke prioriteiten daarin worden gesteld.

Gemeenten beschouwen de vergunningverlening meestal niet vanuit een ketenbenadering. Als beleidscyclus schiet de vergunningverlening te kort. Men stelt in de meeste gevallen plannen op om de noodzakelijke personele capaciteit te onderbouwen. Daarna is er vaak bestuurlijk minder aandacht voor de uitvoering en de evaluatie. De handleiding 'Prevap' (Preventie Activiteiten Plan)⁴ van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijks-relaties gebruikt men in de meeste gevallen als uitgangspunt om de gemeentelijke beleids-plannen brandveiligheid op te stellen. De inkomsten door middel van leges spelen een belangrijke rol. Er zijn gemeenten die het uitgangspunt hanteren dat de vergunningverlening door middel van de legesinkomsten kostendekkend moet worden uitgevoerd. Bij andere gemeenten spelen deze inkomsten geen rol van betekenis. Controle en handhaving kunnen in principe nimmer kostendekkend plaatsvinden. Voorzover beleidsplannen voor de vergunning-verlening, controle en handhaving zijn opgesteld, blijkt dat de uitvoering er van in de praktijk vertraging oploopt doordat de procedures de nodige tijd en overleg van de gemeente met de betrokken vergunninghouder of -aanvrager vergen.

Voorlichting is een belangrijk instrument om meer bekendheid aan de inhoud van het brandveiligheidsbeleid te geven. Alle gemeenten erkennen en bevestigen het belang van voorlichting. Gemeenten geven op een enkele uitzondering na geen voorlichting over regels en beleid ten aanzien van brandveiligheid.

Andere onderzochte elementen van de vergunningketen hebben betrekking op de bezwaar- en beroepsprocedures. De meeste gemeenten hebben een onafhankelijke bezwaar- en beroepscommissie. De onderzochte gemeenten melden dat zij (nog) nauwelijks ervaring hebben met bezwaar- en beroepsprocedures voor onderwerpen die betrekking hebben op de uitvoering van het brandveiligheid.

5.2.4 Vergunningverlening

In de quick scan is gekeken naar de voor de brandveiligheid belangrijke vergunningen, te weten

de bouwvergunning en de gebruiksvergunning. Onderwerp van onderzoek waren ook capaciteitsproblemen en achterstanden, alsmede de aan het naleven van de geformuleerde eisen gekoppelde sancties en termijnen.

De vergunningverlening voor de brandveiligheid kent uitersten. De aandacht voor de brandveiligheid bij de verlening van bouwvergunningen en de rol van de brandweer als adviseur zijn goed te noemen. De fatale termijnen en de prioriteit die de gemeente aan dit taakaspect geeft, spelen hierbij een belangrijke rol. Over de toenemende complexiteit van de gebouwen en de regelgeving uit de gemeenten hun zorg. Om de bestaande bouw op een adequaat brandveiligheids-niveau te krijgen is aanschrijving in het kader van de bouwvergunning een belangrijk instrument. Immers, de gebruiksvergunning mag geen bouwkundige eisen bevatten. Toch maken gemeenten nauwelijks gebruik van dit instrument. Gemeenten kiezen voor een eisenbrief en daarbij moet worden vastgesteld dat in ongeveer driekwart van de gevallen de gevraagde maatregelen worden uitgevoerd.

Het niveau van brandveiligheid bij het gebruik van gebouwen met een publieksfunctie wordt bepaald door de vergunningverlening (bouwvergunning én gebruiksvergunning) met de bijbehorende controle, handhaving en voorlichting, alsmede het niveau en de complexiteit van regelgeving. Centraal punt van aandacht (en zorg) is het stelsel van gebruiks-vergunningen voor bestaande gebouwen met een publieksfunctie. De Commissie schetst in een tabel het volgende beeld:

Gemeenten	Nieuwbouw	Bestaande gebouwen
30%	Actief beleid	Actief beleid
20%	Actief beleid	Passief beleid
50%	Passief beleid	Passief beleid

499

In deze tabel betekent actief beleid dat gemeenten zelf het initiatief nemen om uitvoering te geven aan het vergunningenstelsel. Passief beleid houdt in dat gemeenten uitsluitend een vergunning verlenen wanneer de aanvrager daarom verzoekt. Passief beleid houdt dus niet in dat er in het geheel geen vergunningen worden verleend.

Uit de tabel blijkt dat slechts 30% van het totale aantal geraadpleegde gemeenten een actief beleid voert ten aanzien van het gebruiksvergunningenstelsel voor zowel nieuwbouw/verbouw als bestaande gebouwen. In 20% van de geraadpleegde gemeenten verstrekt men actief gebruiksvergunningen (in vervolg op de bouwvergunningverlening) bij nieuwbouw/verbouw en passief bij bestaande gebouwen. De helft van de gemeenten voert in beide categorieën een passief beleid bij het verlenen van gebruiksvergunningen. Een groot aantal bestaande gebouwen blijft hierdoor buiten de beoordeling. De conclusie is dan ook gerechtvaardigd dat voor de bestaande bouw in 70% van de geraadpleegde gemeenten géén actief gebruiksvergunningenbeleid plaatsvindt.

Verder blijkt uit het onderzoek dat 80% van de geraadpleegde gemeenten een relatief grote achterstand heeft bij de uitgifte van vergunningen. Weliswaar blijkt dat de grotere steden

minder problemen in dit opzicht hebben, dat neemt niet weg dat de achterstanden in absolute zin groot zijn. Daarnaast heeft het onderzoek aangetoond dat 30% van het totale aantal geraadpleegde gemeenten niet aangeeft hoeveel personen er maximaal op grond van het beschikbare aantal uitgangen in het pand aanwezig mogen zijn. De gemeenten laten hier ook de mogelijkheid liggen om onder beperkende voorwaarden toch een gebruiksvergunning te kunnen afgeven. Het niet vermelden van het maximaal aantal personen is tevens een probleem voor de handhaving. Immers, waar geen vergunning met een maximaal aantal personen is afgegeven, kan hiervan ook geen controle plaatsvinden.

5.2.5 Controle

Dit deel van het onderzoek heeft betrekking op de controles op brandveiligheid. In eerste instantie zijn de controles onderzocht die het directe gevolg zijn van de regelgeving voor het brandveilig bouwen, volgens het Bouwbesluit en het brandveilig gebruiken van gebouwen, in overeenstemming met de voorschriften uit de bouwverordening. De controles kan men onderscheiden in controles tijdens het bouwproces, controles tijdens het gebruik van gebouwen en preventieve controles tijdens evenementen. Waar de onderzoekers constateren dat er sprake is van een tekort, hebben de betrokken gemeenten (bestuurder of uitvoerder) dit zelf als een tekort gekwalificeerd. Er zijn geen wettelijke voorschriften die het aantal controles kwantificeren.

Controles vormen één van de belangrijkste instrumenten om de brandveiligheid op het niveau te houden zoals dat in de vergunning is vastgelegd. In de praktijk blijken de controles in bijna alle gevallen het sluitstuk te zijn, zowel wat betreft de prioriteit in de activiteiten als bij de budgetverdeling. Deze situatie doet zich voor bij de controles tijdens de bouwfase en bij de periodieke controles tijdens het gebruik van een gebouw. Het niet uitvoeren van periodieke controles levert problemen op. Doordat gemeenten te weinig en – en soms helemaal geen – controles uitvoeren, is er geen of in elk geval onvoldoende inzicht in de wijze waarop de brandveiligheid wordt nageleefd. Een gemeentelijk controlebeleid is niet expliciet herkenbaar. 30% van de onderzochte gemeenten voert voor of tijdens evenementen controles uit.

Het blijkt dat 80% van de gemeenten geen aandacht besteedt aan het maximum aantal toe te laten personen. Het gebrek aan een actieve controle en het niet handhaven van dit maximale aantal geeft ondernemers de mogelijkheid af te wijken van de gebruiksvergunning zonder dat dit een sanctie tot gevolg heeft. Op klachten uit de omgeving wordt wel direct met repressieve controles gereageerd. Niet in alle gevallen vindt een terugkoppeling plaats naar de repressieve dienst van de brandweer, waardoor de uitrukdienst zich niet optimaal kan voorbereiden op een mogelijke inzet in de betreffende situatie. Slechts enkele gemeenten (20%) controleren actief op de aanwezigheid en geoefendheid van een bedrijfshulpverleningsorganisatie.

5.2.6 Handhaving

Binnen het onderzoek is ook aandacht besteed aan de manier waarop gemeenten de naleving van de brandveiligheidsregels handhaven. Het begrip handhaving kan men in ruime of beperkte zin opvatten. In de ruime betekenis gaat het om het hele proces van het stellen van normen en het naleven ervan. In de beperkte zin begint het begrip handhaving na het constateren van een overtreding van de voorschriften. In het onderzoek is de beperkte opvatting gehanteerd.

Gemeenten hebben voor de handhaving van de brandveiligheid een aantal instrumenten ter beschikking: het opleggen van bestuursdwang, van een dwangsom en een verzoek om

strafrechtelijke handhaving. Handhaven van de brandveiligheid via de bestuursrechtelijke of strafrechtelijke weg blijkt in de praktijk nauwelijks plaats te vinden. Er is bij de handhaving van de brandveiligheid eerder sprake van een overlegcultuur. Overigens schrijft de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) wel een zeker overleg en een afweging van belangen voor. Ambtenaren en in een later stadium ook gemeentebesturen geven in eerste instantie de voorkeur aan overleg met de overtreder om de geconstateerde situatie weer in overeenstemming te brengen met de vergunningsvoorwaarden. Als vervolgens blijkt dat de overtreder de gemaakte afspraken niet nakomt, vindt er weer overleg plaats en zet men geen andere instrumenten of procedures in. Dit laatste neemt overigens niet weg dat in veel gevallen het overleg leidt tot het opheffen van de ongewenste situatie. Gemeenten geven veel redenen op waarom ze niet overgaan tot het inzetten van handhavingsinstrumenten. Genoteerd hebben de onderzoekers onder meer: lange procedures, mogelijke schadeclaims, het niet meewerken van rechters, het niet kunnen innen van dwangsommen en het niet meewerken van het Openbaar Ministerie. Hoe paradoxaal ook: over de uiteindelijke effectiviteit van de beschikbare handhavingsinstrumenten zijn de gemeenten wel te spreken. Deze ervaringen hebben ze waarschijnlijk opgedaan op andere beleidsterreinen zoals bouw en milieu, waarop men deze instrumenten vaker inzet. Op het gebied van de handhaving van brandveiligheid is bij de gemeenten kennelijk sprake van koudwatervrees ('onbekend maakt onbemind'). Het ontbreken van voldoende bestuurlijk juridische ondersteuning en interne richtlijnen binnen de gemeenten hoe vorm en inhoud aan de bestuurlijke handhaving (bestuursdwang en dwangsom) te geven is hier wellicht debet aan. Een andere reden voor het hebben van weinig ervaring met de handhaving van de brandveiligheid is het feit dat er (zoals reeds is opgemerkt) weinig periodieke controles plaatsvinden. Als er weinig tot niet wordt gecontroleerd, ontbreekt ook de kennis omtrent ongewenste situaties die voor handhaving in aanmerking komen.

501

5.3 Conclusies naar aanleiding van de quick scan

Op grond van de Nibra quick scan naar de uitvoering van de vergunningverlening, controle en handhaving van de brandveiligheid in de 30 onderzochte gemeenten stelt de Commissie vast dat er grote, maar ook kleine verschillen tussen de gemeenten zijn te constateren. Bij de vergunningverlening zijn de verschillen groot. Alle gemeenten besteden voldoende aandacht aan het brandveilig bouwen door middel van een bouwvergunning voor nieuwbouw en/of verbouw van bestaande gebouwen. Kennis, capaciteit, kwaliteit, plannen en procedures zijn op deze vraag afgestemd. Dat is positief. Bij de afgifte van gebruiksvergunningen is sprake van een gedifferentieerd beeld: van volledige afgifte voor nieuwbouw en bestaande gebouwen, via afgifte uitsluitend voor nieuwbouw, respectievelijk incidentele afgifte voor bestaande bouw tot het in geringe mate afgeven van gebruiksvergunningen. Overigens past hier de opmerking dat het beschikken over een vergunning 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. Daarvoor is ook een controle van de actuele situatie nodig van het niveau van brandveiligheid. Op dit punt zijn echter de verschillen tussen de gemeenten relatief klein en is het beeld consistent: vrijwel nergens immers vindt een systematische en adequate controle van de vergunningen plaats. In het onderzoek worden hiervoor verschillende oorzaken en verklaringen genoemd.

Het is van belang om vast te stellen dat er gemeenten zijn die er in slagen om de belangrijkste taakonderdelen op het vereiste niveau uit te voeren. Er zijn gemeenten die er in geslaagd zijn de uitvoering van deze taak zodanig te organiseren dat ze oplossingen hebben gevonden voor

mogelijke schaalproblemen op het gebied van kennis, kwaliteit en (personele) capaciteit. De gesignaleerde tekorten bij controle en handhaving zullen daarbij steeds om aandacht blijven vragen aangezien het niet mogelijk is om alle objecten op alle momenten tijdens het gebruik te controleren. Een systematische aanpak van het controlebeleid is evenwel een minimumvoorwaarde om een adequaat handhavingsbeleid te kunnen voeren. Terecht wijst de klankbordgroep op de organisatie van het controlesysteem. Het instrumentarium voor de uitvoering van controles kan worden uitgebreid of gewijzigd. De taak van de gemeenten kan zich ook richten op het toezien op controles.

De Commissie onderschrijft de visie van de klankbordgroep dat het aantal van 30 gemeenten te klein is voor een representatief onderzoek. Het onderzoek toont evenwel geen grote afwijkingen aan tussen de onderzochte gemeenten en ondersteunt daarmee de oorspronkelijke doelstelling van de onderzoekers: het geven van een globale indicatie van de gemeentelijke praktijk met betrekking tot vergunningverlening, controle en handhaving van de brandveiligheidsvoorschriften. Ook de klankbordgroep heeft te kennen gegeven het beeld uit de quick scan als een herkenbare weergave van de daadwerkelijke praktijk in de Nederlandse gemeenten te zien. Het is daarbij de vraag of een groter, uitgebreider onderzoek onder meer gemeenten een ander beeld zou genereren, dan wel meer gegevens zou toevoegen aan de thans beschikbare informatie over de manier waarop gemeentebesturen uitvoering geven aan de vergunning-verlening, de controle en de bestuurlijke handhaving van de brandveiligheid.

Uiteindelijk kan men concluderen dat er grote achterstanden zijn op het gebied van de verlening van gebruiksvergunningen, met name voor bestaande bouwwerken. Ook hebben de onderzoekers inmiddels over de volle breedte waargenomen dat gemeenten niet over periodieke controleprogramma's beschikken en dat er zelfs van incidentele controles nauwelijks sprake is. In het verlengde van deze constatering is het duidelijk dat het handhavingproces letterlijk en figuurlijk pas bij incidenten in beeld komt. De uitkomsten van de quick scan omvatten meer dan deze conclusies op hoofdlijnen. Voorlopig stelt de Commissie vast dat er alle aanleiding is om zich in dit stadium direct te richten op het treffen van maatregelen en ten aanzien van de achterstanden bij vergunningverlening en controle geen verder onderzoek te doen om de noodzaak van het treffen van maatregelen te onderbouwen.

Over de presentatie van de quick scan ten behoeve van deze tussenrapportage merkt de Commissie op dat dat alleen ten doel heeft de conclusie te onderbouwen dat een landelijk onderzoek geen meerwaarde zou hebben. Daarom heeft de Commissie zich in dit rapport ook beperkt tot die elementen die de haar tot die conclusie hebben gebracht. Dat neemt niet weg dat de Commissie de overige aspecten van het onderzoek in haar eindrapport zal betrekken.

5.4 Handhaven op niveau (commissie Michiels)

De commissie Michiels hanteert het ruime begrip van handhaving en gaat in haar rapport 'Handhaven op niveau' uit 1997 in op algemene oorzaken aan die ten grondslag liggen aan het handhavingstekort op het gebied van de ordeningswetgeving. Deze commissie stelt vast dat er op heel uiteenlopende gebieden dezelfde handhavings-problemen spelen en dat deze ook al langer als zodanig bekend zijn.

Van een handhavingstekort op een bepaald terrein spreekt de commissie Michiels wanneer bij niet-naleving een tot handhaving bevoegde instantie rechtens moet handhaven doch, hetzij wel wil, maar niet kan handhaven, hetzij wel kan, maar niet wil handhaven.

Voor handhavingstekorten voert de commissie Michiels de volgende algemene oorzaken aan:

- Normen zijn niet goed te handhaven omdat ze onduidelijk en ondoorzichtig zijn of over onvoldoende legitimiteit beschikken;
- Procedures met betrekking tot vergunningverlening en rechtsbescherming duren te lang;
- Overtredingen zijn soms moeilijk waarneembaar of te massaal;
- In het beleid heeft handhaving geen prioriteit, er is geen behoorlijk handhavingsbeleid, beleid geniet onvoldoende bekendheid en wordt inconsequent toegepast;
- De samenwerking en afstemming tussen overheidsorganen met betrekking tot handhaving is onvoldoende;
- De financiële en personele middelen, nodig voor een adequate handhaving, schieten tekort;
- Er is soms sprake van ambtelijke en bestuurlijke terughoudendheid, alsmede koudwatervrees met betrekking tot handhaving;
- Er is een gebrek aan juridische kennis en vaardigheden met betrekking tot handhaving;

De commissie Michiels doet vervolgens voorstellen voor een aantal algemene oplossingen, waaronder enerzijds een intensivering en verbetering van de samenwerking, aan de andere kant een verhoging van de professionaliteit met betrekking tot de handhaving.

5.5 Overeenkomsten

De commissie Michiels heeft geen onderzoek gedaan naar de handhaving van de brandveiligheid, maar stelt wel - op basis van deelonderzoeken - dat de problematiek met betrekking tot handhaving op uiteenlopende terreinen van de ordeningswetgeving vergelijkbaar is. Het eenduidige beeld dat uit de quick scan van het Nibra-rapport naar voren komt ligt in het verlengde van het algemene beeld dat de commissie Michiels schetst.

De overeenkomsten zijn de gebrekkig uitvoerbare en te handhaven regelgeving, het niet bestaan van of onduidelijk (handhavings)beleid, een gebrekkige organisatie, een niet gestructureerde en niet geformaliseerde samenwerking, ontoereikende capaciteit en gebrekkige juridische deskundigheid ten aanzien van de handhavingsmogelijkheden.

Daarnaast sluit het beeld van de quick scan van het Nibra aan bij de resultaten van het "Onderzoek brandveiligheid gebouwen" van het SGB0 (het onderzoeks- en adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten) uit 1993. Uit dit SGB0-onderzoek komt onder meer naar voren dat gemeenten het gebrek aan kennis, de complexiteit van de regelgeving en het tekort aan menskracht als knelpunt ervaren bij de uitoefening van brandpreventieve taken. Meer gericht op de taakuitvoering door de gemeentelijke brandweerorganisaties bevestigt de stuurgroep van het Project Versterking Brandweer (PVB) in 1999 in haar eindrapportage dit beeld: "De brandweer is nog onvoldoende betrokken bij de pro-actieve taken op het terrein van ruimtelijke ordening en bij het bepalen van de voorwaarden waaronder bouw- en milieuvergunningen kunnen worden afgegeven. De belangrijkste reden hiervoor is gebrek aan capaciteit en kwaliteit om deze taken op een hoogwaardig niveau uit te voeren. Niet alleen de feitelijke betrokkenheid bij deze activiteit is een knelpunt; het ontbreekt ook aan een interregionale beleidsmatige afstemming". Andere aandachtspunten op het terrein van pro-actie en preventie zijn volgens de eindrapportage van het PVB de beperkte toepassing van gebruiksvergunningen. Met name de controle en handhaving van alle preventievoorschriften vormt een groot probleem. De in de quick scan geconstateerde feiten zijn dus niet nieuw en hebben op dat moment niet geleid tot bestuurlijke en maatschappelijke onrust.

Gemeenten en regio's (h)erkennen de noodzaak om deze knelpunten aan te pakken duidelijk.

In de meeste organisatieplannen is er op dit punt een heldere taakverdeling waar te nemen tussen gemeenten en regio. Organisationsplannen bevatten concrete voorstellen om de pro-actieve en preventieve in regionaal verband af te stemmen. Gemeenten zijn bereid om bestaande knelpunten, zoals achterstanden op het terrein van preventie, al dan niet in regionaal verband, de komende jaren planmatig in te lopen. Inmiddels werken de meeste gemeenten en regio's actief aan een nadere invulling van de begrotingen en maakt men extra capaciteit vrij voor brandpreventiewerkzaamheden.

5.6 Naar een landelijk actieprogramma brandveiligheid

De Commissie komt dan ook tot de conclusie dat een landelijk onderzoek naar de wijze waarop gemeentebesturen uitvoering geven aan vergunningstelsels met het oog op brandveiligheid en het handhavingsbeleid weinig aan het bestaande beeld zal toevoegen. De Commissie adviseert de staatssecretaris en de minister dan ook om af te zien van zo'n onderzoek en de aandacht te richten op een actieprogramma voor brandveiligheid.

De voorzitter van de Commissie heeft in een gesprek met de Minister en Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hen geïnformeerd over de eerste bevindingen van de Commissie op grond van de bestudering van reeds voorhanden onderzoeksmateriaal en de eerste resultaten van de quick scan. Hij heeft hen op de hoogte gebracht van een mogelijke aanbeveling van de Commissie tot wijziging van de taakstelling. Beide bewindslieden hebben duidelijk gemaakt dat, indien de Commissie definitief tot de conclusie zou komen, in te kunnen stemmen met een aanpassing van de taakstelling: geen opzet voor een landelijk onderzoek, maar een aanzet tot een actieprogramma voor brandveiligheid. Een en ander is vervolgens vermeld in het kabinetsstandpunt van 23 maart 2001 met betrekking tot het rapport van de Commissie onderzoek vuurwerkramp. De Commissie zal in haar eindrapport dan ook een aanzet geven tot een dergelijk actieprogramma.

6 Aanvullende onderzoeken en opdrachten

In paragraaf 4 is reeds gemeld welke aanvullende onderzoeken en opdrachten de Commissie noodzakelijk acht als uitvloeisel van de taakopdracht a. tot en met c. Deze onderzoeken en opdrachten hebben betrekking op de toedracht en de afwikkeling van de cafébrand. Uitgebreid overleg met betrokkenen uit de verschillende geledingen heeft de Commissie het inzicht gegeven dat men de lessen die getrokken kunnen worden uit de gebeurtenissen van de cafébrand niet geïsoleerd moet beschouwen, maar een plaats verdienen binnen een ruimere context van de evaluatie van gangbare opvattingen over de manier waarop gemeenten in het algemeen, en de gemeente Edam-Volendam in het bijzonder, vorm en inhoud geven aan de bestuurlijke uitvoering van de wettelijke taken. Daarnaast is het van belang dat de lessen worden gespiegeld aan – en zonedig worden geïmplementeerd in – de actuele beleidsontwikkelingen die thans op het programma staan van de verschillende ministeries en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Ook is duidelijk geworden dat er buiten de kringen van het openbaar bestuur verschillende branche-organisaties, belangen-groepen en de industrie werken aan maatregelen en voorzieningen om de brandveiligheid in gebouwen te vergroten.

Belangrijke beleidsinitiatieven vloeien voort uit het project Marktwerking, Wetgevingskwaliteit en Deregulering (MDW), waaraan een groot aantal ministeries een bijdrage levert. Onder de noemer van dit project zijn ondermeer rapportages verschenen over:

- de bouwregelgeving;
- openbare inrichtingen;
- vergunningsprocedures bij bedrijfsvestiging;
- ketengarantiestelsels;
- normalisatie en certificering;
- toetsingsinstrumentarium decentrale regelgeving.

Met name de voorstellen voor de bouwregelgeving en openbare inrichtingen hebben betekenis voor de conclusies en aanbevelingen van de Commissie. Voor zover mogelijk zal de Commissie ook de andere resultaten van het MDW-project bij haar werkzaamheden betrekken.

De relaties met het project 'Handhaven op niveau' heeft de Commissie reeds beschreven in paragraaf 5. Het overleg met de stuurgroep Welschen zal zij voortzetten om zo mogelijk samen een nadere invulling te geven aan het actieprogramma dat gericht wordt op de vergunningverlening, de controle en bestuurlijke handhaving van de brandveiligheid in de gemeenten. Op dit moment krijgen de bevindingen uit de quick scan van het Nibra op een aantal punten een verdere uitdieping dan wel aanvulling. Zo zal er een rondetafelconferentie komen met bestuurders en (ervarings)deskundigen, waarin de dilemma's waarvoor bestuurders zich gesteld zien bij de daadwerkelijke handhaving van de brandveiligheid in publieksgebouwen onderwerp van gesprek zullen zijn. Ook komt er een overzicht van geslaagde praktijkgevallen (best practices) op het gebied van vergunningverlening, controle en handhaving op het gebied van brandveiligheid. Verder worden de gegevens van de categorie gemeenten vergelijkbaar met de gemeente Edam-Volendam uit het totaal van onderzoeksbevindingen van de quick scan afzonderlijk gegroepeerd als specifiek referentiekader. De bestuurlijke taken en verantwoordelijkheden van het openbaar bestuur (Rijk, Provincie en Gemeente) op het gebied van de regelgeving, de uitvoering en het toezicht op de brandveiligheid hebben de bijzondere aandacht van de Commissie. Zij heeft opdracht gegeven een nader onderzoek te (laten) doen naar de taken, de organisatie en de werkwijze van de overheidsinstanties die zijn betrokken bij het eerste- en tweedelijnstoezicht op de taken die te maken hebben met de toedracht en de afwikkeling van de brand in de gemeente Edam-Volendam. Het regelcomplex van de verhoudingen en relaties tussen de verschillende bevoegdheden, (bestuurlijke) verplichtingen en verantwoordelijkheden van de partijen op de verschillende bestuurlijke niveaus krijgt eveneens aandacht. In hoeverre de gebeurtenissen in de nieuwjaarsnacht in de gemeente Edam-Volendam mede te verklaren zijn op basis van de specifieke cultuur van besturen in deze gemeente, verdient ook bestuurskundig onderzoek.

Inmiddels heeft de Commissie opdracht gegeven voor een voorstudie naar de jurisprudentie van de praktijk van de bestuurlijke handhaving. In dit onderzoek komen de volgende vragen aan de orde:

- a Biedt de jurisprudentie een duidelijk beeld ten aanzien van de wijze waarop gemeentebesturen omgaan met hun bevoegdheden die er (mede) toe strekken het belang van de brandveiligheid te beschermen?
- b Op welke punten worden gemeenten met enige regelmaat door de rechter gecorrigeerd en/of gehonoreerd?
- c Zijn er aanwijzingen dat de rechter de toepassing van de onder a. bedoelde bevoegdheden in positieve, dan wel negatieve zin beïnvloedt?

Een eerste verkenning heeft niet aangetoond dat in rechtspraak over handhavings-problematiek de overheid vaak bakzeil haalt, zeker niet waar het gaat om (brand)veiligheid. In de eindrapportage zal de Commissie nader op de resultaten van dit onderzoek ingaan.

Verder heeft de Commissie voorbereidingen getroffen voor het uitbrengen van de door de opdrachtgever gevraagde aanvullende adviezen. Overleg met de opdrachtgever heeft geresulteerd in de afspraak dat het door de staatssecretaris, in zijn brief van 15 januari 2001 gevraagde advies over de nachtelijke inzet van de traumahelicopter, uitsluitend zal worden gezien in het licht van de specifieke situatie bij de cafébrand op 1 januari 2001 in de gemeente Edam-Volendam. Voor de gevraagde aansluiting op het onderzoek van het Trauma-centrum Noord-West wacht de Commissie op dit moment nog een nader advies van de opdrachtgever af, die hiervoor overleg voert met de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Ten slotte zal de Commissie, zoals reeds in paragraaf 4 is aangegeven, een opzet geven voor een actieprogramma voor vergunningverlening, controle en handhaving op het terrein van brandveiligheid. Dit betekent overigens bepaald niet dat de Commissie van mening is dat verder onderzoek naar de deze problematiek in het geheel niet gewenst is. De Commissie houdt er rekening mee dat ten aanzien van deelonderwerpen vervolgonderzoek noodzakelijk kan zijn. De Commissie gaat er echter, zoals ook eerder beschreven, vooralsnog vanuit dat een algemeen onderzoek, waartoe de taakstelling van de Commissie oorspronkelijk strekt, gelet op alles wat reeds bekend is, niet meer opportuun is.

506

7 Eindrapportage

In haar eindrapport zal de Commissie de vier onderdelen van haar taakstelling als leidend kader gebruiken. Dat betekent dat de rapportage naar de huidige stand van zaken uit deze vier delen zal bestaan.

A. Algemeen deel

In dit deel schetst de Commissie in de lijn van deze tussenrapportage, haar taak en taakopvatting, doet verslag van de door haar uitgevoerde werkzaamheden en verantwoordt zij de door haar gemaakte keuzen ten aanzien van activiteiten en werkwijze. Met een verwijzing naar de beschikbare algemene en meer specifieke referentiekaders, de geformuleerde onderzoeksvragen en een analyse van de onderzoeksresultaten, geeft de Commissie aan op welke wijze zij tot een oordeel komt om hier lering voor de toekomst uit te kunnen trekken. Zo acht de Commissie het essentieel om de gebeurtenissen rond het pand Haven 154-156 in Volendam allereerst te bezien in het licht van het algemene brandveiligheidsbeleid van de gemeente Edam-Volendam en dat, voor een afgewogen oordeel, op zijn beurt weer in het licht te zien van het beleid in andere (al dan niet vergelijkbare) gemeenten in Nederland. Ook ten aanzien van de beoordeling van de afwikkeling van de brand zal allereerst het bestaande referentiekader worden beschreven.

Met betrekking tot het bevorderen van de integraliteit en de samenhang van de inspectierapporten komt er een kort verslag van de samenwerking tussen de Commissie en de betrokken inspecties. Hier zal de Commissie een antwoord proberen te geven op de vraag in hoeverre de inspectierapporten als dekkend kunnen worden beschouwd en zal zij waar nodig bestaande leemten signaleren en – zo mogelijk – verklaren.

B. Toedracht en afwikkeling van de ramp

Zoals hiervoor aangegeven bestaat dit deel van het rapport uit vier onderdelen.

B1. Vergunningverlening en handhaving

Allereerst zal hier de huidige wet- en regelgeving, alsmede het actuele beleid ten aanzien van de brandveiligheid in het onderhavige type panden worden geschetst. Daarna beschrijft de Commissie hoe de vergunningverlening en de (bestuurlijke) handhaving ten aanzien van de panden Haven 154-156 in de gemeente Edam-Volendam in de praktijk is verlopen. Ook komt er een beschrijving hoe de vergunningverlening en bestuurlijke handhaving van de brandveiligheid in de gemeente Edam-Volendam in de afgelopen jaren in zijn algemeenheid verliepen. Verder komt de vraag aan de orde in hoeverre er sprake is van een specifieke Volendamse bestuurscultuur in het licht waarvan de conclusies moeten worden gezien.

Vanuit een algemeen referentiekader wil de Commissie een beeld schetsen van de vergunningverlening, controle en bestuurlijke handhaving van de brandveiligheid in (andere) Nederlandse gemeenten. Ze gaat daarbij tevens in op de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de verschillende partijen in het traject van vergunningverlening, controle en handhaving, zowel in theorie als praktijk. Vervolgens zal de Commissie onder meer ingaan op de vraag met welke dilemma's bestuurders zich bij de handhaving geconfronteerd zien en in hoeverre er sprake is van een 'bestuurlijke koudwatervrees' bij de handhaving.

Over dit alles wil de Commissie zich een oordeel vormen op basis van de beschikbare onderzoeken (inspectie-onderzoeken, onderzoeken door derden en eigen aanvullend onderzoek) en probeert daar lessen uit te trekken voor de toekomst. Niet alleen waar het gaat om de vergunningverlening en bestuurlijke handhaving in de gemeente Edam-Volendam, maar ook om aanbevelingen te geven waarmee (andere) Nederlandse gemeenten hun voordeel kunnen doen. De Commissie betreft hierbij tevens de conclusies en aanbevelingen van de inspecties en voorziet deze van het door de opdrachtgever gevraagde advies.

507

B2. De voorbereiding

In dit deel beziet de Commissie de mate waarin de bij de cafébrand in Volendam betrokken organisaties adequaat voorbereid waren op de taken in het kader van de brandbestrijding, hulpverlening en nazorg. Een algemeen referentiekader zal eerst schetsen welke eisen normaal aan de voorbereiding van deze organisaties moeten en mogen worden gesteld. Daarna vormt de Commissie zich een beeld van de feitelijke situatie bij de betrokken organisaties in de gemeente Edam-Volendam en de regio Waterland. De aandacht richt zich in dit opzicht met name op de planvorming (met een ruime plaats voor het rampenplan) en de mate van geoefendheid.

Op basis van het bovenstaande formuleert de Commissie tenslotte een oordeel over de planvorming van en de voorbereiding op de brandbestrijding, hulpverlening en nazorg en kijkt ze welke lessen hieruit getrokken kunnen worden. De Commissie betreft hierbij ook weer de conclusies en aanbevelingen van de inspecties en voorziet deze van haar advies

B3. De brand, brandbestrijding, hulpverlening en nazorg

De Commissie zal in dit onderdeel allereerst een beeld schetsen van de situatie in het pand kort voor de brand. Vervolgens komen het ontstaan en de verdere ontwikkeling van de brand aan de orde en – als uitvloeisel daaruit – de invloed van de brand op het gedrag en de vlucht-

of andere overlevingsmogelijkheden van de slachtoffers. Ook zal er aandacht zijn voor de specifieke kenmerken van de brand in relatie tot de letsels van de slachtoffers. De Commissie verwacht te kunnen ingaan op de vraag of zich eerder soortgelijke branden in vergelijkbare ruimten hebben voorgedaan. Op basis van deze gegevens vormt de Commissie zich een oordeel over de mate waarin de brand en haar gevolgen voorkomen hadden kunnen worden en over de lessen die voor de toekomst getrokken kunnen worden. Ook hier geldt dat de Commissie de conclusies en aanbevelingen van de inspecties laat meewegen en deze conform haar opdracht van advies zal voorzien.

Op basis van de geldende wet- en regelgeving, de beschikbare plannen, procedures, afspraken en of inzichten ten aanzien van de mogelijke wijze van optreden maakt de Commissie gebruik van een referentiekader voor de brandbestrijding, hulpverlening en nazorg, waarbij de resultaten, zoals beschreven in B2, als uitgangspunt zullen dienen. Zij schetst daarna hoe de feitelijke brandbestrijding, hulpverlening en nazorg bij de cafébrand hebben plaatsgehad.

Aandacht zal er in ieder geval worden besteed aan de volgende processen:

- melding, alarmering en opschaling;
- brandbestrijding;
- redding en hulpverlening ter plaatse;
- coördinatie op het rampterrein;
- afzetting van het rampterrein;
- verkeersbegeleiding van de hulpverleningsdiensten;
- vervoer en behandeling van de slachtoffers;
- begeleiding van de slachtoffers en hun familieleden;
- nazorg ten behoeve van de hulpverleners;
- nazorg ten behoeve van de bevolking van de gemeente Edam-Volendam;
- de beleidsmatige en bestuurlijke coördinatie van het geheel.

In het volgende onderdeel, B4, komen de geneeskundige hulpverlening en nazorg aan de orde. Ook daar komt een aantal van de hierboven genoemde processen nogmaals terug.

B4. Geneeskundige hulpverlening en nazorg

Gelet op het grote aantal slachtoffers en het ingrijpende, specifieke karakter van de verwondingen zal de Commissie in dit onderdeel ook ruim aandacht besteden aan de geneeskundige hulpverlening aan de slachtoffers, zowel waar het gaat om de hulpverlening ter plaatse ogenblikkelijk na de ramp als daarna. Bijzondere aandacht zal daarbij onder meer uitgaan naar het gewondenspreidingsplan, de eerste selectie (triage) van de slachtoffers, het gewondenvervoer, de beschikbare ziekenhuiscapaciteit, de opvang en behandeling van de slachtoffers in de ziekenhuizen, het secundair en tertiair vervoer van de slachtoffers, alsmede de coördinerende rol van de brandwondencentra. Als bijzonder aandachtspunt gaat de Commissie, zoals de opdrachtgever heeft gevraagd, in op het vraagstuk rond de traumahelicopter in deze nieuwjaarsnacht en – als daartoe een verzoek wordt gedaan - op het onderzoek door het Traumacentrum Noord-West.

C. Algemene conclusies en aanbevelingen

In dit deel gaat de Commissie in op de toedracht en afwikkeling van de cafébrand als geheel. De Commissie voorziet de integrale behandeling van de gebeurtenissen in Volendam van een

beschouwende samenvatting en brengt de belangrijkste conclusies en aanbevelingen met elkaar in verband. De Commissie gaat daarbij ook in op de conclusies en aanbevelingen van de inspecties in hun onderlinge samenhang en voorziet deze van een advies. Het deel eindigt met de belangrijkste conclusies en lessen die op basis van het voorgaande getrokken kunnen worden.

D. Aanzet tot een actieprogramma

De Commissie beschrijft in dit onderdeel allereerst al datgene dat inmiddels bekend is van "...de wijze waarop gemeentebesturen uitvoering geven aan vergunningenstelsels met het oog op brandveiligheid en hun beleid terzake, alsmede [van] de bestuurlijke handhaving daarvan" en alle reeds bestaande relevante beleidsinitiatieven (zoals 'Handhaven op niveau', het project 'Marktwerking, Wetgevingskwaliteit en Deregulering' en dergelijke) en de vorderingen. De Commissie zet de conclusies hieruit af tegen haar bevindingen uit haar eigen onderzoek naar de cafébrand (zoals opgenomen in het hiervoor beschreven deel 3). Daarna geeft de Commissie haar visie op zowel de uitgangssituatie als de nu reeds in gang gezette verbeteringen en geeft aan welke verbeteringen in aanvulling hierop mogelijk, wenselijk en noodzakelijk zouden kunnen zijn. Ten slotte geeft de Commissie aan hoe deze vertaald kunnen worden in een actiegericht programma en schetst de gewenste de hoofdlijnen van dit programma.

8 Slotbeschouwing

Het onderzoek naar de toedracht en de afwikkeling van de cafébrand nieuwjaarsnacht 2001 vraagt om een zorgvuldige en gedegen aanpak van de werkzaamheden. Medio april zijn de onderzoeken niet in een dergelijk stadium dat standpunten over de gebeurtenissen in de gemeente Edam-Volendam kunnen worden ingenomen. In de eindrapportage zal de Commissie aan zo veel mogelijk aspecten aandacht besteden om de noodzakelijke lessen voor een ieder uit de cafébrand te trekken. Conclusies en aanbevelingen moeten in de juiste context worden geplaatst om te bevorderen dat daarna inderdaad de maatregelen worden genomen om te voorkomen dat soortgelijke branden opnieuw kunnen gebeuren. In dit verband is het evenwel niet noodzakelijk om te wachten met het zetten van de eerste stappen op weg naar de verbetering van de brandveiligheid in Nederland. Zoals voorgaande onderzoeken reeds hebben aangetoond en zoals het recente onderzoek van het Nibra heeft bevestigd, is er nog veel te verbeteren op het terrein van de vergunningverlening en controle inzake brandveiligheid.

Voor de goede orde wijst de Commissie er op dat een aantal gemeenten een goed en consistent brandveiligheidsbeleid voert. Er zijn echter ook gemeenten waarin de ontwikkeling en de organisatie van dit beleid duidelijk meer aandacht verdienen. Voor de Commissie is het op dit moment niet relevant welke gemeenten nu wel of niet goed scoren. Van belang is wel dat de gemeenten zich aan de onderzoeksresultaten spiegelen en voor zover nodig direct de handschoenen oppakken om de daad bij het woord te voegen. Verbetering van de controle op de brandveiligheid in gebouwen waarin bijeenkomsten kunnen worden gehouden, blijkt absoluut noodzakelijk. Alle betrokkenen kunnen en moeten hieraan vanuit de eigen verantwoordelijkheden een bijdrage leveren. Veiligheid is niet een exclusief domein van de overheid. De overheid creëert randvoorwaarden en controleert of de gestelde eisen worden nageleefd, maar de brandveiligheid is en blijft primair de verantwoordelijkheid van eigenaren, exploitanten en burgers. Het blijven onderzoeken en op elkaar wachten kan - na de

gebeurtenissen in de afgelopen nieuwjaarsnacht - niet meer aan de orde zijn. Een ieder behoort zijn verantwoordelijkheden te kennen en moet zich de vraag stellen of een gebouw over een gebruiks-vergunning moet beschikken, of het gebruik van het gebouw aan de voorwaarden van de vergunning voldoet, wanneer de laatste controle heeft plaats gevonden en of er nog aan-vullende maatregelen en voorzieningen mogelijk en noodzakelijk zijn. De resultaten van een nader landelijk onderzoek, zouden naar de mening van de Commissie de antwoorden op deze vragen niet beïnvloeden. Op dit moment kan een ieder al aan de slag om de brandveiligheid te verbeteren.

- 1 Brief 23 maart 2001, kenmerk: ES2001/61971
- 2 Op 12 december 1996 stelde het kabinet de commissie Michiels in, genoemd naar haar voorzitter prof. mr. drs. F.C. M. A. Michiels, hoogleraar staats- en bestuursrecht. Van de hand van deze commissie verscheen het boek 'Commissie bestuursrechtelijke en private handhaving, Handhaven op niveau', Deventer 1998.
- 3 Naar aanleiding van het werk van de commissie Michiels besloot het kabinet op 1 mei 2000 tot de oprichting van een stuurgroep onder voorzitterschap van dr. R.W. Welschen. Deze stuurgroep kreeg als taak het ontwikkelen van een actieprogramma 'Handhaven op niveau'.
- 4 Bron: 'Handleiding Prevap, een planmatige uitvoering van brandpreventietaken van de gemeente', Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Brandweer en Rampenbestrijding, juli 1997.

Colofon

Verhalen Volendam
Jan Daan Hillen

ontwerp en lay-out
Eric van Arendonk
Bas Holtzer
Reinier Meenhorst

fotografie
ANP
Bas Beentjes
Joop Boek
Rob Bruijn
FBF
GPD
Bart Homburg
Fred Jansen
PVW
Bart Sorgdrager (*Stiltecentrum in Don Bosco College*)
Voermans van Bree (*Gedachtencentrum in de Ark en Stiltecentrum Technische School Zuiderzee*)
WFA

Illustraties
Tim Leurs

druk
Phoenix & den Oudsten bv, Rotterdam