

# Rechterlijke toetsing van brandveiligheidsbesluiten

Een onderzoek van rechtspraak betreffende besluiten van gemeentebesturen inzake vergunningverlening en handhaving in het kader van brandveiligheid van openbare inrichtingen

Instituut voor Staats- en bestuursrecht  
Universiteit Utrecht

mr.dr. A.P.W. Duijkersloot  
prof.mr.drs. F.C.M.A. Michiels  
m.m.v. prof.mr. R.J.G.M. Widdershoven



# Inleiding, vraagstelling en onderzoeksopzet

## Het verband tussen handhaving en rechtsbescherming

Sinds de recente rampen in Enschede en Volendam staat het onderwerp 'handhaving' hoog op de prioriteitenlijst van het kabinet, maar ook van gemeentebesturen. Gelukkig was er ook voordien al groeiende aandacht voor de (bestuurlijke) handhaving. Eind 1996 gaf de minister van Justitie opdracht aan de Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving (Commissie Michiels) onder meer om na te gaan in hoeverre sprake was van handhavingstekorten en hoe deze zouden kunnen worden teruggebracht. Met haar rapport *Handhaven op niveau*<sup>1</sup> heeft die Commissie aan deze opdracht voldaan. Een van de meer specifieke onderwerpen die zij heeft onderzocht, betreft de vraag in hoeverre rechtsbescherming een effectieve handhaving in de weg staat en daardoor mede een oorzaak zou kunnen zijn voor het bestaan van handhavingstekorten.<sup>2</sup>

265

Een aanleiding voor het bespreken van dit onderwerp was de gedachte van de Commissie Heroverweging Instrumentarium Rechtshandhaving (Commissie Korthals Altes) dat een preventieve rechterlijke toets voor bestuurlijke sanctiebesluiten zou moeten worden mogelijk gemaakt.<sup>3</sup>

Een andere aanleiding betrof het gedachtengoed van de Werkgroep Van Kemenade.<sup>4</sup> In het door deze werkgroep uitgebrachte rapport wordt gesteld, dat er 1) een overdaad aan rechtsbescherming is, dat 2) de rechter te zeer op de stoel van het bestuur gaat zitten, dat 3) de rechter te formalistisch te werk gaat en dat 4) rechtsbescherming vertragend werkt. Het eerste punt is, wat er ook van zij, te algemeen om te behandelen in het kader van het door ons verrichte beperkte onderzoek. Het laatste punt is evenmin onderzocht. Overigens merkt de Commissie Michiels hierover op dat rechtsbescherming weliswaar in het algemeen wel voor enige vertraging zorgt, doch dat die vertraging maar in beperkte mate op het conto van de rechter kan worden geschreven. Hoe dit ook zij, de lengte van de rechtsbeschermingsprocedures is, gezien de onderzoeksopdracht, in het onderhavige onderzoek buiten beschouwing gebleven. Voor het navolgende zijn met name het tweede en derde punt van belang. De Commissie Michiels schrijft over het tweede punt:

"In elk geval voor de handhaving lijkt die stelling niet houdbaar. Gevallen waarin de rechter een correct voorbereide beslissing afwijst op inhoudelijke gronden zijn gering in aantal. Bovendien betreffen ze niet altijd het resultaat van de belangenafweging sec, maar soms ook handelen in strijd met inhoudelijke beginselen van behoorlijk bestuur als het gelijkheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel. Bij sancties wordt voorts terecht zwaar

getild aan het evenredigheidsbeginsel. Dat een sanctiebesluit wordt vernietigd wegens een kennelijk onredelijke belangenafweging, moet, gelet althans op de gepubliceerde jurisprudentie, tamelijk zeldzaam worden geacht.”

Ten aanzien van het derde punt merkt de Commissie op:

“Dit bezwaar (..) lijkt (..) niet geheel zonder grond. Soms wordt een sanctiebesluit vernietigd puur op formele gronden, zonder dat de rechter zich verdiept in de vraag of het besluit materieel zou kunnen standhouden.”

De Commissie merkt echter tevens op

“(..) dat voor het maken van procedurele fouten door bestuursorganen niet de schuld aan de rechter moet worden gegeven!”<sup>5</sup>

### **Aanleiding voor nieuw onderzoek**

Er waren diverse redenen deze conclusies niet zonder meer over te nemen, maar nieuw, op brandveiligheid toegespitst, onderzoek te verrichten. In het onderhavige onderzoek is een en ander onderzocht specifiek ten aanzien van besluiten in het kader van de brandveiligheid. Denkbaar is dat dit beleidsterrein een van het algemene beeld afwijkend beeld te zien geeft. Daarbij gaat het mede, maar niet alleen om handhavingsbesluiten. Voorts is ook niet gepubliceerde jurisprudentie bestudeerd. Bovendien zijn we inmiddels bijna 4 jaar verder dan het moment waarop de Commissie Michiels haar rapport schreef.

De cafébrand in Volendam heeft vragen opgeroepen omtrent de wijze waarop gemeenten de (brand)veiligheidsvoorschriften handhaven. In de gemeentelijke praktijk bestaat, aldus berichten die de Commissie Onderzoek Cafébrand (Commissie Alders) hebben bereikt, de indruk dat de rechtspraak belemmeringen opwerpt ten aanzien van de handhaving door gemeenten van voorschriften onder andere op het gebied van (brand)veiligheid. De Commissie Alders wenste inzicht te krijgen in de mate waarin hiervan inderdaad sprake is. In dat verband heeft de Commissie het Instituut voor Staats- en bestuursrecht van de Universiteit Utrecht opdracht gegeven ter zake onderzoek te verrichten. Dit rapport bevat de resultaten van dit jurisprudentie-onderzoek.

### **Vraagstelling en onderzoeksopzet**

De vragen waarop dit onderzoek een antwoord diende te geven luiden als volgt.

- 1) Biedt de jurisprudentie een duidelijk beeld ten aanzien van de wijze waarop gemeenten omgaan met hun bevoegdheden die er (mede) toe strekken het belang van de brandveiligheid te beschermen?
- 2) Op welke punten worden gemeenten met enige regelmaat door de rechter gecorrigeerd en op welke punten gehonoreerd?
- 3) Zijn er aanwijzingen dat de rechter de toepassing van de onder 1) bedoelde bevoegdheden in positieve dan wel negatieve zin beïnvloedt?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden is relevante rechtspraak onderzocht. Volgens afspraak

is de niet gepubliceerde rechtspraak door de opdrachtgever aangeleverd, waarbij de hulp van het NIBRA en de Raad van State is ingeroepen. De onderzoekers hebben een quick scan gedaan van de toegankelijke relevante databanken om de gepubliceerde jurisprudentie te achterhalen en te bestuderen. Gescanned zijn uitspraken in Administratiefrechtelijke Beslissingen, Jurisprudentie Bestuursrecht, Jurisprudentie Milieurecht en Bouwrecht. Als startpunt van het jurisprudentie-onderzoek is genomen 1992. Reden daarvoor is dat in dat jaar de nieuwe Woningwet in werking is getreden, waardoor onder andere het wettelijk kader betreffende de regeling van brandveiligheid van bouwwerken ingrijpend is gewijzigd.

Het aantal rechterlijke uitspraken dat betrekking heeft op brandveiligheid van openbare inrichtingen, waaronder wordt verstaan voor het publiek toegankelijke inrichtingen als café's, restaurants, scholen, kerken en dergelijke, is beperkt gebleken. Dit heeft de onderzoekers ertoe gebracht ook enkele rechterlijke uitspraken bij het onderzoek te betrekken die geen betrekking hebben op brandveiligheid van openbare inrichtingen, maar op brandveiligheid van andere objecten (woningen, particuliere bedrijven e.d.).

Uiteindelijk zijn op deze wijze in totaal 30 rechterlijke uitspraken onderzocht. De kern van deze uitspraken wordt weergegeven in hoofdstuk 3 van dit rapport. In hoofdstuk 2 wordt eerst het wettelijk kader geschetst waarbinnen vergunningverlening en handhaving door gemeenten in het kader van brandveiligheid met betrekking tot openbare inrichtingen en andere objecten plaatsvindt en wordt aangegeven welke rechtsbeschermingsprocedures tegen besluiten inzake vergunningverlening en handhaving openstaan. In hoofdstuk 4 worden enkele belangrijke lijnen geschetst zoals deze uit de onderzochte jurisprudentie naar voren komen. In hoofdstuk 5 worden de antwoorden op de onderzoeksvragen gegeven. Hoofdstuk 6 bevat enkele korte slotoverwegingen.

- 1 Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving, Handhaven op niveau, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink, 1998.
- 2 Zie hoofdstuk 6 van Handhaven op niveau.
- 3 Zie het rapport van bedoelde commissie, getiteld Het recht ten uitvoer gelegd, Den Haag: Ministerie van Justitie 1995.
- 4 Werkgroep Van Kemenade, Bestuur in geding, Haarlem: Provincie Noord-Holland 1997.
- 5 De citaten zijn te vinden op p. 110-111 van Handhaven op niveau.

# Regeling en handhaving van brandveiligheid van openbare inrichtingen en andere objecten door gemeentebesturen: wettelijk kader

De basis voor de regeling en handhaving van brandveiligheid door gemeentebesturen wordt gevormd door de Woningwet. Daarnaast bevat de Brandweerwet ter zake een regeling. Verder is ook de Wet milieubeheer in bepaalde opzichten van belang. Naast deze wetten is voor de handhavingsbevoegdheden van gemeentebesturen met name relevant de regeling in de Algemene wet bestuursrecht en de Gemeentewet. Dit wettelijk kader wordt in dit hoofdstuk nader geschetst.

## 2.1 Regelingen betreffende de brandveiligheid

### 2.1.1 Woningwet, Bouwbesluit en bouwverordening

De Woningwet, zoals deze na een ingrijpende wijziging vanaf 1 oktober 1992 geldt (Stb. 1991, 439), vormt een belangrijk kader voor de regeling van de brandveiligheid van bouwwerken, waaronder ook vallen horeca-inrichtingen. Op grond van art. 2, eerste lid Woningwet worden bij of krachtens amvb uit het oogpunt van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieutechnische voorschriften gegeven omtrent het bouwen van woningen, woonketen, woonwagens en andere gebouwen. Ingevolge art. 2, tweede lid worden tevens bij of krachtens de in lid 1 bedoelde amvb uit het oogpunt van veiligheid, gezondheid en bruikbaarheid voorschriften gegeven omtrent de staat van bestaande woningen, woonketen en woonwagens en van bestaande andere gebouwen.

Deze amvb is het *Bouwbesluit*. In dit Bouwbesluit zijn derhalve bouwkundige eisen opgenomen waaraan een bouwwerk moet voldoen, onder andere met het oog op brandveiligheid. Aparte hoofdstukken zijn in het Bouwbesluit gewijd aan het bouwen van woningen en woongebouwen (hoofdstuk II), de staat van bestaande woningen en woongebouwen (III), het bouwen van woonwagens en standplaatsen (IV), de staat van bestaande woonwagens en standplaatsen (V), het bouwen van niet tot bewoning bestemde gebouwen (VI) en het bouwen van met name kantoorgebouwen en logiesverblijven (VII). In deze hoofdstukken is Afdeling 1 telkens gewijd aan veiligheidsvoorschriften. In ieder hoofdstuk komt een paragraaf Brandveiligheid voor, met voorschriften omtrent voorkoming van brandgevaarlijke situaties, beperking van de ontwikkeling van brand en van uitbreiding van brand, beperking van het ontstaan en de verspreiding van rook, veilige vlucht of redding uit een gebouw, voorkoming en beperking van ongevallen bij brand en het mogelijk maken van brandbestrijding. B en W toetsen bij de verlening van een bouwvergunning op grond van art. 40 juncto art. 44 Woningwet aan de eisen van het Bouwbesluit.

Het Bouwbesluit bevat technische voorschriften betreffende het bouwen en de staat van bestaande bouwwerken en standplaatsen (bouwkundige aspecten). Niet-bouwkundige aspecten kunnen door de gemeenten zelf worden geregeld. De gemeenteraad stelt op grond van art. 8 Woningwet een bouwverordening vast, die uitsluitend de voorschriften, bedoeld in het tweede tot en met zesde lid, bevat. In casu is met name van belang art. 8, tweede lid, sub a ad 4, dat bepaalt dat de *bouwverordening* voorschriften bevat omtrent het gebruik van woningen en andere gebouwen, waaronder in elk geval zijn begrepen voorschriften met betrekking tot de brandveiligheid. Deze verplichting geldt sinds de wijziging van de Woningwet in 1992.

Voordien stelden gemeenten voor de brandveiligheid van bouwwerken aparte brandveiligheidsverordeningen vast. B en W toetsen de verlening van een bouwvergunning op grond van art. 40 juncto art. 44 Woningwet aan de eisen van de bouwverordening.

De meeste gemeenten hebben thans, uiteraard op basis van vrijwilligheid, de model-bouwverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten vrijwel integraal overgenomen. In hoofdstuk 2, paragraaf 6 van de (model) bouwverordening worden eisen gesteld omtrent de aanwezigheid van brandbeveiligingsinstallaties in gebouwen. Belangrijk is met name hoofdstuk 6 van de (model)bouwverordening. Dit regelt het brandveilig gebruik van bouwwerken. Op grond van art. 6.1.1 is het verboden zonder of in afwijking van een *gebruiksvergunning* van B en W een bouwwerk in gebruik te hebben of te houden waarin:

- a meer dan vijftig personen tegelijk aanwezig zullen zijn, anders dan in een één- of meergezinshuis;
- b bedrijfsmatig de in de Regeling Bouwbesluit brandveiligheid (Stcrt. 1992, 104) bedoelde stoffen zullen worden opgeslagen;
- c meer dan tien personen bedrijfsmatig of in het kader van verzorging nachtverblijf zal worden verschaft;
- d aan meer dan tien kinderen jonger dan twaalf jaar, of aan meer dan tien lichamelijk en/of geestelijk gehandicapten, dagverblijf zal worden verschaft.

269

B en W kunnen aan deze gebruiksvergunning slechts voorschriften verbinden in het belang van het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar en het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand. Daaronder worden begrepen voorschriften met betrekking tot een groot aantal met name genoemde zaken als stoffering en versiering, uitgangen en vluchtwegen, installaties etc. Indien het belang waarvoor de vergunning is verleend dit vereist op grond van een verandering van de inzichten en/of verandering van de omstandigheden gelegen buiten het bouwwerk, opgetreden na het verlenen van de gebruiksvergunning, kunnen B en W aan de vergunning nieuwe voorschriften verbinden en gestelde voorschriften wijzigen of intrekken.

Niet voor ieder bouwwerk is derhalve, ingevolge de modelbouwverordening, een gebruiksvergunning vereist: het gaat uitsluitend om bouwwerken waarvoor een verhoogde kans bestaat op brand of op negatieve gevolgen van een uitgebroken brand. Het gaat ook niet alleen om gebouwen: een bouwwerk waarop categorie a van toepassing is, kan bijvoorbeeld een voetbaltribune zijn. Het staat gemeenten daarbij vrij om in hun verordening de kritieke aantallen personen lager te stellen dan in de model-bouwverordening is gebeurd.

Voor alle bouwwerken, ook die niet onder de criteria voor een gebruiksvergunning vallen, gelden zogenaamde gebruikseisen. Op grond van art. 6.2.1 model-bouwverordening is het verboden een bouwwerk te gebruiken in strijd met gebruikseisen zoals per onderwerp vermeld in een tweetal bijlagen bij de verordening. De in die bijlagen gestelde eisen zijn algemeen

geldend. Het gaat om zaken als het vrijhouden van terreingedeelten, verlichting en elektrische installatie, voorzieningen voor de afvoer van rook etc. In het geval ook een gebruiksvergunning verplicht is, hoeven de algemene gebruikseisen niet als voorschriften in de vergunning te worden opgenomen.

### **2.1.2 Brandweerwet en brandbeveiligingsverordening**

Op grond van art. 1, vierde lid, Brandweerwet 1985 hebben B en W de zorg voor

- a. het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar, het voorkomen en het beperken van ongevallen bij brand en al hetgeen daarmee verband houdt;
- b. het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand.

De kernbepaling die van belang is voor het onderhavige onderzoek is art. 12 Brandweerwet. Op grond hiervan stelt de gemeenteraad bij verordening regels vast omtrent het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar en het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en al hetgeen daarmee verband houdt, voor zover daarin niet bij of krachtens de Woningwet of enige andere wet is voorzien. Boven is beschreven dat de Woningwet sinds 1992 voorziet in regelstelling met betrekking tot de brandveiligheid van bouwwerken. De opdracht aan de gemeenteraad in art. 12 Brandweerwet betreft derhalve met name regelstelling ter zake van brandveiligheid in andere objecten dan bouwwerken. Daarbij kan worden gedacht aan kampeerterreinen en feesttenten en op het water drijvende bouwsels die slechts door lijnen met de wal zijn verbonden, zoals hotelboten en drijvende restaurants. Voor dergelijke gevallen wordt derhalve door de gemeenteraad een zogenaamde brandbeveiligingsverordening vastgesteld.

### **2.1.3 Wet milieubeheer en besluiten op grond van deze wet**

Inrichtingen in de zin van de Wet milieubeheer (Wm) – dat wil zeggen elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht (art. 1.1. Wm) – hebben in beginsel een vergunning van B en W nodig om hun activiteiten uit te oefenen. Bij de verlening of weigering van een milieuvergunning dient uitsluitend acht te worden geslagen op het belang van het milieu (vgl. art. 8.10 en 8.11 Wm). Brandveiligheid kan (slechts) in dat verband een rol spelen. Lang niet alle inrichtingen zijn echter vergunningplichtig. Om te beginnen geldt de vergunningplicht alleen voor die inrichtingen die worden genoemd in het Inrichtingen- en vergunningbesluit milieubeheer (IVB). Vervolgens zijn niet vergunningplichtig die inrichtingen die vallen onder een amvb die is vastgesteld op grond van art. 8.40 Wm. Deze inrichtingen zijn slechts meldingsplichtig (art. 8.41 Wm). De meldingsplichtige inrichtingen vallen per categorie onder een amvb. Horeca-inrichtingen vallen in dit verband onder het Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer. In dit Besluit – in het bijzonder in de bijlage daarbij – worden ook bepaalde eisen gesteld die verband houden met de brandveiligheid. Met name paragraaf 1.6 van de bijlage bevat diverse eisen ter zake van de (brand)veiligheid, zoals bijvoorbeeld een verbod om te roken en open vuur te gebruiken in ruimten waar stofontploffingsgevaar bestaat of ontvlambare stoffen worden opgeslagen of gebruikt. Deze eisen gelden voor een ieder die de inrichting drijft. Diegene draagt er zorg voor dat de voorschriften worden nageleefd (art. 4 Besluit). Het bevoegd gezag kan nadere eisen stellen met betrekking tot o.a. de aanwezigheid van brandbestrijdingsmiddelen, de veiligheid van toestellen en installaties voor gas of elektriciteit en de veiligheid van de opslag van stoffen (art. 5, eerste lid, sub b Besluit).



## 2.2 Handhaving van de regelgeving inzake brandveiligheid

### 2.2.1 Woningwet, Bouwbesluit en bouwverordening

Op grond van art. 100 Woningwet voorziet het gemeentebestuur in het bouw- en woningtoezicht, dat onder meer tot taak heeft het binnen de gemeente uitoefenen van toezicht op de naleving van de bij of krachtens de Woningwet gegeven voorschriften (art. 100, eerste lid, sub b). Met deze taak zijn belast de bij besluit van B en W aangewezen ambtenaren (lid 2). Waar het gaat om bouwwerken in de zin van de Woningwet zijn B en W op grond van art. 13 Woningwet belast met de specifiek taak om o.a. na te gaan welke gebouwen, geen woningen, woonketen of woonwagens zijnde, voorzieningen in de zin van art. 17, eerste lid, Woningwet behoeven, dan wel worden gebruikt op een wijze, die niet in overeenstemming is met de desbetreffende voorschriften van de bouwverordening.

De Woningwet geeft B en W in art. 14 e.v. Woningwet de bevoegdheid om aanschrijvingen te doen uitgaan om de vereiste voorzieningen te treffen. Een dergelijke aanschrijving kan ingevolge deze bepalingen van de Woningwet in sommige gevallen plaatsvinden bij wege van sanctie wegens overtreding van wettelijke voorschriften (onder meer voorschriften van het Bouwbesluit). In andere gevallen kan, zonder dat van een overtreding van wettelijke voorschriften en derhalve van een sanctie sprake is, een aanschrijving worden gestuurd om bepaalde voorzieningen aan bouwwerken te doen verbeteren.

Voor horeca-inrichtingen is met name art. 17 Woningwet van belang. Op grond van het eerste lid daarvan kunnen B en W, indien een gebouw, niet zijnde een woning, woonkeet of woonwagen, met name wegens strijd met eisen van het Bouwbesluit of uit anderen hoofde noodzakelijk voorzieningen behoeft, degene die als eigenaar of uit anderen hoofde tot het treffen van voorzieningen bevoegd is, aanschrijven binnen een door hen te bepalen termijn de door hen aan te geven voorzieningen te treffen. Op grond van het derde lid kunnen zij de hoofdgebruiker of elke afzonderlijke gebruiker van een gebouw, dat wordt gebruikt op een wijze die niet in overeenstemming is met de desbetreffende voorschriften van de bouwverordening, aanschrijven om binnen een bepaalde termijn het gebruik in overeenstemming met die voorschriften te brengen.

Art. 21, eerste lid, verplicht degene tot wie een aanschrijving is gericht, of zijn rechtsopvolger, aan de aanschrijving te voldoen. Op grond van het tweede lid moet degene tot wie de aanschrijving is gericht, of zijn rechtsopvolger, ook al is de aanschrijving nog niet onherroepelijk, bij voorraad aan de aanschrijving voldoen, indien B en W in de aanschrijving vermelden, dat deze verband houdt met gevaar of ernstige hinder. Ingevolge art. 25 is geen herhaling van dezelfde aanschrijving binnen drie jaar mogelijk, tenzij het gaat om een geval van gevaar of ernstige hinder.

Om naleving van de (brandveiligheids)eisen van Bouwbesluit en bouwverordening af te dwingen, staat B en W in beginsel ook de algemene bestuursdwangbevoegdheid van 125 Gemeentewet ten dienste. Blijkens art. 26 dienen B en W evenwel bij overtreding van voorschriften uit Bouwbesluit en/of bouwverordening in beginsel voor de methode van de aanschrijving op grond van art. 14 e.v. Woningwet te kiezen. Bestuursdwang mag alleen worden toegepast in spoedeisende gevallen. Verder staat B en W hier de sanctie van de last onder dwangsom ter beschikking op grond van art. 5:32 Awb in gevallen waarin ook met bestuursdwang mag worden opgetreden.

Om de naleving van de aanschrijvingen zelf af te dwingen staat het gemeentebestuur wel zonder voorbehoud de bevoegdheid tot toepassing van bestuursdwang ex art. 125 Gemeentewet ten dienste. Ook kan hier worden gekozen voor de bevoegdheid tot oplegging van een last onder dwangsom (art. 5:32 Awb).

Intrekking van de bouwvergunning is mogelijk in de gevallen genoemd in art. 59 Woningwet: indien blijkt dat B en W de vergunning hebben verleend ten gevolge van een onjuiste of onvolledige opgave;

- a. indien blijkt dat de houder niet heeft voldaan aan een voorwaarde als bedoeld in art. 56 Woningwet (tijdig alsnog gegevens verstrekken);
- b. indien binnen de in de bouwverordening bepaalde termijn geen begin met de werkzaamheden is gemaakt;
- c. indien de werkzaamheden langer dan de in de bouwverordening bepaalde termijn hebben stilgelegen;
- d. deels kan de intrekking derhalve ook worden gebruikt als sanctie.

### **2.2.2 Brandweerwet en brandbeveiligingsverordening**

Op grond van art. 21, tweede lid, Brandweerwet zijn met het toezicht op de naleving van de brandbeveiligingsverordening belast de bij besluit van college van B en W aangewezen ambtenaren. Bij overtreding van de voorschriften uit Brandweerwet en brandbeveiligingsverordening staan B en W de algemene sanctie-instrumenten bestuursdwang (art. 5:22 Awb juncto art. 125 Gemeentewet) en last onder dwangsom (art. 5:32 Awb) ter beschikking.

### **2.2.3 Wet milieubeheer en besluiten op grond van deze wet**

Op grond van art. 18.4 Wet milieubeheer (Wm) wijzen alle organen die met de uitvoering van de Wm zijn belast – o.a dus ook B en W - toezichthoudende ambtenaren aan. Deze ambtenaren beschikken over de toezichthoudende bevoegdheden van de art. 5:15 t/m 5:19 Awb en art. 18.5 Wm.

Als sanctie-instrumenten staan B en W ten eerste bestuursdwang (art. 5:22 Awb juncto art. 125 Gemeentewet) en de last onder dwangsom (art. 5:32 Awb) ter beschikking. Daarnaast kan het gezag dat bevoegd is een vergunning of ontheffing te verlenen deze ingevolge art. 18.12 Wm intrekken wegens handelen in strijd met de vergunning of ontheffing of de daaraan verbonden voorschriften of voor de betrokkene geldende algemene regels.

## **2.3 Rechtsbeschermingsprocedures**

Tegen de meeste besluiten inzake vergunningverlening en besluiten in het kader van de handhaving waarop het onderhavige onderzoek betrekking heeft (het verlenen of weigeren van een bouw- of gebruiksvergunning, het doen van aanschrijvingen op grond van de Woningwet, besluiten tot toepassing van bestuursdwang en besluiten tot oplegging van een last onder dwangsom) staat voor een belanghebbende bezwaar open (art. 7:1 Awb) – tenzij administratief beroep als bestuurlijke voorprocedure is voorgeschreven (art. 8:6, tweede lid, Awb) – en kan daarna beroep bij de rechtbank (sector bestuursrecht) worden ingesteld (art. 1:3 jo. art. 8:1 Awb). Hoger beroep kan vervolgens worden ingesteld bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (art. 37 Wet op de Raad van State (Wet RvS)).

Bij besluiten genomen op grond van de Wet milieubeheer - zoals de verlening van de

---

milieuvergunning - alsook bij sanctiebesluiten genomen op grond van organieke wetten (bijv. art. 125 Gemeentewet) in het kader van de handhaving van de Wet milieubeheer is dit anders. Daarvoor geldt in het algemeen dat beroep in eerste en enige instantie bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State kan worden ingesteld (art. 20 lid 1 en lid 3 Wm). Deze fungeert dan derhalve als rechter in eerste aanleg. De verplichting om eerst bezwaar te maken geldt slechts (art. 7:1 lid 1, sub d Awb) als besluiten op grond van de Wm niet tot stand zijn gekomen met de toepassing van een van de in afdeling 3.5 van de Awb geregelde procedures (uitgebreide openbare voorbereidingsprocedures).

In het geval tegen een besluit bij de rechtbank beroep is ingesteld, dan wel voorafgaand aan een mogelijk beroep bij de rechtbank, bezwaar is gemaakt (of administratief beroep is ingesteld), kan de president van de rechtbank die bevoegd is of kan worden in de hoofdzaak, op verzoek een voorlopige voorziening treffen als onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, dat vereist (art. 8:81 Awb). Op grond van art. 36 Wet RvS jo. art. 8:81 Awb geldt deze bevoegdheid tot het geven van een voorlopige voorziening ook voor de Voorzitter van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, in het geval, zoals bij sommige besluiten op grond van de Wm, in eerste en enige instantie bij deze Afdeling beroep moet worden ingesteld. Een voorlopige voorzieningsprocedure hangende hoger beroep bij de Afdeling is tenslotte mogelijk op grond van art. 39 RvS jo art. 8:81.

## De onderzochte jurisprudentie

In het onderzoek zijn 30 uitspraken betrokken, waarvan er 11 specifiek betrekking hebben op de problematiek van (brand)veiligheid van kamerverhuurbedrijven in Den Haag. Aanleiding voor deze elf uitspraken was een aanschrijvingsactie die de gemeente Den Haag begin jaren negentig heeft uitgevoerd.

De 30 uitspraken zijn onderzocht op de in het kader van het onderhavige onderzoek relevante aspecten. In dit hoofdstuk vindt daarvan een beschrijving plaats. Deze beschrijving bevat telkens een samenvatting van de uitspraken waarin de relevante kernpunten van de uitspraken duidelijk worden gemaakt. Paragraaf 3.1 betreft de uitspraken die verband houden met de aanschrijvingsactie ten opzichte van kamerverhuurbedrijven in Den Haag. In paragraaf 3.2 worden de uitspraken over brandveiligheid van *openbare inrichtingen* behandeld. Daarbij komen in paragraaf 3.2.1 de uitspraken aan bod die betrekking hebben op besluiten inzake vergunningverlening en worden in paragraaf 3.2.2 de uitspraken behandeld met betrekking tot besluiten inzake handhaving. Paragraaf 3.3 bevat een beschrijving van de uitspraken betreffende de brandveiligheid van *andere objecten* (woningen e.d.). Hier wordt een zelfde onderscheid aangebracht tussen besluiten inzake vergunningverlening (paragraaf 3.3.1) en besluiten inzake handhaving (paragraaf 3.3.2).

### 3.1 Brandveiligheid bij kamerverhuurbedrijven in Den Haag

#### 1. VzARRS 11-6-1993 (no. S03.93.1489)

Verzoekers zijn niet-ontvankelijk omdat zij het verschuldigde griffiegeld niet tijdig hebben betaald.

#### 2. VzARRS 15-6-1993 (no. S03.93.1555)

Het betreft hier een aanschrijving op grond van art. 14(1) Woningwet en art. 13 van de Verordening op de verblijfsinrichtingen (VVI) tot het treffen van voorzieningen ten behoeve van brandveiligheid.

Het verzoek tot schorsing wordt ingewilligd, omdat onder de gegeven omstandigheden onmiddellijke uitvoering van het bestreden besluit voor verzoeker een onevenredig nadeel met zich mee zou brengen in verhouding tot het met zodanige uitvoering te dienen belang. Dit is het geval, omdat B en W ter zitting een voorstel doen dat aan bezwaren van verzoeker tegemoet komt en dat een alternatief voor eerdergenoemde aanschrijving biedt. Dit voorstel is

bij het nemen van het bestreden besluit niet aan de orde geweest.

*3. VzARRS 15-7-1993 (no. S03.93.1944)*

Het betreft hier een aanschrijving op grond van de Woningwet in samenhang met Bouwbesluit en VVI tot het aanbrengen van een aantal brandveiligheidsvoorzieningen. De aanschrijving is rechtmatig. Schorsing wordt afgewezen. De enkele mededeling in het verzoekschrift dat betrokkene voornemens is de kamergewijze huur te staken en weer per etage te gaan verhuren – in welk geval andere brandveiligheidseisen zouden gelden – brengt niet mee dat B en W niet in redelijkheid tot de aanschrijving hebben kunnen besluiten.

*4. VzARRS 2-8-1993 (no. S03.93.1702)*

Het gaat i.c. om een aanschrijving op grond van art. 14 Woningwet en art. 13 VVI tot het treffen van voorzieningen ten behoeve van de brandveiligheid. Het verzoek om schorsing wordt afgewezen, daar B en W naar het oordeel van de Voorzitter in redelijkheid tot hun besluit hebben kunnen komen.

*5. VzARRS 15-10-1993 (no. S03.94.3313), AB 1994/685*

Het betreft hier een aanschrijving op grond van art. 13 VVI tot het aanbrengen van brandblussers en op grond van art. 14 VVI tot aanbrengen van een kooitrap. Daarnaast gaat het om een aanschrijving op grond van de Woningwet in samenhang met het Bouwbesluit tot het doen plaatsen van brandwerende platen. Voor de Verordening op de verblijfsinrichtingen is vanaf 1-10-1993 geen ruimte meer nu op grond van art. 126 jo. 8 Woningwet de bouwverordening – met brandveiligheidseisen – op woningen van toepassing is. Die aanschrijving(en) worden geschorst. Schorsing van de aanschrijving op grond van de Woningwet wordt afgewezen. Ondanks het feit dat de aanschrijving voor een deel was gebaseerd op art. 15 Bouwbesluit wordt zij in stand gelaten. Dit artikel heeft dan wel betrekking heeft op het doen bouwen van woningen, terwijl het i.c. gaat om bestaande bouw, maar blijkens de wetsgeschiedenis mag dit artikel gebruikt worden voor bestaande woningen indien de te treffen voorzieningen noodzakelijk moeten worden geacht. Deze noodzakelijkheid acht de Voorzitter aanwezig, gelet op het door B en W gevoerde beleid aangaande het bevorderen van de brandveiligheid van verblijfsinrichtingen en de bijzondere bouwkundige inrichting van kamerverhuurbedrijven.

*6. VzARRS 15-10-1993 (no. S03.93.3440), AB 1995/205*

Het betreft i.c. een aanschrijving op grond van de VVI tot het aanbrengen van poederblussers en een kooiladder. Daarnaast gaat het om een aanschrijving op grond van de Woningwet in samenhang met het Bouwbesluit tot het plaatsen van brandwerende platen. Met betrekking tot de eerste aanschrijving is het oordeel van de Voorzitter gelijk aan dat in de vorige uitspraak (nr. 5, VzARRS 15-10-1993). Schorsing van de aanschrijving op grond van de Woningwet wordt ook hier afgewezen. Ondanks het feit dat de aanschrijving voor een deel was gebaseerd op art. 15 Bouwbesluit wordt zij in stand gelaten. De motivering daarvoor is dezelfde als in VzARRS 15-10-1993 (nr.5).

*7. VzARRS 21-10-1993 (no. S03.93.2526)*

Verzoekers zijn niet-ontvankelijk omdat zij niet tijdig het vereiste griffiegeld hebben voldaan.

*8. VzARRS 6-1-1994 (no. S03.93.3841), BR 1994/847*

Het betreft hier een aanschrijving gebaseerd op de VVI en een aanschrijving gebaseerd op de Woningwet. De eerste aanschrijving wordt geschorst. De motivering daarvoor is gelijk aan die

in de uitspraken nrs. 5 en 6. De aanschrijving gebaseerd op de Woningwet wordt in stand gelaten: ondanks de komende sloop van het pand is het aanbrengen van voorzieningen noodzakelijk, omdat het gaat om brandveiligheidsaspecten en derhalve om levensbedreigende omstandigheden. Waar de aanschrijving voor een deel was gebaseerd op art. 15 Bouwbesluit wordt zij ook in stand gelaten, ondanks het feit dat dit artikel betrekking heeft op het doen bouwen van woningen, terwijl het i.c. gaat om bestaande bouw. De motivering daarvoor is dezelfde als in de uitspraken nrs. 5 en 6.

*9. VzARRS 11-3-1994 (no. S03.93.4259)*

Verzoekers zijn niet-ontvankelijk wegens het niet op tijd betalen van het griffiegeld.

*10. VzARRS 15-3-1994 (no. S03.94.0135)*

In deze uitspraak gaat de VzARRS om in vergelijking met eerdere uitspraken betreffende de verhouding tussen Bouwverordening en VVI (m.n. nrs.5, 6 en 8, VzARRS 15-3-1993 en VzARRS 6-1-1994). Omdat de vervallen bepalingen uit de VVI inmiddels zijn geïncorporeerd in de gewijzigde Bouwverordening en art. 13 VVI ten tijde van de onderhavige aanschrijving nog wel verbindend was, acht de Voorzitter in de enkele vermelding van dat artikel geen grond voor schorsing aanwezig. Waar de aanschrijving mede is gebaseerd op art. 17 Woningwet moet daarvoor art. 14 worden gelezen, omdat de logiesinrichting een woning is. Verweerders zijn bevoegd tot aanschrijven. Voor zover door verzoeker is betwist dat de deuren niet aan de brandveiligheidsvoorschriften voldoen, wordt dit niet gehonoreerd. Er is geen contra-expertise uitgevoerd, dus houdt het deskundige oordeel van de Brandweer stand. Met betrekking tot de vraag of de kosten van voorzieningen niet te hoog zijn, waar het hier gaat om een klein pensioen, luidt het antwoord ontkennend. Noch in het Bouwbesluit, noch in de bouwverordening wordt een onderscheid tussen grote en kleine inrichtingen gemaakt. Het argument dat al eerder op last van het gemeentebestuur omvangrijke en kostbare voorzieningen zijn aangebracht snijdt naar het oordeel van de Voorzitter geen hout. Niet is gebleken dat ook de in het verleden gevestigde voorzieningen ten doel hadden het belang van de brandveiligheid te dienen.

*11. VzARRS 15-3-1994 (no. S03.94.0002)*

Het betreft hier een aanschrijving tot het aanbrengen van een brandmeldinstallatie op grond van art. 17 Woningwet. Dit zou echter niet op grond van art. 17, maar op grond van art. 14 Woningwet hebben moeten plaatsvinden, omdat een logiesverblijf een woning is. Gezien de zeer vergaande onderlinge overeenkomst tussen beide wetsartikelen, doet deze oneffenheid naar het oordeel van de Voorzitter aan de bevoegdheid van B en W niet af. Met betrekking tot de vraag of de kosten niet te hoog zijn gezien de grootte van de inrichting luidt het antwoord hetzelfde als in de vorige uitspraak. De Voorzitter voegt hier aan toe dat bij de grote belangen die hier, waar het immers geldt de veiligheid van personen, op het spel staan en waarbij het aantal personen nauwelijks verschil maakt, behoeft het ook niet te verbazen dat een dergelijk onderscheid niet wordt gemaakt. Een relatief kostenverschil moet worden geacht door de landelijke onderscheidenlijk de plaatselijke wetgever uitdrukkelijk voor lief te zijn genomen. Er is geen sprake van een onredelijke belangenafweging.

## 3.2 Uitspraken betreffende de brandveiligheid van openbare inrichtingen

### 3.2.1 Besluiten inzake vergunningverlening

#### *12. ARRS 25-2-1993, AB 1993/579*

B en W weigeren toestemming op grond van art. 54 in samenhang met art. 58 Brandbeveiligingsverordening tot het in gebruik (doen) nemen en in gebruik (doen) houden van een pand als nachtclub. B en W hebben deze weigering doen steunen op de overweging dat het pand niet voldoet aan de normen voor uitgangen en vluchtwegen neergelegd in de 'Algemene richtlijnen ontvluchting en redding van personen bij brand in gebouwen' (AROR). Deze richtlijnen dienden ingevolge art. 54 jo. 45 Brandbeveiligingsverordening bij toepassing van art. 54 in acht te worden genomen. B en W hebben terecht geoordeeld dat de nachtclub niet voldoet aan de eisen van de AROR. Zij hebben zich dan ook op genoegzame gronden op het standpunt gesteld dat er geen plaats was voor het verlenen van de gebruikstoestemming. Ook overigens kan niet worden staande gehouden dat B en W bij afweging van de betrokken belangen niet in redelijkheid tot het bestreden besluit hebben kunnen komen. Daarbij verdient het volgens de Afdeling opmerking dat, mede gelet op de aard van de belangen die de Brandbeveiligingsverordening beoogt te beschermen, slechts in zeer uitzonderlijke gevallen aanleiding zal kunnen bestaan om aan strijdigheid met de AROR voorbij te zien. Het beroep wordt verworpen.

#### *13. VzARRS 9-9-1993, no. S03.93.3088 en S03.93.3089*

B en W verlenen een bouwvergunning (met voorschriften) voor verandering van een disco in twee winkels. De vraag is of aan de vergunning het voorschrift mag worden verbonden dat een sprinklerinstallatie wordt aangebracht op grond van art. 186 Bouwbesluit. Het antwoord van de Voorzitter is bevestigend. Met dit voorschrift wordt bereikt dat wordt voorkomen dat een brand zich binnen korte tijd uitbreidt naar een andere binnen het winkelcomplex gelegen besloten ruimte. Uitbreiding van brand binnen 60 minuten na het ontstaan van brand naar naastgelegen en tegenoverliggende panden moet door middel van brandpreventieve maatregelen worden voorkomen. Met dit voorschrift wordt dit bereikt. B en W waren in redelijkheid gerechtigd tot het stellen van dit voorschrift. Er is geen onevenredig nadeel. Het verzoek om schorsing wordt afgewezen.

#### *14. ABRS 14-4-2000, BR 2000, p. 577*

B en W hadden geoordeeld dat voor het gebruiken van een clubgebouw door een tennisclub een gebruiksvergunning op grond van de bouwverordening was vereist. De tennisclub was het daarmee niet eens. Naar het oordeel van de Afdeling was door de rechtbank terecht geoordeeld dat in het clubgebouw meer dan 50 personen aanwezig zullen zijn en dat een gebruiksvergunning op grond van art. 6.1.1 Bouwverordening vereist is. Het beroep van appellant op het in de toelichting bij de Modelbouwverordening neergelegde uitgangspunt dat alleen een gebruiksvergunning wordt geëist voor die situaties die gevaar kunnen opleveren door een verhoogde kans op brand, dan wel een verhoogde kans op negatieve gevolgen van een eenmaal uitgebroken brand, faalt omdat dit uitgangspunt immers toepassing heeft gevonden in art. 6.1.1 Bouwverordening. De onbrandbaarheid van een gebouw is niet als criterium in art. 6.1.1 opgenomen en is derhalve niet bepalend. Ook enkele andere aangevoerde gronden treffen geen doel.

### 3.2.2 Besluiten inzake handhaving

#### 15. ARRS 11-6-1996, no. R03.93.4393

Het gaat hier om een aanschrijving door het DB van het stadsdeel Amsterdam-Noord op grond van art. 17(1) Woningwet tot het treffen binnen vijf weken van bepaalde voorzieningen aan een schoolgebouw dat door brand niet meer voldeed aan art. 289 Bouwbesluit. De bezwaren waren ongegrond verklaard. De Afdeling oordeelt dat de aanschrijving ten onrechte was gericht aan appellant. Het schoolgebouw was verkocht en blijkens het koopcontract was koper vanaf het moment van ondertekening bevoegd tot alle feitelijke rechtshandelingen en moesten de voorzieningen die waren vereist wegens de aan het schoolgebouw ontstane schade voor rekening en risico in opdracht van koper worden uitgevoerd, die verkoper dienaangaande had gevrijwaard. Het DB was hiermee bekend, gelet op het feit dat appellante tijdens de hoorzitting aan het DB een afschrift van het koopcontract had overhandigd. Het besluit is derhalve genomen in strijd met art. 17(1) Woningwet en wordt door de Afdeling vernietigd.

#### 16. ABRS 9-7-1997, no. R03.93.2328

B en W van de gemeente Haarlemmermeer hebben in casu onder aanzegging van bestuursdwang een motel gelast om de parkeergarage van het motel met onmiddellijke ingang buiten gebruik te stellen. De parkeergarage voldeed niet aan de aan de bouwvergunning verbonden voorschriften met betrekking tot de brandveiligheid. Met name was de ventilatievoorziening niet in overeenstemming met de normen zoals die in de vergunningsvoorschriften waren aangegeven. De Afdeling is van oordeel dat er inderdaad sprake was van een zodanig brandgevaarlijke situatie dat B en W op grond van de brandbeveiligingsverordening bevoegd waren op te treden. Het door appellant aangevoerde argument dat de gestelde begunstigings-termijn onredelijk kort was (met onmiddellijke ingang) wordt door de Afdeling verworpen. Zij acht het, gelet op de brandgevaarlijke situatie in de parkeergarage, niet onredelijk dat verweerders appellante hebben gelast deze ruimte met onmiddellijke ingang buiten gebruik te stellen en te houden.

#### 17. ABRS 25-1-2001, BR 2001

*(bij afsluiting van het onderzoek nog niet gepubliceerd)*

B en W hadden een last onder dwangsom opgelegd aan een kerkparochie om zich ten aanzien van een kerkgebouw te onthouden van de overtreding van het verbod in art. 6.1.1 van de bouwverordening om zonder gebruiksvergunning een bouwwerk in gebruik te hebben of te houden waarin meer dan 50 personen tegelijk aanwezig zullen zijn. De vraag die bij de Afdeling aan de orde werd gesteld was of het in art. 6.1.1 neergelegde vergunningvereiste een ongeoorloofde beperking van art. 6(1) Grondwet oplevert, nu het niet is uitgesloten dat bij een vergunningafgifte een grens wordt gesteld aan het aantal personen dat zich in de kerk mag bevinden. De Afdeling oordeelt dat niet valt in te zien dat het enkele feit dat de aanwezigheid van meer dan 50 personen in de kerk wordt onderworpen aan het bezit van een gebruiksvergunning als bedoeld in art. 6.1.1, waaraan uitsluitend eisen kunnen worden verbonden met het oog op de brandveiligheid, de godsdienstvrijheid beperkt. Zouden B en W bij de te verlenen vergunning eisen stellen die verder gaan dan hetgeen de veiligheid van de zich in de kerk bevindende personen eist, dan kan appellant daar alsnog tegen opkomen.



### 3.3 Uitspraken betreffende de brandveiligheid van andere objecten

#### 3.3.1 Besluiten inzake vergunningverlening

*18. ABRS 10-10-1996, BR 1997/132*

Het gaat in deze uitspraak om de weigering door B en W om een bouwvergunning te verlenen voor het oprichten van varkensstallen wegens strijdigheid met de brandveiligheidsvoorschriften als bedoeld in art. 186 Bouwbesluit. B en W zijn naar het oordeel van de Afdeling bij deze beslissing terecht afgegaan op een advies van regionaal commandant van de Regionale Brandweer Zeeland. Een beroep door appellant op het gelijkheidsbeginsel faalt. B en W hebben zich op goede gronden op het standpunt gesteld dat zij de onderhavige aanvragen hadden te beoordelen zoals die er lagen, en dat de bouwplannen streden met art. 186 Bouwbesluit. Art. 44 Woningwet noopte hen derhalve tot het weigeren van de gevraagde vergunningen.

*19. ABRS 21-7-1997, JM 1997/62*

B en W hebben aan een aannemingsbedrijf een Wm-vergunning verleend onder voorschriften. De buurman van het bedrijf is het niet eens met (onder andere) de aan de vergunning verbonden voorschriften inzake brandveiligheid. Het betreft in het bijzonder het voorschrift dat aan de vergunning is verbonden teneinde overslag en doorslag van brand zoveel mogelijk te voorkomen. Naar het oordeel van de Afdeling is een dergelijk voorschrift terecht gesteld, maar blijkt uit dit voorschrift onvoldoende welke concrete voorzieningen en maatregelen op dit punt van de vergunninghouder worden verlangd. Zo hangen deze af van allerlei niet nader omschreven feiten en omstandigheden. Het voorschrift is op dit punt in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.

*20. VzABRS 27-11-1997, BR 1998, p. 748*

B en W verlenen een bouwvergunning voor een sorteerhal. De vraag die door een derde-belanghebbende wordt opgeworpen is, of het bouwplan voldoet aan de eisen van art. 186 Bouwbesluit inzake brandcompartimentering. De Voorzitter past art. 8:86 Awb toe (kortsluiting). De Voorzitter overweegt vervolgens dat art. 186 Bouwbesluit i.c. van toepassing is. Omdat art. 186 geen maten noemt, bestaat voor wat betreft de maximaal aanvaardbaar te achten oppervlakte van een brandcompartiment voor gebouwen als de onderhavige enige beoordelingsvrijheid. B en W hebben mede op basis van het advies van de brandweer en enkele publicaties van het ministerie van Binnenlandse Zaken een norm van 2500 m<sup>2</sup> gehanteerd. I.c. was daarom een onderverdeling van de hal in brandcompartimenten niet geboden. Het bouwplan voldoet naar het oordeel van B en W aan de meest recente landelijke keuze inzake de brandcompartimentering van industriële gebouwen. Naar het oordeel van de Voorzitter hebben B en W zich bij gebreke van een nadere uitwerking in art. 186 Bouwbesluit in redelijkheid kunnen baseren op voornoemde publicaties en op de door hen ingewonnen adviezen. Het (hogere) beroep wordt ongegrond verklaard.

*21. VzABRS 6-11-1998, AB 1999/128*

Het betreft i.c. de verlening van een Wm-revisievergunning voor opslag van vuurwerk, waaraan het voorschrift wordt verbonden tot het aanbrengen van een sprinklerinstallatie. Op grond van richtlijn 'Opslag van vuurwerk' is een dergelijk voorschrift in het onderhavige geval niet noodzakelijk. Art. 8:86 Awb wordt door de Voorzitter toegepast. Naar zijn oordeel hebben B en W niet aannemelijk kunnen maken dat de bouwkundige situatie – i.c. betrof het in het bijzonder een stolpboerderij met een houten dak – zodanig bijzonder is dat, het voorschrijven van een

sprinkler nodig is ter bescherming van het milieu. Er zijn geen andere bijzondere omstandigheden aanwezig. De motivering wordt derhalve ontoereikend geacht voor de conclusie dat het onderhavige voorschrift nodig is ter bescherming van het milieu. Het beroep wordt gegrond verklaard en het besluit wordt voor wat betreft het betreffende voorschrift vernietigd.

*22. VzABRS 22-12-1999, AB 2000/225*

Het betreft hier de verlening van een Wm-vergunning voor de opslag van vuurwerk waaraan het voorschrift is verbonden tot het aanbrengen van een automatische sprinklerinstallatie in twee bergplaatsen. Vraag is of dit voorschrift door het DB van de deelgemeente IJsselmonde terecht is gesteld. Het DB wijkt i.c af van de richtlijn 'Opslag van vuurwerk' op grond waarvan, gezien de vergunde hoeveelheid vuurwerk, hier geen sprinkler maar een rookmelder zou zijn voorgeschreven. In verband met de ligging van de inrichting (in een woonomgeving), de geringe toegankelijkheid voor de brandweer is door het DB aansluiting gezocht bij de voorschriften van het Besluit opslag vuurwerk op grond waarvan bij veel kleinere hoeveelheden al een sprinkler is vereist. Met deze nadere motivering, die het DB wel uitdrukkelijk aan het primaire besluit ten grondslag had moeten leggen, is het DB naar het oordeel van de Voorzitter niet buiten de grenzen van zijn beoordelingsvrijheid getreden. Het verzoek om een voorlopige voorziening wordt afgewezen.

*23. VzABRS 5-12-2000, AB 2001/65*

Het betreft hier de weigering door B en W van een Wm-vergunning voor de exploitatie van een groothandel in vuurwerk, feest- en fopartikelen. Deze weigering is met name gebaseerd op een brandveiligheidsadvies van de Hulpverleningsregio Haaglanden. Op basis daarvan hebben B en W geconcludeerd dat de veiligheidsrisico's verbonden aan de aangevraagde opslag van vuurwerk te groot zijn. Het advies is volgens de Voorzitter niet ondeugdelijk. Hij ziet dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat B en W op basis van de in dit advies neergelegde risico-analyse niet in redelijkheid hadden mogen overgaan tot weigering van de gevraagde vergunning. Het verzoek om een voorlopige voorziening wordt afgewezen.

*24. VzABRS 18-12-2000, AB 2001/66*

Het gaat hier om de opslag van vuurwerk in zeecontainers. B en W hebben de milieuvergunning ingetrokken, omdat de inrichting ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt en toepassing van art. 8:23 redelijkerwijs daarvoor geen oplossing biedt (art. 8:25, eerste lid, sub a Wm). Dit besluit is op grond van art. 20.5 Wm terstond van kracht verklaard. Naar het oordeel van de Voorzitter hebben B en W met de enkele verwijzing naar een brief van de Minister van VROM van 8-11-2000, waarin adviezen staan over te hanteren veiligheidsafstanden voor nieuwe situaties, ontoereikend gemotiveerd dat in het onderhavige geval sprake is van ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu als bedoeld in art. 8.25. Dit klemt te meer daar B en W drie weken voor het intrekingsbesluit hadden besloten tot wijziging en aanscherping van de vergunning van appellant door het toevoegen van een voorschrift betreffende de brandveiligheid van de containers, waarbij werd overwogen dat het gelet op de vergunde situatie en de huidige regelgeving op dat moment niet mogelijk was de containeropslag te verbieden. De Voorzitter ziet derhalve onvoldoende aanknopingspunten voor het oordeel dat B en W zich drie weken later op het standpunt hebben kunnen stellen dat opslag van vuurwerk in deze containers thans ontoelaatbaar nadelige gevolgen heeft.

*25. VzABRS 18-12-2000, AB 2001/67*

Het betreft in deze uitspraak de weigering door B en W tot het afgeven van een Wm-vergunning aan een rijwielhandel voor de opslag van vuurwerk, voorzover opslag is aanvraagd voor meer dan 4000 kg vuurwerk. B en W hebben de vergunningaanvraag getoetst aan de door hen op 2 november 1999 opgestelde beleidslijn vuurwerk. Met de beleidslijn is een aanvulling beoogd op het toetsingskader dat ter zake van de opslag van vuurwerk is opgenomen in het Handboek milieuvergunningen. De Voorzitter ziet geen aanleiding voor het oordeel dat het in die beleidslijn gekozen beschermingsniveau onredelijk is te achten. Ook ziet de Voorzitter geen grond voor het oordeel dat de beleidslijn in geen geval zou mogen worden toegepast op een bestaande inrichting zoals de onderhavige, dan wel dat er anderszins fundamentele gebreken kleven aan die beleidslijn en aan de totstandkoming ervan. Het verzoek om een voorlopige voorziening wordt afgewezen.

### **3.3.3. Besluiten inzake handhaving**

*26. VzARRS 13-12-1993, no. S03.93.5040*

Het betreft hier een aanschrijving door B en W op grond van art. 14 jo. 21 Woningwet tot verwijdering binnen zeven dagen van het dak van een woning dat als gevolg van brand instortingsgevaar oplevert. Indien een bouwwerk gebreken vertoont die niet op korte termijn kunnen worden verholpen en ten gevolge waarvan een onmiddellijk gevaar dreigt voor de veiligheid van gebruikers of anderen, moeten B en W volgens de Voorzitter op grond van art. 14 jo. 21(2) Woningwet bevoegd worden geacht tot het doen uitgaan van een aanschrijving tot het – zonder uitstel – treffen van veiligheidsvoorzieningen. Onder dergelijke voorzieningen kan worden begrepen het uit veiligheidsoverwegingen (gedeeltelijk) (doen) slopen van een woning, woonkeet of woonwagen. Er is geen sprake van een onredelijke termijn waarbinnen dit dient te geschieden. Het niet vermelden van art. 21 Woningwet in de aanschrijving is, gezien de ernst van de situatie i.c. geen aanleiding tot schorsing, omdat dit gebrek in de beslissing op bezwaar kan worden hersteld. Niet kan worden gesteld dat B en W niet in redelijkheid tot het bestreden besluit hebben kunnen komen. Er is geen onevenredig nadeel. Het verzoek om een voorlopige voorziening wordt afgewezen.

*27. ABRS 19-12-1996, BR 1997, p. 338*

Het betreft i.c. een aanschrijving op grond van art. 14(1) Woningwet, onder oplegging van een dwangsom, om een rookgaskanaal in een woning in overeenstemming te brengen met de nieuwbouweisen van art. 32(9) sub a Bouwbesluit. In een kortsluitingsprocedure – dat wil zeggen in een situatie waarin in een voorlopige voorzieningsprocedure door de rechter ook onmiddellijk uitspraak in de hoofdzaak wordt gedaan (vgl. art. 8:86 Awb) – wordt het beroep door de President van de rechtbank in eerste aanleg gegrond verklaard. Naar zijn oordeel zijn de belangen van de burens i.c. van onvoldoende gewicht om de oplegging van de dwangsom te kunnen rechtvaardigen. Bij de ABRS staat in hoger beroep dan ook niet de aanschrijving op grond van art. 14 Woningwet ter discussie, maar slechts de daaraan gekoppelde dwangsom. De Afdeling overweegt dat een bestuursorgaan bij het opleggen van een dwangsom, teneinde te verzekeren dat aan een aanschrijving uitvoering wordt gegeven, de betrokken belangen tegen elkaar dient af te wegen. De bestuursrechter zal zich, bij de toetsing van dat besluit, dienen te beperken tot beantwoording van de vraag of sprake is van een zodanige onevenwichtigheid van de afweging van de betrokken belangen, dat moet worden geoordeeld dat het bestuursorgaan niet in redelijkheid tot het besluit heeft kunnen komen. Daarbij zal als uitgangspunt gelden dat een bestuursorgaan de uitvoering van een aanschrijving mag verzekeren door het

opleggen van een passende dwangsom. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat B en W ter zake van het opleggen van de dwangsom de in aanmerking te nemen belangen niet heeft afgewogen, dan wel, bij afweging van die belangen, niet in redelijkheid tot dit besluit hebben kunnen komen. Er zijn geen bijzondere omstandigheden die tot een ander oordeel zouden moeten leiden. De uitspraak van de President wordt vernietigd.

*28. ABRS 28-5-1999, BR 1999, p. 791*

Het gaat in deze uitspraak om aanschrijvingen door het DB van het stadsdeel op grond van art. 14 en 19 Woningwet tot treffen van een aantal voorzieningen aan enkele panden om deze in overeenstemming te doen zijn met (brandveiligheids)eisen van het Bouwbesluit. Bij de aanschrijving tot het vernieuwen van de dakbedekking heeft het DB appelland gelast er voor te zorgen dat de nieuwe uitwendige scheidingsconstructie voldoet aan hoofdstuk II Bouwbesluit. Dit onderdeel van de aanschrijving is gebaseerd op art. 89 Bouwbesluit. Naar het oordeel van de Afdeling is het in strijd met art. 14(1) Woningwet en art. 5:24(2) Awb. Het betreft i.c. een bestaand woongebouw waarop de nieuwbouweisen van hoofdstuk II niet van toepassing zijn. Door het DB is naar het oordeel van de Afdeling niet aangegeven ingevolge welke bepalingen uit het Bouwbesluit appelland verplicht is de voorziening te treffen en dus is appelland onvoldoende inzicht gegeven aan welke eisen moet worden voldaan. Art. 89 Bouwbesluit biedt daarnaast ook geen grondslag voor een aanschrijving tot aanbrengen van thermische isolatie. Terzake van het onderdeel van de aanschrijving dat gaat over het reinigen en hydrofoberen van de voorgevels oordeelt de Afdeling dat het DB niet krachtens art. 19 Woningwet heeft kunnen aanschrijven tot het treffen van deze voorzieningen. De welstandsadviezen bieden onvoldoende grond voor de conclusie dat sprake is van een situatie als bedoeld in art. 19. Bovendien biedt dit artikel in ieder geval geen grondslag voor het aanschrijven tot hydrofoberen. Terzake van de aanschrijving o.g.v. art. 14(1) Woningwet jo. art. 83 Bouwbesluit om er voor te zorgen dat de woningtoegangsdeuren voldoen aan de eisen van brandveiligheid uit hoofdstuk II Bouwbesluit geldt dat het DB niet heeft gemotiveerd waarin de – blijkens de wetsgeschiedenis in een dergelijk geval vereiste – noodzaak van deze eisen is gelegen. Evenmin is aangegeven met welke bepalingen uit hoofdstuk II Bouwbesluit de bestaande situatie in strijd is. De beslissing op bezwaar voldoet derhalve niet aan art. 7:12(1) jo. art. 5:24(2) Awb.

*29. ABRS 17-12-1999, no. H01.99.0312*

Het gaat in casu om de juridische status van een brief van B en W van Utrecht aan de eigenaar van een bepaald pand. In deze brief hebben B en W medegedeeld dat het pand in strijd met art. 6.1.1. van de bouwverordening zonder vergunning wordt gebruikt om bedrijfsmatig woonverblijf te bieden aan meer dan vijf personen en dat het pand niet voldoet aan de brandveiligheids-eisen. B en W hebben het bezwaar hiertegen naar het oordeel van de rechtbank ten onrechte ongegrond verklaard: genoemde brief is, omdat B en W daarbij nog niet van een hun toekomstige handhavingsbevoegdheid gebruik hebben gemaakt, niet op rechtsgevolg gericht en derhalve geen Awb-besluit. Het bezwaarschrift had derhalve door B en W niet-ontvankelijk moeten worden verklaard. De Afdeling acht dit oordeel van de rechtbank juist.

*30. ABRS 20-4-2000, BR 2000/668*

Het betreft hier bestuursdwangaanschrijvingen door B en W op grond van art. 17(3) en 20(1) Woningwet tot het treffen van een aantal voorzieningen aan een antiekhandel, enerzijds om de vluchtmogelijkheden bij brand in de gebouwen veilig te stellen en anderzijds om een einde te maken aan de wanordelijke toestand op het erf. B en W waren volgens de Afdeling i.c. ook daadwerkelijk bevoegd tot het doen van deze aanschrijvingen. Alle door appelland aangevoerde

---

gronden – verkeerde adressaat, niet mogen optreden wegens het hebben gedoogd van de situatie, schending van het gelijkheidsbeginsel, te hoge dwangsom en te korte begunstigingstermijn, niet redelijke belangenafweging – worden door de Afdeling afgewezen.

## Analyse

### Algemeen

Op voorhand moet bij de analyse van de onderzochte uitspraken worden bedacht, dat het onderzoek een quick scan betreft. Uitdrukkelijk kan niet worden uitgesloten, dat rechterlijke uitspraken met betrekking tot het onderzochte onderwerp zijn gedaan, die niet in het onderzoek zijn betrokken. Dit beperkt derhalve enigszins de representativiteit van de conclusies die uit de in dit onderzoek onderzochte uitspraken zijn getrokken.

Van de in totaal 30 uitspraken hebben er zes betrekking op *openbare inrichtingen*. Een deel daarvan heeft direct betrekking op *horeca-inrichtingen*. Nr. 12 (ARRS 25-2-1993) betreft de weigering van toestemming voor gebruik van een pand als nachtclub wegens het niet voldoen aan de eisen van de brandbeveiligingsverordening, nr. 13 (VzRvS 9-9-1993) betreft de verandering van een disco in twee winkels, nr. 14 (ABRS 14-4-2000) heeft betrekking op het gebruik van een clubgebouw door een tennisclub en nr. 16 betreft een bestuursdwang-aanschrijving aan een motel in verband met een brandgevaarlijke parkeergarage. De overige uitspraken hebben betrekking op *andere objecten* (woningen e.d.).

Elf van de 30 uitspraken betreffen besluiten van het gemeentebestuur omtrent vergunningverlening. De andere 19 uitspraken hebben betrekking op een situatie waarin door het gemeentebestuur handhavend wordt opgetreden.

Van de 30 uitspraken zijn 19 uitspraken Voorzitters-beslissingen op een verzoek om een voorlopige voorziening, 11 uitspraken betreffen een beslissing van de Afdeling.

### Analyse in het licht van de onderzoeksvragen

Een inhoudelijke analyse van de uitspraken in het licht van de onderzoeksvragen levert de volgende lijnen op.

- In 10 van de 30 gevallen vindt *correctie* van het bestuur door de rechter plaats. In drie gevallen (nrs. 5, 6 en 8) betreft dit evenwel een *gedeeltelijke* correctie in verband met het feit dat als gevolg van de wijziging van de Woningwet de bouwverordening op woningen van toepassing is, en niet meer de Verordening op de verblijfsinrichtingen (Den Haag). Voor zover in die uitspraken de aanschrijving was gebaseerd op de Woningwet vindt geen correctie plaats.
- In de overige zeven gevallen van correctie betreft het vier maal een situatie waarin door

het gemeentebestuur *handhavend* wordt *opgetreden*. In nr. 2 (VzARRS 15-6-1993) wordt het verzoek de aanschrijving te schorsen ingewilligd, omdat onder de gegeven omstandigheden onmiddellijke uitvoering van het bestreden besluit voor verzoeker een onevenredig nadeel met zich zou brengen in verhouding tot het met zodanige uitvoering te dienen belang. Immers, ter zitting doen B en W een voorstel dat aan bezwaren van verzoeker tegemoet komt en dat een alternatief voor eerdergenoemde aanschrijving biedt. Dit voorstel is bij het nemen van het bestreden besluit niet aan de orde geweest. In nr. 15 (ARRS 11-6-1996) is door het gemeentebestuur de verkeerde adressaat gekozen voor de aanschrijving. In nr. 28 (ABRS 28-5-1999) is voor een deel in strijd met Woningwet en Awb aangeschreven, voor een deel niet nauwkeurig genoeg aangegeven op grond van welke bepalingen van i.c. het Bouwbesluit bepaalde voorzieningen moeten worden getroffen en biedt voor een deel het Bouwbesluit geen grondslag voor de aanschrijving. Verder is daar op grond van art. 19 Woningwet aangeschreven, terwijl onvoldoende grond aanwezig is om te kunnen concluderen dat van een situatie als bedoeld in die bepaling sprake is en dit artikel voor de aanschrijving deels ook geen grondslag biedt. Tenslotte is in deze uitspraak aan de orde dat het bestuur niet voldoende de noodzaak van de opgelegde eisen heeft gemotiveerd en dat niet is aangegeven met welke bepalingen van het Bouwbesluit de bestaande situatie in strijd is. In nr. 29 (ABRS 17-12-1999) is door B en W ten onrechte een bezwaarschrift tegen een brief, waarin wordt geconstateerd dat sprake is van een overtreding, ongegrond verklaard. Omdat deze brief niet kan worden aangemerkt als een besluit in de zin van de Awb had het bezwaarschrift niet-ontvankelijk moeten worden verklaard.

- In *drie uitspraken* gaat het om een situatie waarin het bestuur wordt gecorrigeerd als het gaat om een besluit tot *vergunningverlening*. De reden van correctie is gelegen in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel (nr. 19, ABRS 21-7-1997), een ontoereikende motivering waarom het stellen van een vergunningvoorschrift nodig is ter bescherming van het milieu (nr. 21, VzABRS 6-11-1998) en een ontoereikende motivering waarom intrekking van een Wm-vergunning nodig is wegens ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu, met name nu korte tijd daarvoor door B en W slechts een aanscherping van de vergunningvoorschriften noodzakelijk was geacht (nr. 24, VzABRS 18-12-2000).

285

## Conclusie

Correctie vindt in bovengenoemde gevallen in de regel niet plaats wegens formele gebreken aan de besluiten van het bestuur op detailpunten, maar wegens strijd met kernbepalingen van de Awb (besluit-begrip), wegens strijd met wettelijke voorschriften op basis waarvan bevoegdheden worden uitgeoefend en/of wegens strijd met harde materiële beginselen van behoorlijk bestuur als het vereiste van een deugdelijke motivering en de eis van rechtszekerheid.

In *20 van de 30 gevallen* vindt geen correctie plaats, maar kan het bestuursoptreden de toets der rechterlijke kritiek doorstaan. Hier wordt met andere woorden het optreden van het bestuur gehonoreerd. Opvallend in dit verband is dat de rechter een enkele maal zelfs een bepaalde mate van 'coulance' betracht en een bepaald gebrek in een besluit, gelet op de ernst van de situatie, laat passeren (nr. 26, VzARRS 13-12-1993). Brandveiligheid wordt soms door de rechter expliciet een zeer zwaarwegend belang gevonden met het oog waarop het bestuur naar zijn oordeel terecht de in het geding zijnde besluiten heeft genomen (nr. 11, VzARRS 15-3-1994, nr. 12, ARRS 25-2-1993).

## Antwoorden op de onderzoeksvragen

Op drie onderzoeksvragen diende met dit onderzoek een antwoord te worden gegeven.

1. Biedt de jurisprudentie een duidelijk beeld ten aanzien van de wijze waarop gemeenten omgaan met hun bevoegdheden die er (mede) toe strekken het belang van de brandveiligheid te beschermen?
2. Op welke punten worden gemeenten met enige regelmaat door de rechter gecorrigeerd en op welke punten gehonoreerd?
3. Zijn er aanwijzingen dat de rechter de toepassing van de onder 1. genoemde bevoegdheden in positieve, dan wel negatieve zin beïnvloedt?

286

Met betrekking tot vraag 1 kan het volgende worden vastgesteld. Met inachtneming van de terughoudendheid die moet worden betracht bij het trekken van al te harde conclusies gezien de beperkingen bij het onderhavige onderzoek (zie de hoofdstukken 1 en 4), kan worden gesteld dat, indien alleen jurisprudentie in het onderzoek zou zijn betrokken met betrekking tot horeca-inrichtingen, deze geen duidelijk beeld zou geven ten aanzien van de wijze waarop gemeenten omgaan met hun bevoegdheden die er (mede) toe strekken het belang van de brandveiligheid beschermen. Vier uitspraken zijn daarvoor niet voldoende. De vraag rijst zelfs of gemeenten op dit punt wel regelmatig van hun bevoegdheden gebruikmaken. Het kan evenwel ook zo zijn dat zij dit zo adequaat doen, dat dit optreden niet of nauwelijks uitmondt in rechterlijke uitspraken. Wanneer evenwel de jurisprudentie met betrekking tot openbare inrichtingen in het algemeen wordt bekeken en deze met name – zoals in dit onderzoek is gedaan – wordt uitgebreid met jurisprudentie betreffende de brandveiligheid van andere objecten (woningen, particuliere bedrijven e.d.) ontstaat een vrij duidelijk beeld. Wat dat beeld is blijkt uit de antwoorden op de vragen 2 en 3.

Als antwoord op vraag 2 kan niet worden gesteld dat de rechter op bepaalde punten gemeenten met enige regelmaat corrigeert. Correctie vindt soms plaats, regelmaat met betrekking tot de punten waarop is niet duidelijk aanwezig. Wel kan in meer algemene zin worden geconcludeerd, dat als correctie plaatsvindt, deze in ieder geval ook meer dan aangewezen was, wegens duidelijke strijd met wettelijke voorschriften en/of de meer harde algemene beginselen van behoorlijk bestuur. In de meeste gevallen honoreert de rechter het bestuursoptreden, in die zin dat hij oordeelt dat het bestuur heeft mogen optreden zoals het heeft gedaan. Daarbij wordt soms expliciet het belang van de brandveiligheid aangehaald.

Het antwoord op vraag 3 moet daarom zijn dat een analyse van de onderzochte jurisprudentie



---

geen duidelijke aanwijzingen oplevert dat de rechter de toepassing van de onder 1 genoemde bevoegdheden in negatieve zin beïnvloedt. Waar door de rechter gecorrigeerd wordt, is dat juridisch beschouwd ook echt nodig. Van beïnvloeding in positieve zin is ook niet duidelijk sprake, zij het dat het belang van de brandveiligheid in de ogen van de rechter soms een positieve indicatie vormt voor zijn uiteindelijke beoordeling van het bestuursoptreden.

## Slotbeschouwing

In het eerste hoofdstuk is melding gemaakt van de veronderstellingen dat de bestuursrechter te zeer op de stoel van het bestuur zou gaan zitten bij de toetsing van besluiten omtrent handhaving en dat hij te formalistisch de handhavingsbesluiten van bestuursorganen zou beoordelen. Van het eerste is, in lijn met eerdere onderzoeksgegevens (uit Handhaven op niveau), op het terrein van de brandveiligheid niets gebleken. Maar ook het tweede blijkt niet juist blijkt te zijn. Integendeel: geconstateerd kan worden, dat de rechter soms gebreken in de besluitvorming laat passeren, met het oog op het te dienen belang van de brandveiligheid.

In algemene zin kan worden geconcludeerd, dat ten aanzien van brandveiligheid de rechter zeker geen sta in de weg is voor een goede handhaving. Opvallend is overigens dat er maar zo weinig (gepubliceerde en ongepubliceerde) uitspraken te vinden zijn. Dat kan er op duiden dat gemeenten weinig besluiten ter zake nemen. Dit zou vervolgens op een te geringe inspanning inzake vergunningverlening en handhaving kunnen wijzen. Voorzichtigheid is echter in elk geval ten aanzien van de handhaving geboden, omdat handhaving ook effectief kan zijn zonder het nemen van sanctiebesluiten. Mochten wel veel besluiten ter zake worden genomen, dan duidt de geringe hoeveelheid jurisprudentie op een grote mate van aanvaarding, hetgeen op zijn minst opvallend mag worden genoemd. Hoe dan ook lijken eventueel bestaande hindernissen in het besluitvormingstraject (van vergunningverlening en handhaving) niet bij de beoordeling door rechter te moeten worden gezocht. In hoeverre het mogelijk vertragende effect van bezwaar en beroep gemeenten doet afzien van het nemen van de vereiste besluiten, is niet onderzocht. Wij vragen ons echter af in hoeverre een dergelijk effect een geldige reden zou kunnen zijn om van het nemen van bedoelde besluiten af te zien.







---

## Colofon

*ontwerp en lay-out*

Eric van Arendonk

Bas Holtzer

Reinier Meenhorst

*fotografie*

ANP (Paul Vreeker, Cor Mulder, Bas Beentjes)

Rob Bruijn

GPD (Phil Nijhuis)

PVW (Eran Oppenheimer)

*druk*

Phoenix & den Oudsten bv, Rotterdam

ISBN 90-5643-223-0

© Commissie onderzoek cafébrand nieuwjaarsnacht 2001, 20 juni 2001