

# Debat Bestuurlijke Handhaving Brandveiligheid

## Deelnemers

### *Bestuurders en uitvoerders*

Dhr. W. van de Bospoort, *coördinator aanpak brandveiligheid binnenstad Amsterdam*  
Dhr. J.H. Ehrismann, *brandweercommandant te Mierlo*  
Dhr. J.D. Berghuijs, *brandweercommandant te Rotterdam*  
Ing. J.W. van Es, *brandweercommandant te Alkmaar*  
Mw. Ir. I.H.C. Battheu, *hoofd BWT te Apeldoorn*  
Dhr. A. Kruisinga, *hoofd BWT te Emmen*  
drs. E. Haaksman, *burgemeester van Delfzijl*  
drs. J.H. Boone, *burgemeester van Gouda*  
dr. L. van Leeuwen, *burgemeester van Zoetermeer*  
drs. H.J. Meijer, *burgemeester van Zwolle*  
Dhr. B. Hoekstra, *wethouder van Haren (GN)*

### *Deskundigen*

Prof. mr. F.C.M.A Michiels, *Universiteit Utrecht*  
Prof. dr. A.B. Ringeling, *Erasmus Universiteit Rotterdam*  
Ing. R.R. Hagen MPA, *Nibra*  
Dr. R.W. Welschen, *burgemeester van Eindhoven*  
Dhr. W. van Beuzekom *dienst stedelijke ontwikkeling in Den Haag*  
Ir. J.W. Scherjon, *regiocommandant Achterhoek, tevens voorzitter landelijk netwerk brandpreventie*  
Drs C.J.N. Versteden, *provincie Noord-Holland*  
Dr. Ir. N. Scholten, *TNO*  
Mw. drs. C. Pels Rijcken, *VNG*  
Dhr. mr. A.B. Ringersma, *plaatsvervangend directeur marktdiensten van het Directoraat-Generaal van de Volkshuisvesting*  
Dhr. J.A. Schipper, *beleidsadviseur bij de inspectie voor de Volkshuisvesting*

### *Discussieleider*

Dhr. M.P.A. van Dam

### *Verslag*

Mw. drs. V. Meijers, *NIBRA*  
Mw. mr. drs. P. Nijmeijer, *ES&E*

### *Leden van Commissie onderzoek cafébrand nieuwjaarsnacht 2001*

J.G.M. Alders  
Ing. M.M. Belonje  
Mw. A. van den Berg  
Ir. A. Hoelen  
Prof. dr. H.J. ten Duis (afwezig)



# Vooraf

De eindrapportage van de quick scan ‘Vergunningverlening, controle en handhaving’ waarin is onderzocht hoe gemeenten aspecten van brandveiligheid hebben ingericht en uitvoeren, vormt het kader van dit debat. Het doel van de quick scan en daarmee van het debat is tweeledig. Enerzijds onderzoekt de quick scan of het zinvol is om tot een opzet voor een landelijk onderzoek op het gebied van handhaving te komen. Anderzijds beoogt de quick scan een referentiekader te bieden voor het onderzoek dat gedaan wordt naar de nieuwjaarsbrand in Volendam, zodat deze niet als een geïsoleerd incident wordt beschouwd, maar in een breder perspectief wordt geplaatst.

Een onbeantwoord vraagstuk uit het rapport blijkt wat precies aan toezicht en controle wordt gedaan. Gemeenten geven zelf aan dat er een handhavingstekort bestaat terwijl aan de andere kant wordt aangegeven dat het bestaande instrumentarium wel degelijk effectief is. Toch blijkt in de praktijk slechts een beperkt aantal gevallen de bestuursrechter te bereiken. Het handhavingsinstrumentarium is er dus wel, maar toepassing blijft veelal achterwege. De vraag die dit vervolgens oproept is: zijn de heersende beelden juist? Om deze problematiek beter te doorgronden, is de bijeenkomst belegd voor bestuurders, uitvoerders en deskundigen. Waarom wordt handhaving door Nederlandse gemeenten in deze beperkte mate toegepast? Leggen vormfouten bijvoorbeeld een rem op de voortgang van het proces of is men bang zijn gezicht te verliezen voor de rechter?

De discussie wordt gevoerd in drie onderdelen onder leiding van de heer Van Dam.

*Discussieronde 1: de problemen bij en oorzaken van (niet-)handhaving.*

In deze ronde wordt er bij de ‘lokalen’ geïnventariseerd wat de problemen zijn en welke oorzaken zijn te benoemen.

*Discussieronde 2: een reactie van experts en stellingen.*

In deze ronde kunnen de ‘experts’ reageren op de opmerkingen van de ‘lokalen’ en wordt vervolgens een aantal stellingen behandeld.

*Discussieronde 3: een oplossingsrichting.*

In deze laatste ronde staat de vraag ‘Hoe kan het beter?’ centraal en wordt er getracht concreet oplossingsrichtingen aan te geven.

# Inleidingen

## Inleiding prof. mr. F.C.M.A. Michiels

Door de in 1994 in het leven geroepen commissie Korthals Altes werden grote handhavingsstekorten geconstateerd, waarna zij vergaande aanbevelingen deed om deze terug te dringen. Naar aanleiding hiervan wilde het kabinet de handhavingstekorten in kaart brengen. De commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving (Commissie Michiels) heeft dit onderzocht en heeft haar eindrapport begin 1998 aan het kabinet aangeboden dat vervolgens in april 2000 een standpunt innam.

De tussenrapportage van de commissie Alders vertoont volgens de inleider overeenkomsten met het rapport 'Handhaven op niveau' uit begin 1998. Een belangrijke constatering is dat de aard en omvang van handhavingstekorten per beleidsterrein en per gemeente verschillen. In het algemeen kan gesteld worden dat er onvoldoende toezicht is en dat er, daar waar nodig, onvoldoende sancties worden toegepast.

Er zijn veel gemeenschappelijke patronen in de oorzaken te onderkennen waarbij te denken valt aan onduidelijke normen, een gebrek aan handhavingsprioriteit en een tekortschietend instrumentarium. Ook een gebrekkige organisatie van de aanwezige kennis speelt een rol, alsmede een gebrek aan effectieve samenwerking.

Nu is gebleken dat er veel gemeenschappelijke patronen te onderscheiden zijn in de oorzaken van de handhavingstekorten, is de vraag of dat ook geldt voor de remedies.

Als voorbeelden van gemeenschappelijke remedies worden genoemd:

- een checklist voor handhavenswaardige en handhaafbare normstelling;
- benutten van mogelijkheden die gecombineerde handhaving biedt;
- de samenwerking bestuur - politie/OM en tussen besturen onderling optimaliseren;
- vaker benutten van het bestaande instrumentarium;
- uitbesteden van specialistische taken en professionaliseren van beleid en kennis.

Een remedie kan echter **niet** zijn dat er getornd wordt aan de rechtsbescherming. Dit is immers de motor voor de handhaving.

Er wordt geconcludeerd dat steeds dezelfde patronen terugkeren. Blijkbaar moet het verhaal van de handhaving steeds opnieuw verteld worden. Hoewel niet het hele systeem kommer en kwel is, moet er wel degelijk een aantal verbeteringen plaatsvinden. De heer Michiels betoogt dat nu de tijd rijp is om die kansen te grijpen: veiligheid en handhaving zijn op dit moment hot items.

## Inleiding ing. R.R. Hagen MPA

Bij de quick scan is in 30 gemeenten onderzoek gedaan naar met name de juridische aspecten van brandveiligheid: vergunningverlening, controle en handhaving. Na onderzoek in 15 gemeenten had zich reeds een bepaald beeld gevormd dat consistent bleek.

Geconstateerd is dat, ondanks dat gemeenten van oordeel zijn dat er goed handhavingsinstrumentarium tot hun beschikking staat, zij dit niet of nauwelijks toepassen.

Redenen hiervoor waren onder andere:

- de procedure is te tijdrovend;
- de dwangsommen zijn niet te innen;
- het OM en de rechter werken niet mee;
- brandveiligheid is een subjectief gegeven; het is te technisch.

Samenvattend worden deze argumenten door de inleider geschaard onder de noemer 'koudwatervrees'.

Ten aanzien van de juridische aspecten van handhaving is in de eindrapportage onder meer het volgende geconcludeerd<sup>1</sup>:

### *bestuursdwang*

- 7 gemeenten maakten gezamenlijk in totaal 9 maal gebruik van bestuursdwang;
- een aantal gemeenten vindt de procedures omslachtig en langdurig;
- veel ambtenaren, belast met handhaving brandveiligheid, zijn onbekend met de werkwijze bij toepassen bestuursdwang.

### *dwangsom*

- 11 gemeenten maakten gezamenlijk in totaal 9 maal gebruik van dwangsom;
- een aantal gemeenten vindt het moeilijk een dwangsom ook daadwerkelijk te innen.

### *strafrechtelijke handhaving*

- de meeste gemeenten vinden strafrechtelijke handhaving geen goed instrument;
- de meeste gemeenten vinden de sanctie niet in verhouding staan tot de overtreding.

Er wordt geconcludeerd dat in het onderzoek over de wat- en hoevraag meer duidelijk is geworden, maar dat er nog vragen zijn over de waaromvraag . Daar wordt hopelijk vandaag een antwoord op gegeven.

1 Voor een compleet overzicht van de conclusies wordt op deze plaats verwezen naar de eindrapportage van de quick scan.

# Discussieronde 1

## De problemen bij en oorzaken van (niet-) handhaving.

Tijdens de eerste discussieronde wordt bij bestuurders en uitvoerders (de 'lokalen') de huidige stand van zaken van het gemeentelijke handhavingsbeleid met betrekking tot brandveiligheid geïnventariseerd. Daarbij staat de waarom-vraag centraal: waarom wordt er niet of niet voldoende gehandhaafd?

De argumenten voor het niet (afdoende) toepassen van handhavingsinstrumenten heeft geleid tot één hoofdthema en enkele subthema's. De belangrijkste oorzaak blijkt het feit dat handhaving pas sinds kort de aandacht krijgt die zij verdient. Daarnaast spelen ook andere oorzaken een belangrijke rol, maar vaak zijn ze terug te voeren naar de hoofdoorzaak: handhaving heeft lange tijd geen hoge prioriteit gehad.

Hieronder worden de oorzaken, zoals die naar voren kwamen in deze eerste discussieronde, geclusterd en op een rijtje gezet.

### 1. Geen prioriteit

#### *Gebrek aan capaciteit*

Het gebrek aan capaciteit, in kwantitatieve zin, is een belangrijke factor in de overweging al dan niet te handhaven. Bij een tekort aan capaciteit moeten keuzen gemaakt worden waar de beschikbare capaciteit ingezet wordt. De prioriteit ligt dan vaak bij zaken die op dat moment actueel zijn, en handhaving is dat op dit moment wel, maar was dat in het verleden vaak niet.

#### *Handhaving staat niet op de politieke agenda*

Handhaving heeft lange tijd niet de politieke aandacht gekregen die zij verdient, niet alleen landelijk, maar ook plaatselijk. Het Project Versterking Brandweer speelde hier een rol in. Voor de ramp in Enschede was men terughoudend om de brandweer te versterken zolang de discussie rondom het PVB nog niet was afgerond. De afweging tussen welzijn enerzijds en brandpreventie anderzijds was dus een kwestie van plaatselijke prioriteitsstelling. Daarnaast is het een budgetkwestie, want geen prioriteit betekent geen geld.

#### *Rol van het OM*

Het OM zit pas sinds relatief korte tijd (10 jaar) op een bestuurlijke lijn. Het OM wordt weliswaar steeds meer bestuurlijk ingesteld, maar er bestaan soms nog spanningen tussen het OM en het bestuur. Ook bij het OM is de aandacht voor handhaving pas het laatste jaar hoog

op de agenda komen te staan.

## 2. Attitude ten aanzien van handhaving

### *Attitude gemeentelijke organisatie*

Brandveiligheid is geen populaire aangelegenheid bij B en W. Mede doordat raadsleden en wethouders niet de handhavers hoeven te zijn, ontstaat er niet een cultuur waarbij er voortvarendheid zit in de aanpak van brandveiligheid. Bovendien blijft de organisatie veelal in overleg steken, enerzijds door de 'poldermodelcultuur' en anderzijds doordat de kennis ontbreekt van het moment waarop en de vorm waarin juridische middelen kunnen worden ingezet. Het omslagpunt van een overlegcultuur naar een afdwingcultuur is niet duidelijk. Overleggen heeft weliswaar de voorkeur, maar niet tot in den treuren.

Een ander punt dat wordt genoemd, is dat er geen functiescheiding bestaat tussen vergunningverleners en handhavers. Geconstateerd wordt dat er dientengevolge geen sprake is van een 'handhavingsattitude' bij de betreffende vergunningverleners.

### *Attitude burger*

Mensen zijn zich veelal niet bewust van brandonveilige situaties. Het gevolg van deze onwetendheid over brandgevaar is dat de burger veelal geen begrip heeft voor handhaven ('waarom wordt mijn populaire kroeg op de hoek gesloten?').

### *Attitude brandweer*

- Ondanks het feit dat er ten aanzien van de positie van de brandweer wel een ontwikkeling is waar te nemen ('voor en na de rampen'), blijkt dit een heikel punt. Er heerst een beeld dat de brandweer vaak een underdogpositie heeft ingenomen in het gehele proces. De brandweer is vaak het sluitstuk in het overleg en in het verleden is zij zelfs structureel niet bij vergunningverlening betrokken. Hoewel dit sinds kort wel het geval is, loopt de brandweer nog té vaak achteraan. Bij grotere projecten echter is de ontwikkeling waar te nemen dat zij er direct bij wordt betrokken, maar dat neemt niet weg dat ze last blijft houden van haar onder/achtergeschoven positie.
- Een ander heersend beeld is dat de houding van de brandweer zou zijn dat zij meer gericht is op het oplossen van problemen, dan op controleren. Een ontwikkeling die de brandweer de laatste jaren (10/15 jaar) heeft ingezet, is dat zij steeds meer nadruk legt op proactie, preventie en preparatie, waar zij zich in het verleden vooral op repressie heeft gericht. Deze ontwikkeling en vooral het onderkennen daarvan door de samenleving heeft tijd nodig.
- De brandweer constateert, maar voelt zich geen toezichthouder. De brandweer is bovendien gewend om in een overlegsfeer te opereren, bijvoorbeeld bij het brandveilig maken van een gebouw. De brandweer streeft na om de brandveiligheid zo optimaal mogelijk te realiseren, en dat kan niet anders dan in overleg.

### 3. Brandveiligheid is niet direct zichtbaar

- Brandpreventie is in feite onzichtbaar en brandonveiligheid leidt niet tot klachten. Het zijn echter juist de klachten die veelal aanleiding geven tot handhaving. Er wordt blijkbaar pas gehandhaafd als er actuele problemen (en dus klachten) zijn. Op deze manier blijft de nadruk toch op repressie liggen terwijl proactie gewenst is.
- Politiek beschouwd, word je niet beloond met een goed handhavingsbeleid. Er wordt een vergelijking gemaakt met het milieubeleid waar wel voorbeelden zijn te vinden van (straf- of bestuursrechtelijke) handhaving van de voorschriften en goede samenwerking daarbij. Hoewel de twee beleidsterreinen overeenkomsten vertonen, gaat deze vergelijking echter op één punt mank: als het over het milieu gaat, voelt de burger zich namelijk wel probleem-eigenaar. Burgers klagen bij stank- of geluidsoverlast (dat in tegenstelling tot een brandonveilig pand wél zichtbaar is), met als gevolg dat er krachtiger wordt opgetreden dan het geval is bij brandonveiligheid.

### 4. Ondoorzichtige regelgeving

#### *Vergunningverlening is gemandateerd*

Bestuurders hebben mandaten afgegeven aan bijvoorbeeld de brandweer. Op zich hoeft dit natuurlijk geen probleem te zijn, maar in de praktijk blijkt er toch het een en ander aan te mankeren. Als er problemen worden geconstateerd, vindt er onvoldoende terugkoppeling plaats, waardoor er geen adequate actie wordt ondernomen. Het blijkt moeilijk om fouten gemeld te krijgen. Het is noodzakelijk dat er gemeld wordt wat er fout gaat, maar hier komt ook weer het 'scoren' bovendrijven: sommigen hebben geen belang bij melden wat er fout gaat.

#### *Versnipperde vergunningverlening*

Het traject van vergunningverlening is versnipperd, waardoor het lastig te overzien is wat bijvoorbeeld gedoogd wordt en wat niet. Het is dus geen kwestie van niet willen handhaven, maar eerder een kwestie van niet weten en de onoverzichtelijkheid van het geheel als gevolg van de mandatering en versnippering.

#### **Tot slot**

Een van de belangrijkste conclusie is dat door actualiteiten die de aandacht trekken (MKZ) de bestuurlijke aandacht voor handhaving dreigt te verslappen. Het grootste probleem is dan ook prioritering. Dat was het al voordat de rampen in Enschede en Volendam zich voltrokken. De vraag is nu: blijft het dat ook?



# Discussieronde 2

## Een reactie van experts en stellingen

In de eerste discussieronde zijn met name de 'lokalen' aan het woord geweest om oorzaken te benoemen voor de constatering dat er niet of te weinig wordt gehandhaafd in het kader van brandveiligheid. In de tweede discussieronde krijgen de 'experts' de gelegenheid te reageren op hetgeen in de eerste ronde naar voren is gekomen en discussiëren de aanwezigen over bedachte stellingen in het kader van handhaving in het algemeen en handhaving met betrekking tot brandveiligheid in het bijzonder.

### *Reactie experts op discussieronde 1*

#### Over de oorzaken

Met betrekking tot de genoemde oorzaak 'onzichtbaarheid veiligheid' wordt aangevuld dat pas als er zich een ramp zoals in Volendam voordoet, gebreken duidelijk worden en een inschatting wordt gemaakt van de (on)veilige situatie. Daarbij moet de rol van de media niet buiten beschouwing worden gelaten. Vroeger waren er ook branden, was er ook zinloos geweld en werden ook regels aan de laars gelapt, maar waren de media daarbij niet op dezelfde manier en in dezelfde omvang aanwezig als nu.

Andere aanvullingen:

- Gebrek aan aandacht voor brandveiligheid in (technische) opleidingen. Ook dit punt hangt samen met prioritering, de hoofdoorzaak voor het niet afdoende toepassen van handhavingsinstrumenten zoals bleek uit discussieronde 1.
- Door een aantal aanwezigen wordt ten aanzien van de oorzaak 'gebrekkige capaciteit' opgemerkt, dat het probleem niet zozeer ligt bij een gebrek aan capaciteit maar bij een gebrek aan bundeling van capaciteit.
- Het ontbreken van zogenaamde 'afrekenmogelijkheden' voor niet-handhaven, zoals die wel bestaan in het bedrijfsleven wanneer niet aan de norm wordt voldaan.

#### Kosten-batenanalyse van brandveiligheid

Het tweede deel van de discussie spitst zich toe op de vraag 'wat kost handhaving en wat levert het op?'. Daarbij wordt een vergelijking gemaakt met de verkeersveiligheid waarbij is uitgerekend wat het kost aan (fysieke) maatregelen zoals rotondes en verkeersdrempels om levens te besparen. De aanwezigen zijn van mening dat het door de aard van de onderhavige problematiek niet is aan te geven wat maatregelen opleveren. Bovendien moet niet worden vergeten dat de risico's voor de samenleving op het gebied van brandveiligheid exponentieel

zijn gestegen als gevolg van de welvaart in ons land, terwijl het gemiddeld aantal doden door een brand zich de laatste jaren heeft gestabiliseerd.

### **De organisatie van de brandweer**

Er wordt vervolgens opnieuw gesproken over de positie, rol en betekenis van de brandweer op het terrein van brandveiligheid. Een deel van de aanwezigen is van mening dat binnen de gemeentelijke organisatie weinig mensen warm lopen voor brandveiligheid. Het project Versterking Brandweer waarbij de brandweer in feite haar verantwoordelijkheid voor preventie onderstreept, zal deze ontwikkeling binnen de gemeentelijke organisatie alleen maar versterken. Toch is de feitelijke situatie dat hoewel de feitelijke werkzaamheden door de brandweer worden verricht, de formele verantwoordelijkheid voor brandveiligheid bij de burgemeester en daarmee de gemeentelijke organisatie ligt. Door helder beleid, procedures en goede samenwerking moet de gemeente worden toegesneden op deze situatie.

De discussie die vervolgens ontstaat, betreft de verantwoordelijkheid voor het maken van beleid. De aanwezigen verschillen van mening over de beleidsmatige capaciteiten van de brandweer. Het gaat namelijk bij handhaving niet alleen om de feiten, maar ook om het managen van de problematiek. De vraag is of dat kan worden verwacht van een organisatie als de brandweer. Terwijl de een de brandweer bij uitstek als operationele organisatie beschouwt - branden blussen -, is de ander van mening dat ook beleidsmatige vaardigheden kunnen en moeten worden beheerst.

De discussie wordt verder verdiept aan de hand van een aantal stellingen dat hieronder afzonderlijk wordt besproken.

### **Stelling 1 Strikt handhaven past niet in het Nederlandse consensusmodel**

Omwille van de discussie wordt de stelling door de gespreksleider gewijzigd in:

*'In Nederland kennen we een zodanig hoge regeldichtheid dat handhaving leidt tot stilstaan van de samenleving.'*

Hoewel de essentie van de stelling in het tweede deel ligt, is er nogal wat discussie over hoge regeldichtheid in Nederland. Een van de aanwezigen vraagt zich af of in Nederland niet onnodige bureaucratie gecreëerd wordt door het systeem van vergunningverlening. Was het niet beter geweest om de eisen voor een bepaalde situatie vast te leggen en het systeem meer te richten op de controle en toezicht? Er wordt opgemerkt dat de omslag naar een dergelijk systeem nog steeds tot de mogelijkheden behoort, maar dat er desalniettemin in ongeveer 25% van de gevallen maatwerk moet worden geleverd middels een vergunning. Voor het overige wordt deze discussie even geparkeerd om terug te keren naar het centrale thema van de middag 'handhaving brandveiligheid'.

Een deel van de aanwezigen is het met de stelling eens en knoopt er de consequentie aan vast dat er beleid moet worden gemaakt. Controle, toezicht en handhaving op alle terreinen is voor een gemeente niet te doen, ook niet met verregaande delegatie of mandaat waardoor prioriteiten moeten worden gesteld. Zoals eerder gesteld, wordt hiermee de kern van de problematiek geraakt: brandveiligheid had voordat deze ramp(en) plaatsvond(en) geen politieke aandacht. Er werden andere prioriteiten gekozen.

### **Stelling 2 De rechter laat niet toe dat gemeenten die reeds lang hebben gedoogd nu ineens streng zijn**

Met deze stelling is het merendeel van de aanwezigen het oneens. De rechter laat dit wel degelijk toe, mits er helder beleid is. Wanneer een gemeente duidelijk maakt op welke wijze wordt gehandhaafd en waarom het (jarenlange) gedoogbeleid daarmee moet worden doorbroken, zal de rechter het wel degelijk toestaan.

### **Stelling 3 Het OM kent aan handhaving van brandveiligheidsvoorschriften geen prioriteit toe**

Een aantal reacties op een rijtje:

- er wordt in principe bij brandveiligheid geen typisch strafrechtelijke regelgeving overtreden (wel strafbaar gestelde overtreding van de bouwverordening) waardoor de rol van het OM terughoudend is;
- brandveiligheid stond nooit hoog op de justitiële agenda, net zo min als op het de bestuurlijke agenda stond;
- het strafrecht is voor deze feiten niet bedoeld. De maatschappelijke reactie op de strafmaat zal er bovendien een van verontwaardiging zijn.

### **Stelling 4 Gemeenten laten handhavingsacties vastlopen in stroperige procedures**

Er wordt opgemerkt dat de stelling zo zou moeten worden omgedraaid dat juist de stroperige procedures er mede de oorzaak van zijn dat vaak niet eens wordt toegekomen aan handhaving. De deelnemers aan het debat geven opnieuw aan dat er onvoldoende handhavingsbeleid en -techniek is bij gemeenten. De stuurgroep Handhaven op niveau onder voorzitterschap van de heer Welschen houdt zich op dit moment onder meer met dit onderwerp bezig.

257

### **Stelling 5 Het belang van (brand)veiligheid moet zwaarder tellen dan juridische correctheid van procedures**

Vrijwel unaniem wordt bij deze stelling 'oneens' gestemd. De democratische rechtsstaat prevaleert (gelukkig) in Nederland. Aan de andere kant hoeft dit elkaar niet zo te bijten als de stelling doet voorkomen. Misschien is het wel zo dat de bestaande juridische middelen beter benut moeten worden. Een van de reacties uit de zaal is dat gemeenten dan wel van goeden huize moeten komen om een kans te maken bij de rechter. Dit wordt door anderen tegengesproken: gemeenten hebben ten onrechte de indruk dat de rechter strikt naar de procedures kijkt. Uit jurisprudentie blijkt dat vormfouten wel degelijk worden gepasseerd ten gunste van het belang van veiligheid. Het hebben van consequent en helder beleid is daarvoor echter wel essentieel; de rechter zal bij het ontbreken daarvan inderdaad sneller afwijzen.

### **Stelling 6 Camera's in de binnenstad scoren beter dan een kloppend systeem van gebruiksvergunningen**

Zoals eerder in de discussie reeds is gebleken, is vrijwel iedereen het hiermee eens. Politiek gezien kan er niet hoog worden gescoord met (brand)veiligheid. Dit is deels te doorbreken door het publiek eigenaar van het probleem te maken, al is dit nooit volledig mogelijk. Toch neemt aandacht voor communicatie richting de samenleving over het beleid een belangrijke plaats in bij de aanbevelingen.

---

De opmerkingen over wie de probleemhouder is, wordt breder getrokken naar de ondernemers die tevens een grote verantwoordelijkheid hebben. Niets is makkelijker dan de oorzaken en aanpak van de problematiek op het bord van de overheid te schuiven. Zonder toe te willen naar de situatie in de Verenigde Staten waar ondernemers zich als gevolg van mogelijke schadeclaims door burgers op alle mogelijke (en soms bizarre) manieren 'indekken', kan er wel van worden geleerd. Ondernemers moeten zich veel meer dan nu het geval is, bewust worden van de risico's van brandonveilige panden. Dit punt komt bij de aanbevelingen terug.

**Stelling 7 Als één pand wordt aangepakt, moeten alle panden worden aangepakt.**

Met deze stelling is vrijwel iedereen het oneens waarbij de kanttekening wordt gemaakt dat het beleid wel helder moet zijn. Het moet voor een ieder duidelijk zijn waarom het ene pand wel en het andere niet wordt aangepakt.

**Stelling 8 Brandveiligheid is voor gemeentebesturen ongrijpbaar en daarom beginnen ze er niet aan**

Gezien de uitkomsten van discussieronde 1 (oorzaken voor niet-handhaving) leidt deze stelling niet tot een nieuwe discussie.

# Discussieronde 3

## Een oplossingsrichting

In discussieronde 1 zijn door de 'lokalen' de oorzaken voor niet of gebrekkig handhaven besproken. De 'experts' lichtten in discussieronde 2 hun mening daarover toe en vervolgens heeft aan de hand van stellingen een bredere discussie over de problematiek plaatsgevonden. In discussieronde 3 worden aanbevelingen geformuleerd ten aanzien van de handhaving van brandveiligheidsvoorschriften. Deze mogelijke oplossingsrichtingen worden hieronder puntsgewijs behandeld.

### 1. Vaststellen van een duidelijk en consequent handhavingsbeleid

Dit beleid moet goed worden ingekaderd; een heldere en realistische doelstelling, een consequent beleid en voldoende capaciteit om het beleid uit te voeren zijn essentiële randvoorwaarden. Hoewel het klinkt als een open deur, heeft het formuleren van beleid alleen nut wanneer het daadwerkelijk wordt uitgevoerd.

Om dit te kunnen realiseren, moet het beleid naast vermelding van onder meer sancties en termijnen tevens bestaan uit:

- *De do's en don'ts van het beleid.*  
Met andere woorden, benoem als gemeente niet alleen wat je gaat doen, maar vooral ook wat je niet gaat doen (bijvoorbeeld dat handhaving zich met name richt op de brandveiligheid van panden met een capaciteit van meer dan 1000 mensen). Stel prioriteiten en maak ze kenbaar.
- *Het omslagpunt van overleg naar het daadwerkelijk benutten van de ter beschikking staande juridische instrumenten*  
Gemeenten blijven nu te veel steken in overleg, het omslagpunt moet zowel voor de ambtenaar als voor de burger / ondernemer helder zijn zodat het beleid voorspelbaar wordt.
- *Heldere taakverdeling partners in (brand)veiligheid.*  
Voor het slagen van het handhavingsbeleid moeten de verantwoordelijkheden van gemeente, brandweer, politie en OM worden vastgelegd. Met handhaven wordt namelijk veelal een openbare orde probleem gecreëerd, waardoor afspraken met politie en justitie een essentiële randvoorwaarde zijn.

### 2. Communiceren van het handhavingsbeleid in de gemeente

Voor de burger / ondernemer in een gemeente moet het beleid duidelijk en voorspelbaar zijn. Enerzijds is communicatie in de gemeente van belang met het oog op het probleemhouderschap.

De burger wordt dan namelijk meer bekend met de risico's van het betreden van een (brandonveilig) pand en de ondernemer wordt zich meer bewust van zijn verantwoordelijkheid voor de veiligheid van bezoekers van het pand. Anderzijds is communicatie van belang met het oog op het gezag van de gemeente. Om een voorbeeld te noemen: wanneer brandveiligheidsvoorschriften strikter worden gehandhaafd, zal dit deels ten koste gaan van de (intensiteit van de) handhaving op andere terreinen hetgeen op weerstand in de gemeente kan stuiten. Door consequent beleid en communicatie daarover kan deze weerstand (deels) worden weggenomen.

Tot slot is communicatie belangrijk om het onderwerp (brand)veiligheid op de politieke agenda te laten staan. Voor een ieder is duidelijk dat na Enschede en Volendam handhaving hoog op de politieke agenda staat. Dit is niet altijd het geval geweest, zo bleek uit de eerste discussieronde. Door het publiek te interesseren en motiveren voor (brand)veiligheid, zal de politieke aandacht daarvoor ook toenemen.

### **3. Transparanter maken van de organisatie rondom handhaving**

De aanwezigen zijn van mening dat het doorzichtig maken van de activiteiten op het gebied van handhaving van brandveiligheidsvoorschriften een verbetering zal zijn ten opzichte van de huidige handhavingspraktijk. Een aantal aanbevelingen:

#### *Transparantie in vergunningenstelsel*

Wanneer het complexe vergunningenstelsel doorzichtiger wordt, kunnen ook de knelpunten daarin beter in kaart worden gebracht. Er wordt zelfs in de zaal het idee geopperd om binnen de gemeente één centrale afdeling vergunningen op te richten, maar dat idee wordt niet door iedereen gesteund.

#### *Jaarlijks opstellen van handhavingsverslag*

In dit (sturings)rapport worden de activiteiten in het kader van de handhaving van brandveiligheidsvoorschriften neergelegd dat ter beoordeling naar de raadscommissie wordt gestuurd. Wat heeft de gemeente het afgelopen jaar gedaan op het terrein van brandveiligheid, welke capaciteit en financiën zijn hiermee gemoeid en welke activiteiten ontplooit de gemeente het komende jaar op dit terrein?

#### *Openbaar maken en bespreken van de rapporten van de Inspecties*

Op deze manier komen de goede kanten en de aandachtspunten in de handhaving aan het licht die een impuls kunnen geven aan sturing in de organisatie en actualisering van het beleid.

### **4. Stimuleren van het leren van elkaar**

Een van de grote voordelen van het transparanter maken van de organisatie rondom handhaving is tevens dat het makkelijker wordt om van elkaar te leren. Afgezien daarvan pleiten de aanwezigen ervoor dat er überhaupt meer van elkaar wordt geleerd. Zowel van wat er goed is gegaan (initiatieven in andere regio's, en dergelijke), maar uiteraard ook van wat er mis is gegaan (vergelijk de ramp in Volendam en het optreden van de verschillende partners in veiligheid). De VNG kan in dit proces een faciliterende en stimulerende rol hebben door het organiseren van seminars, workshopdagen, etcetera.

## 5. Ondernemers aanspreken op verantwoordelijkheid

De ondernemer moet blijkbaar op een andere manier dan nu het geval is worden geprikkeld tot het brandveiliger maken van zijn (horeca)gelegenheid. Het komt bijvoorbeeld voor dat een ondernemer een vergunning vraagt voor een pand met een capaciteit van 300 mensen in plaats van voor een pand met een capaciteit van 1000 mensen, omdat hij weet dat de laatste vergunning niet makkelijk wordt verleend. De ondernemer weet echter ook dat er niet strikt wordt gehandhaafd en dus laat hij vervolgens toch 1000 mensen toe in het pand dat een vergunning heeft voor 300 mensen.

Er worden tijdens de bijeenkomst verschillende mogelijkheden geopperd:

- *Opnemen paragraaf brandveiligheid bij Politie Keurmerk Veilig Ondernemen / Uitgaan.*  
Wanneer een horecagelegenheid het keurmerk niet heeft, wordt deze bijvoorbeeld op een zwarte lijst gezet / gedeclasseerd en via Internet bekendgemaakt. Hoewel het wellicht niet zal verhinderen dat mensen de gelegenheid bezoeken, is het slechte reclame waar een ondernemer gevoelig voor zal zijn.
- *Geven van kortingen op premies bij brandveilig verklaarde panden.*  
Meer in zijn algemeenheid kan worden gezegd dat er meer dan nu het geval is, gebruik kan worden gemaakt van de private/commerciële mogelijkheden als prikkel voor ondernemers om aan de wet- en regelgeving te voldoen.

### Tot slot

Naar aanleiding van bovenstaande ambitieuze aanbevelingen wordt de slotopmerking gemaakt, dat niet moet worden verwacht dat deze zaken op korte termijn worden gerealiseerd. Er wordt voor gepleit een en ander modulair op te bouwen zodat de organisatie rondom handhaving van (brand)veiligheidsvoorschriften over 5 jaar is wat het op dit moment volgens de aanwezigen zou moeten zijn.

